

نقش نظام حقوقی در توسعه گردشگری با رویکردی انتقادی (مورد مطالعه: امارات متحده عربی)

جواد پورحسینی^۱، دانشجوی دکتری، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

رحیم نوبهار، دانشیار، حقوق اسلامی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

مهراب داراب پور، استاد، گروه تجارت بین الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۰۲

<http://doi.org/10.22034/jitor.2026.2078824.1036>

چکیده

این پژوهش با هدف تحلیل نقش نظام حقوقی امارات متحده عربی در بهبود عملکرد این کشور در شاخص توسعه سفر و گردشگری (TTDI) انجام شده است؛ شاخصی که توسط مجمع جهانی اقتصاد برای سنجش شرایط نهادی، سیاسی و زیرساختی توسعه گردشگری ارائه می‌شود. روش پژوهش، توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر رویکرد علی-نهادی است و داده‌ها از طریق بررسی قوانین و مقررات امارات، اسناد سیاستی، گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی و داده‌های شاخص TTDI گردآوری شده‌اند. تحلیل پژوهش بر چهار زیرشاخص مرتبط با نظام حقوقی متمرکز است: محیط کسب‌وکار، ایمنی و امنیت، اولویت‌دهی دولت به گردشگری و باز بودن بین‌المللی. یافته‌ها نشان می‌دهد اصلاحات حقوقی و نهادی در امارات، از جمله تسهیل مقررات سرمایه‌گذاری خارجی، تقویت حمایت حقوقی از مالکیت و سازوکارهای حل و فصل اختلافات، ایجاد ساختارهای تخصصی برای تأمین امنیت گردشگران و اولویت‌بخشی به گردشگری در سیاست‌گذاری‌های کلان، نقش مهمی در بهبود محیط نهادی گردشگری این کشور داشته است. همچنین توسعه همکاری‌های بین‌المللی در حوزه ویزا، حمل‌ونقل هوایی و تجارت، به افزایش تعاملات فرامرزی و ارتقای جایگاه امارات در زیرشاخص‌های نهادی و سیاستی TTDI کمک کرده است. در مقابل، بررسی تطبیقی نشان می‌دهد نظام حقوقی گردشگری در ایران در حوزه‌هایی مانند چهارچوب‌های حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی، سازوکارهای نهادی امنیت گردشگری و سطح همکاری‌های بین‌المللی، با محدودیت‌هایی مواجه است. بر این اساس، پژوهش بر ضرورت تقویت چهارچوب‌های حقوقی، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و ایجاد نهادهای تخصصی در حوزه امنیت و حکمرانی گردشگری در ایران، تأکید می‌کند. مقاله در بخش پایانی، با رویکردی انتقادی، به واکاوی وابستگی‌های ژئوپلیتیک و محدودیت‌های الگوی امارات پرداخته، بر بومی‌سازی گزینشی تأکید می‌نماید.

کلیدواژه‌ها: توسعه گردشگری، شاخص توسعه سفر و گردشگری (TTDI) نظام حقوقی امارات متحده عربی، معاهدات بین‌المللی.

مقدمه

صنعت گردشگری در حال تبدیل شدن به بزرگ‌ترین و پردرآمدترین صنعت جهانی است (کاباسی، ۲۰۱۰: ۵۵). این صنعت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ابزاری راهبردی برای تنوع‌بخشی به اقتصاد، ایجاد اشتغال و تحقق توسعه پایدار محسوب می‌شود (شربت، ۱۳۹۴: ۴۶). امارات متحده عربی به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه، نمونه‌ای قابل بررسی برای مطالعه رابطه میان سیاست‌های حقوقی و نهادی و توسعه گردشگری محسوب می‌شود.

مجمع جهانی اقتصاد از سال ۲۰۰۷ ارزیابی رقابت‌پذیری گردشگری کشورها را در قالب شاخص‌های تخصصی TTCI آغاز کرد که از ۲۰۲۲ با عنوان «شاخص توسعه سفر و گردشگری» (TTDI) بازنگری شده است. این شاخص، عملکرد کشورها را در چهار بعد اصلی مورد سنجش قرار می‌دهد: «محیط توانمندساز»، «سیاست‌های گردشگری»، «زیرساخت‌ها»، «منابع طبیعی و فرهنگی» و مجموعه‌ای از زیرشاخص‌های مرتبط (World Economic Forum, 2024). با وجود اهمیت شاخص‌های توسعه گردشگری، ادبیات موجود در ایران عمدتاً یا رویکرد آماری و مدل‌محور داشته و یا صرفاً بر رقابت‌پذیری تمرکز کرده است، در حالی که نقش نظام حقوقی در موفقیت کشورها در ارتقای جایگاه TTDI کمتر بررسی شده است. همچنین به دلیل گستردگی ابعاد و زیرشاخص‌های TTDI، پرداختن جامع به همه آن‌ها از منظر حقوقی- نهادی دشوار است. بنابراین، دو خلأ تحقیقاتی، برجسته است:

نخست، کمبود تحلیل‌های حقوقی درباره تجربه امارات در ارتقای TTDI

دوم، فقدان رویکردی که بر زیرشاخص‌های دارای پیوند مستقیم با نظام حقوقی تمرکز کند.

نوآوری پژوهش حاضر در این است که به جای بررسی کلی شاخص‌ها، به تحلیل علی- نهادی رابطه نظام حقوقی امارات با چهار زیرشاخص منتخب TTDI می‌پردازد؛ زیرشاخص‌هایی که بیشترین قابلیت تحلیل حقوقی را دارند. هدف پژوهش، تبیین این مهم است که چگونه قوانین، مقررات و نهادهای امارات، عملکرد این کشور را در این چهار حوزه بهبود بخشیده‌اند و چه سازوکارهایی در پس این موفقیت نهادی وجود دارد. پرسش اصلی پژوهش این است که چه رابطه‌ای میان سازوکارهای نظام حقوقی امارات متحده عربی و عملکرد این کشور در زیرشاخص‌های منتخب TTDI وجود دارد؟

در عین حال، باید توجه داشت که موفقیت‌های امارات متحده عربی در برخی شاخص‌های توسعه گردشگری، لزوماً به این معنا نیست که تمامی ابعاد حکمرانی، سیاست خارجی یا رویکردهای امنیتی این کشور، قابل الگوبرداری است. تحولات ژئوپلیتیک سال‌های اخیر و پیچیدگی‌های ناشی از مناسبات منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای امارات، نشان می‌دهد که ارزیابی تجربه این کشور باید با رویکردی تفکیکی صورت گیرد. از این رو، پژوهش حاضر صرفاً بر تحلیل سازوکارهای حقوقی و نهادی مؤثر بر شاخص‌های منتخب توسعه گردشگری، متمرکز است. هدف اصلی، شناسایی ظرفیت‌های حقوقی قابل استفاده برای ارتقای نظام گردشگری جمهوری اسلامی ایران با رعایت اقتضانات بومی، حاکمیتی و منافع ملی است.

بر این اساس، ساختار مقاله بدین شرح است: بخش اول به تبیین مبانی نظری و چهارچوب حقوقی- نهادی می‌پردازد. بخش دوم، روش‌شناسی پژوهش و منطق انتخاب زیرشاخص‌ها را توضیح می‌دهد. در بخش سوم، تحلیل تفصیلی تجربه امارات ارائه می‌شود و در نهایت، جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی و حقوقی برای ایران مطرح خواهد شد.

مبانی نظری

توسعه گردشگری، فرآیندی چندبعدی است که متأثر از متغیرهای اقتصادی، نهادی، زیرساختی و سیاستی، شکل می‌گیرد. شاخص‌های بین‌المللی متعددی برای سنجش این توسعه ارائه شده، که شاخص توسعه سفر و گردشگری^۱ تهیه شده توسط مجمع جهانی اقتصاد، یکی از معتبرترین آن‌هاست (World Economic Forum, 2024). شاخص TTDI یک چهارچوب چندبعدی دارد و عملکرد کشورها را در ابعاد «محیط توانمندساز»، «سیاست‌های گردشگری»، «زیرساخت‌ها» و «منابع طبیعی و فرهنگی» ارزیابی می‌کند. بخش قابل توجهی از ابعاد TTDI، در عمل وابسته به کیفیت «محیط نهادی - حقوقی» کشورها بوده، تغییر در امتیاز زیرشاخص‌های آن، در گرو اصلاح قواعد حقوقی، بهبود حکمرانی و ارتقای نظام‌های تنظیم‌گری است (Crotti & Misrahi, 2015; World Economic Forum, 2024). بدین ترتیب TTDI را می‌توان معیاری برای سنجش کیفیت محیط نهادی و حقوقی گردشگری نیز قلمداد کرد.

در چهارچوب TTDI، نظام حقوقی یکی از عناصر کلیدی شکل‌دهنده محیط نهادی گردشگری است، چراکه بسیاری از مؤلفه‌های زیرشاخص‌های منتخب این پژوهش، مستقیماً از قوانین، مقررات و سازوکارهای حکمرانی منشأ می‌گیرند. به‌عنوان نمونه:

در زیرشاخص محیط کسب‌وکار، حقوق مالکیت، کیفیت مقررات و سهولت شروع کسب‌وکار اهمیت دارد.

در زیرشاخص ایمنی و امنیت، سطح جرم، امنیت گردشگران و کارآمدی نهادهای قضایی و اجرایی مؤثر است.

زیرشاخص اولویت‌دهی دولت به گردشگری، به جایگاه گردشگری در اسناد سیاستی و حمایت‌های نهادی اشاره دارد.

باز بودن بین‌المللی به رژیم ویزا، مقررات ورود و موافقت‌نامه‌های حمل‌ونقل هوایی بازمی‌گردد. (جدول ۱)

در نتیجه، ارتقای کیفیت قوانین و سیاست‌های حقوقی، عملاً موجب تقویت امتیاز این زیرشاخص‌ها خواهد شد.

زنجیره علی- نهادی پژوهش به شکل زیر جمع‌بندی می‌شود:

قواعد و سیاست‌های حقوقی ← بهبود محیط نهادی گردشگری (شفافیت، افزایش اطمینان، سهولت کسب‌وکار) ← افزایش امتیاز زیرشاخص‌های TTDI ← ارتقای ظرفیت و عملکرد گردشگری.

در این میان، نظام حقوقی نقش متغیر مستقل، کیفیت محیط نهادی نقش متغیر میانجی، و امتیاز زیرشاخص‌های TTDI نمود تجربی پیامدهای نهادی است. بر این اساس، شاخص TTDI صرفاً یک سنجۀ عملکردی نیست، بلکه ابزاری برای شناسایی آثار حقوقی-نهادی بر توسعه گردشگری تلقی می‌شود.

نظر به اهمیت و ضرورت مطالعه در زمینه شاخص‌های توسعه گردشگری، طی سال‌های اخیر پژوهش‌هایی در ایران در مورد گردشگری کشورهای منطقه انجام شده و امارات متحده عربی مورد بررسی قرار گرفته است. حسین نظم‌فر و همکاران در مقاله «ارزیابی رقابت‌پذیری گردشگری کشورهای خاورمیانه به لحاظ برخورداری از زیرساخت‌های حمل و نقل» در سال ۱۳۹۹، زیرساخت‌های حمل و نقل را در دو مرحله مورد ارزیابی قرار داده‌اند. در مرحله اول، امتیاز کشورها به طور جداگانه در هر زیرساخت با استفاده از مدل پرومته محاسبه شده و در مرحله دوم، وضعیت کلی کشورها محاسبه و امتیازات به دست آمده در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷ مقایسه شده است. سعیده علوی و همکاران در مقاله «تحلیل رقابت‌پذیری گردشگری ایران در مقایسه رقبای سند چشم‌انداز ۱۴۰۴» در سال ۱۴۰۱، به بررسی شاخص‌های توانمندسازی محیط، سیاست‌های گردشگری، زیرساخت‌ها و منابع سفر با استفاده از مدل پرومته پرداخته‌اند و امارات متحده عربی را در شاخص‌های توانمندسازی محیط، سیاست‌های گردشگری و زیرساخت، رقیب اصلی ایران ذکر کرده‌اند. مجید اکبری و همکاران نیز در مقاله «سنجش جایگاه کشورهای اسلامی از نظر شاخص‌های رقابت‌پذیری جهانی سفر و گردشگری با استفاده از روش ماباک» در سال ۱۴۰۱، جایگاه کشورهای اسلامی از جمله امارات متحده عربی را از منظر شاخص‌های چهارده‌گانه توسعه در دوره زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۹ بررسی کرده‌اند. مقالات مذکور، حقوقی نبوده، صرفاً به بیان موضوع مسأله پرداخته‌اند، ضمن اینکه آمار مذکور در مقالات، مربوط به سال‌های اخیر نمی‌باشد.

این پژوهش با تمرکز بر وضعیت و آمار امارات متحده عربی در شاخص‌های منتخب، به تبیین جایگاه قانونی شاخص‌های مذکور و تحلیل نظام حقوقی در کسب نمره در شاخص‌ها، خواهد پرداخت. فرض اصلی آن است که کیفیت چهارچوب‌های حقوقی و نهادی مرتبط با گردشگری، از طریق اثرگذاری بر محیط نهادی و سیاستی، می‌تواند در امتیاز زیرشاخص‌های نهادی و سیاستی TTDI منعکس شده، زمینه‌ساز توسعه گردشگری کشور شود. در این پژوهش، تمرکز بر تحلیل جهت‌گیری‌ها و محتوای قوانین و مقررات امارات متحده عربی و بررسی نحوه انطباق آن‌ها با الزامات زیرشاخص‌های منتخب TTDI است، بدون آن‌که ادعای کمی دقیقی درباره سهم هر یک ارائه شود. نتایج پژوهش، ابزارهای حقوقی قابل اقتباس برای نظام حقوق عمومی ایران را استخراج خواهد کرد.

جدول ۱- زیرشاخص‌های منتخب TTDI مرتبط با تحلیل حقوقی-نهادی امارات متحده عربی

دلیل انتخاب	زیرشاخص منتخب	رکن/بُعد TTDI
بازتاب دهنده اثر قواعد حقوقی و تنظیم‌گری اقتصادی بر سرمایه‌گذاری، حقوق مالکیت و سهولت فعالیت در بخش گردشگری.	محیط کسب‌وکار	محیط توانمندساز
نشان‌دهنده کیفیت ترتیبات حقوقی و نهادی مرتبط با امنیت عمومی، ثبات اجتماعی و ایمنی گردشگران.	ایمنی و امنیت	محیط توانمندساز
بیانگر نقش سیاست‌گذاری عمومی، برنامه‌ریزی دولتی و حمایت‌های نهادی و قانونی از بخش گردشگری.	اولویت‌دهی گردشگری	سیاست‌های گردشگری
مرتبط با چهارچوب‌های حقوقی ورود بین‌المللی، از جمله ویزا، موافقت‌نامه‌های حمل‌ونقل و تسهیل جابجایی گردشگران.	بازبودن بین‌المللی	سیاست‌های گردشگری

روش پژوهش

این پژوهش، از نظر ماهیت، توصیفی-تحلیلی است و با رویکرد میان‌رشته‌ای انجام شده و هدف آن بررسی ارتباط نظام حقوقی با مؤلفه‌های ارتقای شاخص‌های توسعه گردشگری در امارات متحده عربی است. داده‌های پژوهش به روش کتابخانه‌ای و با استفاده از قوانین و مقررات داخلی امارات، اسناد سیاستی و راهبردی، گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی و آمارهای شاخص‌های جهانی گردشگری، گردآوری شده است.

چهارچوب تحلیلی پژوهش مبتنی بر رویکرد «علی-نهادی» است. در این رویکرد، قوانین و سیاست‌های عمومی صرفاً به عنوان متون هنجاری بررسی نمی‌شوند، بلکه به عنوان متغیرهای نهادی اثرگذار بر رفتار کنشگران اقتصادی، ساختارهای اجرایی و کیفیت محیط حکمرانی، تحلیل می‌شوند. به بیان دیگر، تمرکز پژوهش بر تبیین سازوکارهایی است که از طریق آن‌ها قواعد حقوقی به پیامدهای قابل مشاهده در شاخص‌های توسعه گردشگری، منجر می‌شوند.

در این چهارچوب، رابطه میان متغیرها به صورت یک زنجیره علی چند مرحله‌ای صورت‌بندی می‌شود: قانون یا سیاست عمومی ← ایجاد یا اصلاح سازوکار نهادی (تنظیم‌گری، نظارت، تضمین اجرا) ← تأثیر بر فرآیندهای اجرایی و رفتار بازیگران (افزایش امنیت، تسهیل سرمایه‌گذاری) ← شکل‌گیری پیامدهای عینی در محیط گردشگری ← انعکاس این پیامدها در امتیاز زیرشاخص‌های TTDI.

بنابراین، تحلیل حاضر صرفاً به هم‌زمانی میان وجود یک قانون و بهبود نمره کشور اکتفا نمی‌کند، بلکه می‌کوشد مکانیسم نهادی اثرگذاری را شناسایی کند. در بخش ارزیابی شاخص‌ها، نمره هر زیرشاخص بین ۱ تا ۷ (بر اساس کیفیت عملکرد واقعی) است و رتبه، موقعیت نسبی هر کشور نسبت به سایرین را نشان می‌دهد. در پژوهش حاضر، تمرکز بر تغییرات نمره است، چراکه نشان دهنده وضعیت واقعی و پیامد سیاستی کشور است.

واحد تحلیل شامل قوانین، سیاست‌ها و اقدامات نهادی مرتبط با توسعه گردشگری در امارات متحده عربی در سطح ملی است. فرایند تحلیل نیز عبارت است از: شناسایی مهم‌ترین قوانین/سیاست‌ها، تطابق آن‌ها با مؤلفه‌های جزئی هر زیرشاخص طبق چهارچوب WEF و در گام بعد، استخراج پیشنهادها قانونی و نهادی برای اصلاح نظام حقوقی گردشگری ایران بر مبنای تحلیل تطبیقی با وضعیت موجود حقوقی ایران. پیشنهادها ارائه شده با رعایت مبانی حقوقی و سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران، از جمله اصول استقلال، عدم سلطه بیگانگان و الزامات اقتصاد مقاومتی، ارزیابی و بومی‌سازی شده‌اند.

بحث و یافته‌های پژوهش

جدول ۲- نمرات امارات متحده عربی در چهار زیرشاخص منتخب شاخص TTDI (نمره ۱ تا ۷)

سال	محیط کسب و کار Business Environment	ایمنی و امنیت Safety & Security	اولویت گردشگری Prioritization of T&T	بازبودن بین‌المللی International Openness
2017	5.85	6.60	5.07	2.96
2019	5.60	6.30	4.70	3.00
2021	5.79	6.40	6.20	4.79
2024	5.57	6.40	5.39	5.67

منبع: World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (2017, 2019); World Economic Forum, *Travel & Tourism Development Index Report* (2021, 2024).

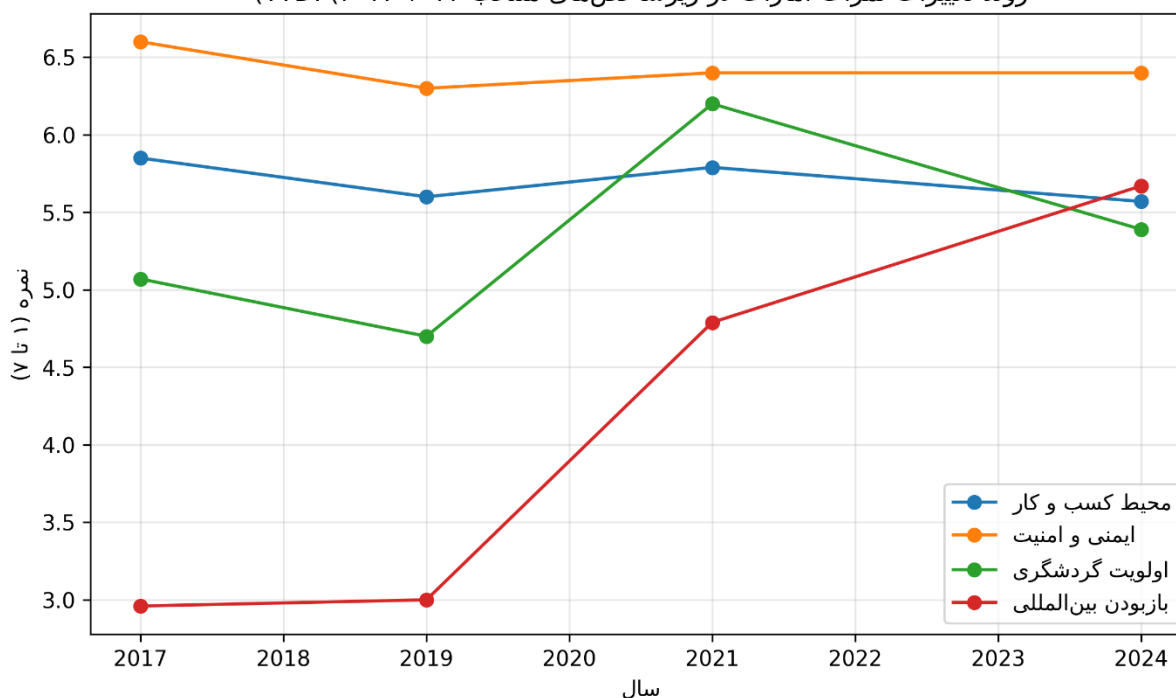
جدول ۳- نمرات جمهوری اسلامی ایران در چهار زیرشاخص منتخب شاخص TTDI (نمره ۱ تا ۷)

سال	محیط کسب و کار	ایمنی و امنیت	اولویت گردشگری	باز بودن بین‌المللی
2017	4.30	5.17	3.55	2.38
2019	3.90	5.40	3.70	2.40
2021	3.32	4.47	3.73	2.14
2024	2.46	5.39	3.87	3.08

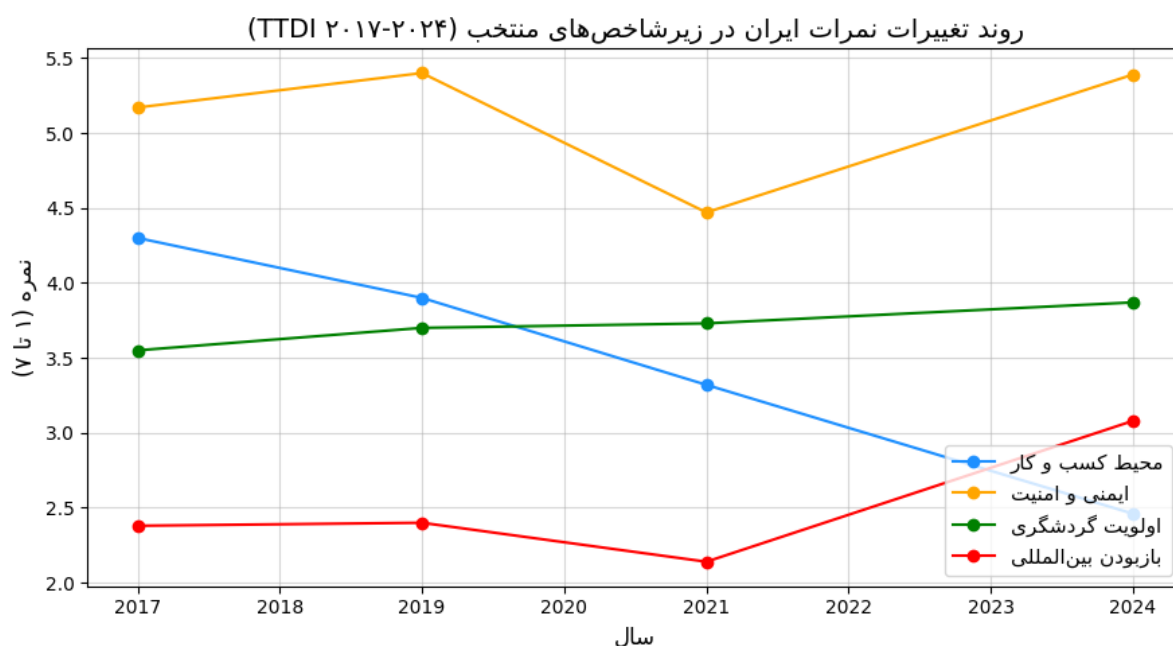
منبع: World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (2017, 2019); World Economic Forum, *Travel & Tourism Development Index Report* (2021, 2024).

جدول ۴- روند تغییرات امارات متحده عربی در چهار زیرشاخص منتخب شاخص TTDI

روند تغییرات نمرات امارات در زیرشاخص‌های منتخب (۲۰۱۷-۲۰۲۴) (TTDI)



جدول ۵- روند تغییرات جمهوری اسلامی ایران در چهار زیرشاخص منتخب شاخص TTDI



۱. تحلیل علی- نهادی زیرشاخص «محیط کسب‌وکار»

زیرشاخص «محیط کسب‌وکار»^۱ یکی از ارکان اصلی بُعد «توانمندسازی محیط»^۲ در شاخص توسعه سفر و گردشگری است. این شاخص، شرایط نهادی، حقوقی و اجرایی لازم برای انجام فعالیت‌های گردشگری و جذب سرمایه را اندازه‌گیری کرده، جایگاه یک کشور را از منظر امنیت حقوقی، سهولت فعالیت اقتصادی و کارآمدی نهادهای قضایی مشخص می‌کند (World Economic Forum, 2024). در میان کشورهای منطقه خلیج فارس، امارات متحده عربی عملکردی برجسته در این رکن داشته است و از منظر رقابت‌پذیری گردشگری، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین رقبای منطقه‌ای ایران شناخته می‌شود (علوی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۸۰).

بر اساس گزارش رقابت‌پذیری سفر و گردشگری ۲۰۱۹، زیرشاخص محیط کسب‌وکار شامل دوازده مؤلفه است که چهار مؤلفه آن ارتباط مستقیم با ساختار حقوقی و نظام نهادی کشورها دارد:

- حقوق مالکیت^۳
- تأثیر قوانین بر سرمایه‌گذاری خارجی^۴
- کارایی چهارچوب حقوقی در حل اختلافات^۵
- کارایی چهارچوب حقوقی در اعتراض به مقررات^۶

1- Business Environment

2- Enabling Environment

3- Property Rights

4- Impact of Rules on FDI

5- Efficiency of Legal Framework in Settling Disputes

6- Efficiency of Legal Framework in Challenging Regulations

این مؤلفه‌ها به‌طور مستقیم بیانگر کیفیت نظام حقوقی، ثبات مقررات و میزان اعتماد سرمایه‌گذاران به سازوکارهای حل اختلاف و اجرای قانون هستند. (World Economic Forum, 2024).

اصلاحات حقوقی داخلی در امارات

طی سال‌های اخیر، امارات متحده عربی با تصویب مجموعه‌ای از قوانین فدرال در حوزه سرمایه‌گذاری و مالکیت، تلاش کرده است کارایی نهادی محیط کسب‌وکار را تقویت کند. این قوانین عبارتند از:

الف) اصلاح قانون فدرال شماره ۱۹ سال ۲۰۱۸ درباره سرمایه‌گذاری خارجی

چهارچوب حقوقی مالکیت شرکت‌ها در امارات طی دهه اخیر دگرگونی مهمی را تجربه کرده است. نقطه آغاز این تحول، قانون فدرال شماره ۱۹ سال ۲۰۱۸ درباره سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود که امکان مالکیت کامل شرکت‌ها توسط سرمایه‌گذاران خارجی را صرفاً برای بخش‌هایی که در «فهرست مثبت» تعیین می‌شد، فراهم می‌کرد. اما گام تعیین‌کننده‌تر، با تصویب قانون فرمان فدرال شماره ۲۶ سال ۲۰۲۰ برداشته شد؛ قانونی که با اصلاح ماده ۱۰ «قانون شرکت‌های تجاری» (۲۰۱۵)، الزام سستی مشارکت سهام‌دار اماراتی با حداقل ۵۱ درصد سهم را لغو کرد و اصل را بر امکان مالکیت ۱۰۰ درصدی خارجی قرار داد، مگر در حوزه‌هایی که هیئت وزیران در «فهرست منفی» قرار می‌داد. این اصلاحات سپس در قانون جدید شرکت‌های تجاری (Federal Decree-Law No. 32 of 2021) تثبیت و نظام‌مند شد و اکنون مبنای حقوقی اصلی حضور سرمایه‌گذاران خارجی در اغلب فعالیت‌های اقتصادی امارات به شمار می‌آید. چنین تحولی، از منظر تحلیل نهادی، نقش مهمی در افزایش پیش‌بینی‌پذیری محیط حقوقی و ارتقای جذابیت سرمایه‌گذاری در امارات داشته است. در همین دوره، امتیاز مؤلفه «تأثیر قوانین بر سرمایه‌گذاری خارجی» در گزارش رقابت‌پذیری سفر و گردشگری، از حدود ۵/۲ در سال ۲۰۱۷ به نزدیک ۶/۰ در سال ۲۰۱۹ افزایش یافت. هرچند نمی‌توان این تغییر را صرفاً به تصویب این قانون نسبت داد، اما هم‌زمانی اصلاحات حقوقی در حوزه سرمایه‌گذاری با بهبود این مؤلفه، نشان می‌دهد که چهارچوب قانونی جدید می‌تواند یکی از عوامل نهادی مؤثر در ارتقای درک سرمایه‌گذاران از محیط سرمایه‌گذاری در امارات بوده باشد.

ب) مالکیت اموال غیرمنقول توسط خارجی‌ان در امارات

امارات یکی از معدود کشورهای منطقه است که مالکیت املاک توسط اتباع خارجی در مناطق آزاد^۱ را به‌صورت کامل مجاز دانسته است. برای نمونه در دوی، بر اساس قانون شماره ۷ سال ۲۰۰۶، اتباع خارجی می‌توانند در مناطق تعیین شده، نسبت به خرید، اجاره یا انتقال ملک اقدام کنند. این سیاست با فراهم کردن امکان تملک و بهره‌برداری از

1- Freehold Areas

دارایی‌های غیرمنقول برای گردشگران و سرمایه‌گذاران خارجی، باعث افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های گردشگری و اقامتگاهی شده است.

در مجموع، اصلاحات فوق، ساختار مالکیت در امارات را از مدل «محدود به شراکت داخلی» به مدل «سرمایه‌گذاری مستقیم آزاد» تبدیل کرده و با کاهش ریسک‌های حقوقی و افزایش پیش‌بینی‌پذیری، مؤلفه‌های «حقوق مالکیت» و «تأثیر قوانین بر سرمایه‌گذاری خارجی» را در چهارچوب شاخص TTDI به‌طور محسوسی بهبود بخشیده است.

با این حال، ارزیابی آثار این اصلاحات حقوقی نباید صرفاً به متن قوانین محدود شود. کارآمدی مقررات حمایت از مالکیت و سرمایه‌گذاری خارجی، عملاً به میزان ثبات و پیش‌بینی‌پذیری اجرای آن‌ها در شرایط عادی و بحرانی نیز وابسته است. در پی تجاوز غیرقانونی آمریکا و اسرائیل به ایران در سال ۲۰۲۶، گزارش‌هایی درباره محدودیت ورود، لغو برخی مجوزهای اقامت و ایجاد ابهام نسبت به وضعیت بخشی از سرمایه‌گذاران و مقیمان ایرانی در امارات، منتشر شد. این تحولات و اقدامات غیرقانونی امارات متحده عربی نشان داد که اعتماد سرمایه‌گذاران خارجی، تنها تابع قواعد قانونی مالکیت نیست، بلکه از ثبات محیط سیاسی و امنیتی و نحوه مواجهه دولت‌ها با شرایط بحرانی نیز تأثیر می‌پذیرد. از این منظر، تجربه امارات بیانگر آن است که مزیت‌های ناشی از اصلاحات حقوقی و تسهیل سرمایه‌گذاری، در بلندمدت نیازمند پایداری و قابلیت پیش‌بینی در اجرای حقوق سرمایه‌گذاران نیز هست.

نقش معاهدات بین‌المللی

اصلاحات داخلی، زمانی بیشترین اثر نهادی را ایجاد می‌کند که همراه با چهارچوبی از تعهدات بین‌المللی باشد. امارات متحده عربی به‌عنوان یکی از فعال‌ترین کشورهای منطقه در پیوستن به نظام‌های بین‌المللی حل اختلاف و حمایت از سرمایه‌گذار، این بُعد را به خوبی تقویت کرده است. در این زمینه، چهار سازوکار اصلی قابل اشاره است:

- کنوانسیون نیویورک ۱۹۵۸ درباره اجرای آرای داوری خارجی (عضویت از ۲۰۰۶) که اجرای آرای داوری بین‌المللی را در محاکم داخلی تضمین می‌کند و اطمینان لازم را برای قراردادهای گردشگری فراهم می‌آورد.
- کنوانسیون واشنگتن (ICSID) (عضویت از ۱۹۸۲) که مسیر داوری بی‌طرف میان دولت و سرمایه‌گذار را ایجاد کرده و اعتماد سرمایه‌گذاران بلندمدت در بخش گردشگری را افزایش داده است.
- شبکه گسترده معاهدات دو جانبه حمایت از سرمایه‌گذاری با بیش از ۹۰ کشور که رفتار منصفانه، حمایت در برابر سلب مالکیت و انتقال آزاد سرمایه را پیش‌بینی می‌کند و امنیت حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی را چندلایه می‌سازد.
- توافق‌نامه‌های اجتناب از مالیات مضاعف که با کاهش هزینه‌های مالیاتی، بازده سرمایه‌گذاری خارجی در پروژه‌های گردشگری را افزایش داده و جذابیت اقتصادی امارات را برای شرکت‌های بین‌المللی تقویت کرده است.

مسیر علی- نهادهای معاهدات و اصلاحات حقوقی در امارات

ترکیب معاهدات بین‌المللی با اصلاحات حقوقی داخلی در امارات، از دو مسیر اصلی بر بهبود محیط کسب‌وکار اثر گذاشته‌اند:

۱. افزایش امنیت و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی: مقررات جدید مالکیت، ریسک سرمایه‌گذاری را کاهش و ثبات محیط قانونی را افزایش داده‌اند.

۲. تقویت اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی: امنیت حقوق مالکیت، موجب افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران و رشد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در گردشگری شده است.

بر این اساس می‌توان زنجیره علی زیر را ترسیم کرد:

اصلاحات حقوقی ← کاهش ریسک ← افزایش اعتماد ← ارتقای مؤلفه‌های نهادی ← بهبود امتیاز زیرشاخص «محیط کسب‌وکار»

مقایسه تطبیقی با ایران

در مقایسه تطبیقی، ایران با وجود قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (۱۳۸۱) و برخی ظرفیت‌های قانونی مناسب، از نظر ادغام در رژیم‌های حقوقی بین‌المللی هنوز در سطح محدودتری قرار دارد. محدودیت مالکیت سرمایه‌گذار خارجی، عدم عضویت ایران در کنوانسیون ICSID و گستره کمتر معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری نسبت به امارات، سبب کاهش اطمینان حقوقی سرمایه‌گذاران خارجی می‌شود.

در حقوق ایران، بر اساس ماده ۵ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی (۱۳۸۱)، اصل بر برخورداری سرمایه‌گذار خارجی از همان حقوق و حمایت‌های سرمایه‌گذاران داخلی است و مالکیت نسبت به سرمایه و منافع آن، پذیرفته شده است. با این حال، این پذیرش مطلق نیست. در خصوص اموال منقول، محدودیت عامی وجود ندارد و تملک در چهارچوب فعالیت مجاز، امکان‌پذیر است، اما در مورد اموال غیرمنقول، به موجب تبصره ماده ۲ همان قانون و مقررات خاص مربوط به تملک اتباع خارجی، مالکیت زمین و املاک با محدودیت‌هایی مواجه بوده، معمولاً مستلزم رعایت شرایط قانونی، اخذ مجوز یا استفاده از سازوکارهایی مانند ثبت شرکت ایرانی است.

بر اساس گزارش «سهولت انجام کسب‌وکار^۱ ۲۰۲۰» بانک جهانی، ایران در شاخص‌های مرتبط با کیفیت و ثبات مقررات محیط کسب‌وکار، عملکردی پایین‌تر از میانگین بسیاری از کشورهای منطقه داشته و از میان ۱۹۰ کشور، در رتبه ۱۲۷ قرار گرفته است. این وضعیت بیانگر چالش‌هایی نظیر پیچیدگی و ناپایداری مقررات در فضای کسب‌وکار است (World Bank, 2020). همچنین گزارش‌های تحلیلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به مشکلات ساختاری نظام مجوزدهی در ایران از جمله تعدد مراجع صدور مجوز، پیچیدگی فرآیندهای اداری و فقدان شفافیت نهادی، اشاره

می‌کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲). افزون بر این، داده‌های گزارش سرمایه‌گذاری جهانی نشان می‌دهد جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران، کمتر از ۲ میلیارد دلار بوده، در حالی که در امارات متحده عربی بیش از ۲۳ میلیارد دلار گزارش شده است که بیانگر تفاوت قابل توجه در جذابیت نهادی و محیط سرمایه‌گذاری دو کشور است (UNCTAD، ۲۰۲۳).

بر اساس داده‌های شاخص TTDI، زیرشاخص «محیط کسب‌وکار» در امارات طی سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۴ مسیری نوسانی اما نسبتاً باثبات را تجربه کرده است. نمره این رکن از ۵/۸۸ در سال ۲۰۱۷، به ۵/۶۳ در سال ۲۰۲۴ رسیده است. مجموعه اصلاحات نهادی امارات در حوزه مالکیت و سرمایه‌گذاری خارجی، همراه با پیوستگی فعال به معاهدات بین‌المللی سرمایه‌گذاری و داوری، ساختار حقوقی محیط کسب‌وکار را شفاف‌تر و کم‌ریسک‌تر کرده است. هم‌زمانی این اصلاحات با روند تثبیت و بهبود امتیاز زیرشاخص محیط کسب‌وکار در شاخص TTDI نشان می‌دهد که تقویت امنیت حقوق مالکیت، کارایی نهادی نظام حل اختلاف و تعهدات حقوقی بین‌المللی، از عوامل حمایت‌کننده توسعه سرمایه‌گذاری و رشد صنعت گردشگری در امارات بوده‌اند.

۲. تحلیل علی- نهادی زیرشاخص «ایمنی و امنیت»

زیرشاخص «ایمنی و امنیت»^۱ یکی دیگر از ارکان اصلی توانمندسازی محیط در شاخص توسعه سفر و گردشگری است و نقش مهمی در تصمیم گردشگران خارجی برای انتخاب مقصد دارد (World Economic Forum, 2024). از منظر حقوق بین‌الملل، حق حیات و حق امنیت شخصی، به عنوان حقوق بنیادین گردشگران، مورد شناسایی قرار گرفته‌اند (نوبهار، ۱۳۹۵: ۶۹؛ پورحسینی، ۱۳۹۷).

بر اساس گزارش رقابت‌پذیری سفر و گردشگری ۲۰۱۹، شاخص ایمنی و امنیت از مؤلفه‌های مختلفی تشکیل شده است. در این پژوهش، سه مؤلفه‌ای بررسی می‌شوند که ارتباط مستقیم با دستگاه حقوقی و نهادی دارند:

(۱) قابلیت اتکا به خدمات پلیس^۲

(۲) شاخص وقوع حملات تروریستی^۳

(۳) نرخ قتل عمد^۴

این سه مؤلفه به‌طور مستقیم بیانگر کیفیت نظام عدالت کیفری، کارایی نهادهای انتظامی و میزان اعتماد گردشگران به ساختار حقوقی کشورها هستند.

1- Safety & Security
2- Reliability of police services
3- Terrorism incidence
4- Homicide rate

الف) قابلیت اتکا به خدمات پلیس

این مؤلفه نشان می‌دهد نیروی پلیس تا چه حد در حفظ نظم، پیشگیری از جرم، مداخله فوری و رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی و گردشگران، قابل اعتماد است. طبق گزارش رقابت‌پذیری سفر و گردشگری ۲۰۱۹، امارات در این مؤلفه نمره ۶.۶ از ۷ و ایران نمره ۳.۹ از ۷ را کسب کرده است (World Economic Forum, 2024).

پشتوانه این امتیاز بالا را می‌توان در ساختار انتظامی نسبتاً تخصصی و قانونمند در امارات جست‌وجو کرد. بر اساس قانون فدرال شماره ۱۲ سال ۱۹۷۶ درباره نیروهای پلیس و امنیت عمومی، هر اماراتی اختیار دارد که متناسب با نیازهای محلی، واحدهای تخصصی پلیس را ایجاد و سازماندهی کند (UAE Federal Law No. 12 of 1976). در همین چهارچوب، امارت‌هایی مانند دبی، ابوظبی و رأس‌الخیمه، واحدهای پلیس گردشگری ایجاد کرده‌اند که وظایفی همچون حضور فعال در مناطق گردشگری، پاسخ‌گویی سریع به شکایات گردشگران، ارائه راهنمایی‌های حقوقی و میانجی‌گری در اختلافات جزئی را بر عهده دارند (Dubai Police, 2019; UAE Ministry of Interior, 2019).

گزارش‌های منتشر شده از سوی وزارت کشور امارات نشان می‌دهد توسعه واحدهای تخصصی پلیس از جمله پلیس گردشگری در فاصله سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹ موجب کاهش شکایات امنیتی گردشگران و بهبود احساس امنیت در مقاصد گردشگری شده است (UAE Ministry of Interior, 2019). این شواهد نشان می‌دهد که بین اصلاحات نهادی و سازمانی در ساختار انتظامی و ارتقای احساس امنیت گردشگران، رابطه‌ای قابل توجه وجود دارد.

زنجیره علی- نهادی:

قانون فدرال ۱۹۷۶/۱۲ ← ایجاد پلیس گردشگری تخصصی ← حضور انتظامی مؤثر ← کاهش ریسک جرم ← افزایش اعتماد گردشگران ← افزایش امتیاز مؤلفه «قابلیت اتکا به خدمات پلیس».

در ایران، نیروی انتظامی مسئول تأمین امنیت گردشگران است، اما نهاد مستقلی با عنوان «پلیس گردشگری» پیش‌بینی نشده و وظایف مرتبط با گردشگران، میان واحدهای عمومی توزیع شده است. این مسئله موجب کاهش تمرکز، کندی پاسخ‌گویی و پایین‌بودن احساس گردشگران خارجی نسبت به قابل اتکا بودن پلیس، شده است.

ب) شاخص وقوع حملات تروریستی

این مؤلفه با استفاده از داده‌های عینی درباره حملات تروریستی، میزان تهدید تروریسم را در یک کشور نشان می‌دهد. امارات طی سال‌های اخیر در اغلب گزارش‌های بین‌المللی، جزء کشورهای کم‌خطر از نظر وقوع اقدامات تروریستی بوده و نمره‌ای نزدیک به سطح بالای شاخص، کسب کرده است.

این وضعیت تا حدی حاصل مجموعه‌ای از سیاست‌های امنیتی پیشگیرانه، توسعه سازوکارهای نظارتی و تشکیل واحدهای تخصصی امنیتی در چهارچوب ساختار قانونی نیروهای پلیس و امنیت عمومی است که بر اساس قانون فدرال

شماره ۱۲ سال ۱۹۷۶ درباره نیروهای پلیس و امنیت عمومی، سازماندهی شده‌اند (UAE Federal Law No. 12 of 1976). افزون بر این، امارات از طریق همکاری با نهادهای امنیتی منطقه‌ای و بین‌المللی و مشارکت در سازوکارهای مقابله با تأمین مالی تروریسم، تلاش کرده است ظرفیت نهادی خود را در حوزه پیشگیری از تهدیدات امنیتی تقویت کند (UAE Ministry of Interior, 2019; Institute for Economics & Peace, 2023). این مجموعه اقدامات نهادی، در مجموع به کاهش خطر وقوع حملات تروریستی و ارتقای احساس امنیت در این کشور، کمک کرده است.

در مقابل، ایران طی دهه گذشته مواردی از حملات تروریستی در مناطق مرزی، اقتصادی و مذهبی را تجربه کرده که بر امتیاز شاخص «وقوع عملیات تروریستی» تأثیر گذاشته است. این تفاوت ساختاری بین دو کشور، نقش مهمی در ایجاد فاصله امتیاز امنیتی آن‌ها دارد.

پ) نرخ قتل عمد

نرخ قتل عمد از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش سطح کلی خشونت و امنیت اجتماعی است و بر احساس عمومی از امنیت مقصد، تأثیر مستقیم دارد. نرخ قتل عمد در امارات ۰/۳ نفر و در ایران ۲/۴ نفر در هر ۱۰۰ هزار نفر گزارش شده است (World Bank, 2020).

در هر دو کشور ایران و امارات متحده عربی، سیاست کیفری در قبال جرم قتل عمد تا حد زیادی متأثر از شریعت اسلامی است و به همین دلیل شدیدترین واکنش‌های کیفری برای این جرم پیش‌بینی شده است. در نظام حقوقی ایران، اصل چهارم و اصل دوازدهم قانون اساسی، بر اسلامی بودن قوانین و ابتنای آن‌ها بر فقه اسلامی تأکید می‌کند. در امارات متحده عربی نیز ماده ۷ قانون اساسی این کشور، اسلام را دین رسمی و شریعت اسلامی را یکی از منابع اصلی قانون‌گذاری معرفی می‌کند.

در چهارچوب این مبانی، در امارات متحده عربی مجازات قتل عمد در بسیاری از موارد می‌تواند اعدام باشد که در قوانین کیفری این کشور پیش‌بینی شده است (UAE Federal Decree Law No. 31 of 2021). در ایران نیز مطابق نهاد قصاص، واکنش کیفری نسبت به قتل عمد، در بالاترین سطح ضمانت اجرای کیفری قرار دارد و امکان اجرای قصاص نفس پیش‌بینی شده است (قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲، ماده ۳۸۱). وجود چنین ضمانت اجرای شدیدی در سیاست کیفری دو کشور، سبب شده است که هر دو در مقایسه با میانگین جهانی، در شاخص‌های مرتبط با نرخ قتل عمد و احساس امنیت عمومی، عملکرد نسبتاً مطلوبی داشته باشند (World Economic Forum, 2019; UNODC, 2023).

با این وجود، امارات سیاست کیفری سخت‌گیرانه را با سازوکارهای نهادی مکمل مانند پلیس گردشگری، ناظرهای امنیتی پیشگیرانه و رویکرد همسو با معاهدات بین‌المللی در حمایت از اتباع خارجی، پیوند داده است. در نظام حقوقی امارات، بنا بر ماده ۴۰ قانون اساسی و رویه‌های عملی، اتباع بیگانه - شامل گردشگران - از حقوق مقرر در معاهدات

بین‌المللی بهره‌مند می‌شوند؛ رویکردی که به دلیل شفافیت و قابلیت پیش‌بینی بالا، سطح احساس امنیت را ارتقا می‌دهد. سلب حقوق مقرر در معاهدات از طریق تصویب قوانین عادی، برخلاف ماده ۴۰ قانون اساسی خواهد بود. در ایران، اگرچه معاهدات در حکم قانونند (ماده ۲ قانون مدنی)، اما در تعارض احتمالی با قانون مؤخر، تفسیرهای مختلفی در دکترین حقوقی وجود دارد. این امر می‌تواند به درجه‌ای از پیش‌بینی‌پذیری کمتر برای اتباع خارجی از جمله گردشگران بینجامد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۵۰-۱۴۹).

جمع‌بندی علی- نهادی رکن ایمنی و امنیت

سه مؤلفه بررسی شده نشان می‌دهند که عملکرد برتر امارات، ناشی از ترکیب سیاست کیفری شدید، نهادسازی انتظامی تخصصی و رویکرد همسو با تعهدات بین‌المللی در حمایت از گردشگران است. این ترکیب ساختاری، باعث کاهش محسوس ریسک جرم، تروریسم و خشونت و در نتیجه، تقویت احساس امنیت گردشگران شده است. البته ارزیابی عملکرد امارات در زیرشاخص «ایمنی و امنیت» باید با تفکیک میان امنیت مقصد گردشگری و ملاحظات ژئوپلیتیک منطقه‌ای صورت گیرد. شاخص TTDI عمدتاً امنیت داخلی، کنترل جرم، میزان خشونت و احساس امنیت گردشگران را اندازه‌گیری می‌کند و مستقیماً مرتبط با ابعاد سیاست خارجی یا ترتیبات امنیتی منطقه‌ای نیست. با این حال، جنگ رمضان نشان داده است که پایداری مزیت‌های حاصل از امنیت برای صنعت گردشگری، در بلندمدت صرفاً به شاخص‌های انتظامی و امنیت داخلی وابسته نیست، بلکه از عواملی همچون ثبات منطقه‌ای، سطح تنش‌های فرامرزی و میزان تاب‌آوری ساختارهای امنیتی کشورها نیز تأثیر می‌پذیرد. از این رو، بهره‌گیری از تجربه امارات در حوزه امنیت گردشگری، باید ناظر بر سازوکارهای حقوقی و نهادی قابل انتقال باشد و نه لزوماً تمامی ابعاد الگوی امنیتی و ژئوپلیتیک این کشور.

الگوی علی- نهادی امارات:

سیاست کیفری سخت + قانون انتظامی ۱۹۷۶/۱۲ + پلیس گردشگری + رویکرد همسو با معاهدات بین‌المللی ← امنیت پایدار ← اعتماد گردشگران ← امتیاز بالا در زیرشاخص ایمنی و امنیت

روند زیرشاخص ایمنی و امنیت در امارات متحده عربی طی سال‌های اخیر نسبتاً باثبات بوده است؛ به گونه‌ای که امتیاز آن از حدود ۶/۶۰ در سال ۲۰۱۷، به حدود ۶/۴۰ در سال ۲۰۲۴ رسیده است. داده‌های گزارش‌های رقابت‌پذیری سفر و گردشگری و نسخه جدید آن یعنی شاخص توسعه سفر و گردشگری، نشان می‌دهد که این کشور در تمام دوره مورد بررسی، در میان کشورهای با سطح بالای امنیت قرار داشته است (جدول ۴ و ۵). افزایش نسبی امتیاز این رکن در فاصله ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ هم‌زمان با تقویت سازوکارهای امنیت گردشگری، توسعه سامانه‌های نظارتی هوشمند و آمادگی

امنیتی برای میزبانی رویدادهای بین‌المللی از جمله نمایشگاه جهانی اکسپو ۲۰۲۰ دبی^۱ رخ داده است (Dubai Police, 2021; UAE Ministry of Interior, 2021)

تداوم ثبات این شاخص در دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۴ نیز نشان دهنده عملکرد نسبتاً پایدار نهادهای امنیتی و انتظامی در حفاظت از گردشگران و مدیریت امنیت مقاصد گردشگری است (جدول ۴).

در مجموع، تجربه امارات حاکی از آن است که تلفیق چهارچوب‌های قانونی سخت‌گیرانه در حوزه نظم عمومی و امنیت با نهادهای اجرایی تخصصی و پاسخگو، می‌تواند به کاهش جرائم علیه گردشگران، تقویت زیرساخت‌های امنیتی و افزایش اعتماد عمومی کمک کند. این ترکیب نهادی، نهایتاً در بهبود یا حفظ امتیاز کشور در زیرشاخص «ایمنی و امنیت» در چهارچوب شاخص توسعه سفر و گردشگری (TTDI) تجلی یافته است (جدول ۲ و ۴).

۳- تحلیل علی- نهادی زیرشاخص «اولویت‌دهی دولت به گردشگری»

بُعد «سیاست‌های گردشگری»^۲ شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها و تصمیمات استراتژیک است که از سوی نهادهای مسئول اتخاذ می‌شوند و بر صنعت گردشگری تأثیر مستقیم دارند. یکی از ارکان اصلی این بُعد، «اولویت‌دهی به سفر و گردشگری»^۳ است (علوی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۷۷). زیرشاخص «اولویت‌دهی به سفر و گردشگری» میزان توجه و حمایت دولت از این بخش را از طریق دو مؤلفه مجزا اما مکمل می‌سنجد:

۱. «اولویت‌دهی دولت به صنعت سفر و گردشگری»^۴ که ارزیابی می‌کند دولت تا چه اندازه گردشگری را در سیاست‌گذاری‌های کلان و برنامه‌های توسعه‌ای، در اولویت قرار داده است.

۲. «هزینه‌های دولتی در بخش گردشگری»^۵ که بُعد مالی حمایت دولت از این بخش را می‌سنجد. از آنجا که مؤلفه دوم بیشتر جنبه مالی دارد و ارتباط مستقیمی با نظام حقوقی و نهادی ندارد، در اینجا صرفاً به تحلیل مؤلفه نخست پرداخته می‌شود.

از منظر علی- نهادی، عملکرد امارات در این زیرشاخص را باید در بستر تحولات حقوقی و ساختاری این کشور تبیین کرد. اولویت‌دهی امارات متحده به گردشگری، در عمل و اسناد بالادستی ظهور و بروز یافته است. گردشگری در نظام اداری امارات متحده به عنوان یک معاونت فرعی در مجموعه وزارت اقتصاد قرار گرفته بود که نشان دهنده عدم توجه شایسته به گردشگری بود. اما در سال ۲۰۰۸ قانونگذار اقدام به ایجاد «شورای ملی گردشگری و آثار باستانی»^۶ نمود. (قانون فدرال رقم ۶ بانشاء مجلس وطنی للسياحه و الآثار، ۲۰۰۸) این شورا در سطح وزیران و مسئولان عالی رتبه،

1- Expo 2020 Dubai

2- T&T Policy

3- Prioritization of Travel & Tourism

4- Government Prioritization of the T&T Industry

5- T&T Government Expenditure

۶. مجلس وطنی للسياحه و الآثار

فعالیت می‌کند. ایجاد چنین شورایی، نشان از توجه جدی‌تر به گردشگری دارد. این شورا در راستای اولویت‌دهی به گردشگری، اقدامات جدی انجام داده است از جمله:

۱. عضویت در سازمان گردشگری جهانی در سال ۲۰۱۳ و سازمان گردشگری عربی
 ۲. تدوین «منشور ملی گردشگری»^۱ به عنوان سیاست عمومی در حوزه گردشگری در سال ۲۰۲۴
 ۳. تبلیغات بین‌المللی از جمله برگزاری کارگاه‌های تبلیغاتی در کشورهای مختلف
 ۴. برگزاری دوره راهنمای گردشگری با عنوان «بازدید از امارات» در کنفرانس بازار سفر عربی ۲۰۱۶.
- این مجموعه اصلاحات و اقدامات بیانگر آن است که امارات، برخلاف سادگی ظاهری ساختار اداری، اما در سطح عالی حکمرانی، گردشگری را به عنوان یک «سیاست عمومی فعال و هماهنگ» در اولویت قرار داده است.
- در چنین چهارچوبی، دولت توانسته است هم‌زمان از ابزارهای نرم سیاست‌گذاری مانند تبلیغات بین‌المللی، برندسازی مقصد و دیپلماسی گردشگری، و نیز ابزارهای سخت حکمرانی از جمله تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری زیرساختی و برنامه‌های توسعه‌ای، بهره‌گیرد. ترکیب این ابزارها در قالب یک ساختار نهادی هماهنگ، به افزایش توجه عملی دولت به بخش گردشگری انجامیده و در عملکرد امارات در شاخص‌های بین‌المللی رقابت‌پذیری گردشگری، تبلور یافته است (جدول ۲).

در این چهارچوب می‌توان زنجیره علی- نهادی این روند را چنین خلاصه کرد:

ایجاد نهاد عالی گردشگری در سطح ملی (قانون فدرال شماره ۶، ۲۰۰۸) + عضویت فعال در نهادهای بین‌المللی + تدوین اسناد راهبردی و منشور ملی گردشگری ۲۰۲۴ + اجرای سیاست‌های تبلیغی و آموزشی ← افزایش انسجام حکمرانی گردشگری ← تقویت توجه عملی دولت به گردشگری ← ارتقای عملکرد امارات در زیرشاخص «اولویت‌دهی دولت به سفر و گردشگری» در شاخص TTDI.

مطابق داده‌های شاخص توسعه سفر و گردشگری، زیرشاخص «اولویت‌دهی دولت به گردشگری» در امارات پس از کاهش نسبی در سال ۲۰۱۹، در فاصله ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ افزایش قابل توجهی را تجربه کرده و از حدود ۴/۷۰ به ۶/۲۰ رسیده است؛ افزایشی که با تقویت سیاست‌های تنوع‌بخشی اقتصادی، فعال‌تر شدن نهادهای سیاست‌گذار گردشگری و توسعه برنامه‌های ملی در همین دوره، هم‌زمان بوده است (جدول ۲و۴). هرچند امتیاز این زیرشاخص در گزارش ۲۰۲۴ اندکی کاهش یافته، اما همچنان بالاتر از سطح سال ۲۰۱۷ باقی مانده که نشان‌دهنده تداوم توجه نهادی دولت به این بخش است (جدول ۲). بر این اساس، عملکرد امارات در این زیرشاخص را می‌توان حاصل مجموعه‌ای از تصمیمات سطح عالی، هماهنگی نهادی و سیاست‌گذاری توسعه‌گرا دانست.

در مقایسه تطبیقی با ایران، هرچند هر دو کشور در رتبه‌بندی جهانی این زیرشاخص در وضعیت میانی قرار دارند، تفاوت در روند عملکرد را می‌توان تا حدی ناشی از تفاوت در سطح انسجام نهادی و سازوکارهای حکمرانی دانست.

امارات با ایجاد شورای ملی گردشگری و آثار باستانی، عضویت فعال در نهادهای بین‌المللی و تدوین سیاست‌های ملی، ساختاری نسبتاً هماهنگ برای هدایت توسعه گردشگری ایجاد کرده است. اما در ایران، گردشگری در اسناد بالادستی به‌خوبی مورد توجه قرار نگرفته و در سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، به‌عنوان یکی از حوزه‌های دارای ظرفیت رشد اقتصادی و اشتغال، ذکر شده است. (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۴).

همچنین در برنامه‌های توسعه، سیاست‌هایی مانند توسعه زیرساخت‌های گردشگری، تسهیل سرمایه‌گذاری و افزایش تعداد گردشگران خارجی، مورد توجه قرار گرفته است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶). در اسناد راهبردی این حوزه نیز از جمله چشم‌انداز توسعه گردشگری ایران، ارتقای جایگاه کشور در بازار گردشگری منطقه و جذب حدود ۲۰ میلیون گردشگر خارجی تا افق ۱۴۰۴، هدف‌گذاری شده است (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ۱۳۹۹). با این حال، برخی گزارش‌های بین‌المللی به نبود سازوکار فراوزارتی منسجم برای هماهنگی سیاست‌های گردشگری در ایران اشاره کرده‌اند که می‌تواند موجب پراکندگی نهادی در سطح تصمیم‌گیری و تفاوت در میزان اولویت‌گذاری عملی دولت در مقایسه با برخی کشورها از جمله امارات گردد (UNWTO, 2022).

در مجموع، هم‌زمانی اجرای برنامه‌های راهبردی گردشگری و افزایش حمایت‌های دولتی از این بخش با بهبود امتیاز زیرشاخص «اولویت‌دهی دولت به گردشگری» نشان می‌دهد که حمایت نهادی دولت امارات از گردشگری، در قالب سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و برنامه‌های توسعه‌ای نسبتاً پایدار، نهادینه شده و این امر به تقویت پیوند میان ساختار حکمرانی و رقابت‌پذیری گردشگری این کشور، کمک کرده است.

۴- تحلیل علی- نهادی زیرشاخص «باز بودن بین‌المللی»

رکن «باز بودن کشور برای سفر و گردشگری»، بخشی از بُعد سیاست‌های گردشگری در شاخص توسعه سفر و گردشگری (TTDI) است و میزان آمادگی کشور برای تعامل گردشگری فرامرزی را نشان می‌دهد (علوی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۷۷). بر اساس گزارش ۲۰۱۹ مجمع جهانی اقتصاد، زیرشاخص «باز بودن بین‌المللی» سه مؤلفه عینی را اندازه‌گیری می‌کند:

۱. الزامات ویزا^۱

۲. گشودگی توافق‌نامه‌های دوجانبه خدمات هوایی^۲

۳. تعداد توافق‌نامه‌های تجارت منطقه‌ای لازم‌الاجرا^۳

این سه مؤلفه به ترتیب، سهولت ورود افراد، درجه رقابت در بازار حمل و نقل هوایی، و میزان ادغام اقتصادی منطقه‌ای را می‌سنجند و تصویری نهادی از آمادگی کشور برای تعامل با گردشگری بین‌المللی، ارائه می‌کنند.

1- Visa requirements

2- Openness of bilateral Air Service Agreements

3- Number of regional trade agreements in force

۱. الزامات ویزا و نظام ورود اتباع خارجی

از منظر حقوقی، باز بودن بین‌المللی با حق ورود گردشگر و حق آزادی رفت و آمد ارتباط دارد؛ حقی که اسناد بین‌المللی نیز به آن اشاره کرده‌اند (سرپاسی، ۱۳۹۶). قانون فدرال «ورود و اقامت اتباع خارجی» (۲۰۲۱) در ماده ۴، الزامات اصلی ورود را بیان می‌کند:

داشتن گذرنامه معتبر، دریافت ویزای معتبر، ورود از مبادی رسمی و رعایت شرایطی که در آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود (قانون فدرال فی شأن دخول و اقامت الأجانب، ۲۰۲۱).

نکته کلیدی در بند «ت» ماده ۴ است که به دولت اجازه می‌دهد شروط جدیدی برای ورود وضع کند؛ امکانی که سطحی از انعطاف‌پذیری قانونی را فراهم می‌کند اما اختیار گسترده‌ای نیز به مرجع اجرایی برای تحدید میزان گشودگی، می‌دهد.

این اختیار در آیین‌نامه اجرایی ۲۰۲۲ نیز تقویت شده است؛ به‌ویژه در بند ۵ ماده ۲ که الزام «داشتن بلیت رفت و برگشت» را به‌عنوان شرط ورود گردشگران مقرر کرده است (قرار مجلس الوزراء بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون بشأن دخول و إقامة الأجانب، ۲۰۲۲، المادة ۲). وجود چنین شروط اضافی، به‌روشنی نشان دهنده اتخاذ سیاست «باز بودن مشروط» است. افزون بر این، اهمیت بند «ت» ماده ۴ صرفاً در شروط فعلی ورود خلاصه نمی‌شود، بلکه در اعطای اختیار گسترده به مرجع اجرایی برای افزودن شرایط جدید نیز قابل مشاهده است. از منظر حقوقی، هرچه امکان تغییر شرایط ورود از طریق مقررات اجرایی گسترده‌تر باشد، میزان پیش‌بینی‌پذیری نظام روادید برای متقاضیان و فعالان صنعت گردشگری، کاهش می‌یابد. بر این اساس، ساختار حقوقی ورود اتباع خارجی در امارات را نمی‌توان مصداق «باز بودن مطلق» دانست، بلکه این نظام بر مبنای الگویی از «گشودگی مدیریت شده» استوار است که در آن تسهیل ورود گردشگران با حفظ اختیارات نظارتی و کنترلی دولت، همراه شده است. این ویژگی، می‌تواند تبیین‌کننده آن باشد که چرا امارات با وجود عملکرد مطلوب در جذب گردشگران بین‌المللی، در مؤلفه باز بودن ویزایی، به بالاترین سطوح شاخص دست نیافته است.

ساختار حقوقی - اجرایی امارات در حوزه ورود و تعاملات فرامرزی را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد:

قواعد الزام‌آور قانونی (ماده ۴ قانون اقامت)

اختیار گسترده برای افزودن شروط جدید (آیین‌نامه ۲۰۲۲)

← سختگیری نسبی در ورود اتباع خارجی

وجود نظام نظارتی امنیتی

← کاهش امتیاز گشودگی ویزا

این الگو نوعی باز بودن و گشایش مدیریت شده ایجاد می‌کند؛ ساختاری که ضمن تسهیل گردشگری، کنترل حاکمیتی را بر ورود اتباع خارجی حفظ می‌نماید. نتیجه آن، کارآمدی در جذب گردشگر همراه با محدود شدن نمره در

این شاخص است. این امتیاز، بیانگر نظامی است که ورود گردشگران را تسهیل می‌کند اما همچنان کنترل اداری و نظارت امنیتی بالایی را حفظ کرده است. از نظر تطبیقی، بسیاری از کشورهای اسلامی به دلیل الگوهای مشابه نظارتی، از سطح بالایی از گشودگی برخوردار نیستند. امارات هم از این قاعده مستثنا نیست (اکبری و همکاران، ۱۴۰۱: ۴).

۲. توافق‌نامه‌های دوجانبه خدمات هوایی

در امارات متحده عربی، توسعه ارتباطات هوایی بر پایه یک پشتوانه حقوقی مشخص، شکل گرفته است. قانون فدرال شماره ۲۰ سال ۱۹۹۱ درباره هواپیمایی کشوری، به‌ویژه ماده ۹، اختیار انعقاد موافقت‌نامه‌های خدمات هوایی را به نهادهای ذی‌ربط دولتی واگذار کرده و از این طریق، مبنای حقوقی گسترش روابط هوایی بین‌المللی را فراهم ساخته است (UAE Federal Law No. 20 of 1991, Art. 9). در نتیجه این چهارچوب قانونی، امارات توانسته است شبکه گسترده‌ای از همکاری‌های هوانوردی بین‌المللی ایجاد کند؛ به‌گونه‌ای که بر اساس گزارش رسمی وزارت اقتصاد امارات، این کشور تا پایان سال ۲۰۲۳ دارای ۱۰۶ موافقت‌نامه فعال خدمات هوایی بوده است (UAE Ministry of Economy, 2023).

گسترش این موافقت‌نامه‌ها، از منظر نهادی صرفاً یک اقدام فنی در حوزه حمل‌ونقل هوایی نیست، بلکه بخشی از سازوکار حکمرانی تسهیل‌گر گردشگری، به شمار می‌رود. افزایش تعداد توافق‌نامه‌های خدمات هوایی، با تقویت رقابت میان شرکت‌های هواپیمایی، افزایش تعداد پروازهای مستقیم، کاهش نسبی هزینه سفر و بهبود سطح دسترسی بین‌المللی، به ارتقای ارتباطات هوایی امارات کمک کرده است. از این رو، می‌توان این متغیر را یکی از مهم‌ترین عوامل نهادی مؤثر بر بهبود مؤلفه «گشودگی موافقت‌نامه‌های دوجانبه خدمات هوایی» در ارزیابی‌های بین‌المللی دانست.

از منظر تحلیلی، رابطه علی در این حوزه را می‌توان چنین صورت‌بندی کرد: ایجاد بستر حقوقی برای انعقاد موافقت‌نامه‌های خدمات هوایی ← گسترش توافق‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه ← افزایش رقابت و ارتباطات هوایی بین‌المللی ← بهبود مؤلفه گشودگی موافقت‌نامه‌های دوجانبه خدمات هوایی ← تقویت نمره امارات در شاخص باز بودن بین‌المللی.

به این ترتیب، سیاست حقوقی و تنظیم‌گری در حوزه هواپیمایی را می‌توان یکی از مصادیق روشن پیوند میان اصلاحات نهادی و بهبود عملکرد گردشگری در امارات، به شمار آورد.

۳. توافق‌نامه‌های تجارت منطقه‌ای

مؤلفه سوم «باز بودن بین‌المللی» به میزان مشارکت کشور در شبکه توافق‌نامه‌های تجاری منطقه‌ای و بین‌المللی اشاره دارد. چهارچوب حقوقی امارات متحده عربی در این حوزه تا حد زیادی بر مبنای تعهدات این کشور در قالب شورای همکاری خلیج فارس (GCC) و نیز سیاست‌های ملی مرتبط با توسعه تجارت خارجی، شکل گرفته است. منشور شورای

همکاری خلیج فارس که در سال ۱۹۸۱ به تصویب رسید، زمینه همکاری اقتصادی، ایجاد بازار مشترک و هماهنگی سیاست‌های تجاری میان کشورهای عضو را فراهم کرده، یکی از مهم‌ترین بسترهای حقوقی برای مشارکت امارات در فرآیندهای یکپارچگی اقتصادی منطقه‌ای به شمار می‌رود (Gulf Cooperation Council, 1981). افزون بر این، دولت امارات از طریق مصوبات هیئت وزیران و سیاست‌های تجاری ملی، توسعه توافقی‌نامه‌های تجارت آزاد و همکاری‌های اقتصادی دوجانبه با شرکای تجاری مختلف را دنبال کرده است (UAE Ministry of Economy, 2023).

مقایسه تطبیقی با ایران

قوانین ایران در حوزه ورود اتباع خارجی عمدتاً بر پایه قانون ورود و اقامت اتباع خارجه مصوب ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن، استوار است؛ چهارچوبی که در عمل، رویکردی غالباً امنیت‌محور دارد و از حیث انعطاف‌پذیری در صدور روایید گردشگری، توسعه توافقی‌نامه‌های خدمات هوایی و تسهیل جابجایی بین‌المللی، محدودتر از الگوی امارات عمل می‌کند. پیامد این ساختار، تداوم محدودیت‌های اجرایی، تأخیرهای اداری و ضعف نسبی در ارتباطات حمل‌ونقل هوایی بین‌المللی است که نهایتاً در عملکرد ایران در زیرشاخص «باز بودن بین‌المللی» بازتاب یافته و به کسب رتبه‌ای به مراتب پایین‌تر از امارات، انجامیده است (جدول ۳ و ۵).

در مقابل، امارات طی سال‌های اخیر با اتکا به مجموعه‌ای از اصلاحات حقوقی و نهادی، از جمله توسعه سیاست‌های ویزای الکترونیک، انعقاد توافقی‌نامه‌های خدمات هوایی، گسترش همکاری‌های تجاری و تقویت شبکه حمل‌ونقل هوایی، توانسته است روندی افزایشی در زیرشاخص «باز بودن بین‌المللی» ثبت کند؛ به‌طوری‌که امتیاز این زیرشاخص از ۲۰۹۰ در سال ۲۰۱۷ به ۵۰۶۷ در سال ۲۰۲۴ رسیده است (جدول ۲ و ۴). این روند نشان می‌دهد که نظم حقوقی امارات در حوزه تعاملات فرامرزی، بر الگوی تسهیل‌گری مدیریت شده، استوار بوده است؛ الگویی که از طریق مقررات ویزا، توافقی‌نامه‌های هوایی و سازوکارهای تجارت منطقه‌ای، در جهت افزایش ورود گردشگران و تقویت پیوند کشور با اقتصاد جهانی گردشگری، عمل کرده است (World Economic Forum, 2024).

هم‌زمانی اجرای این اصلاحات نهادی با بهبود نمرات امارات در زیرشاخص‌های منتخب TTDI، اگرچه به‌تنهایی دلالت بر رابطه علی‌قطعی ندارد، اما قرینه‌ای توصیفی و منسجم برای پشتیبانی از تبیین نهادی این پژوهش، فراهم می‌آورد (جدول ۲ و ۴).

ملاحظات انتقادی در بهره‌گیری از تجربه امارات

اگرچه داده‌های TTDI نشان‌دهنده هم‌زمانی اصلاحات حقوقی با تغییرات مثبت در برخی زیرشاخص‌هاست، اما تفسیر این هم‌زمانی به‌عنوان «موفقیت پایدار»، نیازمند احتیاط است.

نخست، بهبود نمرات در زیرشاخص‌هایی مانند «ایمنی و امنیت» و «باز بودن بین‌المللی» تا حد زیادی به ثبات ژئوپلیتیک و سرمایه‌گذاری خارجی وابسته است که هر دو در معرض تغییرات سریع سیاسی قرار دارند. اقدامات تبعیض‌آمیز امارات علیه اتباع ایرانی در بحران‌های اخیر و لغو برخی مجوزهای اقامتی، نشان داد که مزیت‌های حقوقی این کشور، در عمل، مشروط به محاسبات سیاسی فرامنطقه‌ای است و نمی‌تواند الگویی قابل اطمینان برای کشورهای با رویکرد مستقل و مقاومت‌محور باشد.

دوم، ساختار حقوقی امارات برای جذب سرمایه‌گذار خارجی طراحی شده و وابستگی شدیدی به نظام بین‌المللی دارد که با الزامات اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران همخوانی کامل ندارد. سوم، در زیرشاخص «اولویت‌دهی دولت»، علی‌رغم ایجاد شورای ملی گردشگری، همچنان گردشگری در سطح معاونت وزارت اقتصاد قرار دارد که حاکی از عدم استقلال نهادی و خطر تغییر اولویت‌ها با تغییر دولت، است. بنابراین، رویکرد مقاله استفاده گزینشی و بومی شده از برخی راهکارهای حقوقی (مانند تسهیل روادید یا ایجاد پلیس تخصصی) است و نه پذیرش کلان‌الگوی حکمرانی امارات.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یافته‌های این مطالعه نشان داد که تفاوت عملکرد ایران و امارات متحده عربی در شاخص‌های منتخب (TTDI) بیش از آنکه ناشی از تفاوت‌های صرفاً اقتصادی یا زیرساختی باشد، ریشه در الگوهای متمایز حکمرانی و نظم حقوقی گردشگری دارد. بررسی تطبیقی چهار زیرشاخص منتخب نشان داد که امارات در سه مؤلفه «ایمنی و امنیت»، «اولویت‌دهی دولت» و به‌ویژه «باز بودن بین‌المللی» روندی رو به رشد را تجربه کرده و این روند، با اصلاحات نهادی، ثبات مقررات و تقویت همکاری‌های بین‌المللی، هم‌زمان بوده است (جدول ۴). هرچند در «محیط کسب‌وکار» نوساناتی دیده می‌شود، اما برآیند حرکت نیز با بهبود تدریجی چهارچوب‌های حقوقی، هم‌راستا است.

در مقابل، ساختار حقوقی ایران در حوزه‌هایی مانند ورود اتباع خارجی، سرمایه‌گذاری گردشگری و تنظیم روابط فرامرزی، همچنان با محدودیت‌ها، پراکندگی نهادی و ضعف در استفاده از ابزارهای حقوق بین‌الملل، مواجه است. این وضعیت، در کنار موانع بیرونی، مانع تبدیل ظرفیت‌های بالقوه به مزیت رقابتی شده و شکاف میان توان داخلی و جایگاه بین‌المللی گردشگری ایران را حفظ کرده است.

با این حال، بهره‌گیری از تجربه امارات متحده عربی نیازمند نگاهی انتقادی و گزینشی است. هرچند بخشی از موفقیت این کشور در ارتقای شاخص‌های توسعه گردشگری، با اصلاحات حقوقی، ثبات مقررات و کارآمدی نهادی مرتبط است، اما ارزیابی این تجربه را نباید از زمینه‌های سیاسی، امنیتی و ژئوپلیتیک آن جدا نمود. تحولات منطقه‌ای سال‌های اخیر و تجاوز آمریکا و اسرائیل به ایران، نشان داده است که میان دستاوردهای توسعه‌ای و برخی جهت‌گیری‌های سیاست خارجی این کشور، تمایز وجود دارد و الگوی توسعه گردشگری امارات را نمی‌توان به صورت

یک بسته کامل و بدون ملاحظه اقتضائات ملی سایر کشورها، اقتباس کرد. بر این اساس، استفاده از تجربیات موفق امارات برای ایران باید در چهارچوب حفظ استقلال تصمیم‌گیری، صیانت از منافع ملی و ملاحظات امنیتی جمهوری اسلامی ایران صورت گیرد و صرفاً ناظر بر سازوکارهای حقوقی و نهادی قابل انتقال باشد. توسعه گردشگری در چهارچوب یک نظام سیاسی که در امور استراتژیک خود، به جای تکیه بر توانمندی‌ها و ظرفیت‌های ذاتی، چشم به عوامل و پشتیبانی‌های بیرونی دارد، نمی‌تواند مصداق توسعه پایدار و الگوی مناسبی برای پیروی مطلق باشد.

بر این اساس، نتیجه‌گیری اصلی مقاله آن است که اصلاح حقوق گردشگری در ایران باید از سطح مقررات جزئی فراتر رود و به بازآرایی نهادی و تقویت همکاری‌های بین‌المللی برسد. در این چهارچوب، سه محور اصلاحی اهمیت ویژه دارد: ارتقای جایگاه گردشگری در اسناد راهبردی و برنامه‌های توسعه، اصلاح محدودیت‌های تملک برای سرمایه‌گذاران خارجی در پهنه‌های مشخص گردشگری، و ایجاد نهادهای تخصصی انتظامی و حمایتی برای ارتقای امنیت و کیفیت تجربه گردشگران.

در این راستا، سه پیشنهاد ارائه می‌گردد:

✓ پیشنهاد اول: درج حکم الزام‌آور همکاری‌های بین‌المللی در برنامه توسعه

پیشرفت امارات در شاخص «باز بودن بین‌المللی» نشان می‌دهد که معاهدات روادید، خدمات هوایی، همکاری‌های کنسولی و سرمایه‌گذاری، نقشی اساسی در تسهیل ورود گردشگران دارند. فقدان چنین چهارچوبی در ایران، یکی از شکاف‌های اصلی توسعه گردشگری است.

❖ متن پیشنهادی برای درج در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه:

«دولت مکلف است در طول اجرای برنامه، به منظور تسهیل ورود گردشگران، نسبت به انعقاد، بازنگری و اجرای موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه در حوزه‌های تسهیل روادید، حمل‌ونقل هوایی، سرمایه‌گذاری، همکاری‌های کنسولی و بازاریابی بین‌المللی اقدام کرده، گزارش سالانه عملکرد خود را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

✓ پیشنهاد دوم: اصلاح تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی

محدودیت شدید تملک اموال غیرمنقول برای اتباع خارجی، یکی از موانع اصلی جذب سرمایه‌گذاری گردشگری در ایران است. اصلاح محدود و هدفمند این قانون، می‌تواند امکان توسعه پروژه‌های گردشگری در پهنه‌های مشخص را فراهم کند، بدون آنکه ملاحظات حاکمیتی نادیده گرفته شود.

❖ متن پیشنهادی ماده اصلاحی:

«ماده واحده - تبصره ماده ۲ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، به شرح زیر اصلاح می‌شود:

سرمایه‌گذاران خارجی مجازند در چهارچوب مقررات این قانون و با رعایت مصالح و امنیت ملی، در مناطق ویژه گردشگری، مناطق آزاد تجاری — صنعتی و مناطق معین‌شده توسط هیأت وزیران، نسبت به تملک اموال غیرمنقول به منظور ایجاد، توسعه یا بهره‌برداری از تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری، اقدام نمایند. حدود و ضوابط مربوط، از جمله نقشه مناطق و نحوه نظارت، بنا بر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف شش ماه توسط وزارت میراث فرهنگی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تهیه می‌گردد و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره: تملک موضوع این ماده، ایجاد حق اقامت، تابعیت یا حقوق سیاسی نمی‌نماید.»

✓ پیشنهاد سوم: ایجاد «پلیس گردشگری» با الحاق تبصره به ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۶۹

نبود یک واحد انتظامی تخصصی برای رسیدگی سریع، حرفه‌ای و چندزبانه به امور گردشگران، یکی از شکاف‌های مهم امنیت گردشگری در ایران است. کشورهای موفق در گردشگری، این نهاد را ایجاد کرده‌اند و اثر آن در افزایش امنیت و اعتماد گردشگران، مشهود است.

❖ متن پیشنهادی برای الحاق به ماده ۴:

«تبصره: به منظور تأمین امنیت گردشگران و رسیدگی تخصصی، سریع و مؤثر به جرائم علیه گردشگران یا جرائم ارتكابی توسط آنان، واحد تخصصی «پلیس گردشگری» در ساختار نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود. این واحد با هماهنگی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وزارت امور خارجه و مراجع قضایی، وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

۱. ارائه خدمات انتظامی و حمایتی به گردشگران
۲. برخورد تخصصی با جرائم علیه گردشگران و جرائم ارتكابی توسط آنان
۳. آموزش و به کارگیری نیروهای مسلط به زبان‌های خارجی
۴. همکاری با دفاتر خدمات مسافرتی، واحدهای اقامتی و مراکز ارائه خدمات گردشگری
۵. ثبت، تحلیل و پایش وضعیت امنیت گردشگری و ارائه گزارش سالانه به وزارتخانه‌های ذی ربط.»

منابع

- اکبری، مجید؛ بوستان‌احمدی، وحید؛ انصاری، معصومه؛ سهرابی، وحید. (۱۴۰۱). «سنجش جایگاه کشورهای اسلامی از نظر شاخص‌های توسعه جهانی سفر و گردشگری با استفاده از روش ماباک (MABAC)». *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۱۲(۴۵)، ۱-۱۸.
- پورحسینی، جواد. (۱۳۹۷). «گردشگری سلامت در حقوق بین‌الملل و اسلام»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه مفید، قم.
- داراب‌پور، مهرباب؛ سیفی زیناب، غلام‌علی؛ داراب‌پور، محمد. (۱۳۹۸). «حقوق گردشگری بین‌المللی»، *گنج دانش*، تهران.

- سرباسی، آرش. (۱۳۹۶). «جایگاه حقوقی گردشگر در نظام بین الملل و اسلام»، *پایان نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه شهید بهشتی.
- شربتی، اکبر. (۱۳۹۴). «بررسی نقش گردشگری در توسعه اقتصادی استان گلستان»، *آمایش جغرافیایی فضا*، ۱۵(۵)، ۴۳-۵۹.
- علوی، سعیده؛ نظم فر، حسین؛ حسن زاده، محمد. (۱۴۰۱). «تحلیل توسعه گردشگری ایران در مقایسه با رقبای سند چشم انداز ۱۴۰۴»، *فصلنامه جغرافیا و مطالعات محیط*، ۱۱(۴۲)، ۱۸۹-۱۷۱.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۲). «مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران» (چاپ ۸۶). تهران، شرکت سهامی انتشار.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۱). قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۱۰). قانون راجع به تملک اموال غیر منقول اتباع خارجی.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۰۷). قانون مدنی.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۲). قانون مجازات اسلامی.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰). تهران، روزنامه رسمی.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). «بررسی چالش های نظام مجوز دهی و محیط کسب و کار در ایران»، تهران، مرکز پژوهش های مجلس.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). «گزارش های تحلیلی اصلاح نظام مجوزها و محیط کسب و کار»، تهران، مرکز پژوهش ها.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام. (۱۳۸۴). «سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴»، تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- نوبهار، رحیم. (۱۳۹۵). حقوق جهانگردان غیرمسلمان در کشورهای اسلامی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی. (۱۳۹۹). «چشم انداز و برنامه های توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران»، تهران، وزارت میراث فرهنگی.
- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة. (۱۹۷۱).
- قرار مجلس الوزراء بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون دخول وإقامة الأجانب. (۲۰۲۲).
- قانون اتحادي رقم ۶ لسنة ۲۰۰۸ بشأن إنشاء المجلس الوطني للسياحة والآثار.
- قانون اتحادي بشأن دخول وإقامة الأجانب. (۲۰۲۱).
- وزارة الاقتصاد. (n.d). التنقل و المواصلات.
- <https://www.moec.gov.ae/transportation-and-mobility>
- وزارة الخارجية. (n.d). حقائق و أرقام.
- <https://www.mofa.gov.ae/ar-ae/missions/sao-paulo/the-uae/facts-and-figures>
- وزارة العدل. (n.d). الاتفاقات الدولية.
- <https://elaws.moj.gov.ae/ArabicInternationalTreaties.aspx?val=AI>
- Crotti, P., & Misrahi, T. (2015). «The Travel & Tourism Competitiveness Report ».2015 *World Economic Forum*.
- Dubai Police. (2019). «Tourist Police Department Services and Initiatives». Dubai Police HQ.
- Dubai Police. (2021). «Smart Security and Tourist Safety Initiatives». *Dubai Police HQ*.
- Institute for Economics & Peace. (2023). «Global Terrorism Index 2023».
- Ministry of Cabinet Affairs. (n.d.). «Travel & Tourism Competitiveness Report by WEF».
- <https://fcsc.gov.ae/en-us/Pages/Competitiveness/Reports/Travel-&-Tourism-Competitiveness-Report-by-WEF.aspx>
- Ministry of Economy. (n.d.). «Tourism».

<https://www.moec.gov.ae/explore-the-uae>

- UAE Ministry of Economy. (2023). «Annual Report: Air Services Agreements Data». Abu Dhabi: Ministry of Economy, United Arab Emirates.
- UAE Ministry of Interior. (2021). «Annual Statistical Report». Abu Dhabi.
- UNCTAD. (2023). «World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All».
- UNCTADstat. (2023). «Foreign Direct Investment Inflows». *United Nations*.
- UNODC. (2023). «Global Study on Homicide». *United Nations Office on Drugs and Crime*.
- United Arab Emirates. (1976). «Federal Law No. 12 of 1976 Concerning Police and Public Security Forces».
- United Arab Emirates. (2015). «Federal Law No. 2 of 2015 on Commercial Companies». Official Gazette.
- United Arab Emirates. (2018). «Federal Law No. 19 of 2018 on Foreign Direct Investment». Abu Dhabi: UAE Government.
- United Arab Emirates. (2020). «Federal Decree-Law No. 26 of 2020 Amending Federal Law No. 2 of 2015 on Commercial Companies».
- United Arab Emirates. (2021). «Federal Decree-Law No. 32 of 2021 on Commercial Companies».
- UNWTO. (2022). «Tourism Governance and Policy Frameworks».
- World Bank. (2020). «Doing Business 2020».
- World Economic Forum. (2017). «The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017». *Geneva*.
- World Economic Forum. (2019). «The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point». *Geneva*.
- World Economic Forum. (2022). «Travel & Tourism Development Index ».2021 *World Economic Forum*.
- World Economic Forum. (2024). «Travel & Tourism Development Index 2024: Travel and Tourism at a Turning Point». *Geneva*.

Analysis of tourism development indicators in the legal system of the United Arab Emirates

The present research has been conducted with the aim of analyzing the indicators of tourism development within the legal system of the United Arab Emirates. Choosing a descriptive–analytical method, the article outlines the status and statistical data of the UAE in relation to tourism development indicators. Thereafter, the legal framework governing these indicators is examined, and the influence of the legal system on the country's ranking in such indices is analyzed. International treaties occupy a significant position within the UAE's legal system. Consequently, foreign tourism has been removed from the constraints and challenges of domestic legislation and has instead been situated within the scope of international treaties. As a result, the legal framework for tourism has performed effectively in the domains of international relations and international promotion. Within the sphere of administrative law in the UAE, tourism falls under the jurisdiction of the Ministry of Economy and is primarily focused on foreign currency revenues. The UAE's legal system, in the field of tourism economics, has adopted a facilitative approach, placing emphasis on management and implementation through the formulation of a national vision for tourism. This, in turn, has played a significant role in enhancing the indicators of tourism development.

Keywords:

Tourism Development; Legal System of the United Arab Emirates; International Treaties