

بررسی نحوه برخورد عوامل شهرداری
با سدمعبر و مشاغل دستفروشی
(موضوع تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری)

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

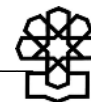
کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۳۹۰۶

مهرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	بستر قانونی حقوق افراد و نقش‌های سازمانی
۷.....	ساختارهای مرتبط
۹.....	مباحث قابل طرح
۱۴.....	بررسی ابعاد قانونی برخورد مأموران و عوامل شهرداری
۱۶.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۱۹.....	منابع و مآخذ



بررسی نحوه برخورد عوامل شهرداری
با سدمعبر و مشاغل دستفروشی
(موضوع تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری)

چکیده

این گزارش به قوانین و مقررات و همچنین الزامات عملکردی ساختارهای مرتبط با پدیده دستفروشی و دوره‌گردی (برای فروش یا خرید اجناس و کالاها) پرداخته است، در این راستا گاهی خشونت عاملین اجرایی شهرداری موجب بروز حوادث جانی شده است، اما این برخوردها بدون در نظر گرفتن سلسله قوانینی که دربردارنده حقوق فردی و اجتماعی یک فرد در جامعه می‌شود، غیرقانونی می‌باشد و هیچ یک از مأموران شهرداری، طبق قانون نمی‌تواند رفتاری قهری، خشن و یا همراه با ضبط و توقیف اموال و یا جریمه فعالان این حوزه را داشته باشد. از این روی ضرورت دارد تا مسئله دستفروشی به‌عنوان یک معلول و براساس برنامه خاص و جامع و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مرتبط و سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی، مورد بررسی قرار گیرد و تمهیداتی اتخاذ و اجرایی شود که بتواند تأمین‌کننده شرایط فعالیت درآمدی اشخاص فاقد کار باشد، زیرا طبق قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه، محق بودن افراد در برخورداری از فضای لازم برای کسب‌وکار در جامعه یک حق طبیعی تلقی می‌شود. باید توجه داشت که در مجموعه حاکمیت محلی، شرکت‌ها و سازمان‌هایی وجود دارند که ظرفیت اشتغال‌زایی آنها می‌تواند بخش عمده‌ای از نیروی کار غیرفعال را جذب کند و توجه به این امر اجتناب‌ناپذیر است. برای رعایت قانون و در راستای اعمال تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری باید اولاً اجرای قانون تنها از طریق مأمورین شهرداری صورت پذیرد و به‌کارگیری نیروهای پیمانکار خلاف قانون است و ثانیاً به تذکر، ممانعت و عمل اکتفا شود و ثالثاً هرگونه تعرض، برخورد فیزیکی، ضرب و جرح، توقیف اموال و جریمه، خلاف قانون و اصل بیست‌ودوم قانون اساسی است و به طریق اولی قتل افراد مزبور نیز فاقد هرگونه وجهت قانونی خواهد بود و باید از آن پرهیز و مرتکب آن در برابر قانون پاسخگو باشد. ضمن آنکه دستفروشان نیز باید با مأموران مزبور همکاری لازم را داشته باشند و از هرگونه تمرد پرهیز کنند.

از سوی دیگر نباید از نظر دور داشت که گرچه فعالیت وانت‌های دوره‌گرد خریدار کالاهای دست دوم همراه با صدای بلندگوهای آنان می‌تواند موجب مزاحمت افراد شود، اما این عمل نیز یکی از آثار کاستی‌های متولیان مربوطه است، زیرا شهرداری می‌تواند با ساماندهی آنان و تکلیف برای ایجاد یک ساختار (مانند تعاونی‌های تاکسیرانی و اعلان شماره تلفن خاصی) در تعامل شهروندان با این‌گونه مشاغل

اقدام کند و نسبت به مدیریت و نظارت کافی (بدون ایجاد مزاحمت‌های عمومی) ایفای نقش کامل داشته باشد. بدین صورت که اگر هر شهروندی اراده عرضه کالای مازاد خود را داشت تنها با یک تماس با مرکز خاصی بتواند به مقصود خود برسد.

مقدمه

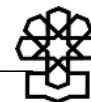
در جامعه شهری و هر از گاهی، اخبار بروز حوادث ناگوار از جمله آوار شدن ساختمان و یا حمله مأموران شهرداری به دستفروش‌ها و افرادی از این است که به نوعی در تلاش برای امرار معاش بوده‌اند شنیده می‌شود. حوادثی که با تحمیل خسارات مالی و جانی و بعضاً منجر به فوت و تغییر سرنوشت و مسیر زندگی وابستگان‌شان همراه شده است. خساراتی که با هیچ قیمتی قابل سنجش و جبران نبوده و مشخص نیست که تا چه زمانی استمرار خواهد داشت. چندی پیش نیز حادثه‌ای در تاریخ ۱۳۹۳/۰۵/۱۶ به وقوع پیوست که منجر به قتل یک شهروند و بی‌سرپرست شدن خانواده وی شد.^۱ خبر این حادثه در ساعات اولیه، به انحای متفاوتی مطرح شد که حکایت از درگیری مأموران شهرداری با

۱. در تاریخ ۱۶ مردادماه سال جاری در خیابان ۱۹۶ غربی تهرانپارس حادثه عجیبی رخ داد. ۴ نفر با خوروی دارای آرم پسماند شهرداری و چراغ گردان و آژیر نصب شده بر روی آن، وانتی را متوقف کردند. مأموران سدمعبر از راننده وانت که برای جمع‌آوری ضایعات به همراه پسر حدود ۱۵ ساله‌اش به محله تهرانپارس آمده بود درخواست مبلغ ۱۵۰ هزار تومان برای ارائه کارت تردد کردند. مأموران سدمعبر وقتی با مقاومت مذکور در برابر خواسته‌های خود مبنی بر پرداخت ۱۵۰ هزار تومان پول قرار گرفتند وی را به باد ناسزا و کتک گرفتند تا اینکه راننده وانت در برابر چشمان گریان پسرک خود خواست با پلیس ۱۱۰ تماس بگیرد که به گفته شاهدان و پسرچه قربانی یکی از مأموران قوی هیکل سدمعبر با پنجه بوکس به راننده وانت حمله کرده و با یک ضربه وی را از پای در می‌آورد. در چنین شرایطی آنها از بیهوش شدن راننده وانت وحشت کرده و در مقابل چشمان رهگذرانی که شوکه شده بودند گریختند. رسیدن اورژانس نیز حدود ۴۰ دقیقه طول کشید. نهایتاً راننده وانت پس از دوبار عمل جراحی و یک هفته دست و پنجه نرم کردن با مرگ، دارفانی را وداع گفته و به قتل رسید.

براساس اعترافات انجام شده، آنها اعلام کرده‌اند که با متوقف کردن وانتی‌هایی که اقدام به جمع‌آوری ضایعات و یا استفاده از بلندگو برای خرید ضایعات می‌کردند آنها را به کیوسکی واقع در خیابان اتحاد برده و در ازای اخذ ۱۵۰ هزار تومان و پرداخت آن به پیمانکار برای این وانتی‌ها کارت تردد صادر می‌کردند و برای هربار تمدید، مبلغ ۷۲ هزار تومان دریافت می‌کردند. این پرونده که هم‌اکنون در مراجع قضایی در حال بررسی است دارای زوایای مختلفی است که اولاً بر چه اساس و ملاکی، شرکت خصوصی از آرم شهرداری و یا سازمان‌های آن استفاده کرده و با مجوز کدامین مرجع و با چه ملاکی، خودروی ایشان مجهز به آژیر شده است؟ ثانیاً این خودروها با کدامین مجوز قضایی حق توقیف خودرو و هدایت آن به کیوسکی را دارند که ماهیت عملکردی آن ابهام دارد؟ ثالثاً تفویض اختیار اخذ مبالغ مربوطه توسط کدامین مرجع قانونی و آن هم بدین نحو و بر چه اساس و معیار سیر مراحل قانونی واگذار شده است؟ رابعاً بر چه اساسی از افرادی که نه تحت آموزش قرار گرفته‌اند و بعضاً دارای مسائل اخلاقی و انتظامی بوده‌اند و قرار است در سطح شهر دارای مسئولیت‌هایی شوند استفاده شده است؟ خامساً گردش وجوه دریافتی بر چه معیاری

انجام می‌گیرد و مسئله مدیریت و نظارت آن بر عهده کدام مرجعی گذاشته شده است و فسادهای احتمالی توسط کدام مرجع رصد می‌شود؟ نظر پزشکی قانونی درباره این پرونده در تاریخ ۱۸ مردادماه چنین اعلام شده است «طبق مندرجات پرونده بالینی در تاریخ ۱۶ مردادماه در پی اصابت جسم سخت مصدوم دچار ضایعات زیر شده است: ۱. کاهش سطح هشیاری (جای تعجب است که پزشکی قانونی سطح هوشیاری را تعیین نکرده و به اعلام کاهش آن بسنده کرده است؟!); ۲. خونریزی در نواحی گیجگاهی و آهیانه و پیشانی سمت چپ جمجمه و کوفتگی بافت مغزی در نواحی گیجگاهی و آهیانه‌ای سمت راست جمجمه که تحت عمل جراحی قرار گرفته است».

براساس خبرها، شهردار محترم تهران جناب آقای محمدباقر قالیباف با اشاره به اینکه طبیعتاً مراجع ذیربط و قوه قضائیه به این موضوع رسیدگی می‌کنند، تأکید کرده است که متأسفانه همیشه این مشکل وجود دارد و در سدمعبرهایی که به وجود می‌آید، این درگیری‌ها میان مأموران شهرداری و افرادی که در آنجا حضور دارند اتفاق می‌افتد. ایشان در ادامه اعلام داشته است که حتی در سال چندین نفر از مأموران شهرداری هم هستند که نقص عضو می‌شوند. در این خصوص باید گفت که اگر با چنین معضلاتی براساس قانون که تأکید بر مصونیت افراد از تعرض و احترام به شهروندان و همچنین به کارگیری تمامی ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مجموعه رفتار می‌شد، چه بسا که افراد شهرداری هم که قاعدتاً در حمله به فعالان این حوزه مصدوم و نقص عضو شده‌اند، در مصونیت قرار می‌گرفتند. پس التزام کامل به قانون مورد توصیه برای عملکردهای بعدی می‌باشد.



یک فرد دستفروش، و انت‌بار دوره‌گرد و نهایتاً شخصی بود که با خودروی خود نسبت به جمع‌آوری پسماندهای خشک شهری اقدام کرده بود. با عنایت به مسبق به سابقه بودن موضوع و مضروب و کشته شدن اشخاص بر اثر فعالیت‌های مشابه در یکی از مشاغل دستفروشی، دوره‌گردی و یا جمع‌آوری پسماندهای شهری، این گزارش با بررسی بستر قانونی حقوق قانونی شهروندان و نقش‌های سازمانی نهاد متولی و ابعاد وقوع حادثه در ذیل ارائه می‌شود.

بستر قانونی حقوق افراد و نقش‌های سازمانی

رویکردها و احکام قانونی موضوعه دارای ظرفیت‌هایی است که اگر به نحو احسن تحقق می‌یافت، هم اکنون نیازی به چاره‌اندیشی درباره سد معبرها و دستفروشی‌ها و مواردی از این دست نبود و همه اقشار و آحاد مردم، در رفاه نسبی قرار می‌گرفتند. همان‌طور که در مفاد مندرج در اصول قانون اساسی مشاهده می‌شود، کلیه مبانی اصولی برای جهت‌گیری بهینه قوانین و مقررات تبیین شده است، شاید سؤال شود پس علت محقق نشدن اهداف مندرج در این اصول چیست، مگر نه آنکه کلیه قوانین مرتبط براساس این اصول سنجیده و مورد تصویب قرار می‌گیرد؟ به نظر می‌رسد که قوانین مصوب یا غالباً نتوانسته‌اند براساس اهداف آن اصول تنظیم، تدقیق و از تمهیدات لازم برخوردار شود و یا غالباً در مراحل اجرا با مسائل و مشکلاتی از جمله عدم اجرا، ضعف اجرا و یا کمبود اعتبارات مواجه شده‌اند که نیازمند بررسی و آسیب‌شناسی هستند.

الف) قانون اساسی (به‌عنوان قانون مبنا)

اصل سوم

دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۱۲. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

اصل بیستم

همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

اصل بیست و دوم

حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

اصل بیست و هشتم

هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

اصل سی و هفتم

اصل، براءت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد.

اصل چهلیم

هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

اصل چهل و سوم

برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرارداد دادن

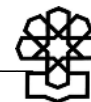
وسائل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند، ولی وسائل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.

۴. رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار

دیگری.

اصل چهل و هشتم

هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به



کسب‌وکار خود امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند.

اصل پنجاهم

در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

ب) برنامه پنجم توسعه (به‌عنوان قانون بالادستی)

اشتغال

ماده (۸۰)

به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد:

د) حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل.

ه) حمایت مالی از بخش غیردولتی به‌منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

ج) قانون شهرداری (به‌عنوان قانون بخشی)

در ماده (۵۵) قانون شهرداری (مصوب ۱۳۱۰) وظایفی برای شهرداری‌ها دیده شده است که در ادوار مختلف مورد اصلاح قرار گرفته است، اتخاذ تمهیداتی درخصوص رفع سدمعبر از جمله این وظایف است. برای مثال آخرین اصلاحیه تبصره «۱» ماده (۵۵) این قانون به شرح ذیل است:

ماده ۵۵ (در باب وظایف شهرداری) و اصلاحات آن

تبصره «۱» - سدمعابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند. در مورد دکه‌های منصوب قبل از تصویب این قانون شهرداری مکلف است نسبت به برداشتن آنها اقدام و چنانچه صاحبان این قبیل دکه‌ها ادعای خسارتی داشته باشند با نظر کمیسیون مقرر در ماده (۷۷) نسبت به جبران خسارت آنها اقدام کند، ولی کسانی که بعد از تصویب

این قانون اقدام به نصب دکه‌هایی در معابر عمومی کنند شهرداری موظف است رأساً و به وسیله مأمورین خود در برداشتن این قبیل دکه‌ها و رفع سد معبر اقدام کند و اشخاص مزبور حق ادعای هیچ گونه خسارتی نخواهند داشت.

بند «۲۰» ماده (۵۵): جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحا موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین از مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و صدا کند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و

د) قانون مجازات اسلامی

ماده (۵۰۷)

هر گاه شخصی در معابر و اماکن عمومی یا ملک دیگری بدون اذن مالک، گودالی حفر کند یا چیز لغزنده‌ای در آن قرار دهد و یا هر عملی انجام دهد که سبب آسیب دیگری گردد، ضامن دیه است مگر اینکه فرد آسیب‌دیده با علم به آن و امکان اجتناب عمداً به آن برخورد نماید.

ماده (۵۰۹)

هر گاه کسی در معابر یا اماکن عمومی با رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی عملی به مصلحت عابران انجام دهد و اتفاقاً موجب وقوع جنایت یا خسارت گردد، ضامن نیست.

هـ) قانون مدیریت پسماندها (به‌عنوان قانون بخشی)

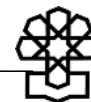
ماده (۲)

عبارات و اصطلاحاتی که در این قانون به کار رفته است، دارای معانی زیر می‌باشد:

ج) مدیریت اجرایی پسماند: شخصیت حقیقی یا حقوقی است که مسئول برنامه‌ریزی، ساماندهی، مراقبت و عملیات اجرایی مربوط به تولید، جمع‌آوری، ذخیره‌سازی، جداسازی، حمل‌ونقل، بازیافت، پردازش و دفع پسماندها و همچنین آموزش و اطلاع‌رسانی در این زمینه می‌باشد.

ماده (۷)

مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به



عهده شهرداری و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عهده بخش‌داری‌ها می‌باشد.

تبصره - مدیریت‌های اجرایی می‌توانند تمام یا بخشی از عملیات مربوط به جمع‌آوری، جداسازی و دفع پسماندها را به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار نمایند.

و) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (به‌عنوان قانون بخشی)

ماده (۲۷)

ایجاد هرگونه آلودگی صوتی بیش از حد مجاز ممنوع می‌باشد. آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی صوتی توسط سازمان حفاظت محیط زیست تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۳۲)

مسئولین آلودگی حاصل از منابع متفرقه و منابع خانگی و همچنین عاملین آلودگی صوتی به جزای نقدی از سی هزار ریال تا سیصد هزار ریال و در صورت تکرار از یکصد هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم خواهند شد.

ساختارهای مرتبط

برای اجرای قوانین موضوعه این گزارش، تشکیلات و دستگاه‌هایی در قانون در نظر گرفته شده‌اند که به‌صورت تخصصی و برحسب شرح وظایف اساسنامه‌ای و مأموریت سازمانی مسئول تحقق اهداف مورد نظر می‌باشند، این دستگاه‌ها عبارتند از:

الف) شرکت ساماندهی صنایع مشاغل شهر (به‌عنوان ساختار متولی ساماندهی مشاغل)

۱. موضوع شرکت به استناد اساسنامه

- طراحی پروژه‌های جامع و موردی امر ساماندهی صنایع و مشاغل شهر؛

- نظم بخشی دکه‌ها و ساخت کیوسک؛

- فعالیت‌های حرفه‌ای تحقیق، مطالعه، برنامه‌ریزی مرتبط با موضوع شرکت؛

۲. اهم مأموریت‌های ابلاغ شده شهرداری تهران به شرکت ساماندهی صنایع مشاغل شهر:

- تهیه و تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها و لوایحی که برای صنایع و مشاغل و پیشبرد

امور مربوطه مورد نیاز باشد؛

- عضویت در کارگروه‌های تخصصی و کمیسیون‌ها از جمله کمیسیون هیئت عالی نظارت و کمیسیون نظارت شهرستان تهران؛
- هماهنگی و همکاری با مجامع امور صنفی و اتحادیه‌ها در اجرای برنامه‌های ساماندهی مشاغل؛
- اجرای طرح ساماندهی دستفروشان در قالب احیای بازارهای موقت.

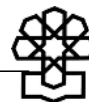
ب) سازمان مدیریت پسماند

- نظارت عالی در خصوص جمع‌آوری و حمل‌ونقل و عملیات دفن زائدات جامد شهری تهران؛
- نظارت بر جمع‌آوری و حمل و پردازش سریع‌تر پسماندها با رویکرد تفکیک در مبدأ؛
- نظارت بر جمع‌آوری، ساماندهی و استحصال نخاله‌های مزاد ساختمانی براساس مکان‌یابی مناسب با بهره‌گیری از مدل‌های علمی.

ج) سازمان محیط‌زیست

سازمان حفاظت محیط زیست (دفتر بررسی آلودگی هوا مستقر در سازمان) مسئول و متولی مبحث آلودگی صوتی است (این قسمت، از بابت آلودگی صوتی بلندگوی افراد موضوعه این گزارش ارائه می‌شود) که تاکنون در حوزه‌های گوناگون و براساس وظایف محوله فعالیت داشته است. دستاوردها و نتایج این فعالیت‌ها به شرح ذیل می‌باشد که بخش عمده آن در خصوص تدوین استانداردهای مورد نیاز بوده است:

- انجام پژوهش‌های لازم و بررسی مطالعات انجام شده در زمینه منابع آلاینده صوتی و ارتعاش و امواج،
- مطالعه و تحقیق در زمینه میزان آلودگی صوتی و ارتعاش و امواج و بررسی آثار این آلودگی‌ها بر سلامت انسان و ارائه مقالات مرتبط،
- تهیه و تدوین استانداردهای حد مجاز میزان صدا و ارتعاش و امواج در مناطق مختلف و در طول ساعات شبانه‌روز،
- مشارکت در تدوین ضوابط استقرار صنایع،
- تهیه، جمع‌آوری و بررسی آمار و اطلاعات در جهت انجام پروژه‌های مختلف تحقیقاتی مرتبط با آلودگی‌های صدا، ارتعاش و امواج،
- بررسی و تحقیق در زمینه روش‌های کنترل و کاهش آثار آلاینده‌های صدا و ارتعاش و امواج،
- ارائه روش‌های کلی کنترل و کاهش آلودگی هوا ارتعاش و امواج به مراکز استانی حسب مورد.



مباحث قابل طرح

مباحث مطروحه شامل مواردی است که به‌عنوان منشأ مناقشه چندوجهی مطرح می‌باشد که اولاً محقق بودن افراد در برخورداری از لزوم وجود فضای لازم برای کسب‌وکار در جامعه مطرح است، ثانیاً مسائلی از جمله رعایت حقوق دیگران و احترام به ضوابط و مقررات، موضوعیت می‌یابد، ثالثاً اجراهای متفاوت و چندگانه ضوابط و مقررات یکسان توسط مجریان، موجب پیدایش معضلاتی شده است که حوادث موضوعه از آن جمله‌اند. در ادامه به موضوعاتی که موجب درگیری و مضروب شدن افراد شده است می‌پردازد.

الف) سد معبر

معبر به محل عبور اطلاق می‌شود، به‌عبارت دیگر، محدوده و مکانی است که از آن برای عبور و مرور و یا رفت و آمد استفاده می‌شود و هر عملی که موجب اشغال و یا بسته شدن تمامی و یا بخشی از محل عبور شود به‌عنوان سد معبر تلقی می‌گردد، به‌طوری که عبور و مرور از آنها، موقتاً و یا به‌طور دائم با مشکل، محدودیت و یا غیرممکن مواجه خواهد شد. سد معبر دارای اشکال گوناگونی است. از مصادیق سد معبر می‌توان به ریختن مصالح، آجر و سیمان در معابر عمومی توسط سازندگان (بیش از حد مجاز و به‌عبارتی بیش از یک‌سوم معبر محدوده ساخت‌وساز)، بساط دستفروشان، وجود دکه‌ها (مجاز و یا غیرمجاز)، تخلیه نخاله، توقف اتومبیل در مکان‌های غیرمجاز، توقف وسایل نقلیه جهت فروش کالا، اشغال معابر برای سکونت و ... نام برد و فرقی ندارد که عامل آن، چه شخصی (حقیقی یا حقوقی) باشد. گفتنی است که در خصوص واگذاری و فروش دکه‌ها، شهرداری‌ها نسبت به عدم رعایت تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری مرتکب تخلف شده‌اند و اگر مجوز احتمالی شوراها را ملاک عمل قرار داده‌اند نمی‌توانند در قبال یک ماده قانونی رفتارهای چندگانه را اعمال کنند و براساس سلاطین جایگاهی، رفتار قهری داشته باشند. زیرا شهرداری در شرایطی می‌تواند از این قبیل اقدامات در معابر انجام دهد یا آنها را بفروشد که این معابر از زمره اموال عمومی خارج و جزو اموال اختصاصی شهرداری قرار گیرد و این امر محقق نمی‌گردد مگر اینکه معبر به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد که چنین امری نیز به‌نظر نمی‌رسد محقق شده باشد. ازسوی دیگر در بسیاری از ساخت‌وسازها شاهد وجود مصالح ساختمانی (بیش از حد مجاز قانونی)^۱ در معابر بوده‌ایم و مشخص نیست که چرا این عمل تاکنون ادامه داشته است؟ این بدان معناست که همواره تبصره «۱» ماده (۵۵) از سوی عوامل شهرداری نادیده گرفته شده است.

در برخی موارد نیز شهرداری‌های برخی از مناطق و استان‌های کشور از طریق مأموران خود اقدام

۱. اشغال بیش از یک‌سوم معبر مرتبط با محدوده ساخت‌وساز.

به جمع‌آوری وسایل ایجادکنندگان سدمعبر و انتقال آن به انبار شهرداری‌ها نموده‌اند و حتی با وضع مقرراتی در خصوص نحوه عودت چنین وسایلی از جمله اخذ تعهد محضری یا اخذ جریمه و اقدام به تحویل مواد فاسدشدنی از قبیل میوه و تره‌بار پس از ۱۲ ساعت به مراکز بهزیستی و انجمن‌های خیریه، قصد جلوگیری از تخلف سدمعبر را داشته‌اند، که با عنایت به محرز بودن تخلف آنان و عدم وجود وجاهت قانونی برای چنین اقداماتی، چه بسا خود مأموران شهرداری مرتکب تخلف و مورد شکایت عاملین سدمعبر قرار گرفته و مجازات قانونی شامل آنها شده است.

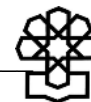
ب) پدیده دستفروشی

پدیده دستفروشی و دوره‌گردی (برای فروش یا خرید اجناس و کالاها) حاصل سلسله عواملی است که در طی یک دوره زندگی فردی، اجتماعی و اقتصادی شخص و فضاهای کلان اقتصادی حاکم بر آن شکل می‌گیرد و عوامل مختلف علمی، فنی و اقتصادی به همراه نقش دستگاه‌های ملی و محلی در ظهور و گسترش آن دخیل هستند. به عبارتی دستفروشی زاییده فقر و سطح عدالتی است که به دلیل نوعی عملکرد اجتماعی و طبقاتی در ایران به وجود آمده و هر سال با افزایش نرخ تورم سالیانه^۱ این فاصله طبقاتی بیشتر می‌شود. علت تشدید این پدیده این است که از یک سو عللی مانند مهاجرت^۲ و بیکاری^۳ گسترش یافته است و از سوی دیگر جایگاه نهادهای حامی برای افراد فقیر در کشور و نقش آنها با نیازهای موجود مطابقت ندارد و نتوانسته‌اند به تکالیف وجودی خود، که حمایت واقعی از این اقشار می‌باشد عمل نمایند و این ضعف حمایتی همواره خودنمایی می‌نماید.

- فعالان این حوزه غالباً جزء ضعیف‌ترین اقشار درآمدی جامعه و حتی شامل کودکان و زنان سرپرست خانواری می‌شوند که به اجبار در پی تأمین حداقل‌های درآمدی برای امرار معاش و گذر زندگی می‌باشند و این اجبار مشمول شرایطی می‌شود که آنان را در شرایط فقر قرار داده است. اقساری که به حق، دارای حقوقی هستند که باید در خصوص آنان رعایت شود. آیا برای این اقشار چاره‌ای اندیشیده و اجرایی شده است؟ البته نباید نادیده گرفت که در برخی مواقع نیز، دستفروشان، همان عوامل واحدهای تجاری‌ای هستند که در نزدیکی و مجاورت آن واحدها بساط نموده‌اند.

گرچه با دستفروشی به‌عنوان یک معضل اجتماعی، برخورد می‌شود و گاهی خشونت‌های عاملین اجرایی شهرداری موجب بروز حوادث جانی شده است، اما برخوردهای خشونت‌آور بدون در نظر گرفتن سلسله قوانینی که در بردارنده حقوق فردی و اجتماعی یک فرد در جامعه می‌شود، غیرقانونی بوده و

۱. نرخ تورم براساس محاسبه اعداد کامل و اعلام بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۱۱/۹، ۲۱/۵ و ۳۴/۷ درصد می‌باشد.
 ۲. میزان جمعیت شهرنشینی براساس آمار مرکز آمار ایران، طی سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ به ترتیب ۵۷/۱، ۶۱/۳ و ۶۸/۵ درصد است که بخش قابل توجهی از آن تحت تأثیر مهاجرت از روستاها به نقاط شهرنشین علی‌الخصوص کلان‌شهرها می‌باشد.
 ۳. براساس آمار مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری در بهار ۱۳۹۳، ۱۰/۷ درصد است که در نقاط شهری ۱۲ درصد و در نقاط روستایی ۷/۵ درصد است.



محکوم می‌باشد و ضرورت دارد تا مسئله فقر و دستفروشی به‌عنوان یک معلول مورد بررسی قرار گرفته و براساس برنامه خاص و جامع و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مرتبط و سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی، تمهیداتی اتخاذ و اجرایی شود که بتواند تأمین‌کننده شرایط فعالیت درآمدی اشخاص فاقد کار باشد. از دیدگاهی دیگر این یک اصل است که اگر برای معابر عمومی قائل به تمایز برای ابعاد و وجه عمومی و وجه خصوصی باشیم، پس معابر عمومی دارای حقی اختصاصی نیز برای همه آحاد عموم است، بنابر این عمل دستفروشی در راستای تأمین اجناسی است که مورد نیاز بخشی از آن عموم هستند که از آن معبر استفاده می‌کنند، از این‌روی، و براساس مواد (۵۰۷) و (۵۰۹) قانون مجازات اسلامی که چنین آمده است:

ماده (۵۰۷)

هر گاه شخصی در معابر و اماکن عمومی یا ملک دیگری بدون اذن مالک، گودالی حفر کند یا چیز لغزنده‌ای در آن قرار دهد و یا هر عملی انجام دهد که سبب آسیب دیگری گردد، ضامن دیه است مگر اینکه فرد آسیب‌دیده با علم به آن و امکان اجتناب عمداً به آن برخورد نماید.

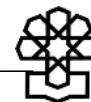
و همچنین ماده (۵۰۹) قانون مذکور که چنین آمده است «هرگاه کسی در معابر یا اماکن عمومی با رعایت مقررات قانونی و نکاتی ایمنی عملی به مصلحت عابران انجام دهد و اتفاقاً موجب وقوع جنایت و یا خسارت گردد، ضامن نیست». نتیجه گرفته می‌شود که تا زمانی که دستفروشی و سد معبرکننده عملی که موجب وارد شدن خسارت به افراد می‌شود انجام ندهد و اقدام ایشان در راستای مصلحت (نیاز) عابران صورت گرفته باشد، منعی ندارد. بنابراین سد معبر و دستفروشی تا زمانی که در راستای نیاز مردم باشد و موجب خسارت برای افراد نگردد موجب ضمان و ممنوعیت تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری نمی‌گردد. از این منظر و براساس تکالیف قانونی، ضرورت داشت تا متولیان امر نسبت به ساماندهی آنان و هدایت متقاضیان آن اجناس به آن مجموعه‌های ساماندهی شده اقدام می‌کردند. نتیجه آنکه اقدامات قهری عوامل شهرداری و یا سایر متولیان این امر بدون توجه به کاستی‌های به‌عمل آمده از عدم اجرای کامل تکالیف قانونی محوله، فاقد وجاهت قانونی است. از سوی دیگر برخورد قهری با هیچ متهم و مجرمی در قانون دیده نشده است چه رسد به شخصی که از بابت کاستی‌های اجتماعی و نظام اقتصادی، مجبور به کسب معاش در کسوت دستفروشی باشد. زیرا طبق اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی، برخورداری از شغلی که مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نباشد حقی است که باید براساس نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل ایجاد و از آن برخوردار باشند.

سؤال اینجاست که تاکنون رفتار متولیان ملی و محلی نسبت به سلسله عللی که موجب شکل‌گیری و به‌وجود آمدن شرایط دستفروشی و فقر شده است، چگونه بوده است؟ تاکنون چه اقدامات جامع و یا مشترکی صورت گرفته است؟ از این منظر، تصدی مدیریت‌ها بدون شجاعت نقش‌آفرینی برای تحقق اهداف قانونی، خلاف مصالح کشور، مردم و قانون تلقی می‌شود. لذا حاکمیت ملی و علی‌الخصوص حاکمیت محلی و عوامل اجرایی آنها مسئولیت فراهم کردن شرایطی هستند که همه آحاد کشور بتوانند از کسب‌وکار، درآمد و رفاه نسبی برخوردار باشند و باید قبل از اتخاذ تدابیر قهری و رفتارهای متفاوت (در قبال قانون ثابت) و منطبق با تکالیف قانونی و تشکیلاتی که از بابت همین موضوع تأسیس کرده‌اند، نسبت به فراهم کردن شرایط کسب‌وکار برای همه افراد جدیت به خرج دهند.

در مجموعه حاکمیت محلی، شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر به‌عنوان ساختار متولی ساماندهی مشاغلی از این دست در نظر گرفته شده است، اما با توجه به گسترده‌گی و حضور دستفروشان در برخی از معابر پر تردد شهر، چنین می‌نمایند که یا ظرفیت و توان آن شرکت برای مدیریت این مجموعه مناسب نیست و یا برنامه‌های ساماندهی این اقشار، متناسب و منطبق با نیاز و شرایط موجود نیست. از این منظر ضرورت دارد تا براساس ۳۲۰ محله شهر تهران و یا محلات سایر شهرها، نسبت به ایجاد فضاهایی که بتواند مشاغل مذکور را ساماندهی کند اقدام نماید.

از سوی دیگر باید به این نکته توجه کرد که مدیریت شهری دارای سازمان‌ها و شرکت‌هایی است که می‌توانند برای افزایش ظرفیت‌های اشتغال در نظر گرفته شوند. برای مثال شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر و یا سازمان میادین میوه و تره‌بار شهرداری تهران دارای قابلیت‌هایی هستند که می‌توانند در سطح گسترده‌تری به‌کار گرفته شوند به‌عبارتی دیگر در شهر تهران حدود ۳۲۰ محله وجود دارد و در ازای آن حدود ۱۸۰ میدان میوه و تره‌بار وجود دارد. از این منظر در صورتی که سازمان مذکور بتواند ۱۴۰ واحد میدان میوه و تره‌بار دیگر ایجاد کند و هرکدام حدود ۵۰ الی ۲۰۰ شغل را به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در خود داشته باشد، حدود ۷۰۰۰ الی ۲۸۰۰۰ شغل جدید ایجاد خواهد شد و در ازای آن، شهروندان آن محله‌ها از خدماتی برخوردار خواهند شد که نتیجه تلاش‌های مدیریت شهری تلقی می‌شود و در اقتصاد خانوار هم مؤثر خواهد بود.

اگر ادعا شود که سرمایه‌های ایجاد چنین مجموعه‌هایی وجود ندارد، باید اظهار داشت که با در نظر گرفتن چنین شرایطی می‌توان از مشارکت بخش خصوصی و براساس مفاد قراردادهایی عمل کرد که ضمن تأمین اهداف وجودی آن سازمان‌ها، منابع درآمدی آن به میزان معینی و تا مدت زمان خاصی مثلاً چهار سال متعلق به سرمایه‌گذار باشد و پس از چهار سال کل مجموعه از ید سرمایه‌گذار خارج و به متولی آن منتقل شود، اقدام مذکور ضمن ایجاد اشتغال و ارائه خدمات برای شهروندان (براساس تکلیف سازمانی)،



موجب جذب و گردش سرمایه‌هایی می‌شود که محل خود را پیدا کرده‌اند.

ج) آلودگی صوتی دوره‌گردها

بسیاری از وانت‌های دوره‌گرد که مبادرت به خرید وسائل مصرفی و دست دوم و یا فروش کالا به خصوص محصولات خوراکی می‌کنند از بلندگوهای بوقی و غیربوقی استفاده می‌کنند که صدای بلند این‌گونه بلندگوها موجب مزاحمت ساکنین و شهروندانی می‌شوند که در معرض آن صدا قرار می‌گیرند. با توجه به اشتغال تعدادی از افراد در این فعالیت‌ها و بروز مزاحمت برای افراد پیرامون آن فعالیت، مختصراً به چگونگی این مزاحمت می‌پردازد. در ابتدا باید اظهار داشت که «صوت» به‌طور ویژه، به دو روش اندازه‌گیری می‌شود:

- شدت یا بلندی صدا که براساس «دسی‌بل» (dB) اندازه‌گیری می‌شود.

- فرکانس یا زبری و بمی صدا که با واحد هرتز (HZ) اندازه‌گیری می‌شود و در واقع ارتعاش صوت در ثانیه را می‌سنجد.

اما از آنجایی که مبحث این گزارش صداهایی است که برحسب دسی‌بل ارزیابی می‌شود بدان می‌پردازد:

- دسی‌بل

این مقیاس شامل ضعیف‌ترین صدای قابل تشخیص توسط گوش انسان یعنی (0) dB، تا بالای (180) dB می‌شود. شایان ذکر است که سر و صداهای بالاتر از 80 دسی‌بل به‌طور بالقوه خطرناک هستند، بنابراین شلیک گلوله، ترقه‌ها، هدفن‌ها، موتور سیکلت‌ها، تراکتور، همزن‌ها و مخلوط‌کن‌های پر سر و صدا همگی بیش از 90 دسی‌بل سر و صدا تولید می‌کنند و در صورت استمرار برای سلامت شنوایی مضر هستند، به‌طوری که استمرار اصوات بیشتر از 90 دسی‌بل می‌تواند موجب کاهش شنوایی شود. گفتنی است که آستانه درد گوش در 130-120 دسی‌بل ایجاد می‌شود و اصوات بالای 140 دسی‌بل، حتی اگر به‌طور لحظه‌ای با گوش برخورد کنند باعث پارگی پرده گوش و درد شدید خواهند شد. البته میزان نزدیکی و دوری از منبع صوت، شدت صوت به فاصله و مدت زمان قرار گرفتن در معرض آن، زاویه شدت صوت و تنظیم بلندگو خود عامل مهمی در میزان صدمه خواهد بود.

از این‌روی، شدت مجاز صوت برای گوش انسان تا 80 دسی‌بل و آن هم برای مدت زمان کوتاه امکانپذیر است. بالاتر از این شدت برای گوش، آزاردهنده خواهد بود و در صورت مداومت و به مرور زمان، آستانه تحمل گوش را به 40 دسی‌بل کاهش خواهد داد.

میزان آلودگی صدا طبق استانداردهای تعیین شده از سوی سازمان محیط زیست در منطقه مسکونی در روز 55 و در شب 45 دسی‌بل باشد، بیشترین میزان آلودگی صدا در بزرگراه‌های تهران بین 80 تا 90 دسی‌بل گزارش شده است.

جدول ۱. سطح نویز در فضاهای مختلف

فضای مورد نظر	سطح نویز (دسی‌بل)
نزدیک موتور هواپیما	۱۲۰
بوق اتومبیل	۱۱۰
زیر ریل راه‌آهن	۱۰۰
کارگاه ماشین‌کاری	۹۰
تقاطع جاده‌ها	۸۰
ادارات شلوغ	۷۰-۶۰
سینما	۵۰
مناطق حومه‌نشین	۴۰
استودیو پخش	۳۰
افتادن برگ از درختان در پائیز	۲۰
سکوت (صوتی شنیده نمی‌شود)	۰

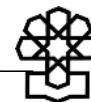
جدول ۲. اختلاف فشار صوتی خروجی در انواع بلندگوها

نوع بلندگو	فشار صوتی خروجی spl (دسی‌بل)
بلندگوی سقفی یا دیواری	۸۵-۹۳
بلندگوی ستونی ورزشگاهی	۹۰-۱۰۶
بلندگوی بوقی شکل	۹۵-۱۱۰

در پایان این مبحث باید ذکر کرد که گرچه فعالیت وانت‌های دوره‌گرد خریدار کالاهای دست دوم همراه با صدای بلندگوهای آنان می‌تواند موجب مزاحمت افراد گردد، اما این عمل نیز یکی از آثار کاستی‌های متولیان مربوطه است، زیرا شهرداری می‌تواند با ساماندهی آنان و تکلیف برای ایجاد یک ساختار (مانند تعاونی‌های تاکسیرانی و اعلان شماره تلفن خاصی) در تعامل شهروندان با این‌گونه مشاغل اقدام نماید و نسبت به مدیریت و نظارت کافی (بدون ایجاد مزاحمت‌های عمومی) ایفای نقش کامل داشته باشد. بدین صورت که اگر هر شهروندی اراده عرضه کالای مصرفی خود را داشت تنها با یک تماس با مرکز خاصی بتواند به مقصود خود برسد.

بررسی ابعاد قانونی برخورد مأموران و عوامل شهرداری

تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری؛ سدمعابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری را **ممنوع کرده** است و شهرداری مکلف است از آن **جلوگیری** و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن



مذکور فوق به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کنند.

در این تبصره از عبارات (ممنوع است)، (جلوگیری) و (به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کنند) استفاده شده است. به عبارت دیگر انجام یک فعل ممنوع قلمداد شده و برای رفع آن، شهرداری را مکلف به جلوگیری و اقدام توسط مأمورین خود کرده است، در اینجا مشخص نیست که عبارت «جلوگیری» شامل چه مواردی می‌شود، آنچه محرز است این است که این جلوگیری (و آن هم از طریق مأمورین خود) باید اولاً تنها از طریق مأمورین شهرداری صورت پذیرد و به کارگیری نیروهای پیمانکار خلاف نص صریح ماده (۵۵) قانون شهرداری است، زیرا در آن ماده عبارت «به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کنند» دلالت بر عدم انجام این تکلیف توسط سایرین دارد و ثانیاً به تذکر، ممانعت و جمع‌آوری آن عمل اکتفا گردد و ثالثاً هرگونه تعرض، برخورد فیزیکی، ضرب و جرح، توقیف اموال و جریمه و حتی قتل افراد مزبور ناقض حقوق شهروندی و خلاف قانون و اصل بیست‌دوم قانون اساسی خواهد بود و باید از آن پرهیز و با مرتکب آن با شدت قانون برخورد شود. ضمن آنکه دستفروشان و افراد موضوعه نیز باید با مأموران مزبور، همکاری لازم را داشته باشند و از هرگونه تمرد و درگیری پرهیز کنند.

به عبارت دیگر آنچه قانون تکلیف کرده است تا با هرگونه سدمعبری برخورد کند، سدکننده معبر را مجرم ندانسته است، بلکه سدمعبر را تخلفی دانسته است که باید با آن به‌طور شایسته برخورد و به شیوه تذکر، ممانعت و جمع موانع سدکننده برای رفع این مشکل اکتفا گردد. لذا شهرداری و مأموران آن به‌عنوان رافع سدمعبر معرفی شده‌اند و اجازه دفع سدمعبر و یا عامل آن را ندارند. مطابق اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، تنها عملی را می‌توان جرم قلمداد کرد که قانون آن را جرم دانسته و برای آن مجازاتی را تعیین کرده باشد، بر این اساس، دست‌فروشی و استفاده از وانت‌های دوره‌گرد برای عرضه کالا و یا خرید کالا و مواردی از این دست جرم تلقی نمی‌گردد و چنین فعالیتی ماهیتاً جرم نیست، ازسوی دیگر به دلیل آنکه امکان استقرار ثابت برای عرضه کالاهای موضوعه و همچنین ساختاری که مدیریت آنها را برعهده داشته باشد، وجود ندارد، کسب مجوز فروش برای آنان موضوعیت پیدا نمی‌کند و از این منظر نمی‌توان ضعف و خلاء کارکردی و کاستی ضوابط، مقررات و تشکیلات متولیان را بر آنها خرده گرفت.

در این راستا باید اذعان داشت که شهرداری نیز، مانند پیمانکاران متخلف باید در جایگاه پاسخگویی حاضر شود و مسئول ضعف عملکردی پیمانکاران خود باشد و چنین اتفاقی رخ ندهد که (براساس اخبار منتشره)^۱، به خانواده مقتول بگویند که؛ «شما زورتان به شهرداری نمی‌رسد و این

۱. آفتاب نیوز، ۱۳۹۳/۵/۲۹ که خبر ۲۵۷۷۶۱- موضوع دیدار رئیس شورای اسلامی شهر تهران با خانواده مقتول، اظهارات خانواده مقتول به اعضای شورای اسلامی شهر تهران.

موضوع فرجامی نخواهد داشت». در این شرایط شهرداری باید خود پیشگام رسیدگی به پرونده‌هایی از این دست باشد، زیرا یک بخش از وظایف حاکمیت و جزئی از مفهوم مدیریت شهری، وجود نظام پاسخگویی به افرادی است که در این شهر فعالیت و زندگی می‌کنند.

در پایان این مبحث باید اذعان داشت که گرچه شهرداری براساس آخرین اصلاحات تبصره «۱» و بند «۲۰» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها مکلف به رفع سد معبر است، اما براساس قوانین جاری، تنها شهرداری مکلف به رفع سد معبر و فروشندگان دوره‌گرد نیست، بلکه می‌توان گفت که رفع این موضوع با توجه به نوع فعالیت علاوه بر شهرداری بر عهده چند دستگاه اجرایی دیگر (برحسب تکالیف قانونی و) به شرح زیر است:

- برخورد با وانت‌بارهایی که در خیابان‌ها همراه با توقف اقدام به فروش مواد و کالاهای مختلف می‌کنند و سبب اختلال در رفت و آمدهای سایر خودروها می‌شوند از وظایف ذاتی راهنمایی و رانندگی است.^۱

- رفع سد معبر ایجاد شده از سوی مغازه‌داران و همچنین تعدی به معابر عمومی برای دستفروشی از وظایف مجامع امور صنفی و بازرگانی است.^۲

- برخورد با برخی افراد که در سطح معابر اقدام به فروش اقلام غیرمجاز و ضدفرهنگی می‌کنند نیز از وظایف نیروی انتظامی است.^۳

- جمع‌آوری چرخ‌های دستی و مواد غذایی عرضه شده در معابر و مکان‌های روباز به دلیل تهدید سلامت عمومی براساس ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی «هراقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود...» به عهده مراکز بهداشتی است، بنابراین این مراکز باید در این راستا اقدامات لازم را به عمل آورند.

جمع‌بندی و پیشنهادها

الف) جمع‌بندی

پدیده دستفروشی و دوره‌گردی (برای فروش یا خرید اجناس و کالاها) حاصل سلسله عواملی است که در طی یک دوره زندگی فردی، اجتماعی و اقتصادی شخص و فضاهای کلان اقتصادی حاکم بر آن شکل می‌گیرد و عوامل مختلف علمی، فنی و اقتصادی به همراه کیفیت و کمیت نقش دستگاه‌های ملی و محلی در ظهور و گسترش آن دخیل هستند. به عبارتی دستفروشی زائیده فقر و سطح عدالتی است که به دلیل نوعی عملکرد اجتماعی و فاصله طبقاتی در ایران به وجود آمده و هر سال با افزایش نرخ تورم سالیانه، این فاصله طبقاتی بیشتر می‌شود.

۱. براساس ماده (۴) و بند «ب» ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی موضوع کنترل عبور و مرور و رفع اختلال در آن.

۲. طبق ماده (۱۷) قانون نظام صنفی کشور مبنی بر رعایت قوانین و مقررات جاری کشور.

۳. براساس بند «۳» ماده (۴) قانون نیروی انتظامی مبنی بر جلوگیری از فعالیت‌های غیرمجاز.



گفتنی است که گرچه با دستفروشی به‌عنوان یک معضل اجتماعی، برخورد می‌شود و گاهی خشونت‌های عاملین اجرایی شهرداری موجب بروز حوادث جانی شده است، اما برخوردهای خشونت‌آمیز بدون در نظر گرفتن سلسله قوانینی که در بردارنده حقوق فردی و اجتماعی یک فرد در جامعه می‌شود، غیرقانونی تلقی می‌شود و هیچ یک از مأموران شهرداری، قانوناً نمی‌تواند رفتاری قهری، خشن و یا همراه با ضبط و توقیف اموال فعالان این حوزه را داشته باشد.

از این‌روی ضرورت دارد تا مسئله فقر و دستفروشی به‌عنوان یک معلول و براساس برنامه خاص و جامع و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مرتبط و سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی، مورد بررسی قرار گیرد و تمهیداتی اتخاذ و اجرایی شود که بتواند تأمین‌کننده شرایط فعالیت درآمدی اشخاص فاقد کار باشد، زیرا مَحِق بودن افراد در برخورداری از فضای لازم برای کسب‌وکار در جامعه یک حق قانونی تلقی می‌شود. لزوم رعایت مسائلی از جمله احترام به حقوق دیگران و ضوابط و مقررات جاری کشور، موضوعی است که متأسفانه با اجراهای متفاوت و چندگانه توسط مجریان همراه شده و موجب پیدایش معضلاتی شده است که حوادث پیش‌آمده از آن جمله‌اند.

از سوی دیگر باید به این نکته توجه کرد که مدیریت شهری دارای سازمان‌ها و شرکت‌هایی است که می‌توانند برای افزایش ظرفیت‌های اشتغال در ۳۲۰ محله شهری در تهران و یا محلات سایر شهرها در نظر گرفته شوند. برای مثال شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر و یا سازمان میادین میوه و تره‌بار شهرداری تهران دارای قابلیت‌هایی هستند که می‌توانند در سطح گسترده‌تری به‌کار گرفته شوند. به‌عبارتی دیگر در شهر تهران حدود ۳۲۰ محله وجود دارد و در ازای آن حدود ۱۸۰ میدان میوه و تره‌بار وجود دارد. از این منظر در صورتی که سازمان مذکور بتواند ۱۴۰ واحد میدان میوه و تره‌بار دیگر ایجاد کنند و هر کدام حدود ۵۰ الی ۲۰۰ شغل را به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در خود داشته باشد، حدود ۷۰۰۰ الی ۲۸۰۰۰ شغل جدید ایجاد خواهد شد و در ازای آن، شهروندان آن محله‌ها از خدماتی برخوردار خواهند شد که نتیجه تلاش‌های مدیریت شهری تلقی می‌شود و در اقتصاد خانوار هم مؤثر خواهد بود.

اگر ادعا شود که سرمایه‌های ایجاد چنین مجموعه‌هایی وجود ندارد، باید اظهار داشت که با در نظر گرفتن چنین شرایطی می‌توان از مشارکت بخش خصوصی و براساس مفاد قراردادهایی عمل کرد که ضمن تأمین اهداف وجودی آن سازمان‌ها، منابع درآمدی آن به میزان معینی و تا مدت زمان خاصی مثلاً چهار سال متعلق به سرمایه‌گذار باشد و پس از چهار سال کل مجموعه از ید سرمایه‌گذار خارج و به متولی آن منتقل شود، اقدام مذکور ضمن ایجاد اشتغال و ارائه خدمات برای شهروندان (براساس تکلیف سازمانی)، موجب جذب و گردش سرمایه‌هایی می‌شود که محل خود را پیدا کرده‌اند.

شایان ذکر است که در تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری از عبارات (ممنوع است)،

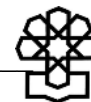
(جلوگیری) و **(به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند)**. استفاده شده است. به عبارت دیگر انجام یک فعل ممنوع قلمداد شده و برای رفع آن، شهرداری را مکلف به **جلوگیری** و اقدام توسط **مأمورین خود** کرده است، در اینجا مشخص نیست که عبارت «جلوگیری» شامل چه مواردی می‌شود، آنچه محرز است این است که این جلویی (و آن‌هم از طریق مأمورین خود) باید اولاً تنها از طریق مأمورین شهرداری صورت پذیرد و به‌کارگیری نیروهای پیمانکار با توجه به اینکه در ماده (۵۵) قانون شهرداری عبارت «به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند» صراحت لازم را دارد. خلاف قانون می‌باشد و **ثانیاً** به تذکر، ممانعت به‌عمل آوردن و جمع‌آوری آن عمل اکتفا گردد و **ثالثاً** هرگونه تعرض، برخورد فیزیکی، ضرب و جرح، توقیف اموال و جریمه و حتی قتل افراد مزبور خلاف قانون و اصل بیست‌ودوم قانون اساسی خواهد بود و باید از آن پرهیز و با مرتکب آن با شدت قانون برخورد شود. ضمن آنکه دستفروشان و افراد موضوعه نیز باید با مأموران مزبور، همکاری لازم را داشته باشند و از هرگونه تمرد و درگیری پرهیز نمایند.

در پایان، نباید از نظر دور داشت که علت تشدید این پدیده این است که از یک سو سلسله عللی مانند فقر، مهاجرت و بیکاری گسترش یافته است و از سوی دیگر جایگاه نهادهای حامی برای افراد فقیر در کشور و نقش آنها با نیازهای موجود مطابقت ندارد و نتوانسته‌اند به اندازه لازم و کافی به تکالیف وجودی خود که حمایت لازم کافی از این اقشار می‌باشد عمل نمایند و این ضعف حمایتی همواره خودنمایی می‌نماید.

ضمن آنکه نباید از نظر دور داشت که گرچه فعالیت وانت‌های دوره‌گرد خریدار کالاهای دست دوم همراه با صدای بلندگوهای آنان می‌تواند موجب مزاحمت افراد گردد، اما این عمل نیز یکی از آثار کاستی‌های متولیان مربوطه است، زیرا شهرداری می‌تواند با ساماندهی آنان و تکلیف برای ایجاد یک ساختار (مانند تعاونی‌های تاکسیرانی و اعلان شماره تلفن خاصی) نسبت به تصریح در تعامل شهروندان با این‌گونه مشاغل اقدام نماید و نسبت به مدیریت و نظارت کافی (بدون ایجاد مزاحمت‌های عمومی) ایفای نقش کامل داشته باشد. بدین صورت که اگر هر شهروندی اراده عرضه کالای مصرفی خود را داشت تنها با یک تماس با مرکز خاصی بتواند به مقصود خود برسد.

ب) پیشنهادها

۱. پدیده دستفروشی و سد معبر یک معضل اجتماعی و اقتصادی است که غالباً در فضای اقتصاد کشورهای جهان سوم و در حال توسعه شکل می‌گیرد، لذا برخوردهای قهری با این پدیده گرچه از یک نظر سطحی و ظاهری صحیح به نظر می‌رسد، اما از دیدگاه علمی، لازم است با ریشه‌های آن که همان فقر و ناچاری اقتصادی است مقابله شود و لذا در مرحله اول ساماندهی و برخورد مناسب با این پدیده



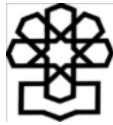
و در مرحله بعدی اقدامات ایجابی برای کاهش عوامل ریشه‌ای پیشنهاد می‌شود.

۲. برخوردهای شهرداری با این پدیده در حال حاضر اولاً سلبی و ثانیاً دوگانه است. سلبی یعنی اقدامات صرفاً دفاعی و بازدارنده بدون ارائه جایگزین مثبت و دوگانه، به این معنی که برای اعمال قانون در مقابل یک پدیده واحد بعضاً دو برخورد متفاوت صورت می‌گیرد. مثلاً با سبزی‌فروشان دوره‌گرد و طوافان میوه و تنقلات در جایی به شدت برخورد و در جای دیگر، در مدت‌های طولانی به راحتی تحمل می‌شوند. همچنین در خصوص مصادیق مشاغل مزاحم، شاید با گسترش موضوع به مصادیق جدید بتوان به دستفروشی پشت چراغ قرمز و داخل مترو هم اشاره کرد که ضرورت دارد برای مقابله با آن تمهیدات جدیدی اندیشیده شود و لذا ضرورت دارد تا برای ساماندهی مشاغل مذکور، کلیه دستگاه‌های مرتبط و حاکمیتی (در سطوح ملی و محلی)، اقدامات و برنامه‌ریزی‌های عملیاتی لازم را اعمال و اقشار مذکور را برای توانمند شدن، مورد حمایت اصولی قرار دهند.

۳. وجود این مشکلات و مسائل در حالی است که شهرداری به‌عنوان مهمترین نهاد متولی ساماندهی مشاغل شهری شناخته می‌شوند که خوشبختانه دارای سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته و با مأموریت‌های لازم و پیش‌بینی شده‌ای می‌باشد، لذا ضرورت دارد تا سازمان‌ها و تشکیلات مذکور علاوه بر اقدامات سلبی و بازدارنده، نسبت به برقراری تعادل بین ظرفیت‌ها، نیازها، مأموریت‌ها و قابلیت‌های ایجابی، برنامه‌ریزی و اقدامات عاجل را عملیاتی نمایند.

منابع و مأخذ

۱. قوانین و مقررات موضوعه.
۲. خبرهای موضوعه.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۰۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی نحوه برخورد عوامل شهرداری با سدمعبر و مشاغل دستفروشی (موضوع تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری)

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و مدیریت شهری)

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

همکاران: مجید هاشمی طغرالجردی (دفتر مطالعات زیربنایی) محسن داوری (دفتر مطالعات حقوقی)

متقاضیان: کاظم جلالی (ریاست مرکز)، احمد توکلی (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سدمعبر

۲. دستفروشی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۷/۹