

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴»

مقدمه

لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴ که بنا به پیشنهاد شهرداری تهران با دلایل توجیهی گسترش نصب اقلام تبلیغاتی بر دیوارها و معابر شهری و ایجاد ناهنجاری‌های بصری در مناظر شهری، بی‌توجهی متخلفان به نظامات موجود و عدم پاسخگویی مقررات فعلی به نیازهای جامعه در این خصوص و برای ایجاد زیرساخت‌های تبلیغات شهری بهنجار، در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۲۲ هیئت وزیران به تصویب و برای انجام تشریفات قانونی در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۴ تقدیم مجلس شده است.

پیشنهاد اصلاح ماده واحد - ماده (۹۲) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴ - به شرح زیر است:

«ماده (۹۲) - شهرداری موظف است متناسب با مناطق، نواحی و تعداد محلات در هر شهر و مطابق با مقررات شورای اسلامی آن شهر، محل‌هایی را برای تبلیغات محیطی تعیین کند. نوشتن هر نوع مطلب یا الصاق هر نوشته، تابلو، عکس، برچسب و نظایر آنها بر روی دیوارها، معابر و اماکن شهر خارج از محل‌های تعیین شده توسط شهرداری ممنوع است. شخص حقیقی یا حقوقی آمر تخلف، به تأدیه خسارت مالکان و پرداخت مبلغ بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد و هشتاد میلیون (۱۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال جریمه محکوم می‌شود. میزان جریمه مذکور برابر ترتیب تعیین شده در ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۹۲ - و اصلاحات بعدی آن تعدیل خواهد شد. کلیه وجوه حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و صددرصد (۱۰۰٪) آن به شهرداری هر محل به منظور پاکسازی تبلیغات موضوع این ماده، ایجاد فضاهای تبلیغاتی رایگان و مناسب در محلات شهری و مابقی جهت بهسازی و زیباسازی محیط شهری تخصیص می‌یابد.»

سپس در راستای اجرای قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ نظر معاونت قوانین در مورد لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری نظر اداره کل تدوین قوانین بر این امر بوده که دلایل توجیهی لایحه فوق، مجمل و ناکافی است و در مرحله بعد اظهار نظر اداره کل اسناد و تنقیح قوانین مواردی را در این راستا عنوان کرده است.

طبق دستورالعمل تبلیغات محیطی یا شهری مصوب «جلسه فوق‌العاده کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور» در سال ۱۳۸۵، تبلیغات محیطی به معنای کلیه تابلوهای تبلیغاتی اعم از دیواری، پارچه‌ای، فلزی، رایانه‌ای، متحرک و منقوش بر وسایل نقلیه دانسته شده که به منظور معرفی یا تبلیغ کالا، خدمات و هر نوع فعالیتی که برای اطلاع‌رسانی و اعلان عمومی در سطح شهرها، خیابان‌ها، جاده‌های شهری و بین‌شهری، بزرگراه‌ها، فرودگاه‌ها، پایانه‌های مسافربری، مترو، ایستگاه‌های اتوبوس، میادین و سایر اماکن عمومی مورد استفاده و بهره‌برداری قرار

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۱۷

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات فرهنگی و

آموزش

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۹۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۲۴



می‌گیرد. در واقع تبلیغات محیطی عبارت است از ارائه و نمایش و ابلاغ هر نوع پیام با استفاده از ابزارهای گوناگون بصری (رسانه‌های تبلیغات محیطی) با اهداف بازرگانی، فرهنگی و اجتماعی که توسط پیام‌دهنده در فضاهای عمومی شهر در معرض دید مخاطبان و گیرندگان پیام قرار می‌گیرد.

در این راستا قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌هایی در مورد تبلیغات محیطی مصوب شده است، از جمله دستورالعمل تبلیغات محیطی یا شهری مصوب «جلسه فوق‌العاده کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور» در سال ۱۳۸۵، سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغ محیطی مصوبه جلسه ۱۹۸ شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۸، بخشی از دستورالعمل تبلیغات محیطی کالا و خدمات مصوب جلسه ۵۷۱ شورای فرهنگ عمومی و مصوبه جلسه ۵۷۵ شورای فرهنگ عمومی در خصوص ممنوعیت تبلیغ سفرهای خارجی مصوب ۱۳۹۱ می‌باشند. به علاوه شورای اسلامی هر شهر نیز آیین‌نامه‌ها و مصوباتی در این زمینه دارد، به عنوان مثال مصوبه ساماندهی تبلیغات محیطی و شهری مصوب ۱۳۸۳/۰۳/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران عمده بندها و مواد قوانین و دستورالعمل‌های مذکور، مرتبط با محتوای تبلیغات محیطی هستند^۱ و بیشتر موضوعات مربوط به نصب تبلیغات از جمله محل‌های مجاز، نحوه اخذ مجوز و عوارض نصب به شوراهای اسلامی هر شهر محول شده است و بند «۲۱» ماده (۳) دستورالعمل تبلیغات محیطی مصوب «جلسه فوق‌العاده کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور» در سال ۱۳۸۵ از محدود استثنای مطالب مذکور است. این بند به نصب تبلیغات محیطی در محل‌هایی خارج از محل‌های مصوب پرداخته است. طبق این ماده تبلیغ بر روی تأسیسات، دیوارها، ابنیه و ساختمان‌های اشخاص حقیقی و حقوقی، دولتی و غیردولتی منوط به کسب اجازه قبلی از صاحبان و مسئولان آنها می‌باشد.

ضوابط و مقررات مربوط به تبلیغات محیطی در شورای هر شهر تصویب می‌شود و متولی اجرای آن سازمان زیباسازی شهرداری است و مشخصاً براساس مصوبه سال ۱۳۸۳ شورای شهر تهران، سازمان زیباسازی شهر تهران عهده‌دار امور مذکور در شهر تهران شده است.

اظهاری نظر کارشناسی

با توجه به اعلام نظر اداره کل تدوین قوانین مجلس شورای اسلامی مبنی بر ناکافی بودن دلایل توجیهی ارائه شده، ابتدا به مهم‌ترین ابعاد مرتبط با موضوع پرداخته شده است/ سیما و منظر شهر، یا محیط بصری شهر، تأثیر بسزایی در سلامت روان و کیفیت زندگی شهروندان دارد. مطلوبیت محیط بصری شهر می‌تواند تجربه زیبایی‌شناختی شهروندان را غنی‌تر کند و به افزایش خوانایی شهر، ارتقای تصویر ذهنی شهروندان از شهر، تقویت غرور مدنی و احساس تعلق به شهر، و هویت‌بخشی به شهر منجر شود. به بیان دیگر سیما و منظر شهری از مهم‌ترین مؤلفه‌های زیست‌شهری است.

یکی از عناصر تأثیرگذار بر سیما و منظر شهری، فضاهای عمومی شهر، معابر شهر و مشخصاً خیابان‌های شهر هستند. با توجه به این مسئله که محل اصلی نصب تبلیغات محیطی غیررسمی، لبه‌های فضاهای عمومی شهر و جداره و کف معابر شهری است، نامناسب بودن کمی و کیفی تبلیغات مذکور به بروز آلودگی‌های بصری منجر می‌شود. به علاوه تراکم بیش از حد تبلیغات محیطی غیررسمی یا مکان‌یابی نامناسب آنها، یکی از عوامل خستگی روحی و بصری شهروندان و اغتشاش بصری می‌شود. امری که کمابیش در بیشتر شهرهای ایران در حال رخ دادن است، تا حدی که تبلیغات مذکور علاوه بر سطوح عمودی (به عنوان مثال جداره‌های خیابان)، سطوح افقی (کف پیاده‌رو) را نیز پوشانده‌اند. بنابراین هر چند موضوع‌های مرتبط با مسائلی مانند محتوای تبلیغات، مسائل کمی و کیفی

۱. شایان ذکر است که وزارت ارشاد مسئول تأیید محتوای تبلیغات محیطی است.

تبلیغات رسمی نیز حائز اهمیت هستند، اما با توجه به اینکه موضوع ماده مورد نظر به‌طور مشخص، محل نصب تبلیغات محیطی غیررسمی است، افزایش جریمه نصب تبلیغات غیررسمی در محل‌های غیرمجاز در لایحه مذکور پیشنهاد داده شده است. از آنجاکه تبلیغات محیطی به دو نوع رسمی و غیررسمی قابل تقسیم است و تبلیغات محیطی غیررسمی، آن دسته از تبلیغات محیطی است که شهروندان بدون گذراندن فرایندهای تعریف شده (کسب مجوز و ...) رأساً به نصب آنها در محل‌های غیرمجاز در سطح شهر (جداره پیاده‌روها، کف معابر، ...) اقدام می‌کنند. براساس تحقیقات انجام شده و مصاحبه‌های صورت گرفته، تاکنون جریمه متخلفان با همکاری شرکت مخابرات از طریق قطع خط تلفن مربوطه انجام می‌شده است. ضرر مالی جانبی این اقدام برای متخلفانی که صاحبان کسب‌وکارهای پردرآمدی هستند، بیشتر از هزینه وصل خط تلفن است و این امر برای این افراد قابلیت پیگیری و بازدارندگی بیشتری می‌تواند داشته باشد.

علاوه بر آسیب‌های بیان شده، پاکسازی این تبلیغات توسط شهرداری‌ها برای شهر و شهروندان بسیار هزینه‌بر است. پاکسازی تبلیغات ابتدا با کاردک و سپس با واترجت (و در صورت نیاز همراه با لایه‌برداری) انجام می‌شود و به‌عنوان نمونه انجام این عمل در شهر تهران برای هر متر مربع حدود ۶۰,۰۰۰ ریال هزینه خواهد داشت. این عدد به این معناست که برای پاکسازی جداره‌های دو طرف محوری به طول یک کیلومتر، با احتساب ارتفاع ۳ متر، حدود ۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال هزینه خواهد شد. هزینه‌های لایه‌برداری، رنگ مجدد، ترمیم نقاشی‌های دیواری یا ... نیز به این مقدار اضافه می‌شود. از سوی دیگر نهادهای متولی خدمات شهری تنها وظیفه پاک‌سازی معابر اصلی را برعهده دارد و هزینه پاکسازی و ترمیم درب منازل و محوره‌های فرعی برعهده مالکان است. تبلیغات محلی علاوه بر هزینه‌های مادی، هزینه‌های زیست‌محیطی نیز در پی دارند. چسب‌ها و جوهر مورد استفاده در اکثر موارد دوستدار محیط زیست نیست و حاوی مواد سمی است و با کندن تبلیغات با واترجت چسب و جوهر به سمت کانپو یا جوی‌های شهر جاری می‌شوند. اما در کنار تأثیرات منفی تبلیغات محیطی غیررسمی، این تبلیغات منافعی نیز دارند و به همین دلیل نمی‌توان به‌طور کلی در پی حذف این نوع تبلیغات بود. این نوع تبلیغات سبب افزایش گردش مالی و درآمدزایی برای بنگاه‌های خرد کسب‌وکار می‌شود و دو مزیت اصلی کم‌هزینه بودن و پوشش جامعه هدف (از نظر مکان) را در خود دارد. از سوی دیگر تبلیغات مذکور علاوه بر آورده‌های اقتصادی، فرصتی برای ایجاد تغییر در شهر توسط شهروندان، نمود زندگی روزمره در شهر، افزایش احساس تعلق به مکان و تنوع‌بخشی به محیط است. بنابراین به‌جای ممنوعیت کامل تبلیغات محیطی غیررسمی بهتر است سازوکار مناسب آن به نحوی تدوین شود تا حتی‌الامکان از مضرات آن جلوگیری شده و فواید آن افزایش یابد.

جمع‌بندی

با توجه به مطالب مذکور و با توجه به ماده و لایحه مورد نظر، در نظر گرفتن محل‌هایی برای تبلیغات محیطی غیررسمی و رایگان بودن استفاده از آن، پیشنهادی ضروری و مناسب به‌نظر می‌رسد. در همین راستا پیشنهاد می‌شود پیش از اجرایی شدن جریمه متخلفان، مهلت زمانی مناسب برای نیازسنجی، مکان‌یابی، احداث و به‌خصوص اطلاع‌رسانی در مورد محل‌های احداث شده در نظر گرفته شود. در همین راستا ایجاد سامانه‌ای شامل مشخصات و آدرس محل‌های در نظر گرفته شده، توسط شهرداری پیشنهاد می‌شود که شهروندان به ثبت درخواست نصب آگهی در مکان‌های مذکور قادر باشند.

مسئله حائز اهمیت دیگر، آیین‌نامه و ضوابط مکان‌یابی و طراحی محل‌های در نظر گرفته شده برای تبلیغات محیطی است. با توجه به اینکه

هدف صاحبان کسب و کار از تبلیغات محیطی قرار گرفتن در معرض دید شهروندان است، بنابراین مکان‌یابی نامناسب محل‌های در نظر گرفته شده، موجب نقض غرض شده و حتی پرداخت جریمه نیز بازدارنده نخواهد بود. به‌عنوان نمونه پیش‌تر در شهر تهران سازه‌های بتنی استوانه‌ای شکل و فریم‌ها (قاب‌های) دیواری برای تبلیغات محیطی رایگان در نظر گرفته شده بود. سازه‌های بتنی به‌دلیل مزاحمت برای عبور و مرور عابران پیاده حذف شدند و استفاده از فریم‌ها نیز به‌دلیل مفید فایده نبودن و ارائه فضای ناکافی و مقیاس کوچک برای تبلیغات، ادامه نیافت.

به‌علاوه احداث سازه‌های ناهماهنگ با کیفیات محیطی مکان مورد نظر و بدون توجه به ارزش‌های معماری اسلامی - ایرانی نیز با اهداف مدنظر در مجموعه قوانین و آیین‌نامه‌های ناظر بر سیمای شهری در تناقض است و خود سیمای شهری را مخدوش خواهد کرد. توجه به مواردی مانند سهولت نصب و حذف تبلیغات، عرضه حداکثر سطح قابل استفاده، استفاده از فناوری‌های نوین، امکان پیوند با فضای مجازی و سرویس‌های واقعیت افزوده، میزان محافظت در برابر بارش‌های جوی و تغییرات دمایی و اقلیم منطقه، پایداری مصالح مورد استفاده و ... نیز ضروری است.

در تعیین جریمه در نظر گرفته شده باید به توان مالی متخلفان توجه کرد. با توجه به بررسی‌های انجام شده، به‌دلیل رواج تبلیغات در فضای مجازی و سایر راه‌های ارتباطی مانند ارسال پیامک، حجم تبلیغات مذکور کاهش یافته است و در حال حاضر بیشتر متخلفان صاحبان کسب و کارهای خرد با توان مالی پایین هستند. به همین علت مبلغ جریمه باید طوری تعیین شود که در عین بازدارندگی، بیشتر از توان مالی خانوار نیز نباشد. به‌علاوه با توجه به اینکه درآمد حاصله به‌عنوان درآمد عمومی محسوب می‌شود و گردش خزانه برای آن لحاظ شده است، طبق اصل (۵۲) قانون اساسی باید در قانون بودجه سنواتی درج شود. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «طبق بودجه سنواتی» قبل از «صددرصد» اضافه شود.

در کنار نکات مطرح شده، باید به فرهنگ‌سازی نیز توجه ویژه‌ای کرد. مطلع کردن شهروندان از آسیب‌های تبلیغات محیطی غیرمجاز، طرق و مکان‌های مجاز تبلیغات محیطی و پیگرد قانونی تبلیغات غیرمجاز مهم‌ترین زمینه‌های نیازمند فرهنگ‌سازی در بین شهروندان است. بدون فرهنگ‌سازی در زمینه‌های مطروحه، وضع جریمه و در نظر گرفتن مکان‌هایی برای تبلیغات مجاز، مفید فایده نخواهد بود. بنابراین با کلیات لایحه پیشنهادی موافقت می‌شود.

بازدارندگی مؤثر مجازات‌های در نظر گرفته اعم از جریمه‌های مالی و لغو مجوزهای کسب و کار براساس تعدد تخلف از طریق سازوکارهای پیشنهادی به‌نحو مؤثری بایستی در نظر گرفته شود.

بنابراین پیشنهاد اصلاح ماده‌واحد - ماده (۹۲) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ - به شرح زیر است:

«ماده (۹۲) - شهرداری موظف است متناسب با مناطق، نواحی و تعداد محلات در هر شهر و مطابق با مقررات شورای اسلامی آن شهر، محل‌هایی را برای تبلیغات محیطی تعیین کند. نوشتن هر نوع مطلب یا الصاق هر نوشته، نگاره، عکس، برجسب و نظایر آنها بر روی دیوارها، معابر و اماکن شهر خارج از محل‌های تعیین شده توسط شهرداری ممنوع است. شخص حقیقی یا حقوقی آمر تخلف، به تأدیه خسارت مالکان و پرداخت مبلغ بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد و هشتاد میلیون (۱۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال جریمه محکوم می‌شود. میزان جریمه مذکور برابر ترتیب تعیین شده در ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۹۲ - و اصلاحات بعدی آن تعدیل خواهد شد. کلیه وجوه حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و طبق بودجه سنواتی صددرصد (۱۰۰٪) آن به شهرداری هر محل به‌منظور پاکسازی تبلیغات موضوع این ماده، ایجاد فضاهای تبلیغاتی رایگان و مناسب در محلات شهری جهت بهسازی و زیباسازی محیط شهری تخصیص می‌یابد. در صورت داشتن مجوز کسب و کار علاوه بر مجازات نقدی، تعلیق مجوز کسب و کار از یک ماه تا سه ماه، و یا حتی عدم تمدید جواز کسب و کار و لغو مجوز در صورت تکرار چندین بار تخلف برای افراد دارای پروانه کسب و کار علاوه بر مجازات نقدی پیشنهاد می‌شود.»