گزارش یک

نیره ساری

دستفروشان در تقاطع نیازهای انسانی و قوانین شهری مانده‌اند

نان بر زمین، قانون در هوا!

دستفروشان به‌عنوان بخش مهمی از جامعه شهری با چالش‌هایی از قبیل تضاد بین قوانین سلبی شهرداری و حق معیشت روبه‌رو هستند

هر حق، مسئولیتی را به دنبال دارد، اما آیا ما به حق زندگی و معیشت دستفروشان شهری احترام می‌گذاریم؟ در دل هر شهری، هزاران زندگی در حرکت است؛ از آن دسته که نمی‌توانند در چارچوب‌های رسمی و تعریف‌شده جا بگیرند، اما همچنان حق دارند تا در این فضا نفس بکشند و بقا پیدا کنند. دستفروشان، این بخش فراموش‌شده جامعه به رغم تلاش بی‌وقفه‌شان برای تأمین معیشت، همیشه در تقابل با قوانین و محدودیت‌های شهری قرار دارند. اما آیا حق کار، حق اشتغال و حتی حق استفاده از فضاهای عمومی برای این شهروندان به اندازه دیگران اهمیت دارد؟ در بسیاری از موارد، قوانین شهری به دستفروشان به چشم متخلفان نگاه می‌کند؛ کسانی که باید از پیاده‌روها کنار بروند تا نظم ظاهری حفظ شود، اما واقعیت این است که دستفروشی برای بسیاری از افراد، تنها راهی است برای زنده ماندن در شهری که هیچ‌گاه فرصت‌های برابر را در اختیار همه قرار نمی‌دهد. نادیده گرفتن این افراد و حقوقشان نه تنها بی‌عدالتی است، بلکه به تضعیف بنیادهای عدالت اجتماعی و انسانی در شهری که باید برای همه باشد، می‌انجامد. در چنین شرایطی آیا وقت آن نرسیده که قانون به جای ممانعت به حمایت از حقوق این شهروندان بپردازد؟

رضا دهشیری | جوان

هر بامداد، پیش از آن که فروشگاه‌ها کرکره‌هایشان را بالا بکشند و کارمندان با فنجانی قهوه راهی ادارات شوند، گروهی از مردم، بی‌سروصدا و با دستانی پُر از کالا، بساطشان را روی پیاده‌روها می‌گسترانند. آنها نه مغازه دارند، نه دفتر کار و نه حتی سایه‌بان. خیابان برایشان همان دفتری است که در آن روزی‌شان را رقم می‌زنند، اما اغلب، نگاه رسمی به آنان با برچسب «متخلف» آغاز می‌شود. باید از دریچه «حق بر شهر»، به مسئله دستفروشی در تهران و دیگر کلانشهرهای ایران نگریست و ابعاد اجتماعی، اقتصادی و حقوقی آن را واکاوی کرد.

دستفروشی پدیده‌ای است که در اغلب جوامع شهری مشاهده می‌شود. در کشورمان نیز به‌ویژه در دو دهه اخیر همزمان با افزایش نرخ بیکاری، کاهش فرصت‌های شغلی رسمی، مهاجرت‌های بی‌رویه و رشد نامتوازن اقتصادی، این پدیده شدت یافته است. در واقع دستفروشان نه متخلف‌اند، نه دشمن نظم شهری، بلکه بخشی از جامعه شهری‌اند که در تلاش برای بقا از اندک فرصت‌هایی که فضای شهر در اختیارشان گذاشته، بهره می‌برند. در بسیاری موارد، دستفروشی آخرین سنگر مقاومت اقتصادی خانواده‌هایی است که در برابر تورم و نابرابری‌های ساختاری، راهی برای گذران زندگی می‌جویند. برای آنان بساط خیابانی، نه نماد بی‌نظمی که نمایی از کارآفرینی و تلاش فردی است.

دستفروشی به دلیل چندبعدی بودن آن در تقاطع سه حوزه عمده اجتماعی، اقتصادی و حقوقی قرار دارد. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها فقدان قانون جامع، مستقل و روشن در رابطه با وضعیت حقوقی دستفروشان است. در حال حاضر، چندین ماده و تبصره قانونی پراکنده در قوانین مختلف به موضوع سد معبر یا نظم عمومی اشاره دارند، اما این قوانین عموماً نگاه سلبی به پدیده دارند و حق بر معیشت یا اشتغال را در نظر نمی‌گیرند.

از جمله، بند ۲۷ و تبصره یک ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، اشغال پیاده‌روها و معابر عمومی را ممنوع می‌داند و شهرداری‌ها را مکلف به جمع‌آوری موانع و برخورد با متخلفان می‌کند. اگرچه اجرای این قانون برای حفظ نظم شهری ضروری است، اما نادیده گرفتن ابعاد انسانی و معیشتی این مسئله، می‌تواند زمینه‌ساز بی‌عدالتی ساختاری در مدیریت شهری شود. دوگانه نظم عمومی و حق معیشت مسئله قابل تأمل است. شهر یک کالبد صرفاً فیزیکی نیست، شهر محل تلاقی زندگی‌ها، تجربه‌ها و حقوق متقابل شهروندان است. در چنین بستری باید میان «نظم عمومی» و «حق معیشت» تعادلی معقول برقرار کرد. اگرچه وجود پیاده‌روها برای عبور ایمن عابران و حفظ چهره شهر اهمیت دارد، اما برخورد صرفاً قهری با دستفروشان بدون در نظر گرفتن زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی از یکسو به بازتولید فقر و نارضایتی اجتماعی می‌انجامد و از سوی دیگر حق دستفروشان برای «حضور در شهر» را نادیده می‌گیرد.

در پژوهش‌های میدانی انجام‌شده در تهران بسیاری از دستفروشان به نبود حمایت قانونی، ترس دائمی از مأموران شهرداری و فشارهای روانی ناشی از بی‌ثباتی شغلی اشاره کرده‌اند. آنها نه تنها از امنیت شغلی برخوردار نیستند، بلکه گاه با برخوردهای خشن، جریمه و حتی توقیف کالا مواجه می‌شوند. این وضعیت، نوعی اقدام علیه قشری آسیب‌پذیر از جامعه محسوب می‌شود.

حق بر شهر؛ مفهومی فراتر از مالکیت مفهوم

«حق بر شهر» امروز به یکی از محورهای اساسی در مطالعات شهری بدل شده است. بر اساس این دیدگاه، همه شهروندان حق دارند در تولید فضاهای شهری مشارکت داشته باشند و از امکانات آن بهره‌مند شوند، خواه مالک رسمی باشند یا نه. بر همین اساس، دستفروشان نیز حق دارند از فضاهای عمومی برای امرار معاش بهره ببرند، مشروط بر آن که مزاحمتی جدی برای دیگران ایجاد نکنند. حق بر شهر، تنها به معنای حق عبور و مرور در معابر نیست، بلکه حق دیده شدن، شنیده شدن و مشارکت در تصمیم‌سازی‌های شهری است. وقتی دستفروشان از این حقوق محروم می‌شوند، در واقع بخشی از شهر از دسترس آنها خارج شده است.

در لزوم تدوین قانون جامع و حمایتگرانه برای مدیریت مؤثر پدیده دستفروشی، نمی‌توان صرفاً به برخوردهای مقطعی یا قهری تکیه کرد. راه‌حل، نه در حذف، بلکه در «ساماندهی» معقول و انسانی این پدیده است. تجربه کشورهای دیگر نشان داده است ایجاد بازارچه‌های محلی، تعیین ساعات مشخص برای فعالیت یا حتی صدور مجوزهای دوره‌ای می‌تواند تعادلی میان حقوق عابران، کسبه رسمی و دستفروشان برقرار کند.

تدوین یک قانون مستقل که جایگاه حقوقی دستفروشان را به رسمیت بشناسد و در عین حال با معیارهای مدیریت شهری هم‌راستا باشد، گام مهمی در این مسیر است. این قانون باید با مشارکت ذی‌نفعان تدوین شود، یعنی هم صدای دستفروشان شنیده و هم دغدغه‌های مدیریت شهری و اصناف در نظر گرفته شود. پیامدهای اجتماعی نادیده گرفتن دستفروشان و حقوق آنها تنها به دستفروشان آسیب نمی‌زند، بلکه اثرات منفی آن بر کل جامعه شهری قابل مشاهده است. افزایش شکاف طبقاتی، احساس بی‌عدالتی، رشد اقتصاد غیررسمی و کاهش سرمایه اجتماعی، از جمله تبعات این بی‌توجهی است. در جامعه‌ای که فرصت‌های برابر توزیع نشده، طبیعی است که بخشی از مردم راه‌های غیررسمی برای بقا پیدا کنند.

از منظر حقوقی نیز دستفروشی بااصولی چون حق اشتغال، حق برخورداری از سطح معیشت مناسب و کرامت انسانی گره خورده است، بنابراین رویکرد انسانی به این مسئله، نه تنها از منظر عدالت اجتماعی، بلکه از دیدگاه کارآمدی مدیریت شهری نیز ضروری است. به همین دلیل شهر برای همه است. پایتخت، خانه همه شهروندان است؛ چه آنان که دفتر و مغازه دارند و چه آنان که زیر آفتاب بساط می‌چینند. برخورد با دستفروشان نباید صرفاً در چارچوب قانون سلبی شهرداری‌ها دیده شود، بلکه باید نگاهی کل‌نگر، انسانی و عدالت‌محور اتخاذ شود. ضروری است مدیریت شهری، نهادهای قانونگذار و سازمان‌های مدنی با مشارکت دستفروشان، چارچوبی حقوقی، عملیاتی و منصفانه برای سامان‌دهی این پدیده تدوین کنند. تنها در این صورت است که می‌توان به شهری امید داشت که در آن «حق بر شهر» نه شعاری زیبا، بلکه حقی واقعی و قابل تحقق برای همه باشد.

دستفروشی قانونمند در شهرهای پیشرفته

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با موضوع «سیاستگذاری هوشمندانه شهرداری‌ها برای فروشندگان کم سرمایه و دستفروشان» نگاهی اجمالی به وضعیت قانونی دستفروشی در برخی شهرهای جهان از جمله لندن و نیویورک داشته است

لندن

لندن از جمله شهرهای پیشرفته‌ای است که نه تنها دستفروشی در آن به رسمیت شناخته می‌شود، بلکه به منظور رونق بخشیدن به این بخش از زندگی شهری، قوانین و مقررات دقیقی برای آن تدوین شده است. دستفروشی از سوی مسئولان شهری، عامل ایجادکننده بهبود در معیشت گروه‌های کم درآمد (هم خرده‌فروشان کم‌سرمایه و هم مشتریان آنها) در نظر گرفته می‌شود. از سوی دیگر در میان سیاستگذاران این اعتقاد وجود دارد که دستفروشی بستری مناسب برای رشد و نمو کارآفرینان ایجاد می‌کند و همچنین این امکان را به افراد تازه وارد می‌دهد که مهارت‌های خود را در زمینه کسب و کارهای سطح بالاتر و پایدارتر ارتقا دهند. از طرف دیگر، تبدیل بازارهای دستفروشی به جاذبه‌هایی برای گردشگران داخلی و خارجی از دیگر مزایایی است که برای دستفروشی در این شهر تعریف می‌شود. در لندن مکان‌ها و زمان‌های مشخصی از سوی شهرداری برای دستفروشان در نظر گرفته شده که داوطلبان با مراجعه به دفاتر مربوطه می‌توانند فرم‌های درخواست را پر کنند و با ارائه کارت شناسایی، چند قطعه عکس، آدرس محل زندگی داوطلب، مبلغ تعیین شده و مواردی از این دست در لیست انتظار قرار گیرند. پس از خالی شدن غرفه در یکی از بازارهای دستفروشی این افراد می‌توانند کسب و کار خود را شروع کنند.

درس‌هایی برای ایران

- ارائه نگاه جدید به دستفروشی به عنوان بستری برای تقویت مهارت‌های کسب و کاری و در نتیجه ایجاد ظرفیت ارتقا به مشاغل سطح بالاتر و پایدارتر
- تعیین مکان‌ها و زمان‌های مشخص از سوی شهرداری برای دستفروشی - در نظر گرفتن شرایط بسیار آسان و سریع برای اخذ مجوز دستفروشی

نیویورک

دستفروشان در صورت رعایت مقررات موجود حق دارند به فروش محصولات خود بپردازند. حتی در برخی موارد که دستفروشان قوانین مشخص شده را رعایت کرده‌اند، اما مأموران شهرداری یا پلیس نیویورک متعرض فعالیت آنان شده‌اند، دستفروشان توانسته‌اند از مأموران شهرداری و مأموران پلیس شکایت کنند و در دادگاه به دفاع از حق خود بپردازند.

بر اساس مقررات موجود داوطلبان برای شروع کار دستفروشی باید مراحلی را طی کنند. این افراد در مرحله اول ملزم هستند محصولی که قصد ارائه آن را دارند، معرفی کنند، در مراحل بعد باید بر اساس مقررات موجود برای هریک از محصولات، وسایل کار مورد نیاز را تهیه و مجوز دریافت کنند و در مرحله آخر داوطلبان باید محلی را از میان مکان‌های مجاز برای دستفروشی انتخاب کنند. در این شهر دستفروشان نسبت به نوع فعالیت دسته‌بندی مشخص شده‌اند. به طور مثال دستفروشان محصولات فرهنگی مثل کتاب، عکس، نقاشی و کالاهایی از این دست به منظور حفظ حق آزادی بیان شهروندان نیازی به دریافت مجوز ندارند، اما باید قوانین مربوط به عدم دستفروشی در خیابان‌های غیرمجاز را رعایت کنند.

درس‌هایی برای ایران

- تقسیم‌بندی دستفروشان بر اساس نوع کالای آنها و سیاستگذاری متفاوت برای هر گروه
- در نظر گرفتن دپارتمان‌هایی ویژه برای رسیدگی به امور مربوط به هر گروه از دستفروشان
- منع کامل مأموران شهرداری و مأموران پلیس از دخالت در امور دستفروشان دارای مجوز
- در نظر گرفتن شرایط و مراحل ساده به منظور شروع کسب و کار از سوی دستفروشان و فروشندگان کم سرمایه
- تعیین مکان‌های مجاز دستفروشی در مناطق پر رفت و آمد، اما به میزانی که عبور و مرور را مختل نکند.

گزارش ۲

گندم زمانی

دسترسی عادلانه به فضاهای شهری در سایه تبعیض پنهان

وقتی خیابان برای همه نیست

شهر باید مکانی برای حضور و مشارکت برابر همه شهروندان باشد، طراحی و سیاستگذاری شهری در بسیاری از مواقع منجر به حذف یا محدودیت دسترسی اقشار خاصی از جامعه به فضاهای عمومی می‌شود

شهر جایی است برای بودن، نه فقط عبور کردن. در خیابان‌های شهرهای امروز، آنچه بیش از همه جلب توجه می‌کند، تضادهایی است که در دل پیاده‌روها، میدان‌ها و پارک‌ها پنهان شده‌اند؛ تضاد میان دیده شدن و نادیده ماندن، میان برخورداری و محرومیت، میان طراحی برای همه و طراحی برای عده‌ای خاص. فضاهای عمومی، قرار است میراث مشترک همه شهروندان باشند، اما واقعیت این است که در بسیاری از مواقع آنها به عرصه‌هایی تبدیل شده‌اند که در آن صدای ضعیف‌ترها پژواک ندارد. وقتی یک کودک نتواند در پارکی بی‌خطر بازی کند، یا سالمندی به‌دلیل نبود رمپ از پیاده‌رو کنار بکشد یا فردی دارای ویلچر از ایستگاه مترو عبور نکند، یعنی حقی بنیادین از آنها سلب شده است: حق بر فضاهای عمومی، صرفاً یک موضوع شهرسازی نیست؛ مسئله‌ای حقوقی، اجتماعی و حتی اخلاقی است. اینکه فضاهای شهری چگونه طراحی، اجرا و نگهداری می‌شوند، نشان‌دهنده آن است که چه کسانی در معادله قدرت جای دارند.

تبعیض فضایی زمانی رخ می‌دهد که برخی گروه‌ها به‌صورت نظام‌مند از استفاده مؤثر و عادلانه از فضاهای عمومی محروم می‌شوند. این تبعیض ممکن است آشکار باشد، مانند نبود مسیر ویلچر در پیاده‌روها یا نبود پارک‌های مناسب کودکان در مناطق کم‌درآمد یا پنهان‌تر مانند قرارگیری ناهمگون خدمات شهری که دسترسی را دشوار می‌کند. در بیشتر موارد، این پدیده حاصل بی‌توجهی در سیاستگذاری و نگاه متمرکز بر منافع اقتصادی در طراحی شهرهاست. شکل‌گیری تبعیض فضایی از مراحل اولیه برنامه‌ریزی شهری آغاز می‌شود. گاهی اوقات نبود آمار دقیق از وضعیت اقشار کم‌برخوردار، نبود مطالعات جامعه‌شناختی و اقتصادی دقیق و استفاده از مشاوران فاقد نگاه عدالت‌محور باعث می‌شود تصمیمات نهایی به نفع گروه‌های فرادست اتخاذ شوند. همچنین استفاده ابزاری از مفاهیمی چون زیباسازی شهری یا توسعه اقتصادی، در صورتی که بدون لحاظ منافع همگانی انجام گیرد، زمینه‌ساز حذف اجتماعی می‌شود. به بیان دیگر، بسیاری از تصمیماتی که در ظاهر فنی و بی‌طرف جلوه می‌کنند، در عمل تبعیض‌آمیز هستند.

قانون چه می‌گوید؟ حق بر شهر و عدالت فضایی

حق بر شهر و همچنین برخی مواد قانونی در برنامه‌های توسعه شهری بر لزوم دسترسی برابر همه شهروندان به فضاهای شهری تأکید شده است. اصل بیستم قانون اساسی تأکید دارد 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. پس تساوی حقوق شهروندان در برابر قانون مورد تأکید است که شامل بهره‌مندی از امکانات شهری نیز می‌شود. با این حال، نبود قوانین اجرایی مشخص و جامع برای الزام شهرداری‌ها به رعایت عدالت فضایی موجب شده تا در عمل این حقوق در سطحی شعاری باقی بماند. به‌عنوان مثال در آیین‌نامه‌های مربوط به طراحی معابر شهری کمتر به نیازهای معلولان یا سالمندان توجه شده است. همچنین طرح‌های تفصیلی و جامع شهری به‌رغم الزاماتی که در چارچوب نظری خود دارند، در اجرا دچار ضعف‌های ساختاری‌اند. از سوی دیگر، رویه‌های قضایی مشخصی برای پیگیری نقض حق بر فضاهای عمومی وجود ندارد و همین موضوع موجب شده است شهروندان امکان پیگیری حقوقی در برابر حذف از فضاهای شهری را نداشته باشند.

چه کسانی حذف می‌شوند؟ اقلیت‌های فضایی در دل شهر

اقلیت‌های فضایی کسانی هستند که در طراحی شهر دیده نمی‌شوند. سالمندان با نبود رمپ و سطوح مناسب، معلولان با پله‌های بلند و باریک، کودکان با فقدان فضای بازی ایمن و ساکنان مناطق حاشیه‌نشین با کمبود روشنایی و امنیت شبانه، همه قربانیان طراحی‌هایی هستند که تنها برای گروهی خاص از مردم شهر برنامه‌ریزی شده‌اند. این نابرابری در فضا، بازتابی از نابرابری در قدرت و نمایندگی است. در این میان، حتی زنان نیز در بسیاری از موارد با حذف فضایی مواجه‌اند؛ نبود امنیت در شب، فقدان روشنایی کافی در مسیرهای فرعی یا کمبود امکانات فرهنگی و ورزشی مناسب برای زنان از مصادیق این مسئله است.

راهکارها؛ چگونه می‌توان به عدالت فضایی نزدیک شد؟

اصلاح سیاست‌های شهری، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای طراحی فراگیر، مشارکت‌دادن گروه‌های آسیب‌پذیر در فرایند برنامه‌ریزی و شفاف‌سازی بودجه‌های شهری از مهم‌ترین راهکارهایی هستند که می‌توانند به رفع تبعیض فضایی کمک کنند. همچنین آموزش مدیران شهری به اهمیت حقوق شهروندی و عدالت اجتماعی و ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر نیز ضروری است. علاوه بر این استفاده از ارزیابی اثرات اجتماعی پیش از اجرای پروژه‌های بزرگ عمرانی می‌تواند از تبعات ناخواسته حذف برخی اقشار جلوگیری کند. یکی دیگر از راه‌حل‌ها، ایجاد مکانیسم‌های مشارکت مردمی در شورای شهر و شهرداری‌هاست. این مشارکت می‌تواند به شکل نظارت شهروندی، حضور نمایندگان گروه‌های حاشیه‌ای در جلسات مشورتی یا حتی طراحی مشارکتی پروژه‌های کوچک محله‌ای صورت گیرد. رسانه‌ها نیز می‌توانند با تولید محتوا درباره عدالت فضایی، افکار عمومی را نسبت به این مسئله حساس کنند.

در فقدان عدالت فضایی، شهر به موجودی بی‌روح بدل می‌شود؛ جایی که خیابان‌هایش برای خودروهاست، پارک‌هایش برای تبلیغ است و پیاده‌روهایش محل عبور سریع، نه مکث و معاشرت. این در حالی است که منشور حقوق شهروندی «حق بهره‌مندی برابر از فضاهای شهری» را جزء الزامات دانسته است، اما این اصول در عمل، گاه قربانی منافع اقتصادی، بی‌توجهی مدیریتی یا نگاه کالایی به زمین شهری می‌شوند. محرومیت از فضاهای عمومی تنها یک چالش فنی یا زیباشناختی نیست، بلکه به معنای حذف انسان‌ها از صحنه زندگی اجتماعی است. هر نیمکت حذف‌شده، فرصتی است که از سالمندی گرفته می‌شود؛ هر پل عابر پیاده بدون آسانسور، یک فرد دارای معلولیت را به انزوا می‌راند. تبعیض فضایی، زخم کوچکی نیست؛ زخمی است بر پیکر برابری اجتماعی. وقت آن رسیده که از طراحی برای «اکثریت» عبور کنیم و به طراحی برای «همگان» برسیم.