

نقش بیمه مسئولیت مدنی در جبران خسارات ناشی از عملکرد شهرداری‌ها و تحقق عدالت ترمیمی

مهدی افشار^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۱۰/۲۰

چکیده

گسترش فعالیت‌های عمرانی، خدماتی و نظارتی شهرداری‌ها در شهرهای ایران سبب افزایش تماس مستقیم میان نهاد مدیریت شهری و شهروندان شده است. این ارتباط گسترده، علاوه بر منافع اجتماعی، خطر بروز خسارت‌های مالی و جانی را نیز افزایش داده است. از سوی دیگر، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ با وجود اهمیت بنیادین، در تبیین حدود مسئولیت شهرداری‌ها با ابهام روبه‌روست. دشواری اثبات تقصیر اداری، پیچیدگی ساختار سازمانی و تأخیر در جبران خسارت، عدالت ترمیمی را تضعیف کرده است. در چنین شرایطی، بیمه مسئولیت مدنی می‌تواند به‌عنوان ابزار مکمل حقوقی و اقتصادی، نقش تعیین‌کننده‌ای در جبران به‌موقع زیان‌ها ایفا کند. این پژوهش با روش تحلیلی-تطبیقی و رویکرد فقهی-حقوقی، ضمن بررسی مبانی نظری بیمه در حقوق ایران و فقه امامیه، به تحلیل جایگاه بیمه مسئولیت مدنی در حمایت از شهروندان و تقویت پاسخگویی شهرداری‌ها می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد بیمه مسئولیت مدنی، در کنار اصلاح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، می‌تواند موجب انتقال عادلانه‌ی بار خطر از شهروندان به نهادهای عمومی شود و از طریق تأسیس صندوق‌های جبران خسارت شهری، عدالت ترمیمی را در نظام مدیریت شهری تحقق بخشد.

واژگان کلیدی

بیمه مسئولیت مدنی، شهرداری، خسارت مادی و معنوی، عدالت ترمیمی، نقص وسایل، حقوق عمومی.

^۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی. (Email: afsharmv@gmail.com)

مقدمه

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران یکی از مباحث نوپدید اما حساس حقوق عمومی است. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، دارای اختیارات گسترده و ارتباط روزمره با شهروندان هستند. ترک فعل در انجام وظایف، سهل‌انگاری در نگهداری معابر، ضعف نظارت بر پیمانکاران، و فقدان علائم هشدار از جمله عواملی است که می‌تواند موجب ورود خسارت شود. از منظر حقوقی، شهروند زیان‌دیده در پی جبران خسارت، معمولاً باید ثابت کند که زیان ناشی از «تقصیر مأمور» یا «نقص وسایل اداره» است. اما این امر در عمل دشوار است، زیرا مستندات و اطلاعات در اختیار نهاد عمومی است. در نتیجه، بار اثبات به ناعادلانه‌ترین شکل بر دوش زیان‌دیده قرار می‌گیرد. از این رو، بیمه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها به عنوان سازوکاری نوین، می‌تواند ضمن حفظ تعادل میان منافع عمومی و حقوق شهروندان، جبران خسارت را از حالت تقصیرمحور به نظام حمایتی و ترمیمی تبدیل کند.

مبانی نظری و حقوقی بیمه مسئولیت مدنی

بیمه مسئولیت مدنی از منظر حقوقی قراردادی است که موضوع آن تأمین خسارات ناشی از فعل یا ترک فعل بیمه‌گذار در برابر اشخاص ثالث است. در حوزه مدیریت شهری، بیمه مسئولیت مدنی می‌تواند شامل حوادث ناشی از:

- عملکرد مأموران شهرداری در امور خدمات شهری؛
 - اجرای پروژه‌های عمرانی توسط پیمانکاران؛
 - حوادث ناشی از خرابی تأسیسات عمومی مانند پیاده‌رو، درختان، یا تابلوهای شهری باشد.
- در حقوق ایران، ماده ۱ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ اعلام می‌کند که «بیمه عقدی است که به موجب آن یک طرف تعهد می‌کند در صورت وقوع حادثه، خسارت طرف دیگر را جبران کند.» اما هیچ‌یک از قوانین مرتبط با شهرداری‌ها، از جمله قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، تکلیف صریحی به انعقاد بیمه مسئولیت مدنی مقرر نکرده‌اند. این خلأ قانونی، در عمل باعث شده مسئولیت مالی ناشی از دعاوی زیان‌دیدگان مستقیماً بر بودجه عمومی تحمیل شود.
- به گفته‌ی دکتر ناصر کاتوزیان: «هدف از مسئولیت مدنی، نه تنبیه مقصر، بلکه جبران خسارت زیان‌دیده است. هر نظام حقوقی که نتواند به‌موقع و مؤثر خسارت را جبران کند، از عدالت فاصله گرفته است.» (حقوق مدنی، الزامات خارج از قرارداد، ج ۱، ص ۵۴) بنابراین بیمه مسئولیت مدنی را می‌توان به منزله‌ی ابزار اقتصادی تحقق عدالت دانست؛ چرا که در این نهاد، جبران خسارت از حالت تصادفی و وابسته به توان مالی مقصر خارج می‌شود و به تعهد قراردادی بیمه‌گر تبدیل می‌گردد.

جایگاه بیمه در نظام مسئولیت مدنی شهرداری‌ها

مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها در صورتی که در انجام وظایف مربوطه عمدتاً یا در نتیجه بی‌احتیاطی ضرری به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول خواهند بود و در صورتی که خسارت وارده مستند به نقص وسایل ادارات باشد، اداره مربوطه مسئول جبران خسارت است» اما هم «تقصیر مأمور» و هم «نقص وسایل» تعریف دقیق ندارد و تفسیر در رویه قضایی دچار ابهام است. در حقوق تطبیقی — به ویژه در نظام حقوقی فرانسه — نهاد مسئولیت اداری توسعه یافته است. در فرانسه، از جمله نظریات مهم، مسئولیت بدون تقصیر وجود دارد؛

یعنی اداره می‌تواند مسئول شناخته شود حتی اگر تقصیر اداری اثبات نشده باشد، تنها کافی است که رابطه سببیت بین فعالیت عمومی و زیان وجود داشته باشد

به این ترتیب، بیمه مسئولیت مدنی در کنار اصلاحات قانونی می‌تواند به عنوان ابزار تأمین مالی جبران خسارات بدون نیاز به اثبات قضایی تقصیر ایفای نقش کند. این سازوکار، ضمن کاهش فشار بر نظام قضایی، امکان جبران سریع تر و عادلانه تر را فراهم می‌آورد.

تحلیل فقهی بیمه مسئولیت مدنی

فقه امامیه از دیرباز بر اصل جبران ضرر و منع اضرار تأکید داشته است. قواعدی چون «من أتلف مال الغير فهو له ضامن» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» بنیاد نظری مسئولیت مدنی در اسلام هستند. بیمه مسئولیت مدنی از دید فقههای معاصر، مصداقی از عقود عقلایی و مشروع است، زیرا هدف آن رفع ضرر از جامعه و تقویت همبستگی اجتماعی است. شهرداری به عنوان نهاد عمومی مکلف است از محل بیت‌المال خسارت‌های ناشی از عملکرد خود را جبران کند؛ این حکم ریشه در قاعده ضمان بیت‌المال دارد که در منابع فقهی معتبر از جمله «مسالك الأفهام» شهید ثانی ذکر شده است. بنابراین، بیمه مسئولیت مدنی نه تنها مغایر مبانی فقهی نیست، بلکه ابزاری شرعی برای تحقق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در عصر جدید محسوب می‌شود.

بیمه مسئولیت مدنی و عدالت ترمیمی

«عدالت ترمیمی» مفهومی است که در حقوق معاصر بر محور جبران خسارت، بازگرداندن وضعیت به حالت قبل و حفظ ارتباطات انسانی تمرکز دارد، نه صرفاً مجازات عامل زیان. در حوزه شهری، این عدالت وقتی تحقق می‌یابد که شهروند زیان‌دیده نیازی نداشته باشد مسیر قضایی طولانی را طی کند، بلکه از طریق سازوکاری سریع تر — مانند بیمه مسئولیت مدنی — خسارت خود را دریافت کند. چنین روشی دو مزیت عمده دارد:

۱. کاهش بروکراسی قضا: وقتی بیمه‌گر موظف است خسارت را جبران کند، شهروند نیازی ندارد اثبات تقصیر مأمور یا نقص وسایل اداره را پیگیری کند.

۲. افزایش پاسخگویی شهرداری‌ها: چون انعقاد و اجرای بیمه مسئولیت مدنی هزینه و مخاطره مالی دارد، شهرداری‌ها ترغیب می‌شوند ترک فعل و نقص تجهیزات را کاهش دهند تا حق بیمه‌شان افزایش نیابد یا در معرض دعاوی نباشند.

برای نمونه، تجربه کشور فرانسه و نظریه «مسئولیت بدون تقصیر» نشان می‌دهد که امکان دارد صرف رابطه سببیت موجب مسئولیت شود؛ در چنین شرایطی، بیمه یا بودجه عمومی می‌تواند جبران جبران را فراهم آورد.

چالش‌ها و موانع اجرایی

با وجود مزایای فراوان بیمه مسئولیت مدنی، اجرای کامل آن با چالش‌هایی روبه‌روست:

۱. فقدان الزام قانونی: آیین‌نامه‌های مالی شهرداری‌ها چنین بیمه‌ای را الزامی نکرده‌اند.

۲. ابهام در تعیین مسئولیت پیمانکاران: در پروژه‌های برون‌سپاری، مرز مسئولیت میان شهرداری و پیمانکار مشخص نیست.

۳. هزینه‌های بیمه: تعرفه‌های بالا مانع از انعقاد قراردادهای جامع می‌شود.

۴. نبود بانک اطلاعاتی حوادث شهری: برای برآورد ریسک و تعیین نرخ حق بیمه ضروری است.

۵. ضعف فرهنگ بیمه‌ای: بسیاری از مدیران شهری بیمه را هزینه می‌دانند نه سرمایه‌گذاری اجتماعی.

پیشنهادهای اصلاحی

برای تحقق نظام کارآمد جبران خسارت و عدالت ترمیمی، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. اصلاح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: افزودن بند «الزام به پوشش بیمه مسئولیت مدنی برای کلیه شهرداری‌ها و پیمانکاران طرف قرارداد».
۲. تأسیس صندوق جبران خسارت شهری: با مشارکت بیمه مرکزی، وزارت کشور و شهرداری‌های کلان‌شهرها.
۳. الزام بیمه جامع پروژه‌های عمرانی: هر پروژه شهری باید دارای بیمه اجباری در برابر خسارات احتمالی به اشخاص ثالث باشد.
۴. تدوین دستورالعمل ملی شفاف‌سازی مسئولیت‌ها: تعیین دقیق مرز میان خطای مأمور، نقص وسایل و خطر سازمانی.
۵. ترویج فرهنگ بیمه در مدیریت شهری: از طریق آموزش مدیران و گنجاندن بیمه در برنامه‌های بودجه‌ای سالانه.

نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی مباحث این پژوهش، باید گفت که مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، یکی از مصادیق برجسته‌ی مسئولیت ادارات عمومی است که با پیچیدگی‌های حقوقی، مالی و اجتماعی همراه است. تجربه‌ی چند دهه گذشته نشان داده است که سازوکارهای فعلی جبران خسارت در ایران، به دلیل ابهام در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و فقدان حمایت بیمه‌ای منسجم، قادر به تحقق عدالت ترمیمی نیست. بار اثبات سنگین، فرایند دادرسی طولانی، و نبود منابع مالی پیش‌بینی‌پذیر برای پرداخت خسارات، سبب شده است که در بسیاری از دعاوی، زیان‌دیده علی‌رغم اثبات ضرر واقعی، به جبران مؤثر دست نیابد. این وضعیت، نه تنها عدالت فردی را مخدوش می‌کند، بلکه به کاهش اعتماد عمومی به مدیریت شهری و نظام دادرسی نیز منجر می‌شود.

بیمه مسئولیت مدنی، در چنین بستری، نقش حلقه‌ی گمشده‌ی نظام مسئولیت عمومی را ایفا می‌کند. این نهاد، با انتقال بار خطر از شهروند به نهاد عمومی و از نهاد عمومی به شرکت بیمه، نوعی زنجیره‌ی حمایتی میان سه ضلع شهروند، شهرداری و بیمه‌گر ایجاد می‌کند. این زنجیره در حقیقت، شکل نهادینه‌شده‌ی همان «ضمان بیت‌المال» در فقه اسلامی است که در قالبی قراردادی و مدرن بازآفرینی شده است. بدین ترتیب، بیمه مسئولیت مدنی نه تنها یک ابزار اقتصادی برای توزیع ریسک است، بلکه تحقق عینی قاعده‌ی فقهی لاضرر و تسبیب در دنیای معاصر محسوب می‌شود.

در نظام‌های حقوقی پیشرفته مانند فرانسه، آلمان و کانادا، فلسفه‌ی بیمه مسئولیت مدنی بر اصل «عدالت پیش‌دستانه» بنا شده است؛ یعنی جامعه با پیش‌بینی خطر، از پیش زمینه‌ی جبران را فراهم می‌کند، تا شهروند در زمان وقوع حادثه متضرر نشود. در ایران اما همچنان عدالت پسینی و جبرانی حاکم است؛ ابتدا حادثه رخ می‌دهد، سپس زیان‌دیده باید در مسیر قضایی طولانی، احراز تقصیر کند و در نهایت، شاید پس از چند سال جبران شود. بنابراین، گذار از عدالت پسینی به عدالت پیش‌دستانه، مستلزم بازنگری در مبانی حقوق مسئولیت مدنی شهرداری‌ها و الزام قانونی به بیمه اجباری مسئولیت است.

از منظر عدالت ترمیمی، بیمه مسئولیت مدنی نه تنها زیان مادی را جبران می‌کند، بلکه با ایجاد سازوکار اعتماد، زیان روانی و اجتماعی شهروند را نیز ترمیم می‌کند. هنگامی که مردم بدانند شهرداری متعهد و بیمه شده است، احساس امنیت حقوقی در فضای شهری افزایش می‌یابد و شکاف میان شهروند و اداره کاهش پیدا می‌کند. این تحول، یکی از شاخص‌های «شهروندمداری حقوقی» در مدیریت نوین شهری به شمار می‌رود؛ بدین معنا که اداره دیگر در مقام سلطه و اقتدار مطلق نیست، بلکه در جایگاه پاسخگو و جبران‌کننده ظاهر می‌شود.

از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که اجرای کامل بیمه مسئولیت مدنی برای شهرداری‌ها، سه پیامد مهم به همراه دارد:

۱. پیشگیری از نابرابری اطلاعاتی در دعاوی شهروند بدون نیاز به دسترسی به اسناد فنی، از طریق بیمه گر به حق خود می‌رسد.

۲. افزایش کارایی مالی شهرداری‌ها: هزینه خسارات پیش‌بینی‌پذیر می‌شود و از فشار ناگهانی بر بودجه عمومی جلوگیری می‌گردد.

۳. تقویت مشروعیت حقوقی نهاد مدیریت شهری: شهرداری به عنوان نهادی پاسخگو، در برابر جامعه مسئولیت‌پذیرتر می‌شود.

در نهایت، می‌توان گفت بیمه مسئولیت مدنی شهرداری‌ها نه صرفاً یک قرارداد مالی، بلکه نهاد حقوقی نوینی است که عدالت، اعتماد و پایداری اجتماعی را توأمان تضمین می‌کند. اگر قانون‌گذار در بازنگری آینده‌ی قانون مسئولیت مدنی، ماده ۱۱ را به گونه‌ای اصلاح کند که ضمن حفظ اصول فقهی و حقوق عمومی، الزام قانونی بیمه اجباری برای شهرداری‌ها و تأسیس صندوق جبران خسارت شهری را مقرر نماید، نظام مسئولیت در ایران به مرحله‌ای از تکامل خواهد رسید که دیگر شهروندان قربانی پیچیدگی‌های اثبات تقصیر نخواهند بود. این اصلاح، گامی مؤثر در جهت تحقق عدالت ترمیمی، کاهش دعاوی، و ارتقای کیفیت حکمرانی شهری است؛ و می‌تواند الگویی بومی و پیشرفته از همگرایی میان فقه امامیه و حقوق تطبیقی غربی در عرصه‌ی جبران خسارت‌های شهری ارائه دهد.

منابع و مآخذ

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲.
- حکمت‌نیا، حسن؛ ویشکائی، علی. بیمه در حقوق عمومی ایران، پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۸.
- رأی وحدت رویه شماره ۷۴۴ دیوان عالی کشور، مورخ ۱۳۹۴؛ رأی شماره ۳۶۳ دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۵.
- شهید ثانی، زین‌الدین. مسالک الأفهام فی شرح شرایع الإسلام، قم: دارالفکر، ج ۵، بی تا.
- صفایی، سید حسین. مسئولیت مدنی در حقوق ایران و تطبیقی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶.
- کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی - الزامات خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی)، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.
- مهمان‌نوازان، زهرا. «نقش بیمه مسئولیت در جبران خسارت مدنی»، فصلنامه بیمه و توسعه، ش ۴، ۱۳۹۹.

The Role of Civil Liability Insurance in Compensating for Damages Caused by Municipal Performance and Realizing Restorative Justice

Mehdi Afshar¹

Abstract

The expansion of municipal development, service, and supervisory activities in Iranian cities has increased direct contact between urban management institutions and citizens. This extensive relationship, in addition to social benefits, has also increased the risk of financial and personal losses. On the other hand, Article 11 of the Civil Liability Law of 1339, despite its fundamental importance, faces ambiguity in explaining the limits of municipal liability. The difficulty of proving administrative fault, the complexity of the organizational structure, and the delay in compensation for damages have weakened restorative justice. In such circumstances, civil liability insurance can play a decisive role in timely compensation for losses as a complementary legal and economic tool. This research, using an analytical-comparative method and a jurisprudential-legal approach, while examining the theoretical foundations of insurance in Iranian law and Imami jurisprudence, analyzes the position of civil liability insurance in protecting citizens and strengthening the accountability of municipalities. The findings show that civil liability insurance, along with amending Article 11 of the Civil Liability Law, can result in a fair transfer of the burden of risk from citizens to public institutions and, through the establishment of urban compensation funds, realize restorative justice in the urban management system.

Keywords

Civil liability insurance, municipality, material and moral damage, restorative justice, defective equipment, public rights.

¹ Master of Public Law. (Email: afsharmv@gmail.com)