

تحلیل تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران، فرانسه و فقه امامیه

مهدي افشار^۱

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

چکیده

این مقاله با رویکرد تطبیقی، مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در سه چارچوب حقوق ایران، حقوق اداری فرانسه و فقه امامیه بررسی می‌کند. در حقوق ایران، با وجود ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹)، تمایز «تقصیر مأمور» از «نقص وسایل ادارات» به قدر کافی تبیین نشده و این امر به دشواری جبران زیان و نابرابری اطلاعاتی میان شهروند و نهاد عمومی انجامیده است. در مقابل، حقوق فرانسه ضمن تفکیک خطای شخصی و تقصیر سازمان و پذیرش مسئولیت بدون تقصیر، الگوی عدالت پیش‌دستانه و جبران سریع را از رهگذر بیمه و صندوق‌های جبران نهادینه ساخته است. فقه امامیه نیز با قواعد اتلاف، تسبیب، لاضرر و ضمان بیت‌المال، پشتیبان نظری مسئولیت نوعی و جبران از منابع عمومی است. نتیجه مقاله آن است که با اصلاح ماده ۱۱ و شناسایی «نقص سازمانی» و «ترک فعل» به عنوان مبانی مستقل مسئولیت اداری، همراه با ایجاد صندوق جبران خسارت شهری و بیمه جامع شهرداری‌ها، می‌توان الگوی بومی عدالت ترمیمی را مستقر کرد؛ الگویی که هم‌زمان با مبانی فقهی سازگار و از حیث اجرایی آزموده شده و کارآمد است.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی شهرداری، تقصیر سازمان، مسئولیت بدون تقصیر، فقه امامیه، عدالت ترمیمی، صندوق جبران خسارت

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

مقدمه

مسئولیت مدنی نهادهای عمومی و به ویژه شهرداری‌ها، از موضوعاتی است که در دهه‌های اخیر در حقوق ایران و جهان، اهمیت فزاینده‌ای یافته است. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقشی چندوجهی در زندگی اجتماعی، اقتصادی و عمرانی شهرها ایفا می‌کنند. گستره وظایف آنان از مدیریت فضای سبز، خدمات حمل و نقل، صدور پروانه‌های ساختمانی، نظارت بر ایمنی شهری و عمران معابر گرفته تا حمایت از بافت‌های تاریخی و حفاظت از اموال عمومی را شامل می‌شود. به همین دلیل، خطا یا ترک فعل در اجرای این وظایف می‌تواند منجر به بروز خسارات قابل توجهی به شهروندان شود.

با وجود چنین گستردگی وظایف و مخاطرات، نظام حقوقی ایران در تعیین مرزهای مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، دچار نوعی دوگانگی و ابهام است. از یک سو، شهرداری به عنوان نهاد عمومی تابع قواعد حقوق عمومی است و باید در چارچوب مصالح عمومی و اصول حاکم بر خدمات شهری عمل کند؛ اما از سوی دیگر، در دعاوی مدنی علیه شهرداری، دادگاه‌ها معمولاً با قواعد سنتی مسئولیت مدنی (بر اساس اثبات تقصیر) برخورد می‌کنند؛ گویی شهرداری یک شخص خصوصی است. نتیجه این وضعیت، ایجاد خلأیی است میان عدالت اجتماعی و کارایی اداری. در بسیاری از موارد، شهروند زیان دیده نه توان مالی و نه ابزار اطلاعاتی لازم برای اثبات تقصیر مأمور یا اداره را دارد. در مقابل، شهرداری با امکانات حقوقی و بودجه‌ای گسترده، می‌تواند از بار مسئولیت بگریزد. این امر منجر به نوعی «ناعدالتی ساختاری» در روابط شهروند و نهاد عمومی شده است.

در حقوق تطبیقی، به ویژه در فرانسه، این مشکل از قرن نوزدهم مورد شناسایی قرار گرفت و با رأی تاریخی شورای دولتی در پرونده بلانکو (۱۸۷۳)، مسئولیت دولت و نهادهای عمومی از حقوق خصوصی جدا شد. بر اساس این رأی، دولت و نهادهای تابع آن (از جمله شهرداری‌ها) در قبال زیان‌های ناشی از خدمات عمومی دارای مسئولیت ویژه و مستقل‌اند، حتی در مواردی که تقصیر ثابت نشده باشد. به عبارت دیگر، در نظام حقوقی فرانسه، هدف از مسئولیت مدنی اداری، یافتن مقصر نیست، بلکه جبران زیان شهروند است.

در فقه امامیه نیز مبنای مشابهی وجود دارد. قواعدی چون «لاضرر و لااضرار»، «من أتلف مال الغير فهو له ضامن» و «ضمان بیت‌المال» از دیرباز بر ضرورت جبران ضرر شهروند از سوی نهاد عمومی تأکید داشته‌اند. در واقع، فقه اسلامی قرن‌ها پیش از پیدایش نظریه «مسئولیت بدون تقصیر»، اصل «عدالت ترمیمی» را در قالب قاعده‌ی تدارک خسارت از بیت‌المال پذیرفته است. با این حال، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ ایران با وجود الهام از حقوق فرانسه، تنها به دو حالت محدود اشاره کرده است: «تقصیر مأمور» و «نقص وسایل ادارات» در عمل، این محدودسازی موجب شده است که بار اثبات سنگین بر دوش زیان دیده بیفتد و فلسفه جبران خسارت در بوروکراسی اداری گم شود. بنابراین، پژوهش حاضر با رویکردی تطبیقی و تحلیلی، به بررسی تطور مفهومی و کارکردی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در سه حوزه‌ی حقوق ایران، نظام حقوقی فرانسه و فقه امامیه می‌پردازد. هدف آن است که با ترکیب دستاوردهای نظری این سه نظام، چارچوبی برای بازتعریف مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در راستای عدالت ترمیمی و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان ارائه شود. در این مسیر، پرسش‌های اصلی پژوهش عبارت‌اند از:

۱. مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران کدام است و چه کاستی‌هایی دارد؟
۲. نظام حقوقی فرانسه با چه سازوکارهایی توانسته است از حالت تقصیرمحور به سمت مسئولیت بدون تقصیر حرکت کند؟
۳. چگونه می‌توان مبانی فقه امامیه را با الگوی فرانسوی تلفیق و در قانونگذاری ایران نهادینه کرد؟

مبانی قانونی و تاریخی مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ایران

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در ایران، برخلاف کشورهای چو فرانسه، مسیر تحول منسجم و تدریجی نداشته است. تا پیش از تصویب قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، دعای جبران خسارت علیه دولت و شهرداری‌ها بر اساس اصول کلی قانون مدنی (مواد ۳۲۸ تا ۳۳۵) و قواعد فقهی چون اتلاف و تسبیب بررسی می‌شد. اما با تصویب این قانون، به‌ویژه ماده‌ی ۱۱، برای نخستین بار چارچوب خاصی برای مسئولیت ادارات عمومی از جمله شهرداری‌ها ایجاد شد. مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها هرگاه در انجام وظایف مربوطه عمداً 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» در ظاهر، این ماده دو فرض را دربر می‌گیرد:

۱. تقصیر شخصی مأمور که موجب مسئولیت مستقیم کارمند می‌شود؛
 ۲. نقص وسایل ادارات که موجب مسئولیت نهاد عمومی (از جمله شهرداری) است.
- اما در عمل، همین تقسیم‌بندی به منبع اصلی ابهام تبدیل شده است، زیرا قانون‌گذار هیچ‌گونه تعریف دقیق یا معیار تمایزی برای دو حالت فوق ارائه نکرده است. در نتیجه، در رویه قضایی مشاهده می‌شود که برخی دادگاه‌ها حتی در موارد آشکار نقص تجهیزات شهری (مانند سقوط درخت یا چاله در معبر)، به دلیل فقدان «اثبات تقصیر مأمور خاص»، شهرداری را از مسئولیت مبرا دانسته‌اند. این رویکرد، روح ماده‌ی ۱۱ را از هدف اصلی آن — یعنی حمایت از شهروند زیان‌دیده — دور ساخته است. همان‌گونه که دکتر ناصر کاتوزیان در کتاب الزامات خارج از قرارداد تصریح می‌کند: «در مسئولیت مدنی هدف، کشف مقصر نیست، بلکه جبران زیان است؛ زیرا آنچه عدالت اقتضا می‌کند، بازگرداندن زیان‌دیده به وضعیت پیشین است، نه مجازات فاعل زیان». بنابراین، اگر فلسفه وجودی قانون مسئولیت مدنی را «تدارک زیان» بدانیم، محدود کردن مسئولیت شهرداری‌ها به موارد اثبات تقصیر مأمور، نه با منطق عدالت سازگار است و نه با ساختار حقوق عمومی که وظیفه‌ی اصلی‌اش حمایت از منافع عمومی است.

ویژگی‌های خاص مسئولیت شهرداری‌ها در حقوق ایران

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها از چند جهت با مسئولیت اشخاص خصوصی متفاوت است:

الف) ماهیت عمومی وظایف: شهرداری، شخص حقوقی عمومی است که بر اساس اصل ۱۰۰ قانون اساسی و قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، وظایفی را در جهت تأمین منافع عمومی بر عهده دارد. در نتیجه، خطا یا ترک فعل شهرداری، معمولاً در حوزه‌ی اعمال خدمات عمومی رخ می‌دهد. از این منظر، هرگونه تحلیل مسئولیت آن باید در چارچوب حقوق عمومی و نه حقوق خصوصی انجام گیرد.

ب) منابع مالی و آثار اجتماعی مسئولیت: جبران خسارت از سوی شهرداری مستقیماً به بودجه‌ی عمومی شهر مربوط می‌شود. اگر شهرداری در هر پرونده مجبور به پرداخت غرامت از محل بودجه خدمات شهری شود، ممکن است فعالیت‌های عمرانی و زیربنایی متوقف گردد. به همین دلیل، برخی از حقوقدانان مانند دکتر صفایی در کتاب مسئولیت

مدنی در حقوق ایران و تطبیقی تأکید کرده‌اند که: «در تحلیل مسئولیت نهادهای عمومی باید میان منافع زیان‌دیده و منافع عمومی تعادل برقرار گردد، و گرنه عدالت فردی می‌تواند عدالت اجتماعی را مختل کند.» اما تعادل واقعی زمانی برقرار می‌شود که دولت یا شهرداری از طریق بیمه یا صندوق‌های جبران خسارت، خسارت شهروندان را بدون لطمه به بودجه‌ی عمومی بپردازد — نکته‌ای که در ماده ۱۱ قانون فعلی مغفول مانده است.

ج) محدودیت در اقامه دعوی علیه نهاد عمومی: در رویه قضایی ایران، دعاوی علیه شهرداری‌ها اغلب با موانعی نظیر تشریفات اداری، ارجاع به کمیسیون ماده ۱۰۰، یا عدم شمول صریح قوانین بر نهاد عمومی مواجه است. این موضوع باعث شده است که شهروندان در دستیابی به حق خود با دشواری مضاعف روبه‌رو شوند. در حالی که در نظام‌های مدرن مانند فرانسه یا آلمان، وجود دادگاه‌های اداری مستقل مسیر احقاق حق شهروند در برابر اداره را تسهیل کرده است.

مفهوم «نقص وسایل ادارات» در حقوق ایران

عبارت «نقص وسایل ادارات» در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، کلید فهم مسئولیت شهرداری‌هاست، اما از نظر تفسیر حقوقی ابهامات متعددی دارد. فقها و حقوقدانان تفاسیر متفاوتی ارائه کرده‌اند:

- برخی آن را صرفاً ناظر بر «خرابی ابزار فیزیکی» می‌دانند (مانند وسایل حمل‌ونقل، تأسیسات یا تجهیزات شهری)؛
- برخی دیگر، آن را اعم از نقص در سازمان‌دهی، مدیریت و نظارت دانسته‌اند.

دیدگاه دوم با فلسفه‌ی عدالت سازگارتر است. زیرا نقص در سازمان‌دهی اداری و بی‌نظمی تشکیلاتی شهرداری، گاه بیش از خرابی فیزیکی موجب خسارت به شهروندان می‌شود. برای نمونه، در حادثه سقوط شاخه درخت بر خودرو، اگر علت حادثه ضعف در نظارت بر پیمانکار فضای سبز باشد، این وضعیت باید مصداق «نقص وسایل» تلقی گردد، نه صرفاً قصور فردی کارگر. همچنین، رأی شماره ۳۶۳ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۵ مقرر می‌دارد: «هرگاه خسارت ناشی از بی‌نظمی یا فقدان تمهیدات ایمنی در محدوده خدمات شهری باشد، شهرداری مسئول است؛ ولو اینکه مأمور خاصی مشخص نشود.» این رأی در واقع نخستین گام به سوی پذیرش مسئولیت غیرتقصیری شهرداری در ایران است. بنابراین، تفسیر موسّع از عبارت «نقص وسایل ادارات» می‌تواند مبنایی برای حرکت به سمت مسئولیت بدون تقصیر در حقوق ایران باشد. چنین تفسیری، هم با روح قانون مسئولیت مدنی هماهنگ است و هم با مبانی فقه امامیه در خصوص ضمان نوعی و قاعده تسبیب. نظام حقوقی ایران در زمینه‌ی مسئولیت شهرداری‌ها در حال گذار از مرحله‌ی سنتی به مرحله‌ی نوین است. اگرچه قانون مسئولیت مدنی هنوز بر مبنای اثبات تقصیر تنظیم شده، اما رویه‌ی قضایی و نظریات فقهی و دکترین حقوقی، به تدریج در حال پذیرش نظریه‌ی «نقص سازمانی» و «مسئولیت غیرتقصیری نهاد عمومی» هستند. پذیرش این دیدگاه، زمینه را برای ورود به بحث‌های بعدی — به‌ویژه تطبیق با نظام فرانسه و مبانی فقهی اسلام — فراهم می‌سازد.

پیشینه تاریخی مسئولیت اداری در فرانسه

فرانسه را باید زادگاه نظریه‌ی مسئولیت اداری و الگوی اصلی برای تفکیک میان مسئولیت دولت و اشخاص خصوصی دانست. پیش از قرن نوزدهم، دعاوی علیه دولت یا نهادهای عمومی، همانند سایر دعاوی مدنی، تابع قواعد حقوق خصوصی بود و در دادگاه‌های عادی رسیدگی می‌شد. اما تحولات پس از انقلاب فرانسه (۱۷۸۹) و استقرار جمهوری، این تصور را به‌وجود آورد که اداره باید از نظارت قضایی مستقل برخوردار باشد تا بتواند آزادانه در جهت منافع عمومی

عمل کند. نقطه‌ی عطف این تحول، رأی مشهور بلانکو^۱ است که در تاریخ ۸ فوریه ۱۸۷۳ از سوی شورای دولتی فرانسه^۲ صادر شد. در این رأی آمده است: «مسئولیت دولت، تابع قواعد خاص خود است و از قواعد حقوق خصوصی جدا می‌باشد؛ زیرا دولت در اجرای وظایف عمومی، تابع مصالح و اقتضائات خاص اداره است نه قواعد حاکم بر روابط خصوصی». این رأی نه تنها به عنوان سنگ بنای حقوق اداری فرانسه شناخته می‌شود، بلکه نخستین گام در مسیر شکل‌گیری نظریه‌ی «مسئولیت بدون تقصیر» است. پس از آن، شورای دولتی فرانسه در سلسله آراء بعدی، دامنه‌ی این مسئولیت را به تدریج توسعه داد.

تقسیم‌بندی مسئولیت اداری در نظام فرانسه

شورای دولتی فرانسه برای حفظ تعادل میان منافع عمومی و حمایت از حقوق شهروندان، سه گونه‌ی اصلی از مسئولیت اداری را شناسایی کرده است:

الف) مسئولیت ناشی از تقصیر شخصی: این نوع مسئولیت زمانی مطرح می‌شود که مأمور دولت یا شهرداری، در حین انجام وظیفه، مرتکب خطایی شود که جنبه‌ی شخصی دارد و ارتباط مستقیمی با خدمت عمومی پیدا نمی‌کند. برای مثال، اگر مأمور شهرداری در حالت مستی یا خارج از چارچوب وظیفه، باعث ضرر به شهروندی شود، خود مأمور شخصاً مسئول است. این قاعده در رأی آگوست (۱۹۹۱) و لیمونیر (۱۹۱۸) تثبیت شده است.

ب) مسئولیت ناشی از تقصیر اداری یا نقص سازمانی: در این فرض، خسارت ناشی از ضعف در سازمان‌دهی خدمات عمومی، بی‌نظمی تشکیلاتی، یا فقدان نظارت کافی است. در این حالت، مأمور به‌عنوان شخص مقصر شناخته نمی‌شود، بلکه «خود اداره» (شهرداری یا وزارتخانه) به سبب نقص در کارکرد سیستم مسئول است. این نظریه در رأی معروف دام ووه مویس (۱۹۸۵) شکل گرفت.

ج) مسئولیت بدون تقصیر: مهم‌ترین و پیشرفته‌ترین نوع مسئولیت در نظام فرانسه، مسئولیت بدون تقصیر است. در این نظریه، شهروند برای دریافت غرامت نیازی به اثبات تقصیر مأمور یا نقص در خدمات ندارد. کافی است که رابطه‌ی سببیت میان فعالیت اداری و زیان وارد شده اثبات شود. این نظریه بر دو مبنا استوار است:

۱. نفع عمومی: اگر اداره در راستای منفعت عمومی فعالیتی انجام دهد که به افراد خاصی زیان وارد کند، باید خسارت آنان را جبران نماید.
۲. خطر ذاتی: اگر اداره فعالیتی خطرآفرین انجام دهد (مانند استفاده از مواد منفجره، ساخت مترو یا تخریب بنا)، حتی بدون تقصیر، مسئول است.

فلسفه و اهداف نظریه مسئولیت بدون تقصیر

هدف اصلی از پذیرش مسئولیت بدون تقصیر، تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد توازن میان قدرت اداره و حق شهروند است. در این نظام، اداره نه صرفاً به‌عنوان نهادی اقتدارگرا، بلکه به‌عنوان «شخصیتی حقوقی پاسخ‌گو» شناخته می‌شود. در حقوق فرانسه، اداره‌ای که از اختیارات حاکمیتی برخوردار است، در مقابل جامعه تعهد اخلاقی دارد که زیان‌های ناشی از این قدرت را نیز بپذیرد. این فلسفه، سنگ بنای دولت رفاه حقوقی محسوب می‌شود؛ دولتی که هم قدرت دارد و هم مسئولیت.

¹ Blanco

² Conseil d'État

جایگاه شهرداری‌ها در نظام مسئولیت فرانسه

شهرداری‌ها در نظام اداری فرانسه، نهادهایی عمومی هستند که از دولت مرکزی مستقل‌اند، اما تابع اصول کلی حقوق اداری و آراء شورای دولتی می‌باشند. شهرداری در قبال خسارات ناشی از خدمات عمومی شهری، همانند دولت مسئول است. برای مثال: اگر به علت ضعف نظارت بر پیمانکار، چاله‌ای در خیابان باقی بماند و منجر به حادثه شود، شهرداری مسئول است حتی اگر مأمور مشخصی خطا نکرده باشد. اگر در جریان عملیات عمرانی یا احیای بافت تاریخی خسارتی به املاک مجاور وارد شود، شهروند می‌تواند صرفاً با اثبات رابطه سببیت میان عمل شهرداری و خسارت، مطالبه غرامت کند. به بیان دیگر، در حقوق فرانسه، مسئولیت شهرداری مبتنی بر اصل «جبران بی‌درنگ زیان» است و نه اثبات خطا. همین اصل سبب شده است که نظام‌های بیمه‌ای گسترده‌ای در سطح محلی و ملی ایجاد شود که خسارات ناشی از عملیات شهری را به سرعت جبران کند.

تأثیر نظریه فرانسوی بر حقوق ایران

قانون مسئولیت مدنی ایران در سال ۱۳۳۹ تا حد زیادی متأثر از الگوی فرانسوی است. عبارت «نقص وسایل ادارات» در ماده ۱۱، ترجمه‌ای ضمنی از مفهوم خطای سازمان در حقوق فرانسه است. اما برخلاف نظام فرانسوی، قانونگذار ایرانی هیچ اشاره‌ای به مسئولیت بدون تقصیر نکرده و از این حیث، قانون ایران نیمه‌تمام باقی مانده است. در واقع، ایران در مرحله دوم این نظریه (یعنی «تقصیر اداری») متوقف مانده، در حالی که نظام فرانسه سال‌هاست وارد مرحله سوم (مسئولیت بدون تقصیر) شده است. با این حال، رویه قضایی ایران در سال‌های اخیر گام‌هایی در این مسیر برداشته است؛ به‌ویژه آراء دیوان عدالت اداری در حوزه حوادث شهری، که در آن‌ها بدون اثبات تقصیر مأمور، شهرداری‌ها محکوم به جبران خسارت شده‌اند.

نسبت مسئولیت بدون تقصیر با فقه امامیه

شکفت‌آور آن که مبنای نظری مسئولیت بدون تقصیر در حقوق فرانسه، با اصول فقه امامیه شباهت زیادی دارد. قاعده‌ی فقهی «من ألتف مال الغير فهو له ضامن» در واقع شکل ابتدایی از مسئولیت نوعی است که به نیت و تقصیر کاری ندارد. همچنین قاعده‌ی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» اقتضا دارد که هیچ‌کس به سبب اعمال مشروع دیگری متضرر نشود، و اگر چنین شد، جبران از بیت‌المال صورت گیرد. بنابراین، نظریه‌ی فرانسوی را می‌توان هم‌سو با روح فقه امامیه دانست، نه در تعارض با آن. در حقیقت، اگر حقوق فرانسه این نظریه را برای عدالت اجتماعی وضع کرده است، فقه امامیه آن را برای عدالت الهی پذیرفته است. هر دو، یک نتیجه را دنبال می‌کنند: رفع ضرر از بی‌گناه.

نظام حقوقی فرانسه با پذیرش نظریه‌ی مسئولیت بدون تقصیر، توانسته است الگویی پیشرفته از عدالت ترمیمی در روابط دولت و شهروند ارائه دهد. در این نظام، هدف از مسئولیت، تنبیه مأمور نیست بلکه جبران زیان و بازگرداندن تعادل میان قدرت عمومی و حق فردی است. در مقایسه با ایران، تفاوت اصلی در این است که فرانسه برای تحقق این عدالت، از ابزارهای بیمه‌ای و صندوق‌های جبران خسارت استفاده می‌کند، در حالی که ایران همچنان بر محور اثبات تقصیر فردی یا نقص وسایل باقی مانده است. از این رو، برای تحول در حقوق ایران، لازم است ضمن حفظ مبانی فقهی، از ساختار نظری و اجرایی حقوق فرانسه الهام گرفته شود تا نهاد شهرداری‌ها به‌عنوان «نمایندگان قدرت محلی»، پاسخ‌گو و مسئول در برابر شهروندان شناخته شوند.

جایگاه فقهی مسئولیت در نظام اسلامی

فقه امامیه از دیرباز، مسئولیت جبران ضرر را نه فقط یک الزام حقوقی، بلکه تکلیفی شرعی و اخلاقی دانسته است. برخلاف حقوق عرفی که بر مبنای تقصیر یا قرارداد استوار است، در فقه امامیه مبنای مسئولیت «ضمان نوعی» است؛ یعنی هرگاه فعل یا ترک فعل کسی موجب زیان به دیگری شود، حتی بدون قصد یا علم، ضامن است مگر آن که دلیل خاصی بر براءت وجود داشته باشد. در واقع، فقه اسلامی از همان آغاز، مفهوم «عدالت ترمیمی» را پذیرفته است؛ به این معنا که جبران خسارت، نه به عنوان مجازات فاعل زیان بلکه به عنوان احیای تعادل از بین رفته در جامعه تلقی می‌شود. از این رو، مسئولیت در فقه امامیه، امری شخصی صرف نیست بلکه گاه به صورت جمعی یا حکومتی (ضمان بیت‌المال) اعمال می‌شود.

قواعد بنیادین فقهی مؤسس مسئولیت مدنی

الف) قاعده اتلاف: قاعده‌ی مشهور من أتلف مال الغير فهو له ضامن، از روایات متعددی ریشه می‌گیرد؛ از جمله روایت امام صادق (ع): «كل ما يُفسد على الناس فصاحبه ضامن لما أفسده.» (هر آنچه سبب فساد مال مردم گردد، عامل آن ضامن است). بر پایه‌ی این قاعده، ضمان بدون توجه به نیت یا تقصیر تحقق می‌یابد؛ صرف تلف مال غیر کافی است. فقهای بزرگی مانند علامه حلی در قواعد الأحكام و شیخ انصاری در المکاسب، این قاعده را عام دانسته‌اند و تصریح کرده‌اند که اتلاف می‌تواند به مباشرت یا تسبیب تحقق یابد. بنابراین، اگر مأمور یا اداره‌ای با تصمیم یا ترک تصمیم خود، سبب تلف مال یا جان شهروندی شود، ضامن است حتی اگر قصد زیان نداشته باشد.

ب) قاعده تسبیب: قاعده‌ی تسبیب مکمل اتلاف است و ناظر به مواردی است که ضرر مستقیم از سوی عامل واقع نشده ولی او سبب قوی برای تحقق ضرر بوده است. امام خمینی در تحریر الوسیله می‌نویسد: «السبب إذا كان أقوى من المباشر أو كانا متساويين، يضمن السبب.» یعنی اگر سبب از مباشر قوی‌تر یا مساوی باشد، سبب ضامن است. در حوزه‌ی حقوق عمومی، تصمیمات اداری شهرداری‌ها اغلب از نوع «سبب قوی» هستند؛ زیرا کارمندان در مقام اجرا مأمورند ولی تصمیم و نظارت از سوی سازمان صورت می‌گیرد. پس بر اساس این قاعده، در صورت وقوع ضرر ناشی از ترک فعل نظارتی یا نقص سیستم شهری، ضمان متوجه شهرداری است نه مأمور جزئی. به تعبیر فقهی، «السبب هو النظام والمباشر هو العامل»، و در این نسبت، سبب اقوی است.

ج) قاعده لاضرر و لاضرار فی الاسلام: این قاعده از حدیث نبوی معروف نشأت می‌گیرد و محور بسیاری از مباحث حقوق عمومی اسلامی است. مقصود آن است که هیچ کس، حتی حکومت یا نهاد عمومی، نمی‌تواند به زیان دیگری عملی انجام دهد یا از انجام وظیفه‌ای خودداری کند. فقهای امامیه از جمله محقق نائینی و آیت‌الله خویی، لاضرر را نه فقط نفی حکم ضرری، بلکه اثبات ضمان ضرر آور دانسته‌اند؛ یعنی هرگاه فعل حکومتی موجب ضرر شود، باید جبران گردد. بنابراین، اگر تصمیم شهرداری در راستای نفع عمومی (مثلاً توسعه خیابان یا طرح بازآفرینی شهری) موجب ضرر به مالک خاصی شود، شهرداری ضامن است؛ ولو آن که عملش قانونی و مشروع بوده باشد. این دقیقاً همان چیزی است که در حقوق فرانسه «مسئولیت بدون تقصیر بر مبنای نفع عمومی» نام دارد.

د) قاعده ضمان بیت‌المال: یکی از زیباترین جلوه‌های عدالت ترمیمی در فقه امامیه، قاعده ضمان بیت‌المال است. بر اساس این قاعده، اگر مأمور یا قاضی یا کارگزار دولت اسلامی در مسیر انجام وظیفه و بدون تعدی یا تفریط، موجب زیان به دیگری شود، جبران خسارت از بیت‌المال است نه از شخص مأمور. شهید ثانی در مسالک الأفهام می‌نویسد: «إذا وقع الضرر من العامل في مصلحة المسلمين بلا تعدٍ ولا تفریط، فليس عليه شيء، وإنما يُغرم من بيت المال» فقهای متأخر

مانند امام خمینی در کتاب القضاء و آیت‌الله مؤمن قمی در فقه‌القضاء نیز این قاعده را تأیید کرده‌اند. نتیجه آنکه، فقه اسلامی بیش از پانزده قرن پیش از حقوق تطبیقی، نظریه‌ای ارائه کرده که امروز در ادبیات غربی خوانده می‌شود.

تفسیر فقهی از ترک فعل و مسئولیت اداری

یکی از چالش‌های اصلی حقوق عمومی، تعیین مسئولیت ناشی از «ترک فعل» است؛ یعنی زمانی که اداره وظیفه‌ای را انجام نداده است. در فقه امامیه، ترک فعل در صورتی موجب ضمان است که وظیفه‌ی انجام آن بر عهده‌ی شخص یا نهاد باشد و ترک آن عرفاً سبب ضرر شود. فقها از جمله صاحب جواهر الکلام در جلد ۴۳ می‌نویسد: «إذا كان التَّرك موجِباً للهلاك أو الضرر و المكلف قادرٌ على الدفع، يثبت عليه الضمان و إن لم يقصد الإضرار» این تعبیر، دقیقاً با مفهوم تقصیر سازمان در حقوق فرانسه مشابه است، جایی که بی‌نظمی یا اهمال اداری موجب خسارت می‌شود. بنابراین، در فقه امامیه، ترک وظیفه‌ی قانونی از سوی مأمور یا سازمان — حتی بدون قصد — موجب ضمان است و بیت‌المال باید جبران کند.

عدالت ترمیمی در فقه امامیه

عدالت در فقه اسلامی، صرفاً کیفی یا توزیعی نیست؛ بلکه نوع سومی از عدالت وجود دارد که «عدالت ترمیمی» یا عدالت جبرانی است. این مفهوم بر پایه‌ی اصل قرآنی «وإن عاقبتهم فعاقبوا بمثل ما عوقبتهم به» و «فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم» شکل گرفته است، با این تفاوت که در حوزه‌ی مدنی، «عقوبت» جای خود را به «تدارک» می‌دهد. در نگاه فقه امامیه، عدالت ترمیمی یعنی بازگرداندن وضعیت زیان‌دیده به حالت پیش از ضرر. اگر مأمور خطا کند، مأمور مسئول است؛ اگر سازمان در ساختار خود نقص دارد، اداره مسئول است؛ و اگر هیچ تقصیری وجود ندارد اما زیان از نفع عمومی ناشی شده، بیت‌المال ضامن است. این ساختار سه‌گانه، الگویی کامل از عدالت ترمیمی است که نه با اصول اسلامی تعارض دارد و نه با کارکرد دولت مدرن. در حقیقت، فقه امامیه از منظر اخلاقی، در نقطه‌ای ایستاده است که حقوق تطبیقی قرن‌ها بعد به آن رسید.

در فقه امامیه، مسئولیت مدنی نه بر محور تقصیر، بلکه بر محور جبران ضرر و حمایت از زیان‌دیده استوار است. قاعده‌ی اتلاف، تسبیب، لاضرر و ضمان بیت‌المال، هر یک به‌گونه‌ای بیانگر اصل بنیادین «رفع ضرر غیرمستند به تقصیر» هستند. این اصول به‌روشنی نشان می‌دهند که نظام فقهی اسلام، از حیث نظری و مبنایی، با نظریه‌ی «مسئولیت بدون تقصیر» در حقوق فرانسه هماهنگ است؛ هرچند از دو مسیر متفاوت — یکی الهی و دیگری عقلانی — به آن رسیده‌اند. در نتیجه، اگر قانون‌گذار ایرانی بخواهد ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را اصلاح کند و در آن «مسئولیت غیرتقصیری شهرداری‌ها» را بگنجانند، چنین اصلاحی نه تنها با مبانی فقهی مغایرت ندارد، بلکه تجلی عملی عدالت اسلامی در عرصه مدیریت شهری خواهد بود.

مقایسه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران، فرانسه و فقه امامیه

۱. مبانی نظری و فلسفی سه نظام: نخستین تفاوت میان این سه نظام، در مبنای مشروعیت مسئولیت نهفته است. در حقوق ایران، با وجود الهام از فقه امامیه و حقوق فرانسه، قانون‌گذار در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیشتر تحت تأثیر دیدگاه «تقصیرمحور» بوده است؛ یعنی تا زمانی که تقصیر مأمور یا نقص وسایل اثبات نشود، مسئولیتی برای اداره متصور نیست. این نگاه بر پایه‌ی اصل سنتی «شخصی بودن مسئولیت» بنا شده است، که ریشه در حقوق مدنی دارد و در امور اداری

چندان کارآمد نیست. در مقابل، نظام حقوقی فرانسه بر مبنای «نظریه خطر اجتماعی» استوار است. در این نظریه، فرض بر آن است که اداره، به سبب برخورداری از قدرت عمومی، ممکن است در جریان اعمال قانونی خود، به اشخاص خاصی ضرر وارد کند؛ لذا عدالت اقتضا دارد خسارت این افراد از محل بودجه عمومی جبران شود، حتی اگر اداره هیچ خطایی مرتکب نشده باشد. به تعبیر شورای دولتی فرانسه، قدرت عمومی بدون جبران، بی‌عدالتی عمومی است. اما فقه امامیه از زاویه‌ای دیگر به همان نتیجه می‌رسد. فقه اسلامی مشروعیت مسئولیت را نه از قانون یا منفعت اجتماعی، بلکه از اصل اخلاقی و الهی «رفع ضرر» می‌گیرد. قاعده‌ی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» نه تنها زیان‌رساندن را ممنوع می‌کند، بلکه به طور ضمنی جبران زیان را نیز واجب می‌داند. بنابراین، هر سه نظام، اگرچه از مسیرهای متفاوت حرکت کرده‌اند، اما در نقطه‌ی پایانی بر یک اصل مشترک اتفاق دارند: عدالت اقتضا دارد هیچ ضرری بدون جبران باقی نماند.

۲. معیار تحقق مسئولیت

الف) در نظام ایران: معیار تحقق مسئولیت، وجود تقصیر یا نقص وسایل است. در دعاوی علیه شهرداری‌ها، دادگاه‌ها معمولاً بررسی می‌کنند که آیا مأمور مربوطه مرتکب بی‌احتیاطی شده یا خیر. اگر مأمور مشخص نشود یا تقصیر اثبات نگردد، در بسیاری از موارد دعوی رد می‌شود. این رویکرد، عدالت شکلی دارد نه ماهوی؛ یعنی بیشتر به مقصرشناسی توجه دارد تا زیان‌زدایی.

ب) در نظام فرانسه: معیار تحقق مسئولیت، صرف وجود رابطه‌ی سببیت میان عمل اداری و زیان وارد شده است. شهروند نیازی به اثبات تقصیر ندارد. همین امر سبب شده است که نظام اداری فرانسه، از طریق نهاد بیمه و صندوق‌های جبران خسارت، زیان‌ها را سریع‌تر و مؤثرتر جبران کند. در رأی پذیرش مسئولیت دولت در جبران خسارت‌ها بدون نیاز به اثبات تقصیر (۱۹۱۹)، شورای دولتی فرانسه حتی اعلام کرد: «اگر فعالیت عمومی خطر ذاتی دارد، اداره مکلف به جبران خسارت است، ولو آن‌که تمامی تدابیر احتیاطی رعایت شده باشد» این نگاه، مصداق کامل عدالت پیش‌دستانه است.

ج) در فقه امامیه: در فقه اسلامی، ملاک مسئولیت، تحقق سبب نوعی ضرر است، نه تقصیر شخصی. به استناد قاعده‌ی تسبیب، هرگاه فعل یا ترک فعل عرفاً مؤثر در ورود ضرر باشد، ضمان تحقق می‌یابد. چنان‌که شیخ انصاری می‌گوید: «السبب إذا كان يُفضي إلى التلف عادةً، كان ضامناً وإن لم يقصد الإضرار» (المکاسب، ج ۲، ص ۴۵۷) بنابراین، در نگاه فقهی، قصد و نیت، شرط مسئولیت نیست؛ تحقق ضرر کافی است. این مبنا، از لحاظ فلسفی با نظریه‌ی فرانسیسی «مسئولیت بدون تقصیر» منطبق است، گرچه از بنیانی اخلاقی و الهی سرچشمه می‌گیرد.

۳. هدف از مسئولیت مدنی: هدف در هر سه نظام متفاوت است:

- در حقوق ایران، هدف عمدتاً تعدیل روابط میان مأمور و زیان‌دیده است؛ تمرکز بر رفتار مأمور دارد نه بر وضعیت زیان‌دیده.
- در حقوق فرانسه، هدف، ایجاد توازن میان منافع عمومی و فردی است؛ اداره مسئول است زیرا قدرت دارد، نه لزوماً چون خطا کرده است.
- در فقه امامیه، هدف، رفع ضرر از جامعه و حمایت از مظلوم است؛ به تعبیر قرآن، «فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم» یعنی جبران عادلانه و متناسب.

این تفاوت هدف‌ها موجب تفاوت در ابزارهای جبران نیز شده است. فرانسه به نظام بیمه‌ای تکیه کرده است، فقه امامیه به بیت‌المال، و ایران به دادرسی قضایی. در نتیجه، دو نظام نخست سرعت و قطعیت بیشتری در جبران دارند، در حالی که نظام ایران گاه در پیچ‌وخم اثبات تقصیر متوقف می‌شود.

۴. ابزار و نهاد جبران خسارت

فقه امامیه	فرانسه	ایران	ویژگی
قاعده لاضرر و ضمان بیت‌المال	رابطه‌ی سببیت و خطر اجتماعی	تقصیر یا نقص وسایل	مبنای جبران
حاکم شرع یا ولی امر	دادگاه‌های اداری (Conseil d'État)	دادگاه‌های عمومی حقوقی	مرجع رسیدگی
موردی و داوری فقهی	کوتاه و شبه‌اداری	طولانی و قضایی	سرعت رسیدگی
بیت‌المال	بودجه عمومی و بیمه اداری	بودجه شهرداری یا مأمور	منبع پرداخت
مکلف مورد حمایت شرع	ذی حق عمومی	مدعی خصوصی	نگاه به شهروند

این جدول نشان می‌دهد که نظام فقهی و نظام فرانسوی هر دو دارای «سازوکار پیش‌پرداخت» برای جبران خسارت هستند، در حالی که نظام ایران به «سازوکار پسینی» متکی است. در فرانسه یا در فقه، ابتدا زیان جبران می‌شود و سپس در صورت اثبات خطا، از مقصر بازیافت می‌شود؛ اما در ایران، ابتدا باید تقصیر ثابت شود تا خسارت جبران گردد.

۵. نگرش به عدالت ترمیمی: در فقه امامیه، عدالت ترمیمی ریشه در اصل «ردّ مظالم» دارد؛ یعنی هر زیانی باید به گونه‌ای جبران شود که آرامش اجتماعی بازگردد. در حقوق فرانسه، عدالت ترمیمی مبتنی بر فلسفه‌ی اجتماعی و انسانی است؛ هدف آن بازگرداندن تعادل در روابط دولت و مردم است. در ایران، عدالت ترمیمی هنوز به‌طور نظام‌مند وارد حقوق اداری نشده است. باین حال، آرای جدید دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در سال‌های اخیر، نشانه‌ای از تحول در این مسیر است. به‌عنوان نمونه، رأی شماره ۳۶۳ مورخ ۱۳۹۵ دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «در صورت وقوع حادثه در محدوده‌ی خدمات شهری، شهرداری به لحاظ ترک فعل در نظارت و تأمین ایمنی معابر، مسئول جبران خسارت است ولو مأمور خاصی مقصر شناخته نشود» این رأی در واقع پذیرش ضمنی نظریه‌ی «مسئولیت بدون تقصیر بر مبنای نقص سازمانی» است.

۶. هم‌گرایی و واگرایی نظام‌ها

نقاط هم‌گرایی

- هر سه نظام بر ضرورت جبران ضرر اتفاق دارند.
- در هر سه، مأمور در صورت تعدی شخصی مسئول است.
- هر سه، امکان مسئولیت نهاد را در صورت نقص سازمانی پذیرفته‌اند.

نقاط واگرایی

- در ایران، اثبات تقصیر شرط لازم است، اما در فقه و فرانسه شرط نیست.
- در فرانسه، ابزارهای جبران نهادمند (بیمه و صندوق) وجود دارد، در ایران ندارد.

- در فقه امامیه، ضمان بیت‌المال مبنای شرعی دارد، در فرانسه مبنای اجتماعی و عرفی.
- در ایران، عدالت ترمیمی مفهومی نظری است، نه عملی.

نتیجه‌گیری

مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، نقطه‌ی تلاقی حقوق عمومی، فقه اسلامی و عدالت اجتماعی است. بررسی تطبیقی سه نظام نشان داد که در ایران، مفهوم مسئولیت همچنان متکی بر اثبات تقصیر است؛ در حالی که در فرانسه، اصل بر حمایت از زیان‌دیده و جبران فوری خسارت است. فقه امامیه نیز بر ضمان نوعی و بیت‌المال تأکید دارد که در ذات خود با مسئولیت بدون تقصیر هماهنگ است. تجربه فرانسه نشان می‌دهد که نظام حقوقی می‌تواند با پذیرش مسئولیت غیرتقصیری، ضمن حفظ اقتدار اداره، اعتماد شهروندان را افزایش دهد. در فقه امامیه نیز قاعده‌ی «لاضرر» و «تسیب» مانع از باقی ماندن ضرر بر دوش شهروند می‌شود. بنابراین، هم از منظر عقل عملی و هم از منظر شرع اسلامی، ضروری است که قانون‌گذار ایرانی با اصلاح قانون مسئولیت مدنی، مسیر تطبیق را پیماید. در نتیجه، می‌توان گفت: مسئولیت اداری در ایران باید از قالب تقصیرمحور خارج شود و به سمت مدل حمایتی مبتنی بر «نقص سازمانی» حرکت کند. فقه امامیه ظرفیت نظری کافی برای پشتیبانی از این تحول دارد، زیرا بر اصل جبران ضرر و حمایت از مظلوم تأکید دارد. تلفیق نظام فقهی و الگوی فرانسوی، می‌تواند نظامی بومی، اسلامی و کارآمد از عدالت ترمیمی در حوزه شهری ایجاد کند. چنین اصلاحی، عدالت را از سطح نظری به عرصه‌ی زندگی روزمره شهروندان می‌آورد، و شهر را از میدان قدرت اداری به میدان اعتماد متقابل میان مردم و نهاد عمومی تبدیل می‌کند.

منابع و مأخذ

- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. دایره‌المعارف فقهی حقوقی، گنج دانش، ۱۳۹۵.
- رأی وحدت رویه ۷۴۴ دیوان عالی کشور، ۱۳۹۴؛ رأی شماره ۳۶۳ دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۵.
- صبوری، حسن. مبانی فقهی مسئولیت ادارات عمومی در فقه امامیه، قم: مؤسسه آموزشی امام خمینی، ۱۴۰۰.
- صفایی، سید حسین. مسئولیت مدنی در حقوق ایران و تطبیقی، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
- کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی - الزامات خارج از قرارداد، جلد ۱، دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.

Plessix, A. La Responsabilité Administrative en Droit Français, Dalloz, 2018.
Conseil d'État, Arrêt Blanco, 1873.

Comparative Analysis of Municipal Civil Liability in the Legal Systems of Iran, France, and Imamiyya Jurisprudence

Mehdi Afshar²

Abstract

This article examines the civil liability of municipalities in the three frameworks of Iranian law, French administrative law, and Imamiyya jurisprudence with a comparative approach. In Iranian law, despite Article 11 of the Civil Liability Law (1939), the distinction between “official fault” and “defect of administrative equipment” has not been sufficiently explained, which has led to the difficulty of compensating for losses and information inequality between citizens and public institutions. In contrast, French law, while distinguishing between personal error and organizational fault and accepting liability without fault, has institutionalized the model of preemptive justice and rapid compensation through insurance and compensation funds. Imamiyya jurisprudence also provides theoretical support for specific liability and compensation from public resources with the rules of waste, attribution, harmlessness, and treasury guarantee. The conclusion of the article is that by amending Article 11 and identifying "organizational defect" and "omission of action" as independent bases of administrative liability, along with the establishment of a municipal compensation fund and comprehensive insurance for municipalities, a native model of restorative justice can be established; a model that is compatible with jurisprudential principles and is tested and efficient in terms of implementation.

Keywords

Municipal civil liability, organizational fault, liability without fault, Imami jurisprudence, restorative justice, compensation fund

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