



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه نحوه پرداخت هزینه دادرسی دستگاه‌های اجرایی»

#### مقدمه

لایحه نحوه پرداخت هزینه دادرسی دستگاه‌های اجرایی که در مجلس نهم اعلام وصول شده بود ولی سیر تصویب خود را طی ننموده بود مجدداً در مجلس دهم به شماره ثبت ۷۷ مورخ ۹۵/۴/۲۴ اعلام وصول و به کمیسیون محترم قضایی ارجاع شد.

این لایحه به منظور ساماندهی نحوه پرداخت هزینه دادرسی دستگاه‌های اجرایی و افزودن برخی معافیت‌های جدید از هزینه دادرسی، تهیه شده و پیشنهاد تشکیل حساب متمرکزی در وزارت دادگستری داده تا با موافقت وزیر دادگستری هزینه دادرسی از این حساب پرداخت شود.

#### الف) سیر تقنینی مسئله هزینه دادرسی دولت و سایر دستگاه‌های اجرایی

سابقه معافیت دولت از هزینه دادرسی به ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸ برمی‌گردد که براساس آن دولت و همچنین دادستان از تأدیه هزینه دادرسی معاف بودند. ماده (۵۲۹) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱، ماده (۶۹۰) مزبور را لغو کرد. با لغو حکم مزبور و سکوت قانون مصوب ۱۳۷۹ در این خصوص، محاکم دچار تشتت شدند.

تا اینکه رأی وحدت رویه شماره ۶۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور،<sup>۱</sup> به صراحت حکم به نسخ ماده ۶۹۰ مزبور داد. با این وجود، به دلیل قوانین خاص مصوب، همچنان ابهاماتی در این مسئله باقی مانده است زیرا در برخی قوانین خاص، مجلس به صراحت برخی اشخاص حقوق عمومی را از پرداخت هزینه دادرسی مستثنا کرده است و این قوانین موضوع ماده (۶۹۰) قانون مزبور نبوده‌اند و در ماده (۵۲۹) مزبور نیز لغو نشده‌اند. به‌خصوص اینکه مقنن در قوانین پس از سال ۱۳۷۹ نیز بر معافیت برخی اشخاص دولتی از پرداخت هزینه دادرسی تصریح کرده است و در حال حاضر برخی از دستگاه‌های اجرایی برای جبران این خلأ در قوانین پراکنده سعی کردند معافیت خود را از هزینه دادرسی تحویل نمایند. در نظریه شماره ۷/۹۴/۳۵۶۳-۹۴/۱۲/۲۶ اداره حقوقی قوه قضائیه این موضوع به‌طور

مخصوص سخن علی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:  
۷۷

شماره چاپ:  
۸۵۰

تاریخ چاپ:  
۱۳۹۶/۱۲/۱۹

معاونت پژوهش‌های  
سیاسی - حقوقی  
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۴۰۱۶۸۳۶

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۸/۱۰/۱۴

۱. «و چون برطبق ماده (۵۲۹) قانون آیین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی در مورد معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی نسخ شده است، علی‌هذا بانک ملی ایران در تعقیب شکایت کیفری موظف به تأدیه هزینه دادرسی می‌باشد».

مبسوط آمده است.<sup>۱</sup> بحث معافیت دادستان نیز در قانون تشکیلات سازمان بازرسی مجدداً احیا شد. از جمله قوانینی که اخیراً در این خصوص به تصویب مجلس رسید ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بود که مقرر می‌دارد: «به منظور رفع تصرف از اراضی دولتی، ملی و وقفی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان امور اراضی و سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان اوقاف و امور خیریه و وزارت مسکن و شهرسازی حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشند».

مصوبه مربوط به لایحه موضوع این گزارش نیز بحث تشکیل حساب متمرکز برای پرداخت هزینه دادرسی را مطرح نموده که به نحوی ممکن است به معافیت از پرداخت هزینه منجر شود. در ادامه ضمن بیان مصوبه و ایرادات آن نکاتی ارائه می‌شود.

### ب) متن مصوبه کمیسیون قضایی

این مصوبه مقرر می‌دارد: «به‌منظور تأمین هزینه دادرسی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های اجرایی که صد درصد (۱۰۰٪) بودجه آنها از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود، ردیف متمرکزی در وزارت دادگستری از ابتدای سال ۱۳۹۷ ایجاد می‌گردد. دولت موظف است همه ساله اعتبار لازم را ذیل ردیف‌های مذکور پیش بینی نماید. تبصره ۱- دستگاه‌های موضوع این قانون پیش از طرح دعوی یا شکایت بدوی در مراجع دادگستری باید موافقت وزیر دادگستری یا نماینده وی در مرکز یا استان‌ها را اخذ نمایند. وزیر دادگستری یا نماینده وی موظفند ظرف مدت بیست روز از تاریخ درخواست به طور کتبی اعلام نظر نمایند عدم اعلام نظر ظرف مدت یادشده به منزله موافقت تلقی می‌شود.

پرداخت هزینه دادرسی در کلیه مراحل دادرسی که مستلزم پرداخت هزینه دادرسی است با اعلام مرجع رسیدگی‌کننده به وزارت دادگستری ظرف مهلت دو ماه از حساب یاد شده پرداخت می‌گردد. رسیدگی به دعاوی یا شکایات مذکور متوقف به پرداخت هزینه دادرسی نمی‌باشد.

تبصره ۲- دعاوی و شکایات در موضوعات امنیتی با تشخیص وزارت اطلاعات و همچنین دعاوی و شکایاتی که هزینه دادرسی آنها کمتر از مبلغ ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، نیازی به اخذ موافقت موضوع تبصره «۱» ندارد. حد نصاب مذکور هر سه سال یکبار برابر با میانگین نرخ تورم اعلامی توسط بانک مرکزی تعدیل می‌گردد.

تبصره ۳- دستگاه‌هایی که در زمان تصویب این قانون به‌موجب قوانین خاص از پرداخت هزینه دادرسی معاف هستند، کماکان از معافیت مذکور بهره‌مند می‌باشند.

۱. موارد زیر در قوانین خاص مربوط به معافیت آنها در حدود مقرر، تصریح شده است: ۱. جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، به‌موجب ماده (۱۲۰) (اصلاحی ۱۳۷۹/۲/۲۸) قانون اساسنامه جمعیت مذبور مصوب ۱۳۶۷/۲/۸. ۲. وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، در حدود مقرر در ماده (۲۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی. ۳. وزارت جهاد کشاورزی، به‌موجب تبصره «۲» ماده (۳۳) اصلاحی ۱۳۸۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۲/۴/۱ در حدود مقرر در این ماده. ۴. دادستان، در دعوی مطالبه خسارت و ضرر و زیان ناشی از جرائم نسبت به اموال دولتی و عمومی، به‌موجب تبصره «۱» الحاقی (۱۳۸۷/۴/۱۷) به ماده (۳) (اصلاحی ۱۳۸۷/۴/۱۷) از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور. ۵. صندوق تأمین خسارت‌های بدنی، به‌موجب تبصره «۳» ماده (۱۱) قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل با شخص ثالث مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶. ۶. دولت، در دعوی مرتبط با اجرای قوانین مربوط به اراضی شهری، به‌موجب ماده (۱۰) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵. ۷. وزارت جهاد کشاورزی، در دعوی موضوع ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۲. ۸. نیروهای مسلح، در خصوص دعوی مطالبه ضرر و زیان موضوع ماده (۵۷۵) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ با الحاقات و اصلاحات بعدی. ۹. سازمان اوقاف و امور خیریه، موقوفات عام، بقاع متبرکه، اماکن مذهبی، مدارس علوم دینی و مؤسسات و بنیادهای خیریه، در موارد مذکور در ماده (۹) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف، بقاع متبرکه، اماکن مذهبی، مدارس علوم دینی و بعدی به‌موجب تبصره این ماده و قانون استفساریه تبصره مذکور مصوب ۱۳۷۹/۲/۲۸. ۱۰. سازمان تأمین اجتماعی، به‌موجب ماده (۱۱۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴. ۱۱. بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره)، به‌موجب قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی و مراجع قضایی و معافیت بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی مصوب ۱۳۷۴/۲/۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی. ۱۲. بنیاد مستضعفان، به‌موجب لایحه قانونی راجع به معافیت بنیاد مستضعفان از پرداخت هزینه دادرسی در تمام مراجع قضایی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۷. ۱۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، به‌موجب تبصره ماده (۱۷) قانون اساسنامه این بنیاد مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷.

## ج) نقد و بررسی مصوبه و پیشنهاد نمایندگان

۱. آنچه در مصوبه آمده است عملاً موجب معافیت دستگاه‌های اجرایی از پرداخت هزینه دادرسی می‌شود. سیاست معافیت از هزینه دادرسی علی‌رغم شیوع آن در نظام دادرسی ایران، همیشه مورد انتقاد صاحب‌نظران قرار گرفته است چه اینکه موجب ۱. افزایش دعاوی واهی، ۲. عدم دقت خواهان در اقامه دعوا به دلیل بی‌هزینه بودن آن، ۳. بالا رفتن تقویم خواسته و ۴. عدم توازن بین اصحاب دعوا می‌گردد. ۵. مضافاً اینکه در نهاد معافیت، محکوم‌علیه نیز از پرداخت هزینه دادرسی در حق محکوم‌له معاف می‌شود که این قاعدتاً نباید مد نظر قانونگذار باشد. لذا پیشنهاداتی از قبیل کاهش هزینه دادرسی (و نه صفر کردن آن)، تقسیط هزینه دادرسی و یا پرداخت موقت از محل حساب یا صندوق خاص بهتر از نهاد «معافیت از هزینه دادرسی» بوده و به عدالت نزدیک‌تر است.
۲. لزوم موافقت وزیر دادگستری برای طرح دعوا، موجب دخالت این وزارتخانه در امور اجرایی سایر دستگاه‌های اجرایی می‌شود. گفتنی است هر یک از دستگاه‌های اجرای دارای دفاتر و امور حقوقی هستند و مسئولیت کامل دعاوی حقوقی برعهده آنهاست ورود وزارت دادگستری در دعاوی، موجب سلب مسئولیت دفاتر حقوقی دولت می‌شود که مناسب نبوده و منجر به این می‌شود که نتوان آنها را در برابر مقامات مافوق و نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی و دیوان محاسبات به‌خاطر طرح یا عدم طرح یک دعوا پاسخگو دانست.
- مضافاً اینکه وزارت دادگستری توان و امکانات لازم از جمله نیروی انسانی کافی برای بررسی کلیه دعاوی دستگاه‌های اجرایی را ندارد. بنابراین عملاً تبصره یک مصوبه بدون اجرا باقی می‌ماند.
۳. اگر کلیه دستگاه‌های اجرایی مد نظر باشد این امر مستلزم دخالت وزیر دادگستری در سایر قوا و حتی نیروهای مسلح می‌شود که با استقلال قوا سازگار نیست.
۴. لایحه پیشنهادی و مصوبه کمیسیون موجب افزایش بروکراسی می‌شود که با سیاست چابک‌سازی دستگاه‌های اجرایی منافات دارد. چون در برخی از دعاوی باید موافقت وزارت اطلاعات را کسب کنند و در برخی از دعاوی موافقت وزارت دادگستری. مضافاً اینکه عبارت ذیل تبصره یک مصوبه موجب مکاتبات مستقیم متعدد مراجع رسیدگی از جمله شوراهای حل اختلاف با وزارت دادگستری می‌شود. که صحیح به نظر نمی‌رسد.
۵. شمول مصوبه در خصوص هزینه دادرسی در مرحله شورای حل اختلاف برای دعاوی همچون تأمین دلیل که هزینه زیادی ندارد و به‌طور کلی تمام دعاوی غیرمالی، صحیح و ضروری به نظر نمی‌رسد.
۶. عبارت «صد درصد (۱۰۰٪) بودجه آنها از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود» در صدر مصوبه باعث می‌شود دادگاه‌ها وارد مقوله بودجه دستگاه‌های اجرایی شوند و این خود بر تراکم کار محاکم می‌افزاید.
۷. عبارت «از ابتدای سال ۱۳۹۷» در صدر مصوبه نیز با توجه به پایان یافتن سال ۱۳۹۷، به نظر می‌رسد باید تغییر کند.
۸. در تبصره «۲» مصوبه؛ عبارت «حدنصاب مذکور ... تعدیل می‌گردد» زائد است و در صورت حذف این عبارت خللی به متن وارد نمی‌شود چه اینکه مشمول ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ بوده و هیئت وزیران می‌تواند آن را تعدیل نماید. از جهت رویه واحد و هماهنگی قوانین نیز حذف آن مناسب‌تر است.
۹. با توجه به اینکه معافیت دولت و دادستان از هزینه دادرسی پیش‌تر در قانون آیین دادرسی مدنی آمده بود پیشنهاد می‌گردد این موضوع مجدداً در قانون آیین دادرسی به صورت الحاق یک تبصره به ماده (۵۱۲) قانون آیین دادرسی مدنی به تصویب برسد نه به

صورت ماده واحده جداگانه تا نظم نظام حقوقی بیشتر حفظ گشته و تنقیح پیشینی قوانین<sup>۱</sup> محقق گردد.

۱۰. ممکن است پیشنهادی مبنی بر الحاق یک تبصره دائر بر معافیت برخی دستگاه‌های اجرایی چون سازمان محیط زیست و... مطرح باشد که به نظر می‌رسد با توجه به تصویب ماده (۲۸) قانون احکام دائمی قوانین برنامه توسعه، که در بالا بدان اشاره شد (و صرفنظر از ایرادات ماده اخیرالذکر)، نیازی به آن نباشد. نظر به مراتب مذکور پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس از جمله بازگشت مصوبه به کمیسیون متن زیر به تصویب برسد.

«ماده واحده؛ تبصره ذیل به ماده (۵۱۲) قانون آیین دادرسی مدنی الحاق می‌گردد؛

دستگاه‌های اجرایی، چنانچه بودجه لازم برای پرداخت تمام با بخشی از هزینه دادرسی دادگاه نخستین یا تجدید نظر و یا دیوان عالی کشور را نداشته باشند با تأیید بالاترین مقام آن دستگاه، مراتب را با قید دقیق مبلغ به دادگاه مربوط اعلام می‌دارند در این صورت به طور موقت از پرداخت آن مبلغ معاف بوده و باید آن را از بودجه سال بعد خود پرداخت کنند در صورتی که بعد از سه ماه از تاریخ اجرایی شدن بودجه سال بعد نسبت به پرداخت هزینه دادرسی اقدام نمایند با اعلام مرجع ذی‌ربط، وزارت اقتصاد مکلف است این مبلغ را به‌عنوان بدهی ممتاز از بودجه تخصیص داده شده آن دستگاه کسر و به حساب معرفی شده نزد خزانه واریز نماید».

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مراتب فوق و آسیب‌هایی که معافیت از هزینه دادرسی دارد، از جمله موجب کاهش دقت در طرح دعوا، در مواردی مغایرت با استقلال قوا، افزایش بروکراسی، سلب مسئولیت از دفاتر حقوقی دستگاه‌های اجرایی و... می‌شود، با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس از جمله بازگشت مصوبه به کمیسیون پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین گردد:

«ماده واحده؛ تبصره ذیل به ماده (۵۱۲) قانون آیین دادرسی مدنی الحاق می‌گردد؛

دستگاه‌های اجرایی، چنانچه بودجه لازم برای پرداخت تمام با بخشی از هزینه دادرسی دادگاه نخستین یا تجدیدنظر و یا دیوان عالی کشور را نداشته باشند با تأیید بالاترین مقام آن دستگاه، مراتب را با قید دقیق مبلغ به دادگاه مربوط اعلام می‌دارند در این صورت به‌طور موقت از پرداخت آن مبلغ معاف بوده و باید آن را از بودجه سال بعد خود پرداخت کنند در صورتی که بعد از سه ماه از تاریخ اجرایی شدن بودجه سال بعد نسبت به پرداخت هزینه دادرسی اقدام نمایند با اعلام مرجع ذی‌ربط، وزارت اقتصاد مکلف است این مبلغ را به‌عنوان بدهی ممتاز از بودجه تخصیص داده شده آن دستگاه کسر و به حساب معرفی شده نزد خزانه واریز نماید».

۱. هر چند ممکن است در بسیاری از نوشته‌ها بر تنقیح پسینی قوانین تاکید شده باشد اما تنقیح پیشینی قوانین، در مرحله تدوین طرح‌ها و لوایح و بررسی‌های کارشناسی، اجرایی تر و مهمتر بوده و سهل الوصول تر است.