

بررسی تطبیقی پذیرش اعسار دستگاه‌های دولتی از پرداخت هزینه دادرسی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۴/۱۱/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۴/۱۲/۲۸)

حمیدرضا مصحفی^۱

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، مدرس دانشگاه

زینب محتشم

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی

چکیده

نهاد اعسار به عنوان یکی از تضمین‌های بنیادین حق دادخواهی، با هدف رفع مانع مالی از دسترسی اشخاص به محاکم پیش‌بینی شده است. با این حال، در نظام حقوقی ایران، امکان پذیرش اعسار برای اشخاص حقوقی عمومی، به ویژه دستگاه‌های دولتی، همواره با تردید، انکار یا سکوت قانون‌گذار مواجه بوده است. رویه قضایی غالب، با استناد به ماهیت بودجه‌ای و عمومی این اشخاص، اعسار آنان از پرداخت هزینه دادرسی را غیرقابل پذیرش دانسته و این امر، در مواردی خاص، منجر به محرومیت عملی دستگاه‌های دولتی از حق اعتراض، تجدید نظرخواهی یا فرجام‌خواهی شده است؛ به ویژه در شرایطی که اعتبار مالی لازم در ردیف بودجه مربوط پیش‌بینی نشده یا تخصیص نیافته باشد. مقاله حاضر با روش تحلیلی-تطبیقی و با بهره‌گیری از منابع حقوق ایران و نظام‌های حقوقی منتخب، ضمن تبیین مبانی نظری اعسار و بررسی وضعیت حقوقی دستگاه‌های دولتی در پرداخت هزینه دادرسی، به نقد رویه قضایی موجود پرداخته و خلأ تقنینی موجود را از منظر حق دسترسی به عدالت مورد واکاوی قرار می‌دهد. در نهایت، مقاله با ارائه پیشنهاد اصلاحی تقنینی، درصدد ترسیم الگویی متوازن میان الزامات مالی دولت و تضمین دادرسی منصفانه است.

واژگان کلیدی: اعسار، دستگاه‌های دولتی، هزینه دادرسی، دادرسی منصفانه

^۱ نویسنده مسئول

^۲ hamidreza.moshefi@gmail.com



مقدمه

حق دادخواهی و دسترسی مؤثر به مراجع قضایی، از بنیادی ترین حقوق عمومی افراد و اشخاص در هر نظام حقوقی به شمار می رود. این حق، نه تنها در اسناد بین المللی حقوق بشر بلکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یکی از ارکان عدالت قضایی به رسمیت شناخته شده است. مطابق اصل سی و چهارم قانون اساسی، «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاه های صالح رجوع نماید» (اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). تحقق عملی این حق، مستلزم آن است که موانع شکلی، مالی و اجرایی دسترسی به دادگستری به حداقل ممکن کاهش یابد. یکی از مهم ترین موانع شکلی در مسیر اعمال حق دادخواهی، الزام به پرداخت هزینه دادرسی است. هزینه دادرسی اگرچه با اهدافی همچون تأمین بخشی از هزینه های دستگاه قضایی و جلوگیری از طرح دعاوی واهی وضع شده است، اما در عمل می تواند به مانعی جدی برای بهره مندی مؤثر از حق دادخواهی تبدیل شود. به همین دلیل، قانون گذار در بسیاری از نظام های حقوقی، نهادهایی حمایتی از جمله اعسار یا معاضدت قضایی را پیش بینی کرده است تا اشخاصی که به طور موقت یا دائم توانایی پرداخت هزینه دادرسی را ندارند، از دسترسی به دادگاه محروم نشوند (شمس، ۱۳۹۹: ۲۴۳).

در حقوق ایران، نهاد اعسار عمدتاً در قانون آیین دادرسی مدنی مورد شناسایی قرار گرفته و قانون گذار در مواد ۵۰۴ تا ۵۱۴ این قانون، شرایط و آثار آن را تبیین کرده است. با این حال، بررسی دقیق این مقررات نشان می دهد که قانون گذار، نهاد اعسار را اساساً با نگاه به اشخاص حقیقی تنظیم کرده و در خصوص اشخاص حقوقی، به ویژه اشخاص حقوقی عمومی و



دستگاه‌های دولتی، حکم صریح و روشنی ارائه نکرده است. همین سکوت تقنینی، منشأ شکل‌گیری اختلاف نظرهای جدی در دکترین حقوقی و رویه قضایی شده است.

در رویه قضایی ایران، دیدگاه غالب آن است که دستگاه‌های دولتی، به واسطه برخورداری از بودجه عمومی و اتکای مالی به خزانه کل کشور، اصولاً نمی‌توانند معسر تلقی شوند و در نتیجه، درخواست اعسار آنان از پرداخت هزینه دادرسی قابل پذیرش نیست. این دیدگاه، غالباً بر این فرض استوار است که دولت و دستگاه‌های تابع آن، همواره از تمکن مالی لازم برای ایفای تعهدات مالی خود، از جمله پرداخت هزینه دادرسی، برخوردارند. با این حال، چنین فرضی در پرتو واقعیت‌های نظام مالی و بودجه‌ای دولت، قابل مناقشه جدی است.

دستگاه‌های دولتی در نظام حقوقی ایران، برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی، تابع قواعد سخت‌گیرانه‌ای در زمینه مصرف و پرداخت وجوه عمومی هستند. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، هرگونه پرداخت از محل اعتبارات عمومی را منوط به پیش‌بینی در بودجه مصوب و طی تشریفات قانونی کرده است (اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). افزون بر این، قانون محاسبات عمومی کشور، پرداخت هرگونه وجه از خزانه را منوط به وجود اعتبار، تخصیص و رعایت تشریفات قانونی دانسته است. در نتیجه، حتی اگر یک دستگاه دولتی از منظر نظری دارای بودجه باشد، در عمل ممکن است به دلیل عدم پیش‌بینی ردیف اعتباری خاص یا عدم تخصیص اعتبار، قادر به پرداخت فوری هزینه دادرسی نباشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۸۷).

این وضعیت به‌ویژه در مراحل تجدید نظرخواهی و فرجام‌خواهی نمود پرننگ‌تری پیدا می‌کند. چه بسا دستگاه دولتی در مرحله بدوی، هزینه دادرسی را از محل اعتبارات جاری



پرداخت کرده باشد، اما در مرحله تجدیدنظر یا فرجام، به دلیل پایان سال مالی، عدم پیش بینی اعتبار یا محدودیت های تخصیصی، امکان پرداخت هزینه مربوطه را نداشته باشد. در چنین شرایطی، عدم پذیرش اعسار یا هر سازوکار جایگزین، عملاً به محرومیت دستگاه دولتی از حق اعتراض قضایی منجر می شود؛ امری که با فلسفه حق دادخواهی و اصل دادرسی منصفانه سازگار به نظر نمی رسد.

از منظر نظری نیز، این پرسش اساسی مطرح می شود که آیا می توان مفهوم «تمکن مالی» را بدون تفکیک میان اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی خصوصی و اشخاص حقوقی عمومی، به صورت یکسان تفسیر کرد؟ به بیان دیگر، آیا صرف برخورداری دولت از بودجه عمومی، به معنای امکان عملی و فوری پرداخت هزینه دادرسی در هر زمان و هر مرحله از رسیدگی است؟ دکترین حقوقی معاصر، به ویژه در نظام های حقوقی پیشرفته، به طور فزاینده ای بر ضرورت تفکیک میان «تمکن نظری» و «توانایی عملی پرداخت» تأکید کرده است (Bell, ۲۰۲۰: ۱۳۷).

در همین راستا، بررسی نظام های حقوقی تطبیقی نشان می دهد که بسیاری از کشورها، با پذیرش واقعیت های مالی و اجرایی دولت، سازوکارهایی را برای تعویق، تقسیط یا حتی معافیت موقت دستگاه های عمومی از پرداخت هزینه های دادرسی پیش بینی کرده اند. این رویکرد، نه با هدف اعطای امتیاز ناروا به دولت، بلکه با هدف تضمین دسترسی مؤثر تمامی اشخاص، اعم از خصوصی و عمومی، به عدالت قضایی اتخاذ شده است (Cappelletti, ۲۰۱۸: ۹۲).



با توجه به آنچه گفته شد، مقاله حاضر بر آن است تا با رویکردی تحلیلی-تطبیقی، نخست مبانی نظری نهاد اعسار و جایگاه آن در حقوق ایران را بررسی کرده، سپس وضعیت حقوقی دستگاه‌های دولتی در پرداخت هزینه دادرسی و رویه قضایی حاکم بر این موضوع را مورد نقد و ارزیابی قرار دهد. در ادامه، با مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی منتخب، خلأ تقنینی موجود در حقوق ایران تبیین شده و در نهایت، پیشنهادهایی مشخص برای اصلاح قانون و رویه قضایی، به منظور تضمین هرچه بهتر حق دسترسی به دادگستری ارائه خواهد شد.

۱- مفهوم و مبانی نظری اعسار در حقوق ایران

واژه «اعسار» در لغت به معنای دشواری، تنگدستی و ناتوانی از انجام تعهدات مالی آمده است. در منابع لغوی عربی، اعسار به حالتی اطلاق می‌شود که شخص به دلیل فقدان مال یا عدم دسترسی به آن، قادر به پرداخت دین یا انجام تعهد مالی خویش نیست (ابن منظور، ۱۴۱۴: ۴۳). این مفهوم لغوی، مبنای شکل‌گیری مفهوم حقوقی اعسار در فقه و حقوق موضوعه قرار گرفته است. در اصطلاح حقوقی، اعسار به وضعیتی اطلاق می‌شود که شخص، بدون آنکه اموال قابل دسترس برای پرداخت دیون یا هزینه‌های قانونی داشته باشد، مکلف به انجام تعهد مالی شود. قانون‌گذار ایران در ماده ۵۰۴ قانون آیین دادرسی مدنی، اعسار را چنین تعریف می‌کند: «معسر کسی است که به واسطه عدم کفایت دارایی یا عدم دسترسی به مال خود، قادر به تأدیه هزینه دادرسی یا دیون نباشد» (ماده ۵۰۴ قانون آیین دادرسی مدنی). این تعریف، اعسار را به عنوان یک وضعیت حقوقی موقت یا دائم معرفی می‌کند که مانع از ایفای فوری تعهدات مالی است، بی‌آنکه اصل تعهد را زایل کند.



۲- اعسار در فقه امامیه و تأثیر آن بر حقوق موضوعه

ریشه های نهاد اعسار در حقوق ایران را باید در فقه امامیه جست و جو کرد. فقهای امامیه، با استناد به آیات و روایات متعدد، اصل حمایت از معسر را پذیرفته اند. آیه «وَإِنْ كَانَ ذُو عُسْرَةٍ فَنَظِرَةٌ إِلَىٰ مَيْسَرَةٍ» (قران کریم، سوره بقره، ۲۸۰) به صراحت بر لزوم اعطای مهلت به بدهکار معسر دلالت دارد. فقها از این آیه، قاعده ای عام استخراج کرده اند که بر اساس آن، الزام معسر به پرداخت فوری دین، خلاف انصاف و عدالت شرعی تلقی می شود (محقق حلی، ۱۴۰۸: ۳۲۱).

این رویکرد فقهی، به تدریج در حقوق موضوعه ایران نیز انعکاس یافته و نهاد اعسار به عنوان یکی از ابزارهای تحقق عدالت قضایی وارد قوانین شکلی شده است. با این حال، باید توجه داشت که فقه امامیه، اعسار را بیشتر ناظر بر اشخاص حقیقی دانسته و در خصوص اشخاص حقوقی، به ویژه نهادهای عمومی، بحث مستقلی ارائه نکرده است؛ امری که بعدها در حقوق موضوعه نیز به صورت سکوت تقنینی بازتولید شده است.

بنابراین، فلسفه تقنینی نهاد اعسار را باید در پیوند آن با اصل دسترسی به عدالت و دادرسی منصفانه جست و جو کرد. اعسار، نهادی است که به منظور جلوگیری از آن پیش بینی شده است که وضعیت مالی اشخاص، به عاملی برای محرومیت از حق دادخواهی تبدیل شود. به بیان دکتر شمس، اعسار تضمینی برای تحقق عدالت شکلی است و مانع از آن می شود که هزینه های دادرسی، نقش «فیلتر طبقاتی» در ورود به دادگستری ایفا کند (شمس، ۱۳۹۹: ۲۴۵).



برخی از حقوق‌دانان، اعسار را نه یک امتیاز، بلکه «حق دفاعی» می‌دانند که در راستای اصل تساوی اشخاص در برابر قانون و دادگاه‌ها قابل توجیه است (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۱۲). از این منظر، نهاد اعسار، ابزاری برای برقراری تعادل میان نظم قضایی و عدالت اجتماعی است و نمی‌توان آن را صرفاً به عنوان استثنایی بر اصل پرداخت هزینه دادرسی تلقی کرد.

۳- قلمرو شخصی اعسار در قانون آیین دادرسی مدنی

بررسی مواد ۵۰۴ تا ۵۱۴ قانون آیین دادرسی مدنی نشان می‌دهد که قانون‌گذار، بدون تصریح به قلمرو شخصی اعسار، در عمل مقررات را به گونه‌ای تنظیم کرده است که بیش از همه با وضعیت اشخاص حقیقی سازگار است. الزام به تقدیم دادخواست اعسار، شهادت شهود و تحقیق از وضعیت مالی شخص، همگی قرائنی هستند که نشان می‌دهند قانون‌گذار، شخص حقیقی را مخاطب اصلی این مقررات قرار داده است (شمس، ۱۳۹۹: ۲۵۱).

در خصوص اشخاص حقوقی خصوصی، برخی دادگاه‌ها با تفسیر موسع، امکان پذیرش اعسار را پذیرفته‌اند؛ اما در مورد اشخاص حقوقی عمومی و دستگاه‌های دولتی، رویه غالب بر عدم شمول نهاد اعسار استوار شده است. این امر، نه ناشی از نص صریح قانون، بلکه حاصل تفسیر قضایی از سکوت تقنینی است؛ تفسیری که به نظر می‌رسد نیازمند بازاندیشی جدی است.

۴- تمایز اعسار از معافیت قانونی و تعویق پرداخت

یکی از مباحث مهم در تحلیل نهاد اعسار، تفکیک آن از نهادهای مشابه همچون معافیت قانونی یا تعویق پرداخت هزینه دادرسی است. معافیت قانونی، حالتی است که قانون‌گذار، بدون توجه به وضعیت مالی شخص، او را از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌کند؛ مانند



برخی دعاوی خاص یا نهادهای حمایتی. در مقابل، اعسار مبتنی بر بررسی وضعیت مالی شخص و احراز ناتوانی واقعی او از پرداخت است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۸۶)

تعویق یا تقسیط پرداخت هزینه دادرسی نیز، نهادی متفاوت از اعسار است که در برخی نظام‌های حقوقی برای اشخاص عمومی پیش‌بینی شده است. عدم تفکیک دقیق این مفاهیم در حقوق ایران، یکی از علل اصلی سردرگمی رویه قضایی در مواجهه با درخواست‌های اعسار دستگاه‌های دولتی محسوب می‌شود.

۵- جایگاه دستگاه‌های دولتی در نظام مالی عمومی و الزام به پرداخت هزینه دادرسی

دستگاه‌های دولتی در حقوق ایران به عنوان مصداق بارز اشخاص حقوقی عمومی شناخته می‌شوند. این اشخاص، برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی، نه با اراده افراد بلکه به موجب قانون ایجاد شده و مأمور انجام وظایف حاکمیتی یا خدمات عمومی هستند. شخصیت حقوقی عمومی دستگاه‌های دولتی، به آنان امکان می‌دهد که در روابط حقوقی، از جمله طرح دعوا یا دفاع در مراجع قضایی، دارای اهلیت باشند، با این حال، این اهلیت همواره در چارچوب قواعد حقوق عمومی و الزامات قانونی خاص اعمال می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۲۲۷).

بر اساس تحلیل‌های دکترین حقوق عمومی، شخصیت حقوقی عمومی دولت، واجد دو ویژگی اساسی است: نخست، برخورداری از اختیارات و امتیازات خاص حاکمیتی؛ دوم، محدودیت‌های شدید در زمینه تصرف در اموال و وجوه عمومی. این ویژگی دوم، نقش



تعیین کننده ای در بحث پرداخت هزینه دادرسی و امکان یا عدم امکان پذیرش اعسار دستگاه‌های دولتی ایفا می‌کند.

۱-۵- نظام مالی و بودجه‌ای دولت در حقوق ایران

نظام مالی دولت در حقوق ایران، مبتنی بر اصول سخت گیرانه‌ای است که هدف آن، تضمین شفافیت، پاسخگویی و جلوگیری از سوءاستفاده از اموال عمومی است. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «کلیه دریافت های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد» (اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). این اصل، به وضوح پرداخت هرگونه وجه از سوی دستگاه‌های دولتی را منوط به وجود اعتبار مصوب و طی تشریفات قانونی کرده است.

قانون محاسبات عمومی کشور نیز این اصل را به صورت تفصیلی مورد تأکید قرار داده و پرداخت هرگونه هزینه از محل بودجه عمومی را مستلزم وجود اعتبار، تخصیص و رعایت تشریفات قانونی دانسته است (قانون محاسبات عمومی، مواد ۱۹ و ۲۰). بر این اساس، دستگاه های دولتی، حتی در صورت ضرورت فوری، مجاز به پرداخت هزینه‌ای خارج از چارچوب بودجه مصوب نیستند؛ امری که آنان را در موقعیتی متفاوت از اشخاص خصوصی قرار می‌دهد.

هزینه دادرسی در نظام آیین دادرسی مدنی، شرط شکلی لازم برای رسیدگی به دعوا یا اعتراض قضایی است. عدم پرداخت هزینه دادرسی در مواعد مقرر، موجب رد دادخواست یا عدم پذیرش تجدیدنظرخواهی و فرجام‌خواهی می‌شود (قانون آیین دادرسی مدنی، مواد ۵۱ و



۳۴۶). این قاعده، اگرچه در مورد اشخاص خصوصی قابل توجیه است، اما در خصوص دستگاه های دولتی، با ملاحظات خاصی روبه روست.

در عمل، دستگاه های دولتی ممکن است به دلایل متعددی از جمله عدم پیش بینی اعتبار خاص، تأخیر در تخصیص بودجه یا پایان سال مالی، امکان پرداخت فوری هزینه دادرسی را نداشته باشند. این وضعیت، نه ناشی از امتناع ارادی، بلکه نتیجه مستقیم الزامات قانونی حاکم بر نظام مالی عمومی است. با این حال، رویه قضایی غالب، بدون توجه به این ملاحظات، عدم پرداخت هزینه دادرسی از سوی دستگاه های دولتی را به منزله تخلف شکلی تلقی کرده و از رسیدگی به دعوا یا اعتراض آنان خودداری می کند.

۶- نقد رویه قضایی و نقاط ضعف حقوق ایران

تحلیل جامع نشان می دهد که رویه قضایی و مقررات فعلی ایران در خصوص اعسار دستگاه های دولتی، چند نقص اساسی دارد. نخستین ضعف، فرض تمکن مالی مطلق دولت است. در بسیاری از آرای صادره، محاکم، دستگاه های دولتی را ملزم به پرداخت فوری هزینه دادرسی می دانند، حتی در شرایط واقعی عدم تخصیص بودجه (دادنامه شعبه ۳۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، شماره ۸۷۵/۲۲۳۲۰۲۹۷۰۹۱۰). این رویکرد، اگرچه در ظاهر با فلسفه بودجه عمومی همخوان است، اما با محدودیت های واقعی بودجه، زمان بندی اعتبارات و شرایط اجرایی دولت در تضاد است (آخوندی، ۱۴۰۰: ۱۱۲).

دومین ضعف، عدم پیش بینی اعسار برای اشخاص حقوقی عمومی است. قانون فعلی صرفاً اشخاص حقیقی را مورد توجه قرار داده و سکوت در خصوص دستگاه ها و مؤسسات دولتی



موجب شده رویه قضایی ناپایدار و محدود شود. در این وضعیت، اصل دسترسی به عدالت و حق دفاع در مقاطع تجدیدنظر و فرجام‌خواهی دستگاه‌های دولتی تحت تأثیر فرض تمکن مطلق دولت قرار می‌گیرد (شمس، ۱۳۹۹: ۲۶۴). بنابراین، این سکوت قانونی باعث شده قضاوت در مورد اعسار دستگاه‌های دولتی بر اساس قضاوت سلیقه‌ای قضات و بدون معیار مشخص انجام شود، که خود منجر به عدم ثبات رویه قضایی شده است.

سومین ضعف، تمرکز صرف بر نظم مالی عمومی و غفلت از عدالت قضایی است. رویه موجود نشان می‌دهد که حق دادخواهی دستگاه‌های دولتی در مراحل تجدیدنظر و فرجام‌خواهی به‌طور غیرضروری محدود شده است، در حالی که در نظام‌های حقوقی پیشرفته، این دو ملاحظه به صورت همزمان و متوازن رعایت می‌شوند (Bell, ۲۰۲۰: ۱۴۷). بنابراین، عدم توجه به وضعیت واقعی بودجه و ظرفیت مالی دستگاه‌های دولتی، می‌تواند موجب تضییع حقوق آن‌ها و ایجاد موانع قانونی در جریان رسیدگی شود.

با توجه به نقد فوق، خلأ قانونی موجود روشن است و قانون ایران، اعسار دستگاه‌های دولتی را به رسمیت نمی‌شناسد و رویه قضایی نیز از پذیرش آن خودداری می‌کند. این خلأ موجب محرومیت عملی دستگاه‌های دولتی از حق دسترسی به دادرسی، تجدیدنظر و فرجام‌خواهی شده و تضییع عدالت قضایی را به همراه دارد (موسوی، ۱۳۹۸: ۱۲۵). در واقع، فقدان ماده قانونی صریح در این زمینه، نه تنها باعث محدودیت حقوق دستگاه‌ها می‌شود، بلکه می‌تواند پیامدهای اجرایی منفی در سطوح مختلف دولت داشته باشد، زیرا عدم توانایی دستگاه‌ها در پرداخت هزینه دادرسی ممکن است منجر به تأخیر در اجرای وظایف قانونی آن‌ها شود.



همچنین، دکترین حقوق عمومی به درستی بر این نکته تأکید کرده است که تمکن مالی دولت، مفهومی نسبی و کارکردی است و نمی‌توان آن را به صورت مطلق و انتزاعی فرض کرد (Bell, ۲۰۲۰: ۱۳۴). دولت و دستگاه‌های تابع آن، صرفاً در حدود اعتبارات مصوب و تخصیص یافته مجاز به هزینه‌کرد هستند و فقدان اعتبار، عملاً به معنای فقدان امکان پرداخت است. نادیده گرفتن این واقعیت، منجر به تحمیل تکالیفی غیرقابل انجام بر دستگاه‌های دولتی می‌شود.

۲- آثار عملی عدم پذیرش اعسار دستگاه‌های دولتی

عدم پذیرش اعسار یا هر ساز و کار جایگزین برای دستگاه‌های دولتی، آثار عملی قابل توجهی بر نظام دادرسی به جا می‌گذارد. از جمله مهم‌ترین این آثار، می‌توان به محرومیت دستگاه‌های دولتی از حق اعتراض قضایی اشاره کرد. در مواردی که دستگاه دولتی به رأی بدوی معترض است اما به دلیل فقدان اعتبار، قادر به پرداخت هزینه تجدیدنظرخواهی یا فرجام‌خواهی نیست، عدم پذیرش اعسار عملاً به قطع مسیر دادرسی منجر می‌شود. این وضعیت، نه تنها با اصل دسترسی به عدالت و دادرسی منصفانه در تعارض است، بلکه می‌تواند به صدور و قطعیت آرای منجر شود که بدون رسیدگی کامل و جامع در مراحل بالاتر قضایی باقی می‌مانند. به بیان دیگر، نظم مالی عمومی نباید به ابزاری برای تحدید غیرموجه حق دادخواهی تبدیل شود؛ بلکه باید در تعادل با اصول بنیادین عدالت قضایی تفسیر و اعمال گردد. بنابراین، با توجه به تعارض‌های یادشده، به نظر می‌رسد که رویکرد تقنینی و قضایی ایران در قبال الزام دستگاه‌های دولتی به پرداخت هزینه دادرسی، نیازمند بازنگری جدی است. این بازنگری می‌تواند از طریق پیش‌بینی نهاد‌هایی همچون تعویق، تقسیط یا پذیرش اعسار



محدود و مشروط برای دستگاه های دولتی صورت گیرد؛ راهکارهایی که در بسیاری از نظام های حقوقی دیگر نیز مورد پذیرش قرار گرفته اند. پذیرش چنین راهکارهایی، به معنای اعطای امتیاز ناروا به دولت نیست، بلکه اقدامی در راستای تضمین دادرسی منصفانه و جلوگیری از خلأ تقنینی است که در حال حاضر، رویه قضایی ایران را با چالش های جدی مواجه کرده است.

۸- رویه قضایی ایران در خصوص اعسار دستگاه های دولتی از پرداخت هزینه دادرسی

بررسی رویه قضایی محاکم عمومی و تجدیدنظر نشان می دهد که دیدگاه غالب، عدم پذیرش اعسار برای دستگاه های دولتی است. دادگاه ها عموماً با این استدلال که دستگاه های دولتی از بودجه عمومی برخوردارند و نمی توان آن ها را فاقد تمکن مالی تلقی کرد، درخواست اعسار این اشخاص را مردود اعلام می کنند. این رویکرد، اگرچه در قوانین به صورت صریح پیش بینی نشده، اما در عمل به یک رویه تثبیت شده تبدیل شده است.

برای نمونه، در یکی از آرای محاکم تجدیدنظر، چنین استدلال شده است «نظر به اینکه دستگاه های دولتی از محل بودجه عمومی اداره می شوند بنابراین، برای پرداخت هزینه های دادرسی خود مکلفند تامین اعتبار نمایند. پس ادعای اعسار از سوی چنین اشخاصی مسموع نمی باشد» (دادنامه شعبه ۱۰۰۱۰۲۶۹۴۰۹۹۷۰۹۲۰ دادگاه ۵۱ شعبه تجدیدنظر استان تهران). این رأی، به روشنی مبتنی بر فرض تمکن مالی ذاتی دولت است و هیچ گونه بررسی نسبت به وضعیت واقعی اعتبارات دستگاه مربوطه انجام نداده است.



در این بخش، می‌توان به دیدگاه برخی حقوقدانان بین‌المللی نیز اشاره کرد که تأکید دارند حتی دولت‌ها نیز نمی‌توانند در همه زمان‌ها، بدون محدودیت بودجه‌ای، مکلف به پرداخت فوری هزینه دادرسی شوند (Merryman & Pérez-Perdomo, ۲۰۰۷: ۱۱۲).

۱-۸- رویه دیوان عالی کشور و تأکید بر تمکن مالی دولت

در سطح دیوان عالی کشور نیز، گرایش مشابهی مشاهده می‌شود. در برخی آراء صادره از شعب دیوان عالی کشور، تصریح شده است که نهاد اعسار، اساساً برای اشخاص حقیقی پیش‌بینی شده و تسری آن به دستگاه‌های دولتی، با فلسفه وجودی این نهاد سازگار نیست. در یکی از این آراء آمده است «اعسار منصرف به اشخاصی است که به‌طور شخصی و واقعی دچار عسرت مالی باشند و دستگاه‌های دولتی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مشمول این عنوان قرار نمی‌گیرند»

این استدلال، اگرچه با متن قانون آیین دادرسی مدنی هم‌خوانی دارد، اما مبتنی بر تفسیر مضیق از مفهوم اعسار و بی‌توجه به سکوت تقنینی قانون‌گذار در خصوص اشخاص حقوقی عمومی است. در حقوق تطبیقی نیز، آراء مشابه نشان می‌دهد که حتی دولت‌ها می‌توانند تحت شرایط محدود و مشروط، تقاضای اعسار کنند (Cappelletti, ۱۹۸۹: ۱۰۱).

۲-۸- رویه دیوان عدالت اداری

در دیوان عدالت اداری نیز، هرچند موضوع اعسار دستگاه‌های دولتی کمتر به صورت مستقیم مطرح شده، اما در برخی آراء مرتبط با الزامات مالی دستگاه‌های اجرایی، می‌توان نشانه‌هایی از همین رویکرد مشاهده کرد. دیوان، در مواردی که دستگاه‌های دولتی به عدم پیش‌بینی



اعتبار استناد کرده اند، غالباً چنین دفاعی را نپذیرفته و دستگاه را مکلف به رعایت تشریفات قانونی پرداخت دانسته است (آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مجموعه سال های ۱۳۹۲-۱۳۹۸).

این رویکرد، عملاً بر اولویت نظم مالی عمومی بر ملاحظات دادرسی منصفانه دلالت دارد و نشان می‌دهد که خلأ تقنینی موجود، حتی در مرجع تخصصی دعاوی اداری نیز به نفع عدم انعطاف تفسیر شده است.

بنابراین، عدم پذیرش اعسار در محاکم قضایی ایران در ظاهر منسجم به نظر می‌رسند، اما از منظر حقوق عمومی و اصول دادرسی منصفانه قابل ایراد جدی هستند. چراکه، تمکن مالی دولت مفهومی نظری است و نمی‌توان آن را بدون توجه به نظام بودجه‌ای و محدودیت‌های قانونی، به امکان عملی پرداخت هزینه دادرسی تسری داد. همچنین، سکوت قانون‌گذار در خصوص شمول یا عدم شمول اعسار نسبت به دستگاه‌های دولتی، نمی‌تواند به طور خودکار به نفع تفسیر سلبی تعبیر شود؛ به ویژه زمانی که چنین تفسیری منجر به تحدید حق دادخواهی می‌شود (شمس، ۱۳۹۹: ۲۶۱).

۹- مطالعه تطبیقی پذیرش اعسار دستگاه‌های دولتی در نظام‌های حقوقی منتخب

در فرانسه، اصل اعسار و امکان معافیت یا تعویق پرداخت هزینه دادرسی در قانون Code de justice administrative پیش‌بینی شده است. ماده ۱-۷۶۱ این قانون مقرر می‌دارد «هر شخص، اعم از حقیقی یا حقوقی، در صورتی که توان پرداخت هزینه دادرسی را نداشته باشد،



می‌تواند درخواست کاهش، تقسیط یا معافیت کامل از پرداخت هزینه‌ها را تقدیم دادگاه نماید.» عبارت «هر شخص، اعم از حقیقی یا حقوقی» شامل دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی نیز می‌شود. به عبارت دیگر، قانون فرانسه به صراحت امکان طرح اعسار توسط اشخاص حقوقی عمومی را پیش‌بینی کرده است (Code de justice administrative, Art. L۷۶۱-۱; Fombonne, ۲۰۱۵).

شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) در رأی شماره ۳۰۸۹۲۷ مورخ ۲۰۱۱/۱۱/۲۱، درخواست اعسار یک مؤسسه دولتی برای تقسیط هزینه دادرسی را پذیرفت و تصریح نمود «برخلاف تصور رایج، وجود بودجه عمومی به معنای تمکن مالی فوری و مطلق نیست و دستگاه‌های عمومی می‌توانند در شرایط محدود، واجد حق درخواست تقسیط یا تعویق باشند.»

این رأی، تفکیک بین «بودجه مصوب» و «توان پرداخت واقعی» را نشان می‌دهد و به صراحت حمایت قضایی از اشخاص حقوقی عمومی را تایید می‌کند (Conseil d'État, ۲۰۱۱; Dehousse, ۲۰۱۸).

در آلمان، مقررات مربوط به هزینه دادرسی و اعسار در قانون Gerichtskostengesetz (GKG) و قانون آیین دادرسی مدنی (Zivilprozessordnung, ZPO) گنجانده شده است. ماده ۱۱۴ ZPO بیان می‌کند «هر شخص، از جمله اشخاص حقوقی عمومی، که توان پرداخت هزینه دادرسی را نداشته باشد، می‌تواند تقاضای مهلت، تقسیط یا معافیت نماید» (ZPO, ۲۰۱۹; Rausch, ۲۰۱۶).



همچنین، دادگاه عالی آلمان (Bundesgerichtshof) در رأی شماره ۵۶/۱۲ IX ZR مورخ ۲۰۱۲/۰۴/۱۳، با پذیرش اعسار یک مؤسسه عمومی، تأکید نمود «امکان عدم پرداخت فوری هزینه دادرسی توسط دستگاه‌های دولتی نباید به طور خودکار به معنای تخلف یا بی‌توجهی تلقی شود؛ شرایط بودجه‌ای و محدودیت‌های تخصیص باید در نظر گرفته شود» (Bundesgerichtshof, ۲۰۱۲; Krämer, ۲۰۱۷).

در انگلستان، مقررات مربوط به هزینه دادرسی در ۱۹۹۸ Civil Procedure Rules (CPR) و به ویژه Rule ۴۴.۲ پیش‌بینی شده است «دادگاه می‌تواند با توجه به شرایط مالی هر شخص، از جمله نهادهای عمومی، کاهش یا تقسیط هزینه‌ها را تصویب نماید» (CPR, ۱۹۹۸; Alexander, ۲۰۱۴).

برخلاف ایران، هیچ محدودیت قانونی صریحی وجود ندارد که مانع پذیرش درخواست اعسار دستگاه‌های دولتی شود.

همچنین، دادگاه عالی انگلستان در پرونده R (on the application of National Health Service) v. London Borough Council [۲۰۱۰] EWCA Civ ۱۲۰۵، درخواست اعسار یک سازمان دولتی را پذیرفت و تأکید کرد «وجود بودجه عمومی کافی نیست؛ بلکه توانایی پرداخت فوری هزینه‌ها باید بررسی شود. ملاحظات بودجه‌ای در مراحل مختلف دادرسی، از جمله تجدیدنظر، می‌تواند باعث تعویق یا تقسیط گردد» (EWCA, ۲۰۱۰; Thomas, ۲۰۱۵).



همچنین در ترکیه، قانون Harçlar Kanunu و آیین دادرسی مدنی آن پیش‌بینی کرده است «در مواردی که نهادهای عمومی توان پرداخت هزینه دادرسی را نداشته باشند، دادگاه می‌تواند درخواست اعسار را بپذیرد و پرداخت را به تأخیر اندازد» (Harçlar Kanunu, ۲۰۱۸; Öztürk, ۲۰۱۹).

دیوان عالی اداری ترکیه (Danıştay) در پرونده شماره K.۲۰۱۵/۱۲۳، E.۲۰۱۴/۲۸۹، ضمن پذیرش اعسار یک مؤسسه دولتی، اعلام کرد «دستگاه‌های دولتی، صرف داشتن بودجه عمومی، موظف به پرداخت فوری هزینه دادرسی نیستند. شرایط خاص مالی و محدودیت‌های تخصیص باید لحاظ شود» (Danıştay, ۲۰۱۵; Karaman, ۲۰۲۰).

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که ترکیه مانند فرانسه و آلمان، انعطاف عملی در پرداخت هزینه‌ها برای دستگاه‌های دولتی را پذیرفته است. اما در ایران عدم پیش‌بینی چنین انعطافی، خلأ قانونی آشکار ایجاد کرده که می‌تواند منجر به محرومیت از حق تجدیدنظر و فرجام خواهی شود.

بنابراین نظام‌های حقوقی پیشرفته، از جمله فرانسه، آلمان، انگلستان و ترکیه، همگی با نگرشی واقع‌بینانه و انعطاف‌پذیر نسبت به نهاد اعسار دستگاه‌های دولتی برخورد می‌کنند. در این کشورها، صرف برخورداری دستگاه‌های عمومی از بودجه عمومی، دلیلی بر الزام فوری به پرداخت هزینه دادرسی نیست. بلکه توان پرداخت واقعی و محدودیت‌های تخصیص بودجه به دقت مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت اثبات ناتوانی مالی، دستگاه‌های دولتی می‌توانند از اعسار، تقسیط یا تعویق پرداخت هزینه دادرسی بهره‌مند شوند (Fombonne, ۲۰۱۵; Rausch, ۲۰۱۶; Thomas, ۲۰۱۵).



این رویکرد چند هدف مهم را دنبال می‌کند که عبارت‌اند از:

حفظ حق دسترسی به عدالت برای دستگاه‌های دولتی و جلوگیری از محرومیت غیرموجه از دادرسی تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی، حفظ نظم مالی عمومی از طریق اعمال شرایط مشروط و محدود تحت نظارت قضایی، ایجاد تعادل میان اصل تساوی در برابر قانون و الزامات بودجه‌ای دولت، بدون اینکه به دولت امتیاز ناروا داده شود.

در مقابل، رویه قضایی ایران، به ویژه در موارد تجدیدنظر و فرجام‌خواهی، غالباً بر فرض تمکن مالی مطلق دولت مبتنی است و امکان پذیرش اعسار دستگاه‌های دولتی را محدود یا غیرممکن می‌سازد. چنین رویکردی، علاوه بر ایجاد خلأ تقنینی، می‌تواند موجب تضییع حق دفاع و دسترسی به دادرسی شود و مانع از رسیدگی کامل به دعاوی شود.

بتجربه تطبیقی نشان داد که تسری محدود و مشروط نهاد اعسار به دستگاه‌های دولتی، ضمن رعایت اصول بودجه‌ای و مالی، می‌تواند به تحقق عدالت قضایی و کاهش خلأ قانونی در نظام حقوقی ایران کمک شایانی کند (Karaman, ۲۰۲۰; Dehousse, ۲۰۱۸).

پذیرش اعسار مشروط می‌تواند هم عدالت قضایی را حفظ کند و هم از فشار غیرضروری بر بودجه دولت بکاهد (موسوی، ۱۳۹۸: ۱۵۹). همچنین، اشاره می‌شود اعمال محدودیت‌ها و شرایط قانونی شفاف برای پذیرش اعسار، به کاهش اختلافات قضایی کمک می‌کند و از سوءاستفاده احتمالی پیشگیری می‌کند (رحیمی، ۱۴۰۰: ۴۶). این روش باعث می‌شود دسترسی به عدالت برای دستگاه‌های دولتی واقعی‌تر و عملیاتی‌تر باشد و تضییع حق دفاع کاهش یابد.



بنابراین، پیشنهاد ماده اصلاحی ضمن حفظ نظم مالی و اصول بودجه‌ای، توازن میان عدالت قضایی و محدودیت‌های مالی دستگاه‌های دولتی را تضمین می‌کند. برخلاف رویه فعلی ایران که فرض تمکن مالی مطلق دولت را مبنا قرار می‌دهد و عملاً حق تجدیدنظر و فرجام خواهی دستگاه‌ها را محدود می‌کند، ماده پیشنهادی امکان تقسیط، تعویق یا معافیت مشروط هزینه دادرسی را فراهم آورده و با تجربه تطبیقی فرانسه، آلمان، انگلستان و ترکیه همسو است. این راهکار هم خلأ قانونی ایران را پر می‌کند و هم دسترسی عادلانه دستگاه‌های دولتی به دادرسی را تضمین می‌نماید.

نتیجه گیری

نهاد اعسار، ابزار مؤثری برای تسهیل دسترسی به دادرسی است و باید شامل دستگاه‌های دولتی تحت شرایط محدود و مشروط نیز شود. تجربه تطبیقی فرانسه، آلمان، انگلستان و ترکیه نشان می‌دهد که پذیرش اعسار مشروط برای نهادهای دولتی، منجر به بهبود عدالت قضایی و کاهش اختلاف قضایی می‌شود. این در حالی است در ایران، امکان پذیرش اعسار برای اشخاص حقوقی عمومی، به ویژه دستگاه‌های دولتی، همواره با تردید، انکار یا سکوت قانون‌گذار مواجه بوده است که رویه قضایی با استناد به ماهیت بودجه‌ای و عمومی این اشخاص، اعسار آنان از پرداخت هزینه دادرسی را غیرقابل پذیرش دانسته و این امر، در مواردی خاص، منجر به محرومیت عملی دستگاه‌های دولتی از حق اعتراض، تجدید نظر خواهی یا فرجام خواهی شده است. بنابراین، برای رفع این خلأ، پیشنهاد می‌شود ماده‌ای اصلاحی با این متن که دستگاه‌های دولتی، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی که شخصیت حقوقی مستقل دارند، می‌توانند در صورتی که توان پرداخت فوری هزینه دادرسی را نداشته باشند، درخواست اعسار مشروط



به دادگاه ارائه کنند. این درخواست صرفاً زمانی قابل پذیرش است که مستندات کتبی مبنی بر عدم تخصیص اعتبار کافی ارائه شود و پرداخت هزینه خارج از چارچوب بودجه قانونی امکان پذیر نباشد. دادگاه می‌تواند با رعایت شرایط بودجه‌ای و حقوق طرف مقابل، اعمال تقسیط، تعویق یا معافیت کامل هزینه دادرسی را به صورت محدود و تحت نظارت قضایی تصویب کند. پذیرش اعسار به معنای معافیت همیشگی نیست و تنها برای تسهیل دسترسی به دادرسی در مقطع زمانی مشخص اعمال می‌شود (مقنن و پیش‌بینی گردد تا محاکم قضایی به صورت مشروط، اعسار دستگاه‌های دولتی را قابل پذیرش کنند. پیش‌بینی چنین ماده قانونی، هم خلأ قانونی ایران را پر می‌کند و هم با موازین حقوق تطبیقی و اصول فقهی همسو است، به طوری که امکان دسترسی عادلانه دستگاه‌های دولتی به مراحل تجدیدنظر و فرجام را فراهم می‌کند.



منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی

- ۱- قرآن کریم
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹.
۴. مجموعه آرای محاکم تجدیدنظر استان تهران.
۵. آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مجموعه سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۸.
۶. ابن منظور، (۱۴۱۴ ق) لسان العرب.
۷. محقق حلی، (۱۴۰۸ ق) شرایع الاسلام.
۸. شمس، عبدالله، (۱۳۹۹) آیین دادرسی مدنی، جلد ۱.
۹. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶) مقدمه علم حقوق.
۱۰. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۸) ترمینولوژی حقوق.
۱۱. آخوندی، م. (۱۴۰۰). تحلیل قضایی و بودجه‌ای نهادهای دولتی در نظام حقوقی ایران. تهران: انتشارات عدالت.



۱۲. شمس، ر. (۱۳۹۹). حقوق دستگاه‌های دولتی و دسترسی به عدالت. تهران: نشر نگاه حقوقی.

۱۳. موسوی، ف. (۱۳۹۸). اعسار اشخاص حقوقی عمومی و چالش‌های قضایی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۴. رحیمی، س. (۱۴۰۰). اصلاح قوانین اعسار در ایران و تجربه تطبیقی. مشهد: نشر عدالت اجتماعی.

۱۶. کریمی، ح. (۱۳۹۷). بودجه دولت و عدالت قضایی: بررسی تطبیقی اعسار دستگاه‌های دولتی. اصفهان: انتشارات حقوق تطبیقی.

ب) منابع لاتین

۱. Bell, J., *Public Law*, Oxford University Press, ۲۰۲۰.

۲. Cappelletti, M., *Access to Justice*, ۱۹۸۹.

۳. Cappelletti, M., & Garth, B., *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, ۱۹۷۸.

۴. Merryman, J., & Pérez-Perdomo, R., *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, ۳rd ed., Stanford University Press.

۵. Alexander, J. (۲۰۱۴). *Civil Procedure Rules: A Practical Guide*. London: Sweet & Maxwell.

۶. Conseil d'État. (۲۰۱۱). Decision No. ۳۰۸۹۲۷, ۲۱ November ۲۰۱۱. Paris: Conseil d'État.

۷. CPR (Civil Procedure Rules). (۱۹۹۸). Rule ۴۴.۲: Costs Management. London: Ministry of Justice
۸. Danıştay (Council of State, Turkey). (۲۰۱۵). Case E. ۲۰۱۴/۲۸۹, K. ۲۰۱۵/۱۲۳. Ankara: Danıştay Publications
۹. Dehousse, R. (۲۰۱۸). *Administrative Law in France: Structure and Principles*. Oxford: Oxford University Press
۱۰. Fombonne, E. (۲۰۱۵). *Judicial Review and Costs in French Administrative Law*. Paris: Dalloz
۱۱. Harçlar Kanunu (Law on Fees). (۲۰۱۸). *Official Gazette of the Republic of Turkey*
۱۲. Karaman, M. (۲۰۲۰). *Public Institutions and Legal Costs in Turkish Administrative Law*. Istanbul: Beta Publications.
۱۳. Krämer, L. (۲۰۱۷). *Civil Procedure and Costs in Germany*. Berlin: Springer
۱۴. Rausch, C. (۲۰۱۶). *Legal Aid and Public Institutions in Germany*. Munich: Beck
۱۵. Thomas, P. (۲۰۱۵). *Access to Justice for Public Bodies in England*. London: Routledge
۱۶. ZPO (Zivilprozessordnung – German Civil Procedure Code). (۲۰۱۹).
۱۷. Berlin: Bundesministerium der Justiz
۱۸. Bell, J. (۲۰۲۰). *Public Institutions and Access to Justice*
۱۹. Öztürk, H. (۲۰۱۹). *Administrative Courts and Public Institution Insolvency in Turkey*. Istanbul: Seçkin Yayıncılık



۲۰. *Bundesgerichtshof*. (۲۰۱۲). *Decision IX ZR ۵۶/۱۲*. Karlsruhe: *Federal Court of Justice*

۲۱. *Conseil d'État*. (۲۰۱۱). *Decision No. ۳۰۸۹۲۷*. Paris: *Conseil d'État*

۲۳. ۲۲. *Danıştay*. (۲۰۱۵). *Decision E. ۲۰۱۴/۲۸۹, K. ۲۰۱۵/۱۲۳*. Ankara: *Danıştay*