

بررسی ابهامات معافیت نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی با تأکید بر کمیته امداد امام خمینی (ره)^۱

فردین مرادخانی^۲

پریسا شیخی^۳

چکیده

هزینه دادرسی مدنی الزام پرداخت وجهی از سوی خواهان است که نحوه پرداخت آن به وسیله قانون مقرر گردیده است. با وجود پیش‌بینی این الزام در قوانین، نظیر ماده ۵۲۹ قانون آیین دادرسی مدنی، برخی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) به موجب ماده واحده قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی مصوب ۱۳۷۴، از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیده‌اند. با توجه به بروز اختلاف نظرات فراوان در رابطه ایجاد چنین معافیت‌هایی در این تحقیق بر آنیم تا با روش توصیفی-تحلیلی بررسی کنیم که ابهامات معافیت کمیته امداد به‌عنوان بخشی از مؤسسات عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی در نظام تقنینی ایران چیست؟ یافته‌های این تحقیق بیانگر آن است که در نظام تقنینی ایران هرگونه دادرسی مستلزم پرداخت هزینه است. فلذا از حیث عملی هیچ‌گونه معافیتی برای نهادهایی نظیر کمیته امداد وجود ندارد. با این حال ایجاد برخی خلأهای قانونی همچون عدم تبیین مرز مشخص میان نهادهای غیردولتی و نهادهایی که جزئی از بدنه دولت بشمار می‌روند، منجر به ایجاد ابهاماتی در رابطه با شمول و یا عدم شمول قوانین لازم‌الاجرا بر نهادهای مورد اشاره گردیده است.

واژگان کلیدی: هزینه دادرسی، معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، نهادها

و مؤسسات عمومی غیردولتی، کمیته امداد، دادرسی مدنی

۱- تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۸/۱۱/۱۹، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۹/۰۷/۰۱

۲- دکتری حقوق عمومی، استادیار گروه حقوق دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، نویسنده مسئول: moradkhani.fardin@yahoo.com

۳- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان

درآمد

مسئله معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، از مباحثی است که همواره در میان منتقدان قوانین خاص دادرسی محل بحث و مناقشه می‌باشد. لازم به ذکر است، که در نظام تقنینی ایران پیشتر در ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ مقرر گردیده بود: «دولت و همچنین دادستان از تأدیه هزینه دادرسی معاف هستند.» هرچند در گستره مفهوم و شمول دولت بر بعضی از سازمان‌ها و نهادها تردیدهایی وجود داشت، اما مراجع دادگستری با این مقررره مشکل عمده‌ای در تفسیر و اجرای آن را احساس نمی‌کردند. در سال ۱۳۷۹ قانونگذار با هدف ایجاد هماهنگی میان مقررات آیین دادرسی مدنی با قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳، قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی را به تصویب رساند، که در قانون مزبور هیچ سخنی از معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی به میان نیامده بود. این سکوت قانونگذار، موجب بروز اختلافاتی در محاکم گردید، تا اینکه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به اختلافات پایان داد و دولت را مکلف به پرداخت هزینه دادرسی نمود. اما این امر به منزله پایان ابهامات موجود نبود؛ چراکه قانونگذار با تصویب قوانین خاصی برخی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را از پرداخت هزینه دادرسی معاف نمود. لازم به ذکر است، که این موضوع با تصویب قوانین خاصی نظیر قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده قانونی در مراجع قضایی و معافیت کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب ۱۳۷۴ از پرداخت هزینه دادرسی به اوج خود رسیده است. از آنجاکه از جمله اهداف نهایی در هر دادرسی، اجرای عدالت و ایجاد نظم در جامعه می‌باشد؛ و دادرسی عادلانه نیز یکی از مهمترین مؤلفه‌های ارزیابی توسعه قضایی هر جامعه بشمار می‌رود. لذا با توجه به فراز و فرودهای فراوان و ضرورت شناخت سیاست تقنینی کشور در رابطه با این مسأله، یکی از سوالاتی که در این مقاله به ذهن نگارندگان متبادر می‌گردد اینکه بررسی مقوله معافیت از پرداخت هزینه دادرسی در قوانین موضوعه ایران بویژه کمیته امداد توجه به غیردولتی بودن آن دارای چه نقاط مبهمی می‌باشد؟

تاکنون پژوهش‌های متعددی در حوزه پرداخت هزینه دادرسی به طور کلی انجام گرفته است. در خصوص معافیت‌های در نظر گرفته شده برای پرداخت هزینه های دادرسی نیز مقالاتی به رشته تحریر درآمده است که از جمله آنها می‌توان به

مقاله پژوهشی پیرامون نظریه‌های دادرسی عادلانه مدنی نوشته حسن محسنی در فصلنامه حقوق به شماره ۱ در سال ۱۳۸۷ و همچنین مقاله معمای معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی از آقایان احمد رفیعی و علی یزدان شناس در مجله حقوق دادگستری به شماره ۷۳ در سال ۱۳۹۰ اشاره کرد. که نویسندگان مقالات مذکور ضمن تعاریفی کلی از هزینه‌های مادی و معنوی دادرسی به بیان نقاط قوت و ضعف آن در نظام حقوقی ایران پرداخته‌اند. همچنین در خصوص معافیت‌های در نظر گرفته شده در نظام تقنینی ایران صرفاً به ذکر نام دولت و برخی از نهادهای غیردولتی اشاراتی داشته‌اند. نوآوری پژوهش حاضر نسبت به پژوهش‌های بیان شده را می‌توان از دو جهت کلی بیان نمود، نخست: اینکه در این مقاله نگارندگان به ماهیت و فلسفه وجودی نهادها و موسسات عمومی غیردولتی و کمیته امداد به عنوان بخشی از این نهادها اشاره دارد. چنانچه محور اصلی بحث پیرامون کمیته امداد در این مقاله بیان تعاریف ارائه شده از این نهاد اداره کننده امور عمومی به عنوان یکی از مبانی اصلی ابهام در معافیت آن از پرداخت هزینه دادرسی می‌باشد. دوم: اینکه نگارندگان در مقام توصیف و تحلیل موضوع مورد بحث به بیان نظرات و تفسیرهای آرای قضایی صادره در خصوص معافیت کمیته امداد به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی توجه ویژه‌ای نموده است. این در حالی است، که بررسی مقالات ذکر شده بیانگر رویکرد و بحث نویسندگان محترم بصورت کلی نسبت به معافیت از پرداخت هزینه دادرسی می‌باشد. علاوه براین، برخلاف دیدگاه و نظرات ارائه شده در مقالات مورد اشاره، در پاسخ به پرسش اصلی این مقاله و به عنوان فرضیه اصلی نوشتار حاضر باید ادغان نمود که ارائه تحلیل حقوقی پیرامون تعاریف ارائه شده از نهادهای عمومی غیردولتی، در راستای حل تعارضات و خلاءهای قانونی اینگونه موسسات بویژه نهاد مورد بحث و با محوریت شمول قوانین و مقررات عام و خاص کشوری بر این نهادهای اداره کننده امور عمومی از نیازهای مبرم نظام تقنینی ایران است. این مقاله برای شرح و بسط و اثبات فرضیه‌های فوق در سه قسمت پیاپی پیگیری شده است. در ابتدا به بررسی و مفهوم هزینه دادرسی و تعریف موسسات عمومی غیردولتی، فلسفه وجودی آنها از حیث تأمین منابع مالی می‌پردازیم. سپس در قسمت دوم با توجه به نظام مالی حاکم بر نهادهای عمومی

غیردولتی دلایل معافیت اینگونه نهادها و همچنین کمیته امداد به عنوان بخشی از آنها با ارجاع به خصوصیات موسسات عمومی غیردولتی را مورد بررسی قرار خواهیم داد؛ و در نهایت به ارائه و بررسی آرای صادره قضایی نسبت به لزوم معافیت و یا عدم معافیت هزینه‌های دادرسی بر نهادهای مذکور، خواهیم پرداخت.

۱. مفهوم شناسی

نخستین گام در بررسی هر موضوعی، مفهوم شناسی آن است، تا از این طریق شناختی درست از مفهوم و معنای موضوع مورد بحث برای ما روشن گردد. از این رو، در این بخش از مقاله حاضر آنچه به عنوان هزینه‌های دادرسی بکار می‌رود مورد بررسی قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، در ادامه با توجه به ابهامات موجود در رابطه با شخصیت حقوقی موسسات عمومی غیردولتی به بررسی مفهوم این نهادها خواهیم پرداخت.

۱-۱. مفهوم هزینه دادرسی

مفهوم هزینه و دادرسی در معنای لغوی و اصطلاحی دارای معانی مختلفی است. در لغت هزینه بر وزن خزینه به معنای خرج کردن، نفقه عیال و فرزند را دادن، مصرف نمودن و بطور کلی دخل و مخارج ذکر گردیده است. دادرسی نیز در لغت به معنای اجرای عدالت، رسیدگی به دادخواهی، رسیدگی به حکم قضایی، حکم دادن و فریادرسی آورده شده است (عمید، ۱۳۶۲: ۱۲۵۰). در معنای اصطلاحی نیز مفهوم هزینه به معنای مالی است، که برای صورت دادن عملی صرف می‌گردد. دادرسی در اصطلاح نیز به معنای رساندن داد به تظلم خواه می‌باشد (ملک زاده، ۱۳۸۸: ۳۸۵). بطور کلی مفهوم هزینه دادرسی در دو معنای خاص و عام قابل بررسی است.

الف) دادرسی به معنای خاص: در این معنا هزینه دادرسی مشتمل بر هزینه‌های مادی و هزینه‌های معنوی می‌باشد. لازم به توضیح است، گرچه در میان عوام صرفاً هزینه‌های مادی را هزینه دادرسی به معنای اخص آن بشمار می‌آورند؛ از منظر تحلیل فرایند پرداخت هزینه، هزینه دادرسی را می‌توان به هزینه‌های

فردی، هزینه‌های خواهان و خوانده و هزینه‌های قانونی تقسیم‌بندی نمود (استون، ۱۳۸۸: ۴۸۳). بطور کلی هزینه دادرسی به معنی خاص آن همان تعریف ماده (۵۰۲) قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی است، که شامل؛ هزینه برکتهایی که تقدیمی به دادگاه، و هزینه قرارها و احکام دادگاه می‌باشد. اما سایر هزینه‌ها از جمله پرداخت حق الزحمه کارشناسان، ایاب و ذهاب شهود، حق الوکاله وکیل و... منصرف از پرداخت هزینه دادرسی بوده و قانونگذار آنها را به موجب ماده (۵۱۹) قانون آیین دادرسی مدنی، حق مطالبه چنین هزینه‌هایی را تحت عنوان خسارات دادرسی برای مدعی به رسمیت شناخته است.

ب) هزینه دادرسی به معنای عام: هزینه دادرسی به مفهوم عام آن به معنای کلیه پرداخت‌هایی است که توسط مدعی برای اقامه دعوی، ارائه دلایل و رسیدگی به آنها در جریان رسیدگی به دعوی پرداخت می‌شود؛ که در نهایت منجر به صدور رأی خواهد شد. لازم به ذکر است اینگونه هزینه‌ها نسبت به اعتراض به آراء صادره نیز اطلاق می‌گردند (الماسی، ۱۳۹۱: ۴۹).

۲-۱. مفهوم نهادها و موسسات عمومی غیردولتی و ابهامات ماهیت

حقوقی آن‌ها

مؤسسات عمومی غیردولتی از جدیدترین نوع مؤسسات عمومی می‌باشند که برای اداره امور عمومی و عدم تمرکز اداری تشکیل شده‌اند. در کشور ما با ظهور انقلاب مشروطه و تأسیس تدریجی سازمانهای اداری نوپا، رد پای تأسیس این مؤسسات را می‌توان در قالب ایجاد مؤسسات عمومی عام المنفعه ای جستجو نمود که بند (۱۱) ماده (۱) قانون برنامه بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ آنها را از حیث شمولیت احکام این قانون، «دستگاه اجرایی» نامیده است. در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز نهادهای متعددی با ریشه‌ها و مناسبت‌های انقلابی و یا درپی برخی رخدادهای ناشی از تغییر نظام بوجود آمدند. با توجه به ویژگی‌های خاص نهادهای تازه تأسیس ایجاد یک نظام حقوقی مشخص برای هر یک از آنها امری اجتناب‌ناپذیر بود. از این‌رو، قانونگذار پس از تدوین قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نخستین بار در ماده (۵) این قانون به شناسایی «مؤسسات عمومی غیردولتی» پرداخت؛ و در

ادامه در تبصره ذیل ماده (۱۳۰) قانون مذکور عنوان نمود که نهادهایی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در نظام اداری ایران تشکیل گردیده‌اند؛ ملزم می‌باشند تا قالب حقوقی خود را با یکی از چهار نوع سازمان اداری شناخته شده در نظام حقوق اداری کشور منطبق سازند. در راستای اجرای قانون مذکور فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این ماده واحده برخی از واحدهای سازمانی نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره)، به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ شناخته شدند؛ که برای تبیین مفهوم آن لزوماً باید به قوانین موجود نظیر قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری توجه نمود. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی برای نخستین بار به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته است. البته این بدان معنا نیست که قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی این مؤسسات وجود خارجی نداشته‌اند. بلکه مؤسسات مذکور قبلاً نیز در اداره عمومی کشور فعال بوده‌اند؛ لذا قانون‌گذار با تصویب قانون محاسبات عمومی مؤسسات مورد بحث را تحت این عنوان شناخته و چارچوب مشخصی برای آن‌ها در نظر گرفت. مطابق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون، به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود. در این قانون سه ویژگی عمده برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده است که عبارت‌اند از:

- دارای واحد سازمانی مشخصی هستند؛

- با اجازه قانون تشکیل می‌شوند؛

- عهده‌دار انجام وظایف و خدمات می‌باشند که جنبه عمومی دارد.

به نظر می‌رسد مؤسسات عمومی غیردولتی مورد نظر قانون محاسبات عمومی که می‌بایست به این عنوان شناخته شوند؛ به دلیل محدود کردن مؤسساتی است که از مزایای مالی قانون محاسبات عمومی استفاده می‌کنند (بازرلو، ۱۳۷۹:

(۸۸).

طبق تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مفهوم مؤسسات و نهادهای عمومی

غیردولتی «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار انجام وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» از ویژگی‌های ماهوی مؤسسات عمومی غیردولتی که مبتنی بر هدف آن‌ها قابل تعریف است، علاوه بر عهده‌دار بودن وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند؛ مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری آنچه موجب شده این مؤسسات «غیردولتی» نامیده شوند را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- روش تأمین بودجه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که باید بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین نمایند (عباسی، ۱۳۸۹: ۶۶).
- تفکیک سازمانی مؤسسات عمومی غیردولتی از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی (بازرلو، ۱۳۷۹: ۸۸).

- این مؤسسات از لحاظ سازمانی و مقامات و کارکنان آن‌ها خارج از سلسله‌مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی قرار دارند (حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۹: ۱۵).

- به تصریح قانون، وضعیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی مانند شرکت و مؤسسات دولتی دارای استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت می‌باشند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۲۲۴).

- این مؤسسات از لحاظ سلسله‌مراتب اداری تابع دولت نمی‌باشند بلکه تحت نظارت آن‌ها هستند (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۲۲۴).

- این مؤسسات دارای استقلال حقوقی، استقلال در تصمیم‌گیری و استقلال در انجام عمل حقوقی و داشتن مسئولیت است (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۲۷۰).

آنچه از تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی، در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری مستفاد است و موجب ابهام در غیردولتی بودن برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر کمیته امداد گردیده است، شرط تأمین بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این مؤسسات از طریق منابع غیردولتی است. این ویژگی می‌تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این‌گونه

مؤسسات از طریق منابع غیردولتی است. این ویژگی می‌تواند تا حدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این‌گونه مؤسسات شود. چراکه، امکان دارد موسسه‌ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد، نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره)؛ این نهاد با توجه به وظایف و کارکردهای عمومی که عهده‌دار است، اصولاً هزینه‌هایی فراتر از میزان منابع درآمدی خود دارد. لذا چنین نهادهایی برای اینکه بتوانند به فعالیت‌های عمومی خود ادامه دهد و امور عمومی را متوقف نگرداند، نیاز به کمک مالی دولت دارد؛ بنابراین، هرساله میزان اعتبار موردنیاز خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام می‌نماید که پس از بررسی در بودجه پیشنهادی در اختیار هیئت‌وزیران قرار داده می‌شود و در صورت تصویب آن از سوی هیئت‌وزیران در لایحه بودجه گنجانده می‌شود و در نهایت با تصویب مجلس شورای اسلامی قادر به اخذ آن از خزانه کل کشور خواهند بود. معمولاً این‌گونه اعتبارات تحت عنوان کمک در اختیار نهاد مذکور قرار می‌گیرد (برای مطالعه بیشتر ر. ک: رستمی و پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۱۴۴).

با تبیین مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی، حال باید مفهوم غیردولتی بودن مؤسسات موردبحث را موردبررسی قرار دهیم و تبیین نماییم که آیا مؤسسات عمومی غیردولتی به‌طور کلی وابسته دولت‌اند یا صرفاً سازمان‌هایی غیردولتی محسوب می‌شوند؟

در رابطه با مؤسسات عمومی غیردولتی برخی از صاحب‌نظران حقوق اداری بر این باورند که منظور از به کار بردن اصطلاح غیردولتی، «مستثنا کردن این دستگاه‌ها از شمول قانون محاسبات عمومی است» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۱۲۵). این نظر نمی‌تواند قابل قبول باشد، چراکه آن قسمت از بودجه مؤسسات مذکور که در بودجه کل کشور منعکس می‌گردد، مشمول نظارت دیوان محاسبات عمومی کشور مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی می‌باشند. نظر دیگری که در خصوص واژه «غیردولتی» بیان گردیده، این است که منظور از این قید، عدم وابستگی به قوای سه‌گانه و سایر ارکان حکومتی است. این نظر نیز قابل نقد است، چراکه مؤسسات مذکور به‌طور کامل غیر وابسته به دولت نمی‌باشند تا جایی که مقامات برخی از آن‌ها جزئی از دولت

و یا منتخب آن‌ها می‌باشند. (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۱۹۵) برخی دیگر نیز بر این باورند، منظور از اصطلاح غیردولتی بکار رفته در مؤسسات مورد بحث «انفکاک سازمانی مؤسسات مذکور از ارکان حاکمیتی» است (یازرلو، ۱۳۷۹: ۸۵)؛ که این نظر قابل قبول است. برخی دیگر بر این باورند که اگرچه برخی از این مؤسسات تحت نظر مقام رهبری هستند؛ و همچنین، نظارت‌های مختلفی بر این مؤسسات از جانب سایر نهادهای کشوری بر آن‌ها اعمال می‌گردد و این امور مؤسسات را وابسته به حاکمیت می‌سازد؛ اما از لحاظ سازمانی به قوای سه‌گانه وابستگی ندارد و دارای سازمان کاملاً مستقل هستند (یازرلو، ۱۳۷۹: ۸۷). این دیدگاه نیز قابل نقد است، چراکه برخی از مؤسسات نظیر کمیته امداد امام نیز جزء نهادهای زیر نظر رهبری می‌باشند؛ بنابراین مطابق این تعریف این نهاد به‌طور کلی غیر وابسته به حاکمیت نیست.

با نگاهی به قوانینی که مبنای شکل‌گیری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است، به‌خوبی این نکته را می‌توان استنباط نمود که در تقسیم‌بندی و تعریفی که از مؤسسات عمومی غیردولتی داده شده ملاک‌های تشکیل یک موسسه عمومی غیردولتی نظیر تأمین بودجه این مؤسسات و عدم وابستگی به دولت در عمل مشاهده نمی‌شود؛ بنابراین، می‌توان گفت تعریف قانون‌گذار از مؤسسات عمومی غیردولتی، تعریفی شکلی است.

۲. دلایل معافیت از پرداخت هزینه دادرسی کمیته امداد امام

خمینی (ره) به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی

همان‌طور که در بحث مفهوم شناسی هزینه دادرسی مدنی بیان گردید، در نظام تقنینی ایران دادرسی بنا بر مبانی خود، دارای هزینه بوده و اصولی نیز بر آن حکومت می‌نماید. چنانکه گفته شد، هزینه دادرسی، وجه ربالی مقرر به وسیله قانون است که به‌عنوان درآمد عمومی خزانه کشور، از طرف خواهان دادرسی مدنی به مرجع قضایی پرداخت می‌گردد (عارفعلی، ۱۳۹۴: ۱۷). با این حال، بنا به دلایلی گاهی برخی از اشخاص حقیقی و حقوقی به‌موجب قانون از پرداخت هزینه دادرسی مدنی معاف گردیده و در دادرسی مطروحه هزینه‌ای پرداخت نمی‌نمایند. نهادها و

مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله این اشخاص هستند که با عنایت به سیاست‌های تقنینی متفاوت در برهه‌هایی از تاریخ قانون‌گذاری، شاهد چالش‌هایی اساسی در رابطه با معافیت یا عدم معافیت آن‌ها از پرداخت هزینه دادرسی مدنی هستیم. چنانچه به‌موجب ماده واحده قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی و معافیت کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی مصوب ۱۳۷۴، نهاد مورد بحث که در سال ۱۳۷۳ در ذیل مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفت، از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردید. لازم به ذکر است، پس از معافیت‌هایی که مقنن به برخی از دستگاه‌های اجرایی اعطا نمود؛ مجدداً سیاست‌های تقنینی در معرض تغییراتی مطابق میل سلايق و خواسته‌های سازمان‌های دولتی قرار گرفتند؛ در نهایت پس از صدور رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور در ۲۸ فروردین ۱۳۸۰ و الزام دولت به پرداخت هزینه دادرسی و سپری شدن مدتی از اجرای سیاست‌های جدید، رفته رفته تعدادی از سازمان‌ها و نهادهای اجرایی با ارائه طرح‌ها و لوایح به مجلس همواره به دنبال کسب معافیت برای عدم پرداخت هزینه دادرسی بودند، از جمله این دستگاه‌ها می‌توان به کمیته امداد اشاره نمود که به‌موجب الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۹۴، افراد تحت پوشش این نهاد اجرایی نیز از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیدند. البته معافیت‌های در نظر گرفته شده در قانون اخیرالذکر برای اشخاص حقیقی است و نه خود نهاد مذکور. بحث معافیت یا عدم معافیت نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی، از جمله مباحث جاری به‌ویژه در سال‌های اخیر بوده است؛ که این امر نه تنها منجر به دستیابی نتیجه‌ای مطلوب نگردید، بلکه سیاست تقنینی نیز همواره بر ابهامات موجود افزوده است. از این‌رو، در این بخش از مقاله حاضر نظر به ابهام و تفاوت جایگاه حقوقی کمیته امداد امام نسبت به دیگر مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث تأمین منابع مالی که یکی از صفات ممیزه نظام حقوقی در هر شخصیت حقوقی مستقل از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی داشتن دارایی و بودجه مخصوص به خود و به‌عبارتی دیگر استقلال مالی است (رضایی زاده، ۱۳۸۵)، به تبیین مسائل مرتبط با معافیت این نهاد از پرداخت هزینه دادرسی که تحت عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی

عده‌دار امور عمومی است، خواهیم پرداخت؛ اما پیش از آن لازم است تا گریزی مختصر به آثار و نتایج عملی استقلال مالی این‌گونه مؤسسات که به‌نوبه خود منجر به تفاوت آن‌ها نسبت به دیگر مؤسسات گردیده است داشته باشیم. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که آیا منظور از استقلال مالی این مؤسسات، استقلال مطلق است؟ هرچند استقلال این‌گونه مؤسسات نسبت به سایر مؤسسات عمومی به مراتب بیشتر است؛ اما باید گفت که نظام مالی آن‌ها در یک درجه نیست. چنانچه برخی از این مؤسسات دارای نوعی استقلال مالی کامل می‌باشند، نظیر: بنیاد مستضعفان، بنیاد ۱۵ خرداد و؛ که دارای نظام مالی خاص خود هستند، برخی دیگر نظیر جمعیت هلال احمر درآمدی ندارند و تنها مصرف‌کننده اعتبار هستند و برخی دیگر نظیر کمیته امداد نیز در حالت بینابینی قرار دارند، یعنی در صورت کمبود منابع مالی دست به دامن دولت و بودجه عمومی می‌شوند. اکثر مؤسسات عمومی غیردولتی جزء دسته اخیر هستند که اصل بر خودکفایی مالی آن‌ها است و در صورت کمبود درآمد و اعتبار و جهت رسیدن به حداقل‌های مالی موردنیاز اداره، از سوی بودجه عمومی کل کشور مورد حمایت قرار می‌گیرند؛ بنابراین منظور از استقلال مالی نوعی استقلال نسبی است؛ یعنی استقلال در حساب‌های مالی، اجرای قوانین و مقررات مالی به صورت مستقل و جداگانه از سایر اشخاص حقوقی عمومی که به اقتضای اعمال این مؤسسات بین حداکثر استقلال عمل و حداقل استقلال نسبی در نوسان است (یازرلو، ۱۳۷۹: ۴۵).

۲-۱. دلایل ضرورت وجود معافیت از هزینه دادرسی

در مورد معافیت نهادهایی مانند کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی، قانون‌گذار ابتدا در تبصره ماده واحده قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی و معافیت بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ را به‌طور کلی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نمود. سپس مجدداً مقنن در مورخ ۱۳۷۹/۲/۱۳ با تصویب ماده واحده‌ای تبصره‌ای را به قانون فوق‌الذکر الحاق می‌نماید. در رابطه با ماده واحده‌ای که در سال ۱۳۷۹

به تصویب رسید، برخی بر این باورند که قانون الحاقی یک تبصره به قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی و ... فقط به منظور تسری دامنه معرفی نماینده حقوقی به مراجع قضایی نسبت به مددجویان کمیته امداد است؛ و به هیچ وجه در مقام ابقاء تبصره ماده واحده موضوع معافیت کمیته امداد از پرداخت هزینه دادرسی نیست، لذا از منظر استدلال‌های این دسته از حقوقدانان کمیته امداد نیز مکلف به پرداخت هزینه دادرسی در دعوی مطروحه است. طرح این موضوع در نامه شماره ۵۴۶ / ۵ / ۹۰۳۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۹ در دادگستری استان یزد خطاب به کمیته امداد امام خمینی (ره) استان یزد، مبین این نظر است. برخلاف استدلال این دسته از حقوقدانان مبنی بر اینکه تبصره ماده واحده مصوب ۱۳۷۹ قانون سابق را نسخ نموده و کمیته امداد مشمول پرداخت هزینه دادرسی است، به نظر می‌رسد از آنجایی که این مصوبه پس از تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی در مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۱، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ تصمیم قاطع قانون‌گذار را مبنی بر عدم نسخ مصوبه قبلی خود که در مورخ ۱۳۷۲/۳/۷، مبنی بر معافیت کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی را صراحتاً بیان می‌دارد. ممکن است، گفته شود معافیت برخی از نهادهای غیردولتی نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی، به دلیل اهداف وجودی آن‌ها که عموماً در راستای امور عام‌المنفعه و خیرخواهانه صورت می‌گیرد، باشد. مطابق این نظر معافیت چنین نهادهایی از پرداخت هزینه دادرسی دارای توجیه فلسفی عقلی است؛ اما از طرفی اعطای چنین معافیتی بدان دلیل که چنین دستگاه‌هایی گاه حجم عظیمی از منابع مالی خود را در صورت عدم توانایی تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی تحت عنوان کمک از دولت دریافت می‌نمایند، تبعیض‌آمیز است. چراکه، برخی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و اداراتی که مستند معافیت آن‌ها از ماده ۶۹۰ قانون سابق بود، منسوخ گردید؛ اما معافیت برخی از نهادها مطابق مقررات خاص از پرداخت هزینه دادرسی به دلیل ابهامات موجود در رابطه با غیردولتی بودنشان (شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی) محل ابهام است.

۲-۲. دلایل عدم ضرورت وجود معافیت از هزینه دادرسی

در ماده (۵۲۹) قانون جدید آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ عنوان گردیده: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون...سایر قوانین و مقررات در موارد مغایر ملغی می‌گردد.» بنا بر حکم صریح این ماده واحده قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی و معافیت کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی در تبصره این ماده که در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ به تصویب رسید، در دسته سایر قوانین و مقررات در موارد مغایری است که در قانون جدید ا.د.م ذکر گردیده است، بنابراین ماده واحده مذکور به دلالت صریح این ماده منسوخ است. در تأیید این نظر در اظهار نظر مشورتی اداره حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه به شماره ۳۲۸۹ به تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲۷ بیان گردیده است: «با توجه به ماده (۵۰۳) از قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، هزینه دادرسی به میزان مندرج در ماده (۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، مصوب ۱۳۷۳ تعیین گردیده است، از آنجایی که این قانون که عام و کلی است هیچ مرجعی اعم از دولتی و غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نگردیده است؛ و قوانین مغایر مطابق ماده (۵۲۹) همین قانون منسوخ می‌باشند؛ بنابراین هیچ سازمانی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نبوده، مگر اینکه به موجب قانون مؤخری معاف گردند.» این دیدگاه در رأی وحدت رویه ۶۵۲/۱/۲۸/۱۳۸۰ صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز صراحتاً منعکس گردید؛ و مطابق آن چون بر اساس ماده (۵۲۹) قانون جدید آیین دادرسی مدنی، کلیه موارد مشمول ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی در موارد مرتبط با معافیت از پرداخت هزینه دادرسی نسخ گردیده است، بنابراین کلیه سازمان‌ها را مکلف به تأدیه هزینه دادرسی نموده است و آن را مطابق ماده (۲۷۰) قانون آئین دادرسی کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع بر شمرده است.» لازم به توضیح است هرچند که در تبصره الحاقی مصوب ۱۳۹۴/۲/۱۸ به ماده (۵۰۳) قانون آیین دادرسی مدنی افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیده‌اند؛ اما باید توجه داشت، مطابق آراء و نظریات مشورتی مذکور باید قائل به عدم معافیت تمامی وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی به پرداخت هزینه دادرسی شد، نه افراد تحت پوشش آن‌ها.

ممکن است گفته شود، لغو معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی، تنها مشمول آن دسته از دستگاه‌هایی است که توسط ماده (۵۲۹) قانون جدید مشمول پرداخت هزینه دادرسی شده‌اند؛ بنابراین، معافیت دستگاه‌هایی که دارای مقررات خاصی در این زمینه می‌باشند، کماکان به قوت خود باقی است. لذا معافیت کمیته امداد به‌عنوان یکی از نهادهای عمومی غیردولتی به قوت خود باقی است. بر این دیدگاه می‌توان چنین انتقاد نمود؛ مستفاد از مواد (۵۰۲) و (۵۰۳) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ قانون‌گذار طرح دعوا از سوی کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را مستلزم پرداخت هزینه دادرسی می‌داند. لازم به ذکر است قانون‌گذار در تبصره ذیل ماده (۵۰۳) قانون جدید فقط اشخاص حقیقی کمیته امداد را از پرداخت هزینه دادرسی معاف نموده است، نه اشخاص حقوقی آن را. لذا شایسته بود قانون‌گذار همان‌طور که در ماده (۵۲۹) همین قانون مصالحی را برای عدم معافیت دولت از پرداخت این هزینه صراحتاً برشمرده است، در این مواد نیز برای رفع ابهامات موجود چنین معافیتی را برای اشخاص حقوقی کمیته امداد امام لحاظ می‌نمود؛ تا از این طریق سازمان‌ها و مؤسساتی را که سابق بر قانون جدید از پرداخت هزینه دادرسی معافیت یافته بودند از این طریق معاف می‌نمود.

۲-۳. تأثیر قوانین لاحق بر ضرورت وجود و یا عدم وجود معافیت

از هزینه دادرسی

در نظام حقوق اداری ایران در کنار قواعد تکلیفی، همان‌طور که در سطور فوق بیان گردید، برخی از نهادهای اداره‌کننده امور عمومی بنا بر تصویب قوانین خاص سابق از تکالیف عام‌الشمولی نظیر پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیده‌اند. حال بحثی که در اینجا قابل طرح است، اینکه آیا قوانین لاحق نظیر قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹، می‌تواند به‌عنوان عام لاحق، معافیت‌هایی که بر مبنای قوانین خاص سابق در رابطه با پرداخت هزینه دادرسی کمیته امداد به تصویب رسیده را نسخ نماید؟ مفهوم نسخ حسب ماهیت آن سلب اعتبار از یک قانون به‌موجب قانون متأخر است. درواقع، ماهیت نسخ در بیانی ساده عبارت است، از اعلام بی‌اعتبار شدن قانونی که در تاریخ معین وضع شده با تصویب قانونی که پس از آن وضع می‌شود؛

بنابراین نظر قوانینی که قبلاً وضع شده‌اند تا زمانی که توسط قوانین جدید نسخ نشوند، همچنان معتبرند؛ فلذا دادگاه‌ها و مردم عادی، در اعتبار قوانین موجود تردید نمی‌کنند و اعتبار آن‌ها به قوت خود باقی است. در نتیجه سلب اعتبار قانون سابق با نسخ آن صورت می‌گیرد؛ و اعتبار قانون منسوخ تا زمان لازم‌الاجرا شدن قانون ناسخ ادامه می‌یابد (میرزایی، ۱۳۹۳: ۱۵۴)؛ بنابراین، در بیشتر نظام‌های حقوقی به‌موجب یک قاعده کلی قوانین مؤخرالتصویب بر قانون معارض متقدم و مرجح داشته می‌شود (میرزایی، ۱۳۹۴: ۱۳۵). مفهوم این قاعده آن است که قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ به عنوان قانون عام لاحق، ناسخ قوانین خاص معافیت اشخاص حقوقی کمیته امداد امام از پرداخت هزینه دادرسی است. فلذا الزاماً می‌بایست مطابق قوانین لاحق جنبه‌های معافیت و استثنائات اعطایی بر نهاد مورد بحث برداشته شود و در چنین شرایطی سخن از مستثنا نمودن این نهاد از قواعد عام‌الشمول نامعقول به نظر می‌رسد. چراکه بر اساس اصل کلی، قانون آیین دادرسی مدنی جدید عام و کلی است؛ بنابراین، هیچ مرجعی اعم از دولتی و غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نبوده و قوانین مغایر به‌موجب ماده (۵۲۹) این قانون منسوخ می‌باشند.

با توضیحاتی که در بالا داده شد ملاحظه می‌شود که از حیث عملی، معافیتی که برای عدم پرداخت هزینه دادرسی برای «کمیته امداد»، در نظر گرفته شده به نظر می‌رسد اطلاق بر اشخاص حقوقی ندارد و اساساً این نوع معافیت محدود به نظارت اعمال اشخاص حقیقی بوده است؛ بنابراین پاره‌ای از ابهامات موجود در رابطه با معافیت این‌گونه نهادها را می‌توان ناشی از خلأهای موجودی قانون‌گذار دانست؛ بنابراین، باوجود تمامی دیدگاه‌های متفاوتی که ناظر بر این‌گونه معافیت‌ها وجود دارد، باید بدین نکته متذکر شد، نیل به اهداف مدنظر آیین دادرسی مدنی مستلزم وجود اصول و قواعدی است که ضمن توجیه فلسفه وجودی مقررات برای مکلفان (مجریان، مراجعان)، بتواند زیربناهایی عقلانی و منطقی بسازد؛ زیربناهایی که هر یک از موادی که نظام تقنینی بر آن مبانی استوار گردد و بتوان با میزان قرار دادن این اصول کلی موارد تخطی تمامی مشمولین قوانین را مشخص نمود و آن‌ها را به مسیر درست بازگرداند. از جمله مهم‌ترین این اصول می‌توان به «اصل

تساوی اصحاب دعوا در دادرسی» اشاره نمود. به بیانی دیگر باید اذعان نمود، هنگامی می‌توان نسبت به عادلانه بودن یک نظام دادرسی اطمینان خاطر یافت که متداعیین تا جایی که امکان دارد از امکانات حقوقی یکسانی برخوردار گردند. هرچند که ممکن است اصحاب دعوا از قدرت مالی برابری برخوردار نباشند و همین نابرابری ممکن است یک طرف دعوا را برای استفاده از ابزارهای قانونی مانند انتخاب وکلای مجرب، توانمندتر سازد، اما انتظار می‌رود قانون‌گذار با پیش‌بینی مواردی در دیگر زمینه‌ها، امکان اینکه طرفین بتوانند از امکانات قانونی یکسان برخوردار گردند را فراهم آورد (رفیعی؛ و یزدان‌شناس، ۱۳۹۰: ۴۱). با در نظر گرفتن این اصل باید اذعان نمود که معافیت برخی از نهادهای اداره‌کننده امور عمومی نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی، تساوی در دادرسی را از میان برده و به نوبه خود موجب شده تا این‌گونه نهادها به سبب برخوردار بودنشان از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی در جایگاه قدرتمندتری نسبت به طرف دعوا قرار گیرند؛ امری که رفته رفته ممکن است موجب ایجاد تبعیضات ناروا در نظام قضایی کشور شود. چراکه این‌گونه نهادها به دلیل برخورداری از منابع و اقتداراتی که از دولت و حکومت دریافت می‌نماید؛ بدون داشتن دغدغهای برای تأمین هزینه دادرسی می‌تواند به طرح دعوی مختلفی پردازد و طرف خود را در تنگناهای مختلف حقوقی قرار دهد؛ در چنین وضعیتی خواننده ناگزیر است تا با تحمل هزینه‌های مختلفی به دفاع در مقابل طرفی پردازد که برای طرح دعوا هیچ‌گونه هزینه‌ای را متقبل نشده است. این نابرابری، این نظریه رویه قضایی را بیان می‌دارد که همگان، حتی دولت نیز باید هزینه دادرسی پرداخت نماید. ممکن است در رد این نظر گفته شود، معافیت مؤسسات و نهادهای خاصی نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی به دلیل خدمات عام‌المنفعه آنها و ماهیت تأسیس این نهاد در حمایت از اقشار خاص جامعه است؛ و از طرفی چون این نهاد، دولتی نبوده و با پایه‌های مردمی شکل گرفته لذا در اینجا معافیت آن از پرداخت هزینه دادرسی امری منطقی است. نگارندگان با رد چنین دیدگاهی بر این باورند، اصول و اهداف کمیته امداد امام خمینی (ره) که مطابق اساسنامه و قانون تأسیس، خود را به آن پایبند می‌داند، نمی‌تواند دلیل عدم پرداخت هزینه‌هایی باشد که مطابق اصول آیین دادرسی باید متحمل گردد. چراکه، مطابق اصول آیین

دادرسی مدنی عموم اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و عمومی و خصوصی به‌طور کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند و معافیت از پرداخت هزینه دادرسی امری است استثنایی و مخالف با اصول و قاعده کلی که پذیرش آن به دلایل و توجیهات منطقی و محکم نیاز دارد. به‌علاوه عمده‌ترین دلیل و اصولی‌ترین توجیهی که برای پیش‌بینی استثنای معافیت از پرداخت هزینه دادرسی برای دستگاه‌های اداره‌کننده امور عمومی وجود دارد؛ عدم دسترسی سریع و به موقع آن‌ها به بودجه لازم برای تأمین هزینه‌های دادرسی است که عمدتاً غیرمترقبه و غیرقابل پیش‌بینی است و باید در مهلت محدود قانونی و قضایی پرداخت گردد (گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در رابطه با معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، ۱۳۸۰: ۲).

۳. دایره شمول آرای قضایی بر ابقا و یا نسخ قوانین خاص معافیت

نهادهای عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی

به‌طور کلی رویکرد قانون‌گذار در لغو معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی و سپس تصویب قوانین بعدی و در نهایت صدور آراء قضایی در رابطه با معافیت‌های مذکور، از این منظر قابل تأمل و بررسی است که قانون‌گذار سیاست مشخصی را برای پیشبرد دادرسی عادلانه در نظام تقنینی در پیش نگرفته است. چراکه، در قانون آیین دادرسی مدنی جدید قانون‌گذار به صراحت برخی از نهادهای عمومی غیردولتی را که جزئی از بدنه دولت محسوب می‌شوند (با در نظر گرفتن روش تأمین منابع مالی) از پرداخت هزینه دادرسی معاف ننموده است. این امر به نوبه خود موجب به وجود آمدن ابهاماتی در نظام دادرسی کشور گردیده است. علی‌رغم ابهامات موجود در مورد معافیت نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و کمیته امداد امام خمینی (ره) به عنوان بخشی از این نهادها از پرداخت هزینه دادرسی باید اذعان نمود، هرچند که وجود برخی از آرای قضایی که در ذیل بدان‌ها اشاره خواهیم نمود، صرفاً به عدم معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی اشاره نموده است؛ اما معافیت نهادهای غیردولتی و کمیته امداد به‌جز اشخاص حقیقی که به‌موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۹۴، از

پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیده‌اند، فاقد اعتبار قانونی است. چراکه، با تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ قانون‌گذار در مقام بیان و در رابطه با اشخاص حقوقی نهاد مذکور سکوت اختیار کرده است. لذا از آنجایی که ماده (۵۲۹) قانون مذکور سایر قوانین و مقررات پیش از خود در رابطه با معافیت‌ها را نیز ملغی نموده است؛ بنابراین معافیت اشخاص حقوقی نهاد مزبور از پرداخت هزینه دادرسی محل تردید است. فلذا برای درک بهتر مطلب در رویه در ادامه به بیان و بررسی برخی از آرای قضایی مرتبط با موضوع خواهیم پرداخت.

۳-۱. رأی وحدت رویه ۶۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۱/۲۸ دیوان عالی کشور

پس از صدور رأی وحدت رویه شماره ۶۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۱/۲۸ از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور و الزام دولت به پرداخت هزینه دادرسی مطابق رأی مذکور، برخی از نهادهای عمومی غیردولتی نظیر جمعیت هلال احمر و صندوق تأمین خسارت‌های بدنی با ارائه مستندات هم‌چون قوانین تأسیس و خاص خود را از پرداخت هزینه دادرسی با موافقت مجلس شورای اسلامی معاف نمودند. لازم به توضیح است، در رابطه با معافیت این دسته از نهادهای عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی نیز بعداً اختلاف نظراتی به وجود آمد که در اینجا به دلیل خارج بودن از حیطه بحث این مقاله از بیان آن‌ها اجتناب می‌نماییم. آنچه در اینجا حول محور بحث ما است، شمول رأی دیوان بر کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان جزئی از نهادهای عمومی غیردولتی است. در نگاهی کلی رأی صادره از هیئت عمومی دیوان عالی کشور در درجه اول متضمن این برداشت است که قانون‌گذار در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، معافیت از پرداخت هزینه دادرسی دولت را در تمامی دادرسی‌ها لغو نمود. مبرهن است که بر اساس چنین رویکردی دیگر نهادهایی که در نظام حقوقی ایران عهده‌دار امور عمومی می‌باشند، از این حیث که دارای کارکردها و اقتدارات ناشی از قدرت عمومی‌اند و به تبع ارتباطشان با دولت و از منظر عمومی بودنشان، علی‌رغم اینکه با تصویب قوانین خاص مشمول معافیت از پرداخت هزینه دادرسی گردیده‌اند؛ ملزم به پرداخت چنین هزینه‌هایی هستند. درواقع می‌توان گفت از آنجایی که از گذشته برای اعمال

دادرسی عادلانه که پرداخت هزینه‌های دادرسی یکی از مؤلفه‌های آن بشمار می‌رفت، اقداماتی نظیر اعمال اصل معقول و متعارف کردن هزینه‌ها و پیش‌بینی معافیت از پرداخت هزینه دادرسی صرفاً در باب اعسار از پرداخت هزینه دادرسی صورت می‌گرفت؛ اتخاذ چنین تدابیری از سوی قانون‌گذار در نظام دادرسی ایران نیز با اصولی همچون لزوم رعایت اصل عادلانه بودن دادرسی که عامل هزینه در تشخیص آن مؤثر است، بازمی‌گردد (محسنی، ۱۳۸۷: ۳۰۱)؛ اما در عمل با توجه به وضعیت معافیت‌های موجود در نظام دادرسی مدنی ایران نمی‌توان از اصول یادشده سخنی به میان آورد. چراکه، یکی از مصادیق قاعده متناسب بودن هزینه‌های دادرسی و اصل دادرسی عادلانه متناسب بودن هزینه‌های دریافتی با مشمولین پرداخت چنین هزینه‌هایی است که عدم پذیرش چنین تناسبی به‌عنوان یک خط‌مشی منجر به نوعی بی‌عدالتی در نظام دادرسی گردیده است.

۲-۳. نظریه شماره ۷/۳۲۴۲ - ۱۳۸۰/۵/۱ اداره حقوقی قوه قضاییه

در رابطه با عدم معافیت مراجع دولتی و غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی اداره حقوقی قوه قضاییه نیز به دلالت علمی و عقلی و عدلی طی نظریه شماره ۷/۳۲۴۲ - ۱۳۸۰/۵/۱ مقرر داشته است: «از تاریخ لازم الاجراء شدن قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ یکی از شرایط رسیدگی به دعاوی وفق ماده ۵۰۳ قانون مزبور پرداخت هزینه به میزان مقرر در ماده ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ است. چون در این خصوص معافیت و استثنایی پیش‌بینی نشده است، در حال حاضر هیچ مرجعی اعم از دولتی و غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نیست مگر این‌که پس از لازم الاجراء شدن قانون آیین دادرسی موصوف به موجب قانون مؤخر معافیت یا استثنایی تصویب شده باشد». لازم به ذکر است همان‌طور که پیشتر نیز اشاره گردید رأی وحدت رویه شماره ۶۵۲ - ۱۳۸۰/۱/۲۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مؤید همین معنی است. اداره مذکور به موجب نظریه مشورتی ۷/۶۳۲۸ نیز رأی و نظری مشابه و به کیفیت نظریه فوق‌الذکر صادر کرده است. با توجه به وحدت رویه در آرای ذکر شده

ضمن تأکید بر عدم معافیت کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی، باید بدین نکته اشاره نمود که یکی از پیش‌شرط‌های تحقق عدالت آیینی و تساوی اصحاب دعوی در دادرسی‌ها تناسب در پرداخت هزینه دادرسی و اصل دادرسی عادلانه است. فلذا تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی ملزم به پرداخت هزینه دادرسی بوده و قانون‌گذار با تصویب قوانین جدید نمی‌تواند ضمن معاف نمودن برخی از نهادها از پرداخت هزینه دادرسی اصول مذکور را خدشه‌دار سازد؛ بنابراین، شایسته است، قانون‌گذار در راستای اعمال اصل برابری همگان در برابر قانون صراحتاً در قوانین موجود اقدام به حذف صلاحیت‌های در نظر گرفته شد برای اشخاص حقیقی و حقوقی عمومی و یا خصوصی که برای پرداخت هزینه دادرسی معسر نمی‌باشند، اقدامات لازم را انجام دهد. تا از این طریق گامی اساسی در راستای تحقق دادرسی عادلانه در نظام دادرسی مدنی برداشته شود.

۳-۳. بند ۱۳۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و بررسی دایره شمول و محدوده آن از منظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

بند ۱۳۲ قانون بودجه مصوب سال ۱۳۹۰ نیز از دیگر قوانین لازم‌الاجرای است که اشاره صریح به معافیت از پرداخت هزینه دادرسی دارد. چنانچه در این بند عنوان گردیده است: «دعای راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و عمومی، از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل مختلف معاف است و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت ۵۰ درصد حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت مصوب ۱۳۴۴/۱۰/۱۲ از محل اعتبارات مصوب آن‌ها و در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع داخلی آن‌ها قابل پرداخت است». باوجوداین چنین قوانین مدون و صریحی در خصوص عدم معافیت اشخاص حقیقی و حقوقی نهادهای دولتی و غیردولتی از پرداخت هزینه دادرسی، باید توجه داشت که در رویه برخلاف نصوص برخی از قوانین خاص، پذیرش هرگونه معافیتی از جانب نهادهای عمومی غیردولتی تا به امروز ادامه داشته است. به‌نحوی که در دادنامه: ۱۶۷۹ به کلاس پرونده ۹۰/۵۹۴ صادره

از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۸ که در آن معاون حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور به موجب شکایت‌نامه شماره ۳۸۶/۲۰۰۰-۱۳۹۰/۶/۶ در خصوص ابطال بندهای (۱) و (۷) بخشنامه شماره ۴۴۲۵۳/۲۷۴۳۳-۱۳۹۰/۲/۱۰ معاون اول رئیس‌جمهور اعلام کرده است؛ که بندهای مذکور به دلایل ذیل مغایر قانون است: بند (۱) بخشنامه از جهت تجویز پرداخت حق‌الزحمه به استناد قانون اجازه پرداخت پناه‌درصد از حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در پیشرفت دعاوی مصوب ۱۳۴۴ مغایر قانون به نظر می‌رسد. ب- نظر به اینکه مطابق تبصره ردیف (۷-۱) ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب سال ۱۳۸۹ تمام دستگاه‌های حکومتی و عمومی موضوع ماده (۲) قانون مکلف شده‌اند «مباشراً» ظرف ۶ ماه پیشنهاد تنقیح کمیته قوانین و مقررات مربوط به خود را به معاونت قوانین مجلس ارسال نمایند. لذا به موجب بند (۷) بخشنامه مارالذکر که اجرای تکلیف مقرر در ردیف (۷-۱) ماده (۳) قانون اخیرالذکر را مقید به موافقت دولت کرده است، خارج از صلاحیت قوه مجریه در باب وضع مقررات بوده است و به نوعی ورود قوه مجریه در حیطه صلاحیت تقنینی است، لذا مغایر قانون ارزیابی می‌شود. با عنایت به مراتب فوق در اجرای مواد (۱۹) و (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری، ابطال بخشنامه مبحث فیه از زمان تصویب مورد استدعاست.

در پاسخ به شکایت شاکی، سرپرست امور تنظیم لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع از مصوبات دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور)، به موجب لایحه شماره ۱۳۹۴۴۶/۱۳۹۰۵۰-۱۵۰۵۰/۸/۲۳ اعلام کرده است که: قانون‌گذار به موجب بند (۱۳۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر داشته است: «دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و عمومی، از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل مختلف معاف است؛ و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت پناه‌درصد حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت مصوب ۱۳۴۴/۱۲/۱۰ از محل اعتبارات مصوب آن‌ها و در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع داخلی آن‌ها قابل پرداخت است». لذا نظر به این که حکم بند (۱۳۲) قانون بودجه مؤخر بر احکام

قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ به تصویب رسیده، بنابراین اعمال «قانون اجازه پرداخت پنجاه درصد از حق الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در پیشرفت دعاوی دولت از طرف دستگاه‌های اجرایی» قانونی بوده است و از این لحاظ مغایرتی با قانون مدیریت خدمات کشوری قابل تصور نیست. مضافاً این که مفاد بند (۱۳۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و نحوه تنظیم آن به‌ویژه با درج عبارت «وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت...» دلالت بر اعتبار حکم قانونی یادشده داشته و اینک قانون‌گذار به‌عنوان حکم بودجه‌ای و برای رفع تردیدهای مربوط، حکم بر پرداخت از محل اعتبارات مصوب کرده است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یادشده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند. رأی هیئت عمومی بدین شرح است: «با توجه به این که در بند ۱۳۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر شده است دعاوی مربوط به بیت‌المال و پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و عمومی از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌باشند و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت پنجاه درصد حق الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت مصوب ۱۳۴۴/۱۰/۱۲ از محل اعتبارات مصوب آن‌ها در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع داخلی آن‌ها قابل پرداخت است»؛ بنابراین، بند ۱ بخشنامه مورد اعتراض، منطبق با حکم مقنن است و خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص نمی‌شود.

اگر این‌گونه موارد را از مصادیق تمثیل در رویه قضایی تلقی نماییم. در این‌چنین شرایطی طرح دعوای فارغ از شأن شاکی در خصوص لزوم به پرداخت هزینه دادرسی، قابلیت طرح مجدد در دیوان را خواهد داشت. چراکه، همان‌طور که پیش‌تر بیان گردید قانون‌گذار در مواد مختلفی، به پرداخت هزینه دادرسی اشاره کرده است. به‌طور که می‌توان گفت، در مواردی که قانون‌گذار نیز سکوت اختیار کرده باشد، می‌توان به قانون آیین دادرسی مدنی مراجعه نمود؛ اما در عمل همان‌طور که مشاهده می‌گردد رویه دیوان عدالت اداری بر پذیرش معافیت نهادهای مورد بحث بوده و در خصوص هرگونه اعتراض به تدوین قوانین معاف‌کننده

از پرداخت هزینه دادرسی صرفاً آن دسته از قوانینی را که حتی دیگر مراجع مستقل و جدای از قوه قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است، قابل پذیرش در آرای دیوان عدالت اداری اعلام داشته است؛ اما به نظر می‌رسد، در یک نگاه کلی تمامی سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین مصوب مجلس نظیر قانون آیین دادرسی مدنی، ابزارهای مؤثری برای دستیابی به عدالت در تمامی زمینه‌ها است. چنانچه می‌توان اذعان نمود، وجود این‌گونه ابزارها با در نظر گرفتن فلسفه وجودی‌شان و شأن و منزلت قانون‌گذار در پیش‌بینی آن‌ها را می‌بایست به گونه‌ای بکار گرفت که در راستای نیل به حقیقت و تحقق عدالت اجتماعی بوده و ذاتاً فاقد هرگونه تبعیض و تمایز با توجه به خصوصیت و ویژگی یک نهاد خاص نسبت به دیگر نهادهای اجتماعی و یا اشخاص حقیقی و حقوقی باشند.

برآمد

در خصوص ابهامات موجود در رابطه با معافیت از پرداخت هزینه دادرسی نهادهای عمومی غیردولتی و کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان بخشی از این نهادها ابتدا می‌بایست به شخصیت حقوقی این نهاد توجه نمود، چراکه در نظام دادرسی مدنی دولت از پرداخت هزینه دادرسی معاف نیست؛ و ناگزیر باید در دعاوی مطروحه وجهی را به‌عنوان هزینه دادرسی بپردازد. لازم به توضیح است علی‌رغم اینکه قانون‌گذار نهاد مزبور را در دسته مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داده است، این نهاد در رابطه با شروط اساسی تشکیل مؤسسات عمومی غیردولتی (تأمین بیش از ۵۰ درصد منابع مالی خود از منابع غیردولتی) با ابهاماتی مواجه است. چراکه مطابق اساسنامه این نهاد در صورت عدم توانایی تأمین منابع مالی موردنیاز از طریق منابع غیردولتی به‌ناچار در خصوص تأمین بودجه از محل منابع دولتی بوده و از طرفی با توجه به اقتدارات ناشی از قدرت عمومی این نهاد را باید جزئی از بدنه دولت و یا همان دولت به معنای عام بشمار آورد؛ پس غیردولتی قلمداد نمودن ماهیت چنین نهادی شکلی به نظر می‌رسد؛ اما در سایر موارد معافیت کمیته امداد امام به‌عنوان یک نهاد غیردولتی در رویه قانون‌گذاری ایران، لازم به توضیح است که قانون‌گذار این نهاد را بنا بر قوانین خاص مصوب قبل از تاریخ تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی ۱۳۷۹، از پرداخت هزینه دادرسی معاف نموده است. به نظر می‌رسد بنا بر ماده ۵۲۹ قانون جدید آیین دادرسی مدنی که در متن این ماده از کلمات «الحاقات» و «سایر قوانین و مقررات مغایر» در متن این ماده استفاده شده است، این نهادها مشمول پرداخت هزینه دادرسی است. مگر اینکه نهاد مزبور به‌موجب قانونی بعد از تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی، از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردد؛ که در این رابطه نیز فقط اشخاص حقیقی نهاد موردبحث به‌موجب الحاق یک تبصره به ماده ۵۰۳ قانون آیین دادرسی مدنی به تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌باشند؛ بنابراین، با توجه به تصویب ماده ۵۲۹ قانون جدید آیین دادرسی مدنی به‌عنوان آخرین اراده مقنن، استثنایی در مورد معافیت نهادهایی نظیر کمیته امداد به‌جز قوانین مؤخری که در رابطه با اشخاص حقیقی آن‌ها به تصویب رسیده است، وجود ندارد. با وجود اشارات

غیرصریحی که قوانین مذکور نسبت به عدم معافیت نهاد مورد بحث از پرداخت هزینه دادرسی نموده است، هیئت عمومی دیوان عالی کشور با صدور رأی وحدت رویه‌ای به تکلیف دولت در پرداخت هزینه دادرسی تصریح نموده است که به نظر می‌رسد با توجه به چنین رویه‌ای دستگاه‌هایی نظیر امداد امام که دارای شأنی عمومی و عهده‌دار اقتدارات ناشی از قدرت عمومی و جزئی از بدنه حاکمیتی و دولت می‌باشند، ملزم به پرداخت هزینه دادرسی می‌باشند. بنا بر نظرات مذکور باید اذعان نمود اولاً در راستای اصل تساوی در دادرسی و اعمال دادرسی عادلانه در نظام قضایی کشور تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی به‌جز معسر، مستلزم پرداخت هزینه دادرسی می‌باشند؛ در ثانی معافیت هر سازمان دولتی و یا نهاد غیردولتی نیز نیازمند نص صریح قانون‌گذار است. لذا شایسته است در صورت لزوم قانون‌گذار در نظام دادرسی مدنی اشخاص حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی را صراحتاً از پرداخت هزینه دادرسی معاف نموده تا ابهامات موجود رفع گردد.

منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۵۳)، *حقوق اداری ایران*، تهران، انتشارات طوس
- الماسی، نجادعلی، (۱۳۹۱)، «*درآمدی بر کیفیت دادرسی در فرآیند دادرسی کارآمد*»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، سال هفدهم، شماره ۵۸
- پوراردکانی، مجتبی؛ و رستمی، ولی، (۱۳۸۹)، *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۴)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش
- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری (۱)*، چ اول، تهران: نشر میزان
- رفیعی، احمد؛ و یزدان‌شناس، علی، (۱۳۹۰)، «*معنای معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی*»، مجله حقوق دادگستری، سال هفتاد و پنجم، شماره ۷۳
- رکابیان، رشید، لک‌زایی، نجف، (۱۳۹۵)، «*نظریه دولت مطلوب در اندیشه امام خمینی*»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، دوره تابستان، شماره ۱۹، ص ۱۲۱-۱۴۲
- شمس، عبدالله، (۱۳۸۲)، *آیین دادرسی مدنی*، ج دوم، چاپ چهارم، تهران: میزان
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۷۹)، *حقوق اداری*، چاپ ششم، تهران: انتشارات سمت
- عباسی، بیژن، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات دادگستر
- عمید، حسن، (۱۳۶۳)، *فرهنگ عمید*، ج دوم، چ اول، تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر
- محسنی، حسن، (۱۳۸۷)، «*عدالت آیینی: پژوهشی پیرامون دادرسی عادلانه مدنی*»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره سی و هشتم، شماره ۱
- محسنی، حسن، (۱۳۹۰)، *اداره جریان دادرسی مدنی بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی*، چاپ اول، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار

- ملک‌زاده، (۱۳۸۸)، *اصطلاحات تشریحی آیین دادرسی کیفری و مدنی*، چاپ اول، تهران: مجد
- موسی‌زاده، ابراهیم، (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر
- میرزایی، اقبال‌علی، (۱۳۹۳)، «*قانون و اعتبار زمانی آن با تأکید بر مفهوم و اوصاف قانون موقت*»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و هشتم، شماره ۷۵
- میرزایی، اقبال‌علی، (۱۳۹۴)، «*مفهوم و صورت‌های نسخ قانون*»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و نهم، شماره ۹۰
- یازرلو، حجت‌الله، (۱۳۷۹)، «*نظام حقوقی مؤسسات عمومی*»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

Investigate ambiguities Public Nongovernmental Organizations of exemptions from paying costs of litigation with emphasis on Imam Khomeini's relief committee

Fardin Moradkhani
Parisa Sheikhi

The cost of civil litigation is required to be paid by the claimant, the method of payment of which is determined by law. Notwithstanding the provision of such a requirement in Iranian law, such as Article 529 of the Code of Civil Procedure, Some Public Non-Governmental Organizations institutions such as Imam Khomeini Relief Committee under Section One of the Law on the Use of Certain Devices in the Judicial Authorities of 1995, exempt from payment of civil litigation. Given the many differences of opinion regarding the creation of such exemptions in this study, we try to answer this question by descriptive-analytical method; What are the ambiguities regarding the exemption of the Relief Committee as a part of public non-governmental organizations from paying court fees in the Iranian legislative system? The findings of this study indicate that in the Iranian legislative system, any proceedings require the payment of costs. However, it can be acknowledged that the creation of some legal gaps, such as the lack of a clear demarcation line between non-governmental organizations and institutions that are part of the government, has led to ambiguities regarding the inclusion or non-inclusion of relevant laws on these institutions.

keywords: costs of litigation, Exemption from costs of litigation, Public Nongovernmental Organizations, Relief Committee, Civil proceedings