

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۲):
ضمانت اجرای کیفی مندرج در لایحه بودجه**

سیدمیثم عظیمی^۱، سکینه خانعلی پور واجارگاه^۱، احمد حکیم جوادی^۲

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۰

مشخصات گزارش



شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۷۳۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۰



مقدمه

ضرورت صیانت و حفاظت از بیت‌المال از یک سو و اهمیت و نقش لوایح بودجه سنواتی در مدیریت نظام پولی کشور از سوی دیگر اقتضا دارد به موازات تعیین احکام بودجه، ضمانت اجرای مناسب و بازدارنده‌ای برای نقض و تخطی از این احکام در نظام حقوقی کشور مورد شناسایی قرار گیرد. در حال حاضر مهم‌ترین حمایت کیفی از قوانین بودجه را ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) به عمل آورده که به جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی اختصاص یافته است. به همین جهت مواردی در لوایح بودجه سنواتی تخطی از ضوابط بودجه به صراحت در حکم تصرف غیرقانونی قلمداد شده است. با این حال، عدم کفایت، نارسایی و نقصان این مقرر در حمایت از احکام مهم قانون بودجه موضوعی است که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد. در ادامه این گزارش به بررسی عناصر تشکیل‌دهنده این جرم و خلأهای این مقرر در حمایت بایسته از احکام بودجه می‌پردازیم.

بررسی ابعاد جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی و چگونگی حمایت آن از احکام مقرر در بودجه

جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی از جمله جرائم اقتصادی و مالی است که ممکن است مأموران و مستخدمان حاکمیتی در مقام ایفای وظایف خود مرتکب شوند. ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) در این خصوص سه رفتار مجرمانه را مورد شناسایی قرار داده است: اول؛ تصرف غیرقانونی که مربوط است به مواردی که کارمندان و اشخاص موضوع ماده مذکور بدون قصد تملک، اموال و وجوه و سایر موارد مندرج در ماده را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهند، دوم آنکه از روی اهمال یا تفریط موجب تضییع وجوه و اموال دولتی شوند و سوم که مستقیماً به تخطی از احکام بودجه مربوط می‌شود راجع است به مصرف وجوه و اموال در مواردی که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف کرده باشد. چنانچه ملاحظه می‌شود از میان سه رفتار مورد اشاره مصرف غیرمجاز بودجه و اعتبارات مهم‌ترین بخش مرتبط با قانون بودجه است. با ملاحظه این مقرر و گستره احکام بودجه که شامل رفتارهای متنوعی می‌شود به نظر می‌رسد ماده مذکور از حیث نقص در جرم‌انگاری و ضعف در ضمانت اجرا ایراد و اشکال‌هایی دارد که در ادامه به این دو موضوع اشاره می‌شود:

۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.

۲. ناظر علمی

الف) نقص در جرم‌انگاری

اگرچه بخش عمده‌ای از رفتارهای ناقض احکام بودجه در قالب مصرف غیرمجاز اموال و وجوه است و لذا مشمول جرم‌انگاری ماده (۵۹۸) قرار می‌گیرد، باین حال مروری بر احکام متعدد مقرر در لایحه بودجه نشان می‌دهد تکالیفی در بودجه مقرر شده است که تعدی و نقض این تکالیف لزوماً در قالب شقوق مصرف غیرمجاز بودجه قرار نمی‌گیرد و از این حیث با خلأ قانونی جهت برخورد و اقدام بازدارنده مواجه هستیم. برای مثال، در برخی موارد در لایحه بودجه اعطا یا دریافت بودجه و تسهیلات به ارائه برخی مجوزها و یا سایر شرایط منوط شده است که عدم رعایت این موارد از شمول ماده (۵۹۸) خارج است. همچنین عدم وصول منابع و یا عدم واریز آنها در مواعد معین و مقرر نیز از شمول ماده مذکور خارج است. بر همین اساس به نظر می‌رسد باید در لایحه بودجه مقرره‌ای که همه این موارد و موارد مشابه را پوشش دهد پیش‌بینی شود. در این صورت لازم نیست به صورت موردی در ذیل برخی از احکام تخطی از آن در حکم تصرف غیرقانونی دانسته شود و این موارد قابل حذف است.

ب) ضعف در ضمانت اجرا

در کنار نقایص جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی، در فروضی که تعدیات نسبت به بودجه در شمول جرم‌انگاری ماده (۵۹۸) قرار گیرد ضعف در ضمانت اجرای مقرر در این ماده مانع از آن است که بتواند اساساً اثر بازدارنده‌ای برای جلوگیری از نقض احکام بودجه داشته باشد. ضمانت اجرای مقرر در این ماده به ترتیب زیر است:

الف) جبران خسارت وارده و پرداخت اجرت‌المثل، شلاق تا هفتاد و چهار ضربه (در صورت عدم انتفاع شخص مرتکب)؛

ب) علاوه بر مجازات بند «الف»، جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی (در صورت منتفع شدن مرتکب).

چنانچه ملاحظه می‌شود با عنایت به اینکه در قالب موارد، مصرف غیرمجاز بودجه در راستای نفع شخصی نیست لذا مجازات پیش‌بینی شده در این ماده به شلاق تا هفتاد و چهار ضربه محدود می‌شود، این در حالی است که مطابق ماده (۶۰۶) قانون مجازات (تعزیرات) چنانچه هر یک از مدیران سازمان‌های مذکور در ماده (۵۹۸) از جرم تصرف غیرقانونی مطلع شوند و آن را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش ندهند علاوه بر حبس از ۶ ماه تا دو سال به انفسال موقت از ۶ ماه تا دو سال محکوم خواهند شد. بنابراین ضرورت دارد در خصوص تقویت جنبه بازدارنده این مقرره نیز اقدام قانونی مناسب در لایحه بودجه صورت گیرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

تخطی از احکام بودجه چنانچه دارای ضمانت اجرای بازدارنده مناسبی نباشد اساساً فلسفه لایحه بودجه که نظم‌دهی و صیانت بخشی از بیت‌المال است را با چالش مواجه می‌سازد. ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) که به جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی می‌پردازد به‌عنوان مهم‌ترین مقرره کیفری هم از جهت شمولیت نسبت به رفتارهای تعدی‌گرایانه نسبت به احکام بودجه و هم از حیث ضعف در مجازات متناسب، توان لازم برای حمایت کیفری از احکام و تکالیف مقرر در بودجه را ندارد. از این رو به منظور رفع خلأهای ناشی از فقدان ضمانت اجرای بازدارنده و مؤثر در خصوص انحراف از احکام بودجه، پیشنهاد می‌شود مواردی که به جرم تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه دولتی احاله داده شده است از بندهای لایحه بودجه حذف و متن زیر به‌عنوان تبصره به ماده واحده بودجه الحاق شود:

«هرگونه تخصیص اعتبار، انجام هزینه‌ها و مصرف بودجه، اعطای تسهیلات، دریافت پاداش و مزایا، اخذ تسهیلات یا استفاده از آن برخلاف ضوابط مقرر در این قانون، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی است و مرتکب به جزای نقدی معادل سه برابر اموال یا تسهیلات موضوع جرم محکوم می‌شود. چنانچه میزان اموال یا تسهیلات یک میلیارد ریال و بیشتر باشد و مرتکب از مستخدمان دولتی یا عمومی باشد به انفسال از خدمات دولتی یا عمومی به مدت ۶ ماه تا دو سال نیز محکوم می‌شود».