

ارزیابی ثبات قوانین در نظام قانونگذاری ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۵/۲۹

تاریخ پذیرش: ۹۹/۶/۲۵

سعید فیضی^۱

غلامحسین محمدی^۲

مریم عسگری^۳

چکیده:

اصلاح مکرر قوانین یکی از آسیب‌های گریبانگیر نظام‌های قانونگذاری است که اگر کنترل نشود، می‌تواند منجر به «بی‌ثباتی قوانین» شود. بی‌ثباتی در قوانین، زمانی در نظام‌های قانونگذاری، عیان می‌شود که قانونگذار به کژات تصمیم‌های قبلی خود را به نحوی تغییر می‌دهد که مجریان و ذینفعان، از فرصت مناسب برای تطبیق رفتار خود با اراده و نظر جدید قانونگذار، برخوردار نمی‌باشند. از طرفی این تغییر تصمیم، الزاماً در جهت به روز رسانی قوانین اسبق و تطبیق آنها با وضعیت و شرایط جدید جامعه نبوده، بلکه عمدتاً موید اصلاح تصمیمات اشتباه قبلی و یا تغییر اهداف قانونگذار می‌باشد. یافته‌های این پژوهش، نشان می‌دهد که طی ده دوره قانونگذاری در ایران، بطور میانگین حداقل ۳۰ درصد از قوانین مصوب، در راستای اصلاح قوانین قبلی، بوده است. همچنین قانونگذار رویه ثانویه ای نیز در اصلاح قوانین دارد که بر اساس آن، در دل قوانین دیگر، اقدام به اصلاح قوانین نموده که این رویه نامطلوب قانونگذاری، موجب بروز و افزایش پراکندگی قوانین گردیده است و اگر میزان این اصلاحات را بر فراوانی قوانین اصلاحی صدرالاشاره اضافه نماییم، نسبت اصلاح قوانین، به مراتب بیش از ۳۰ درصد خواهد بود. مع الوصف تقویت فرآیند کارشناسی در پیش نویس قوانین، رفع آسیب‌ها و نقایص احصاء شده در فرآیند قانونگذاری در ایران، لزوم رعایت و عنایت ویژه به تدوین و تنقیح قوانین موجود و اقدام مناسب در جهت افزایش سهم لوایح نسبت به طرح‌ها از قوانین تصویب شده، از جمله راهکارهای پیشنهادی ارائه شده در این پژوهش در راستای تقویت ثبات قوانین در ایران، می‌باشد.

واژگان کلیدی: قانونگذاری، بی‌ثباتی در قوانین، اصلاح مکرر قوانین.

۱. حسابرس ارشد دیوان محاسبات استان زنجان، کارشناس ارشد حسابداری، نویسنده مسئول
saeidfm2005@yahoo.com

۲. سرحسابرس دیوان محاسبات استان زنجان، کارشناس ارشد حسابداری.

۳. سرحسابرس دیوان محاسبات استان زنجان، کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی.

۱- مقدمه:

قانون، زاییده فرآیند قانونگذاری است. فرآیندی که اگر دچار آسیب و نقص باشد، خروجی آن نیز، دارای آسیب یا آسیب زا خواهد بود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ وظیفه قانونگذاری را علاوه بر وظیفه نظارت، بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده است. این دو وظیفه (قانونگذاری و نظارت) را نباید از یکدیگر، جدا دانست. زیرا که اساساً ابزار اصلی نظارت و معیار تشخیص "صحیح" یا "ناصحیح" بودن عملکرد مجریان قانون، همان "قانون" است. بنابر این اگر قوانین مصوب در مجلس، ویژگی‌ها و اصول لازم را نداشته و توأم با آسیب و ایراد باشند، مجریان در مرحله اجرا و ناظران در مرحله نظارت^۲، با مشکل و چالش مواجه خواهند بود [۱۳].

برای تشخیص و احصاء آسیب‌های موجود در یک نظام قانونگذاری، به معیارهایی نیازمندیم. صاحب‌نظران حوزه نظام‌های قانونگذاری، مجموعه از اصول و موازین مختلفی را به عنوان ویژگی‌های الزامی فرآیند قانونگذاری، صورت بندی نموده اند، که این اصول، معیارهایی برای رسیدن "قانونگذاری خوب" می‌باشد. لون فولر^۳ به عنوان یکی از این صاحب‌نظران، هشت اصل را به عنوان اصول درونی قانون، ارائه نموده که عبارتند از: قانون باید عام باشد، قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذی نفع رسانده شوند، قوانین نباید عطف به ماسبق شوند، قوانین باید قابل فهم، واضح و روشن باشند، قوانین نباید متناقض باشند، قوانین نباید امر غیر ممکن را مطالبه کنند، قوانین نباید به طور مکرر تغییر یابند و عمل مقامات رسمی باید با قانون انطباق داشته باشد. به عبارتی با این اصول، می‌توان "قانونگذاری خوب" را از "قانونگذاری بد"، متمایز نمود (فولر به نقل از مرکز مالگیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴) [۲۱].

پژوهش‌های پیشین صورت گرفته، عمدتاً موید نقض ویژگی‌های مذکور در ادوار مختلف قانونگذاری در ایران می‌باشند. در این پژوهش "ثبات قوانین" در قوانین ایران، مورد بررسی قرار گرفته است.

بی‌ثباتی در قوانین زمانی در نظام‌های قانونگذاری، عیان می‌شود که قانونگذار به کرات و در بازه‌های زمانی عمدتاً کوتاه، تصمیم‌های قبلی خود را (که در قالب تصویب قوانین نشان داده است) به نحوی تغییر می‌دهد که مجریان و ذینفعان، از فرصت مناسب برای تطبیق رفتار خود با اراده و نظر جدید قانونگذار، برخوردار نمی‌باشند. از طرفی این تغییر تصمیم، الزاماً در جهت به روز رسانی قوانین اسبق و تطبیق آنها با وضعیت و شرایط جدید جامعه نبوده، بلکه عمدتاً موید اصلاح تصمیمات اشتباه قبلی و یا تغییر اهداف قانونگذار می‌باشد. به عبارتی دیگر اصلاح قوانین

۱. برگرفته از اصول هفتاد و یکم تا نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. همانگونه که حقیقی مهری و دیگران در پژوهش خود (چالش‌های قانونی نظارت دیوان محاسبات کشور در مقابله با فساد مالی و جرائم ناشی از آن در دستگاه‌های اجرایی)، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۳۸، زمستان ۱۳۹۷، چنین نتیجه‌گیری نموده اند که تعدد و تورم قوانین (که خود می‌تواند به تعارض قوانین نیز منجر شود) و نقص و ابهام در قوانین موجود، از جمله معضلات و چالش‌های نظارتی دیوان محاسبات کشور به عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای نظارتی در ایران می‌باشد.

3. Lon Fuller

را نمی‌توان فی نفسه و الزاماً، ایراد تلقی نمود، زیرا به فراخور تغییر شرایط اقتصادی، فرهنگی و... در یک جامعه، به روز رسانی قوانین (که عموماً از طریق اصلاح قوانین صورت می‌گیرد)، یکی از ضروریات می‌باشد، لیکن این رویه، زمانیکه در راستای اصلاح تصمیمات نادرست اولیه قانونگذار بوده و به یک عادت در فرآیند قانونگذاری مبدل شده و به گونه‌ای انجام شود که موجبات بی‌ثباتی و کوتاهی عمر قوانین گردد، یک آسیب جدی در نظام‌های قانونگذاری تلقی می‌گردد.

به طور نمونه به عقیده برخی صاحب‌نظران، ثبات قوانین و مقررات، مهمترین عامل در تأمین امنیت اقتصادی بوده و محیط اقتصادی را برای فعالیتهای اقتصادی تثبیت می‌نماید. به عبارتی ویژگی الزامی و مهم در قوانین و مقررات، درجه ثبات آنها بوده و هرچه قوانین، باثبات‌تر باشند، کمک بیشتری به امنیت اقتصادی می‌نمایند [۲۴]. از طرفی فقدان ثبات در قوانین، امر نظارت را نیز با چالشهایی مواجه می‌سازد که پیشتر بدان اشاره خواهد شد.

۲- اهمیت موضوع و بیان مسئله:

مردم، روابط، فعالیتها و برنامه ریزی های کوتاه مدت و بلند مدت خود را بر اساس قوانین موجود در آن جامعه، تنظیم می‌نمایند. لذا قوانین هنگامی می‌توانند وظیفه مهم خود را (به منظور راهنمایی شهروندان برای برنامه‌ریزی درباره فعالیتهای اقتصادی) به طور شایسته انجام دهند، که با ثبات و پایدار باشند. فضای کسب و کار و قواعد اقتصادی نیز، خود را با قوانین موجود منطبق می‌نمایند و اگر قوانین دائماً به نحوی اصلاح شوند که ویژگی پایدار بودن را از دست بدهند، پیش‌بینی پذیری فضای کسب و کار و فعالیتهای اقتصادی مختل شده و امکان فعالیت اقتصادی مطمئن، فراهم نخواهد شد.

به بیانی دیگر یکی از ویژگی های مهمی که قوانین باید داشته باشند تا بتواند استمرار ثبات و امنیت اقتصادی را تضمین نمایند، پایدار بودن آنهاست. بدین مفهوم که مفاد قوانین مرتبط با فعالیتهای اقتصادی، هر لحظه و هر روز تغییر نیابد و حالت پایدار داشته باشد، زیرا که روشن بودن چشم انداز اقتصادی کشور برای فعالان این عرصه، یک نقطه کلیدی در ایجاد آرامش، ثبات و امنیت اقتصادی است. اینکه در یک دوره بلندمدت، سیاست‌ها و قوانین مرتبط با فعالیتهای اقتصادی (اعم از سیاستهای ارزی، قوانین پولی و بانکی، قوانین حوزه صادرات و واردات، قوانین مالیاتی، قوانین بیمه و تامین اجتماعی، قوانین کارگری) دچار تغییر پی در پی شدید نخواهد شد، باعث می‌شود اقتصاد کشور به آرامش و ثبات برسد. تولیدکنندگان و سرمایه گذاران باید اطمینان حاصل نمایند که مسئولان اقتصادی کشور در پی تأمین منافع ملی و مصالح جامعه هستند و به دنبال منافع شخصی و یا گروهی نبوده و هر روز تصمیمات و سیاستگذاری‌های اقتصادی خود را عوض نمی‌کنند (اشکذری محمد جمال، ۱۳۹۶) [۲].

از طرفی اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای اینکه بدانند در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که آیا قانون، آنگونه که آنها فهمیده اند، دستخوش تغییر شده است؟ در این حالت یکی از عنایر اصلی نظام

تصمیم‌گیری آنها برای برنامه‌ریزی کوتاه مدت یا بلند مدت، غیر قابل اتکا خواهد بود [۷]. همچنین چنانچه قانون بطور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهد بود [۴]. رایج‌ترین رویه قانونگذار که سبب مخدوش شدن ثبات قوانین (نظام حقوقی) می‌شود، اقدام به قانونگذاری بیش از حد و نامتناسب در قالب تصویب مکرر قوانین جدید، اصلاح پی در پی قوانین موجود و تصویب الحاقیه‌های متعدد به قوانین است [۲].

اصلاحاتی که در حوزه نظام‌های قانونگذاری مورد بحث قرار گرفته و می‌توان آنها را زمینه ساز بی‌ثباتی قوانین دانست، عبارتند از؛ تعدد قوانین و مقررات (پراکندگی قوانین) و تورم قوانین. تعدد قوانین و مقررات به مفهوم وجود احکام متعدّد برای یک موضوع در قوانین و مقررات مختلف می‌باشد که این احکام متعدّد، گاه همپوشان و همراستای یکدیگر و گاه حتی در تضاد با یکدیگر قرار گرفته و مجریان و ناظران بر اجرای قانون (از این حیث که همواره باید در دل حجم عظیمی از قوانین، به دنبال آخرین اراده و نظر قانونگذار باشند)، را با ابهام و سردرگمی مواجه می‌سازد. این رویه ناصحیح در قانونگذاری، مترادف "پراکندگی قوانین" می‌باشد. تعدد قوانین و مقررات موجب ایجاد ارتباطات مافیایی و ناسالم شده و زمینه تفسیرهای مختلف و سوء استفاده را برای متخلفین فراهم می‌کند تا جایی که حتی زمینه کشف فساد نیز از بین می‌رود [۶]. هنگامی که قوانین در حجم زیاد تولید شود، زمینه پیدایش قوانین متناقض افزایش یافته و احصاء آخرین نظر قانونگذار در خصوص یک موضوع، مشکل می‌شود و در نهایت، گستردگی فساد قانونی فراهم می‌شود. بنابراین، ساده کردن قوانین از طریق کاهش کمتی و کیفی آنها و شفاف کردن آنها برای سالم سازی ضروری است (ربیعی، ۱۳۸۷). به عقیده صاحب‌نظران، در شرایط کنونی، انبوه مقررات و قوانین متضاد، در برخی حوزه‌ها به میزانی است که گاه کارکنان خبره نیز نمی‌توانند بر همه آنها اشراف یابند. در چنین شرایطی ارباب رجوع که به قوانین و رویه‌ها اشراف ندارد، در برابر کارمندانی قرار می‌گیرد که کم و بیش به مقررات تسلط دارند [۲۰].

تورم قوانین (تورم تقنینی) نیز یکی دیگر از آسیب‌های نظام‌های قانونگذاری است که می‌تواند زمینه ساز افزایش حجم قوانین اصلاحی گردد. تورم قوانین به عقیده صاحب‌نظران، موبد بیش فعالی نظام قانونگذاری است. بیش‌فعالی در قانونگذار چنان کار می‌کند که قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی رفتار شهروندان باشد، به نتیجه‌ای معکوس منجر می‌شوند. به گونه‌ای که دولت و شهروندان، خود را غرق در حجم انبوهی از قوانین می‌بینند. این رویه (تورم تقنینی)، زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که قانونگذار به دلایل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه‌ی ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانونگذاری می‌نماید. در چنین حالتی اولاً قانونگذار مهمترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، (نه کیفیت اجرا، نظارت برای اجرای آنها و آثار و پیامدهای آنها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانده آنها) می‌بیند و دوماً نظام حقوقی به نظام فربه تبدیل می‌شود که کارایی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب

قوانین متعدد (که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زودهنگام آنها را نیز به دنبال دارد)، نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانونگذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود و بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوعات مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت. یکی از دلایل قانونگذاری بیش از حد نیاز، کیفیت نامناسب قوانین است [۲۴].

برای درک بیشتر و بهتر اهمیت موضوع، دیدگاه برخی از صاحب نظران در خصوص بی ثباتی قوانین در ایران، به شرح موارد زیر جمع‌بندی گردیده است:

تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین در ایران: در کشور ما با وجود سپری شدن یکصد سال از پیروزی مشروطیت و سرآغاز تاسیس و قانونگذاری، قوانین، هنوز قوام، دوام و احترامی که بایسته آنها است، ندارند. قوانین غالباً در معرض تغییرات پی در پی هستند. وضعیتی که به موجب یک قانون برای مردم ایجاد می‌شود، هنوز کاملاً مستقر نشده، با قانون دیگری از هم می‌پاشد و این عدم ثبات در کلیه شئون کشور به خصوص در اقتصاد، عواقب بسیار نامطلوبی در پی دارد. اگر سرعت قانونگذاری دلیل ترقی بود، ایران می‌باید یکی از مترقی‌ترین کشورهای جهان محسوب می‌شد. [۸].

تصویب و اصلاح بی حد و حساب قوانین در ایران: متأسفانه در کشور ما اشکالاتی در سیستم قانونگذاری و قانون نویسی وجود دارد. در مورد برخی قوانین علی‌رغم این که تلاش می‌شود تا پیشرفته‌ترین و مترقی‌ترین قوانین مصوب شوند، اما در مرحله اجرا به دلیل نبود زیر ساخت‌های مناسب، دچار اشکال شده و مجلس یا کمیسیون مجبور هستند دست به اصلاح قوانین بزنند. اینکه قانون نیاز به اصلاح داشته باشد، امری طبیعی است اما نیاز به اصلاح سریع قوانین یک نقص است. ما از جمله کشورهایی هستیم که بی حد و حساب قانون تصویب می‌کنیم. بالاترین میزان مصوبه‌ی قانونی و تنوع در قوانین را داریم.^۱

موانع حقوقی صادرات و واردات در ایران: عدم ثبات قوانین، عدم انجام تعهد به قراردادهای منعقد با طرف‌های خارجی و از بین رفتن اعتبار تجاری صادرکنندگان را دنبال دارد، لذا تصویب قانونی جامع که استراتژی ملی صادرات و واردات را حداقل برای مدت ده سال تعیین نماید، ضروری به نظر می‌رسد.^۲

نظام قانونگذاری کشور یک ملغمه است: کشوری که با بیش از یکصد سال سابقه قانونگذاری، حجم بسیار بالایی از قوانین را دارد و به تعبیری با حدود یازده هزار عنوان قانون مواجه هستیم، شناخت نسبت این قوانین با یکدیگر تبدیل به معضل شده است. به طوری که نمی‌دانیم کدام قانون متروک، منتفی یا تداخل با قوانین دیگر دارد. که در نهایت همه اینها از نظام قانونگذاری ما ملغمه‌ای درست کرده است. حتی اگر یک مقام اجرایی در سطوح مختلف مدیریتی بخواهد از

۱. گفتگوی هفته نامه "صوراسرافیل" با سخنگوی کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی دوره نهم؛ <http://sooreisrafil.com>

۲. مصاحبه هفته نامه "صوراسرافیل" با یکی از وکلای پایه یک دادگستری؛ <http://sooreisrafil.com>

قانون پاسداری کند و وفادار به آن باشد، تشخیص این قانونی که باید عمل بشود برای او بسیار سنگین شده و در نتیجه نفس وفاداری به قانون و حاکمیت آن، امروز ما را به مقصود نمی‌رساند. البته اشکالات بنیادی تری هم داریم و مساله فقط قوانین مجلس یا مصوبات هیات وزیران نیست، بلکه مقدار زیادی مقرراتگذاری داریم که در نهادهای متفاوت و مختلف انجام می‌گیرد که نسبت و روابط آنها هم روشن نیست (معاون حقوقی رئیس‌جمهوری، هشت بهمن ۱۳۹۸)^۱

بی‌ثباتی قوانین یکی از مشکلات فضای کسب و کار ایران: یکی از مشکلات فضای کسب و کار در کشور، بی‌ثباتی قوانین است. این تغییرات که با رویکردهای مختلف به صورت سلیقه‌ای و از بالا به پایین در قوانین و مقررات صورت می‌گیرد، بر محیط کسب و کار تاثیر نامطلوبی می‌گذارد. اگر محیط کسب و کار ایران، رتبه قابل قبولی در سطح جهان کسب نمی‌کند، یکی از دلایل اصلی آن، تغییرات خلق الساعه مقررات بخش‌های مختلف است. ثبات در قانونگذاری و پیش‌بینی پذیر بودن مقررات، کمک شایانی به تسهیل فضای کسب و کار و گسترش سرمایه‌گذاری می‌کند. در واقع اطمینان در سرمایه‌گذاری و امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای آینده‌ی کسب و کار، در سایه تحقق ثبات و پیش‌بینی‌پذیری قوانین و مقررات اتفاق می‌افتد. ثبات قوانین، محیط اقتصادی را برای فعالیت‌های اقتصادی تثبیت کرده و شفافیت قوانین، امکان برنامه‌ریزی دقیق را فراهم می‌سازد. اهمیت این مسئله تا به آنجاست که «تغییرات غیرمنتظره قوانین اقتصادی» یکی از نماگرهای ارزیابی امنیت اقتصادی به شمار می‌آیند. عدم توجه کافی به اصل ثبات در مقررات گذاری به جای آنکه اوضاع را بهبود دهد، کسب و کارها را گرفتار اعمال تصمیمات متنوع و احیاناً خودسرانه کرده و زمینه دریافت رشوه و بروز فساد را فراهم می‌کند. تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی برای برنامه‌ریزی کوتاه مدت یا بلندمدت، بر اساس ثبات قوانین و مقررات است. تغییر مکرر قانون، قابلیت انطباق رفتار مردم و فعالان اقتصادی را با شرایط جدید کاهش می‌دهد و فرصت کافی به آنها نمی‌دهد تا بتوانند برای آینده سرمایه‌گذاری‌های خود برنامه‌ریزی نمایند. (رئیس کنفدراسیون صادرات ایران، پنجم دی ۱۳۹۶)^۲

عدم ثبات قوانین در بخش معادن، سرمایه‌گذاری خارجی را به خطر می‌اندازد: عدم ثبات قوانین در بخش معادن، سرمایه‌گذاری خارجی به خطر می‌افتد و خارجی‌ها به دلیل ریسکی که متوجه آن‌هاست، اقدام به سرمایه‌گذاری در بخش معادن نمی‌کنند (رئیس کمیسیون معادن و صنایع معدنی، آذر ۱۳۹۵)^۳

رونق تولید در سایه ثبات قوانین به دست می‌آید: تسهیل شرایط کسب و کار، ایجاد ثبات در قوانین، از بین بردن تعدد قوانین و وحدت رویه در یکپارچه‌سازی قوانین کسب و کار رونق تولید را به دنبال خواهد داشت (عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، فروردین ۱۳۹۸)^۴

1. <https://www.hamshahrionline.ir/news/481111>

2. <https://moqavemati.net/42562>

3. <http://otaghiranonline.ir/news/5966>

4. <https://ana.press/fa/news/50/373774>

مع الوصف موارد موصوف موید عدم ثبات در قوانین و مقررات در نظام قانونگذاری ایران بوده و این بی ثباتی به حدی رسیده که موجبات بی اعتمادی و بی اطمینانی صاحب نظران و مسئولان، گردیده است.

۳- پیشینه تحقیق:

پژوهشهایی که با موضوع آسیب شنایی نظام قانونگذاری ایران انجام شده (و از حیث وجود آسیب در فرآیند قانونگذاری در ایران، وحدت نظر داشته اند) به شرح موارد ذیل می باشد:

۳-۱- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶:

در این پژوهش که با عنوان "تورم قانونگذاری و کیفیت قانون" انجام شده، یکی از مصادیق "قانون بد"، وجود نقایص در ماهیت و محتوای قانون (نقایص ماهوی قانونگذاری) تلقی شده که می تواند منجر به وضع یک قانون جدید گردد و یکی دیگر از مصادیق آن، نقایص فنی در قانون برشمرده شده است. نقایص فنی شامل؛ ناسازگاری منطقی، زبان پیچیده قانون، مغالطه آمیز و مبهم و سلیقه ای بودن قانون، قانونگذاری به شیوه ای که قانونگذار به مسائل مهم در متن قانون پاسخ نگفته و در عوض حل آنها را به رویه قضایی یا ادبیات موجود در مرحله پارلمانی یا پیش از آن وانهاده است و فقدان نظام حقوقی منسجم در متن قانون (بطور نمونه وجود تعاریف متفاوت از یک عبارت در قوانین مختلف) می باشد. هر چقدر از نقایص فنی قانون کاسته شود، به همان اندازه از علل افزایش کمیت قانون نیز کاسته می شود، چراکه دیگر ضرورتی وجود ندارد که درگیر اصلاح مستمر قانونی شویم که به لحاظ فنی دارای نقص است [۲۸].

۳-۲- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱:

یافته های این پژوهش که در حوزه قوانین مالیاتی و با عنوان "پراکندگی قوانین مالیاتی" انجام شده، موید این مطلب است که اولاً قوانین مالیاتی طی سالیان گذشته در ایران به کرات تغییر یافته است. دوماً سایر قوانین کشور (شامل قانون برنامه های توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون هدفمندی یارانه ها، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون اجرای سیاستهای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و...) نیز متعرض قوانین مالیاتی گردیده و آن را اصلاح نموده اند و این تغییرات مکرر و گسترده موجب بروز درهم ریختگی و چندپارگی در قوانین مالیاتی کشور شده که زمینه فساد و فرار مالیاتی و همچنین بی ثباتی در اقتصاد کشور و درآمدهای دولت را فراهم نموده است. سوماً همپوشانی قوانین رفع نگریده و تنقیح نشده است. چهارماً انبوهی از بخشنامه ها و آیین نامه های اجرایی جهت مالیات ستانی تنظیم گردیده که بعضاً با قوانین بالادستی در تعارض است. از دیدگاه این پژوهش آنچه موجب این تورم و تعدد در قوانین مالیاتی شده است، شامل؛ عدم تنقیح قوانین، نقایص ماهوی قوانین و نقایص فنی قوانین

۱. تنقیح قوانین به معنی گردآوری متون قانونی مربوط به یک موضوع در یک مجموعه با هدف وضوح و روشن بخشیدن به قوانین بوده و یکی از فواید تدوین و تنقیح قوانین این است که این امکان را فراهم می نماید که بتوانیم تورم متون قانونی را مهار نماییم. همچنین می تواند از صدور احکام مشابه برای یک موضوع جلوگیری نماید.

(شامل زبان پیچیده، قانون مغالطه آمیز یا بسیار کلی و مبهم و سلیقه‌ای، فقدان نظام حقوقی منسجم)، می‌باشد [۳۱].

۳-۳- مرکز مالگیری احمد، مهدی زاده مهدی، ۱۳۹۳:

در این پژوهش که با عنوان " قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران " صورت گرفته، مصادیق قانونگذاری پراکنده در ایران به پنج دسته زیر تقسیم بندی گردیده است. نخست؛ اصلاح یک یا چند قانون در ضمن تصویب قانون دیگر. دوم؛ حکم به عدم اجرا یا لغو یک حکم قانونی در قانون دیگر. سوم؛ رویه های متنوع نسخ قوانین. چهارم؛ استثناء شمول برخی از قوانین از حکمی قانونی. پنجم؛ شیوه های گوناگون و مبهم قانونگذار در نسخ "مقررات". از نظر این پژوهش؛ قانونگذار ایرانی به نحوی پراکنده و موردی، اقدام به قانونگذاری نموده که این شیوهی قانونگذاری، نظام حقوقی مشحون از مفاد قانونی مختلف شکل داده که آگاهی از آخرین قوانین معتبر، نه تنها برای شهروندان، بلکه برای حقوقدانان و قضات نیز در برخی مواقع به معما تبدیل می‌شود. در حالیکه فرض بر آگاهی همگان به قانون است، چنین فرضی با نظام حقوقی توصیف شده در عالم واقعیت به هیچ وجه منطبق نیست. دلایل عمده این نوع قانونگذاری عبارتست از شتاب و بی‌دقتی در تهیه پیش نویس قوانین و تصویب قانون بدون اقدامات کارشناسی بایسته. این پژوهش، بررسی همه مفاد مرتبط با یک قانون را برای تصویب هر ماده قانونی، ضروری می‌داند و بیان می‌دارد که اگر قانونگذار در وضع قوانین، چنین مشقتی را متحمل نشود، نه تنها به رفع مشکلات و تسهیل در امور کمکی نکرده، بلکه بر بی‌سامانی نظام حقوقی و سردرگمی شهروندان و مجریان قانون دامن زده است. در این پژوهش، دو راهبرد پیشنهادی برای برون رفت از پراکندگی قوانین، ارائه شده است. راهبرد اول، راهبرد واکنشی است که در آن بجای تعدد نامحدود قوانین، می‌توان از طریق تدوین و تنقیح قوانین به ایجاد مجموعه های محدود و مشخصی پرداخت و بدین وسیله، امکان شناخت بهتر حقوق و تکالیف و ضمانت اجرای آن را برای شهروندان مهیا ساخت. راهبرد دوم، راهبرد پیشگیرانه که مستلزم روش‌هایی برای جلوگیری از ازدیاد قوانین باشد (از جمله رسیدگی دقیق‌تر و کارشناسی شده به طرحها و لوایح در دست بررسی در پارلمان) است [۲۱].

۳-۴- احمدی موسوی سید مهدی، صالح ولیدی محمد، نجفی توانا علی، ۱۳۹۳:

نتایج این پژوهش (با عنوان آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران و تبیین عوامل مؤثر در بروز آسیب)، نشان می‌دهد که نابسامانی‌ها و چالش‌های نظام مالیاتی ایران در درجه نخست ریشه در نقایص و نارسایی‌های قوانین و مقررات داشته و تغییرات مکرر و زود هنگام قوانین مالیاتی و عدم وجود کافی به شرایط اجرای قانون پیش از تصویب و نیز عدم توجه یا کم توجهی قانونگذار به شرایط و وضعیت اقتصادی و اجتماعی حاکم بر زمان تصویب، ثبات و کارایی قوانین مالیاتی را تا حد زیادی کاهش داده و در نتیجه این موضوع، قوانین مالیاتی به طور کلی با چالشهایی متعددی از جمله ابهام و نارسایی، فقدان شفافیت، عدم ثبات به لحاظ تغییرات مکرر و زود هنگام قانونی مواجه بوده است [۳].

۳-۵- گزارش مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳:

این گزارش پژوهشی نسب به بررسی ثبات قوانین (به عنوان یکی از سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی) پرداخته و چنین بیان نموده که در نظام قانونگذاری ایران، اصلاح مکرر قوانین و پراکندگی قوانین، به شدت بر ثبات قوانین تاثیر منفی نهاده و صاحب نظران اقتصادی و حقوقی معتقد که ثبات و شفافیت قوانین و مقررات، از جمله مهمترین عوامل در تامین امنیت اقتصادی است. ثبات قوانین، محیط اقتصادی را برای فعالیتهای اقتصادی تثبیت کرده و شفافیت قوانین، امکان برنامه ریزی دقیق را فراهم می‌سازد. همچنین ثبات قوانین یکی از مهمترین الزامات تابعیت قانون برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، محسوب می‌شود. اصلاح زود هنگام قوانین یا تصویب الحاقیه یا استفساریه‌هایی برای تفسیر آنها، یکی از دلایل بی‌ثباتی نظام حقوقی محسوب می‌شود. رویه‌های مجلس شورای اسلامی ایران در قانونگذاری به نحوی است که اولاً قوانین متعدد و مکرر در یک موضوع وضع می‌شوند. ثانیاً در برخی موارد یک قانون با اصلاحات و الحاقیه های متعدد و مکرر، تغییر نماید. ثالثاً بسیاری از اصلاحیه‌های قوانین، به موجب اصلاحیه‌هایی در دیگر قوانین صورت می‌گیرد. در مجموع این رویه ها، نظامی از قوانین متورم و پراکنده را شکل داده اند که به شدت با "ثبات قوانین"، ناسازگاری دارد. راهکارهای پیشنهادی محقق در این پژوهش شامل؛ ضرورت تدوین و تنقیح قوانین، تصویب حداقلی قانون و اعمال موثر دیگر اختیارات (به ویژه نظارت)، اولویت قانونگذاری از طریق لایحه، اهتمام به نظارت بر اجرای قوانین پیشین و اجرای رویه ارزیابی تاثیرات قانون [۲۴].

۳-۶- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴:

این پژوهش با عنوان " مفهوم مقررات دست و پاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی"، چنین نتیجه‌گیری نموده که از جمله دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست و پاگیر^۱، نقض اصول مقررانگداری (در چهار عنوان؛ زبان مبهم و دشوار قانون، مقررات گذاری بدون ملاحظه کافی با آگاهی از نظام حقوقی موجود، رویه قانونگذاری پراکنده و اصلاح مکرر قوانین)، می‌باشد. قانونگذاری پراکنده (که در آن قانونگذار به موجب تصویب یک قانون، تعداد زیادی از قوانین دیگر را اصلاح می‌نماید)، را می‌توان اصلاح «فله ای» قوانین دانست، که این رویه نامطلوب، ناشی از این طرز نگرش است که باید تصویب هر قانون را فرصتی مغتنم برای اصلاح دیگر قوانین (که ناقص و ناکارآمد تلقی می‌شوند)، بر شمرد. در واقع از آنجا که قانونگذار خود واقف به نقصان قوانین موجود است، از این روش قانونگذاری برای اصلاح مفاد مصوبات پیشین خود بهره می‌برد. اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین، عینی ترین اثر قانونگذاری غیراصولی است که لاجرم به ابهام و پیچیدگی قوانین دامن خواهد زد. این ابهام و پیچیدگی، بر شهروندان و همچنین بر حکوت آثاری سوء (از جمله: تحمیل هزینه‌های اداری گزاف و بیش از حد متناسب بر آنها، دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل مختلف برای

۱. در این پژوهش اشاره شده است که؛ در خصوص اینکه چه مقرراتی واجد وصف دست و پاگیر بودن محسوب می‌شوند، اشتراک نظری وجود ندارد، لیکن به طور کلی مفهوم مقررات دست و پاگیر؛ تشریفات زائد اداری، کاغذ بازی یا مقرراتی که اجرای آنها مستلزم هزینه‌های غیر قابل پیش‌بینی و غیر معقول برای کسب و کارها و احیاناً توزیع ناعادلانه رانتها باشد، در نظر گرفته شده است.

شهروندان، گسترش بیشتر نابرابری و ایجاد نامنی حقوقی) دارد [۳۰].

۳-۷- وکیلان حسن، مرکز مالیری احمد، ۱۳۹۵:

در این پژوهش که با عنوان "مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری؛ در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون"، انجام شده، چنین ابراز گردیده که امروزه ناکارآمدی قوانین، یکی از مهمترین موانع حکمرانی خوب^۱ تلقی گردیده و همگان از حجم انبوه قوانین، اصلاحات مکرر و الغای سریع و متروک ماندن قوانین، شکایت می‌کنند و آن را مانع توسعه می‌دانند. بی‌تردید می‌توان رد پای بسیاری از ناکارآمدی‌ها در عرصه حکمرانی را در تولید قوانین ناکارآمد در نظام تقنینی ایران جستجو کرد. آسیب‌های ناشی از توسل بیش از حد به قانونگذاری و در نتیجه، افت کیفیت قوانین در ایران به خوبی مشهود است. [۳۳].

۳-۸- خلیلیان اشکذری محمد جمال، ۱۳۹۵:

از دیدگاه این پژوهش که با عنوان "ثبات اقتصادی کشور در گرو تحقق اقتصاد مقاومتی" انجام شده، هویت پایدار قانون، از جمله ویژگی‌هایی الزامی قوانین برای تامین استمرار ثبات و امنیت اقتصادی می‌باشد. به عبارتی مفاد قوانین مرتبط با فعالیتهای اقتصادی، هر لحظه و هر روز تغییر نیافته و حالت پایدار داشته باشد. دیگر اینکه اصول روابط اقتصادی در قوانین باید روشن و شفاف بوده و بخشنامه‌هایی که پیرامون آن صادر می‌شود، تکلیف همه مرتبطین را به طور قطعی روشن نماید و درعین حال، جای تخلف از مفاد آن را برای کسی باقی نگذارد. بنابراین روشن بودن چشم‌انداز اقتصادی کشور برای فعالان این عرصه یک نقطه کلیدی در ایجاد آرامش، ثبات و امنیت اقتصادی است. تولیدکننده و سرمایه‌گذار باید اطمینان حاصل کند که مسئولان اقتصادی کشور در پی تأمین منافع ملی و مصالح جامعه هستند و به دنبال منافع شخصی و یا گروهی نبوده و هر روز تصمیمات و سیاستگذاری‌های اقتصادی خود را عوض نمی‌نمایند. تجدید نظرهای زود هنگام در قوانین، مقررات و بخشنامه‌های دولتی، موید تهیه و تدوین عجولانه آنهاست [۲].

۳-۹- علی‌اکبر گرنجی ازندریانی، محمد شهاب جلیلود، ۱۳۹۶:

این پژوهش که به بررسی نظارت بر کیفیت قوانین در رویه‌ی شورای نگهبان، پرداخته، چنین بیان می‌دارد که مسئله‌ی ثبات و دوام قوانین یکی از شش ویژگی کیفیت قواعد حقوقی (شامل: هنجاریت، شفافیت، ثبات، تحقق‌پذیری، عادلانه بودن و تناسب) می‌باشد و بی‌تردید "بی‌ثباتی قواعد حقوقی" امنیت حقوقی شهروندان را خدشه دار کرده و ممکن است به تناسب امیال و منافع حاکمان، قوانینی گذرا و بی‌ثبات بر شهروندان تحمیل شود که هر زمان امکان تغییر بنیادهای آن وجود داشته باشد. در عین حال نباید از سرعت تحولات در عرصه‌ی اجتماعی نیز غافل بود، زیرا که بی‌تردید رفع نیازهای مردم و توجه به واقعیات جامعه، از اهداف قانون است. اما از نظم هم نباید غافل ماند. این پژوهش چنین نتیجه‌گیری می‌نماید که هرچند شورای نگهبان، در ضمن

۱. از دیدگاه بانک جهانی، حکمرانی خوب بر اساس شش شاخص تعریف و اندازه‌گیری می‌شود که عبارتند از: پاسخگویی و حق اظهار نظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت/ تروریسم، اثر بخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون و مهار فساد.

نظارت‌های اساسی و شرعی خود، بعضاً نظارت بر کیفیت قوانین را در رویه‌ی عملی به منصفی ظهور رسانده، لیکن آنچه برای شورا مهم و اساسی بوده، رعایت موازین شرع و قانون اساسی است که این کارکرد، گاه شامل توجه و بررسی سایر ویژگی‌های کیفی قانون (شامل شفاف بودن، عادلانه بودن، بهنجار بودن و...) بوده و گاه نبوده است [۳۲].

۳-۱۰- مرکز مالگیری احمد، عطار سعید، ۱۳۹۶:

این پژوهش به آسیب شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار در قانونگذاری، پرداخته و چنین ابراز داشته که یکی از معیارهای قانونگذاری خوب، بالابودن سهم لایحه از مجموع مصوبه‌های نظام تقنینی است. این پژوهش نشان می‌دهد که نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، نظامی "طرح - بنیان" بوده و ماهیت مصوبات قانونی در این نظام طی دوره‌های اخیر، به سمت کاهش مصوبات "لایحه - بنیان" حرکت کرده^۱ و این روند به تضعیف قانونگذاری خوب در ایران منجر شده است. در پایان محققین ابراز داشته اند که، پرهیز از ارائه طرح توسط نمایندگان، باید عمدتاً به موجب سازوکاری "خود-محدودیتی" یا "خود-تنظیمی" صورت گیرد که نیازمند تحول در "فرهنگ نمایندگی" است. همچنین نمایندگان می‌توانند با تبیین دلایل خودداری دولت از ارائه یک لایحه خاص یا حتی تاخیر از ارائه یک لایحه خاص در صحن علنی و انعکاس مطالب مطرح شده در رسانه‌ها، دولت را برای طی کردن مسیر قانونی با فشار افکار عمومی مواجه سازند [۲۲].

۳-۱۱- مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸:

این گزارش پژوهشی با بررسی مشروح فرآیند قانونگذاری در ایران، آسیب‌های فراوانی را در فرآیند مذکور احصاء نموده که مهمترین آنها موارد ذیل می‌باشد: آسیب‌های ناشی از تعدد مراجع قانونگذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آنها، عدم تبیین قانونی جایگاه نهادهای پژوهشی در فرآیند تقنین، نبود نظام تنقیح قوانین که منجر به پراکندگی قوانین گردیده است، وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد، مشخص نشدن وضعیت قوانین سابق در قوانین جدید و وجود احکام تکراری در قوانین، آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان (شامل: عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان در برخی موارد با نیازهای تخصصی کمیسیونهای مجلس، فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با نظامات قانونگذاری و اقتضائات اجرایی، فقدان شفافیت کافی در عملکرد نمایندگان در فرآیند تقنین و...)، درج موضوعات غیرمرتبط در خلال فرآیند تصویب قوانین و تغییرات متن در مراحل تصویب، فقدان توجه کافی به اسناد بالادستی (قانون اساسی، سیاستهای کلی نظام، فرامین رهبری و...) در تقنین، عدم حضور مؤثر و کارآمد برخی

۱. دلایل خاصی را می‌توان برای غلبه کردن ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه بر طرح ارائه کرد. برای نمونه، نمایندگان دوره نهم نیز همچون نمایندگان دوره هشتم، پس از آنکه موفق نشدند دولت را برای ارائه لایحه‌ای در خصوص اصلاح نظام بانکداری قانع یا وادار نمایند، چاره کار را در ابتکار قانونگذاری در این موضوع از طریق طرح دیدند. در واقع در این مورد، قوه مقننه بجای آنکه با استفاده از ابزارهای نظارتی مؤثر، دولت را به ارائه لایحه الزام کند، خود در جایگاه تعریف شده برای دولت، به ارائه پیش نویس قانون اقدام نمود (احمد مرکز مالگیری و سعید عطار به نقل از شهبازی غبائی؛ ۱۳۹۵: ۱)

نمایندگان در فرآیند تقنین (اعم از کمیسیونها، صحن علنی مجلس)، عدم شفافیت اطلاع رسانی از طرحها و لوایح به جامعه ذینفعان، ضعف نظام آماری قابل اعتماد و اتکا و عدم دسترسی مناسب به منابع آماری موجود، ضعف در کارشناسی پیش نویس قوانین و فقدان نظام کارآمد مسئله شناسی و اولویت سنجی، افراط در تقنین در موضوعات مختلف (به عنوان عامل تورم قوانین)، عدم استفاده صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظامهای حقوقی در قانونگذاری، عدم ذکر ضمانت اجرایی کافی و مناسب برای قوانین در موارد لزوم، قوانین موقت و ذکر احکام دائمی در آنها، آسیبهای موجود در فرایندهای نظارت در تقنین، آسیبهای مرتبط با ارجاع مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام، آسیب های مربوط به مرحله ابلاغ و اطلاع رسانی قوانین، آسیب های موجود در مرحله نظارت بر اجرای قانون، آسیب های مربوط به پایش قوانین.

همچنین موضوع عدم "ثبات در قوانین" نیز مورد نقد کارشناسانه قرار گرفته و چنین بیان شده که؛ وقتی در فرآیند قانونگذاری، جوانب امر به درستی و کامل سنجیده شده و پیش نویس قانون از جنبه های مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و... بررسی می شود و احکام مورد نیاز به صراحت و کاملاً روشن و شفاف بیان شود، نیاز به اصلاح و یا تکمیل و تغییر قوانین به حداقل میرسد. اما بررسی روند مصوبات پی در پی و مکرر مجلس در خصوص اصلاح قوانین، نشان دهنده عدم بررسی صحیح و جامع موضوعات است. به نحویکه اصلاح مکرر قوانین، ثبات قوانین و در نتیجه نظام قانونگذاری را با چالشی جدی مواجه کرده و مخاطبان و مجریان قانون را دچار سردرگمی می نماید [۲۷].

۳-۱۲- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹:

یافته های این پژوهش که با عنوان "اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران آموزه هایی برای مجلس یازدهم"، صورت گرفته نیز بر ضرورت "اصل اولویت قانونگذاری از طریق لایحه" در نظام قانونگذاری ایران صخه گذاشته و از جمله دلایل اصرار بر اولویت دادن به تصویب قوانین از طریق لایحه، این است که تهیه پیش نویس "قانون خوب"، نیازمند بهره گیری از نیروی کارشناسی زبده و در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانکهای اطلاعاتی و نیز ارزیابی های قابل اتکا از وضعیت موجود در هر حوزه است، که این الزمات، برای قوه مجریه به مراتب بیش از قوه مقننه فراهم است. بر این اساس در بیشتر کشورها در عمل ۹۰ درصد از قوانین لازم الاجرا، حاصل ۹۰ درصد پیشنهادهای تقنینی قوه مجریه (لایحه) بوده و عموم کشورهای توسعه یافته، دارای نظام قانونگذاری "لایحه محور" با نسبت های مختلف هستند و دولت، واجد جایگاه مسطلی در ابتکار قانونگذاری است. هدف نهایی این پژوهش، تاکید بر این مطلب است که کارکرد قانونگذاری مجلس، ترجیحاً و موکداً باید در قالب رسیدگی به لوایح دولتی صورت پذیرد و نه ارائه طرح. گرچه در مواردی نیز چه بسا برای اعمال نظارت موثر بر عملکرد دولت، چاره ای جز تصویب قانون (با اغلب، اصلاح قانون پیشین) نباشد، اما این اقدام باید پس از اعمال مجدانه و پیگیرانه ابزارهای نظارتی و متعاقب آن، تدوین یک پیش نویس قانونی با کیفیت و قابل اجرا، با در نظر گرفتن مولفه های هماهنگی و انسجام نهادی، صورت پذیرد [۲۵].

همانگونه که مشاهده می‌شود نتایج پژوهش‌های صورت گرفته و نظرات مطرح شده از سوی صاحب نظران، تماماً موید وجود آسیب‌هایی در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران بوده است که در این پژوهش، یکی از آسیب‌های اساسی احصاء شده با عنوان "اصلاح مکرر قوانین (بی‌ثباتی قوانین)"، مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

۴- ارزیابی وضعیت ثبات قوانین در ایران:

پیش از بررسی فراوانی اصلاح قوانین در ایران، لازم است تعریفی از "قوانین اصلاحی" ارائه شود. منظور از قوانین اصلاحی (یا اصلاح قوانین) در این پژوهش، آندسته از قوانینی است که صراحتاً و یا بصورت محتوایی، موید تغییر تصمیم اولیه قانونگذار باشند. این تغییر تصمیم می‌تواند شامل؛ افزایش یا کاهش دامنه شمول قانون قبلی، تغییر محتوای قانون قبلی، تسری احکام قانون قبلی به ذینفعان جدید و یا حذف برخی از مخاطبان قانون (که در قانون سابق، در زمره مشمولین قانون بوده اند) در قانون جدید، حذف برخی از احکام و یا الحاق احکام جدید به قانون قبلی و موارد مشابه باشد. بررسی‌های صورت گرفته از عناوین و محتوای قوانین مصوب در ایران، نشان می‌دهد که اصلاح قوانین در نظام قانونگذاری ایران، به دو شیوه انجام می‌شود.

شیوه اول: اصلاح صریح قانون از طریق تصویب اصلاحیه قانون: در این حالت، قانونگذار، صراحتاً با ارائه اصلاحیه قانون، قوانین قبلی را اصلاح می‌نماید. این اصلاح قانون با عناوین مختلفی (مانند؛ قانون اصلاح^۱، قانون الحاق^۲، قانون تسری^۳، قانون شمول^۴،... قانون الغای برخی از قوانین^۵، قانون حذف^۶، قانون تبدیل^۷،... قانون مستثنی شدن^۸ و...) تصویب گردیده و در تمام آنها، مصادیقی از تغییر تصمیم اولیه قانونگذار به چشم می‌خورد.

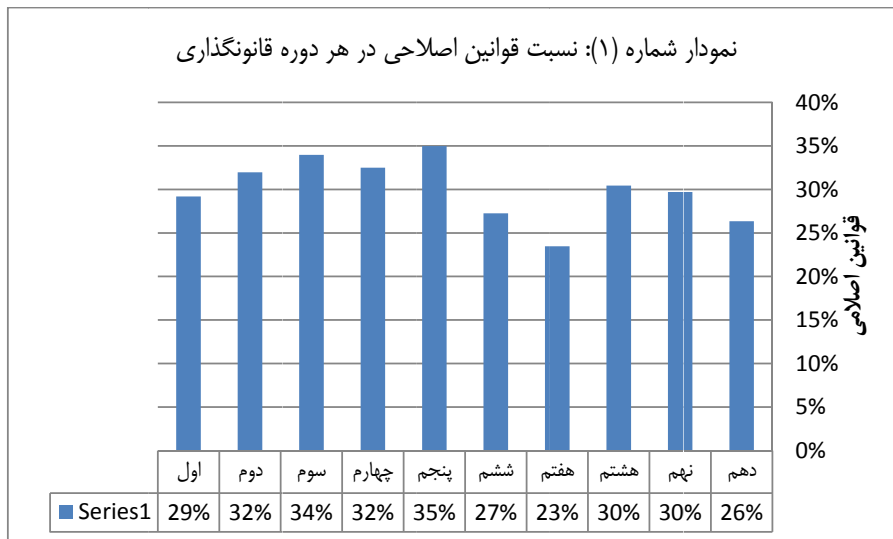
آمار قوانین اصلاحی برگرفته از پژوهش پیشین^۹ همراستا با این پژوهش، از زمان تشکیل مجلس اول لغایت پایان فعالیت مجلس دهم، به شرح زیر بوده است:

۱. مانند قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۳۰
۲. مانند قانون الحاق یک بند به تبصره (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۳۱
۳. مانند: قانون تسری حکم ماده ۱۹۱ قانون مالیاتهای مستقیم - به مالیاتها و عوارض کالا و خدمات، مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۲۹.
۴. مانند: قانون شمول قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۵/۰۲/۱۱
۵. مانند: قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۰۱/۰۱ الی ۱۳۳۶/۰۷/۳۰
۶. مانند: قانون حذف تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۰۲
۷. مانند: قانون تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲
۸. مانند: مستثنی شدن شهرداریهای کشور در واگذاری قسمتی از پارکها و میادین و اموال عمومی اعم از عرصه و اعیان از شمول قوانین مربوط به مالک و مستأجر، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۰۲
۹. برگرفته از مقاله "واکاوی عملکرد ده دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران، فیضی سعید، ۱۳۹۹"، در حال چاپ در نشریه "دانش حقوق و مالیه عمومی، انتشارات دیوان محاسبات، سال چهارم، شماره ۱۳".

جدول شماره (۱): قوانين مصوب در ده دوره قانونگذاري مجلس و نسبت قوانين اصلاحی در هر دوره

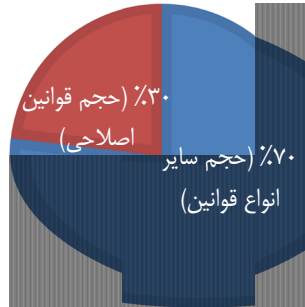
مجلس	تعداد قوانين مصوب	سهم دوره از کل	تعداد قوانين اصلاحی	نسبت اصلاح قوانين
دهم	۱۸۶	۵٫۹٪	۴۹	۲۶٪
نهم	۲۰۲	۶٫۴٪	۶۰	۳۰٪
هشتم	۳۵۸	۱۱٫۳٪	۱۰۹	۳۰٪
هفتم	۳۴۱	۱۰٫۸٪	۸۰	۲۳٪
ششم	۴۰۰	۱۲٫۷٪	۱۰۹	۲۷٪
پنجم	۳۶۶	۱۱٫۶٪	۱۲۸	۳۵٪
چهارم	۳۵۷	۱۱٫۳٪	۱۱۶	۳۲٪
سوم	۲۶۲	۸٫۳٪	۸۹	۳۴٪
دوم	۳۱۶	۱۰٫۰٪	۱۰۱	۳۲٪
اول	۳۷۰	۱۱٫۷٪	۱۰۸	۲۹٪
جمع	۳۱۵۸	۱۰۰٪	۹۴۹	۳۰٪

نمودار شماره (۱): نسبت قوانين اصلاحی در هر دوره قانونگذاري



نمودار شماره (۲): نسبت قوانین اصلاحی به کل قوانین مصوب در ده دوره قانونگذاری

■ قوانین اصلاحی ■ کل قوانین مصوب



* توضیح اینکه، ۷۰ درصد سایر قوانین، شامل: قوانین تمدیدی، قوانین تفسیری و قوانین جدید می‌باشد.

داده‌های فوق نشان می‌دهد که طی ده دوره قانونگذاری، بطور متوسط ۳۰ درصد از کل قوانین مصوب در مجلس شورای اسلامی، صرف اصلاح قوانین شده است. به عبارتی بطور میانگین از هر سه قانون تصویب شده در مجلس، یک مورد آن مورد اصلاح قرار گرفته که البته این نسبت در برخی ادوار مجلس به ۳۵ درصد نیز رسیده است. قابل ذکر است بجز آمار قوانین اصلاحی، در برخی موارد، پس از تصویب قوانین، برخی اصلاحات نگارشی در قالب "نامه اصلاحی" از سوی مجلس شورای اسلامی ابلاغ گردیده که این قبیل موارد (که موید ضعف نگارشی و کم دقتی در متون قوانین تصویبی می‌باشد)، به دلیل فقدان عنوان "قانون" در آمار قوانین اصلاحی لحاظ نگردیده است.^۱

صرف نظر از حجم این نوع از قوانین اصلاحی و آسیب‌های مرتبط با آن، نقطه مثبت در این رویه قانونگذاری، شفاف بودن اصلاح احکام قبلی می‌باشد، به نحوی که مجریان و ناظران بر اجرای قانون، صراحتاً پی به وجود اصلاحیه قوانین می‌برند.

شیوه دوم - اصلاح صریح قانون در دل دیگر قوانین: در این شیوه، قانونگذار، احکام قوانین قبلی را در دل یک قانون دیگر اصلاح می‌نماید. این رویه در ادبیات قانونگذاری با عنوان "قانونگذاری پراکنده" تعریف شده و یکی از آسیب‌های نظام‌های قانونگذاری محسوب می‌شود. قانونگذاری

۱. بطور نمونه؛ نامه اصلاحی قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، ۱۱، ۱۰ که چنین مقرر داشته: "پیرو ابلاغیه قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/ ۱۱/ ۱۰ به شماره ۱۰۵۴ مورخ ۱۶/ ۱/ ۱۳۹۶ اصلاحیه تحریری به شرح زیر جهت درج در روزنامه رسمی ارسال می‌گردد. در اجزای (۱)، (۳)، (۴) و (۵) ماده (۵۳) عبارت «(مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی «ره» جایگزین عبارت «(مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی «ره»» می‌شود».

پراکنده به معنای قانونگذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی بوده و نشانگر عملکرد تقنینی بدون کارشناسی بایسته و تعجیل قانونگذار در اعمال اختیار تصویب قانون به جای استفاده از دیگر اختیارات خود، از جمله نظارت، است (مرکز مالگیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴). بطور نمونه قوانین بودجه سنواتی همه ساله دارای احکام جدید و یا احکام اصلاحی برای قوانین دیگر بوده و یا قوانین برنامه‌های توسعه پنج ساله، نسبت به اصلاح قوانین دیگر اقدام می‌نمایند. در این وضعیت، مجریان و ناظران، برای اینکه بفهمند، آخرین نظر و اراده قانونگذار در خصوص یک موضوع، در دل کدام قانون نهفته است، باید حجم انبوهی از قوانین دیگر را جستجو نمایند. از طرفی همیشه این تردید وجود دارد که قانونگذار، چه میزان بر اراده و نظر خود (که در یک قانون، تصویب نموده) پایدار بوده و آن را تغییر نخواهد داد.

در این پژوهش برای آشکار شدن این نوع قوانین اصلاحی، بصورت نمونه ای، برخی از قوانین اصلاحی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، قانون برنامه پنج ساله ششم و پنجم توسعه، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ را به شرح جداول زیر جمع‌بندی و ارائه می‌گردد:

جدول شماره (۲)، نمونه احکام اصلاحی مندرج در قوانین بودجه سنواتی سالهای ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۶

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۱	جزء (۱)، (۲) و (۳) بند (ت) و بند (ث) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	اصلاح قانون اصلاح قانون مالیاتهای مستقیم.
۲	جزء (۳) بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	اصلاح تبصره (۲) ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)
۳	بند (ه) تبصره (۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	اصلاح تبصره (۱۰۰) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای عملکرد سالهای ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
۴	بند (ی) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	مكلف شدن کلیه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی از ابتدای سال ۱۳۹۸ به استفاده از پایانه فروشگاهی.
۵	بند (الف) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	اصلاح ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
۶	جزء (۶) بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۸.	اصلاح تبصره (۲) ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۷	بند (الف) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۷.	اصلاح ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۸	بند (ط) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۷.	اصلاح تبصره (۳) ماده واحد قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کار افتاده و مفقودالثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۳۰.
۹	بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷.	اصلاح تبصره (۲) ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

یکی از مشکلات مهم نظام بودجه ریزی فعلی کشور، استفاده نادرست از ظرفیت این نظام جهت تغییر، الحاق، اصلاح و یا تمدید قوانین عادی در قالب تبصره‌های قانون بودجه سنواتی می‌باشد که این موضوع با توجه به سالانه بودن قوانین بودجه، مشکلات معتنابهی را چه از بُعد اجرا و چه در بُعد نظارت ایجاد نموده و گاهاً موجب انحراف و سوء جریانات مالی در کشور گردیده است.^۱

جدول شماره (۳): نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون برنامه پنجساله ششم توسعه

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۱	بند (ب) ماده (۶)	اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده
۲	بند (ت) ماده (۸۷)	اصلاح ماده (۱۸) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران
۳	بند (ذ) ماده (۸۷)	اصلاح ماده (۲۱) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران.
۴	بند (ث) ماده (۸۹)	اصلاح ماده واحد اصلاح ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸.
۵	تبصره (۲) ماده (۹۰)	اصلاح بند (پ) ماده (۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
۶	ماده (۱۱۸)	توقف اجرای مواد قانونی زیر در طول برنامه ششم توسعه: ۱ تبصره ماده (۷۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی ۲ جزء (ب) بند (۴) ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی ۳ ماده (۴) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ (در قسمت جزای نقدی) ۴ ماده (۲۳) (در قسمت جزای نقدی) در بخش مغایرت قانون شوراها حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۶ ۵ بندهای (ب) و (د) ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ و اصلاحات بعدی آن.

۱. تحلیلی بر مصادیق آسیب‌های نظام بودجه ریزی کشور، دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۶.

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۷	بند (پ) ماده (۱۱۷)	حاکم بودن بند (پ) ماده (۱۱۷) در بخش مغایرت بر ماده (۱۳۱) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ و تبصره آن در طول اجرای قانون برنامه.
۸	جزء (۳) بند (الف) ماده (۱۰۸)	تسری مفاد قانون الحاق سه تبصره به بند (۱۲) ماده (۴) قانون تشکیل نیروی انتظامی مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۸ به شهرهای بالای یک میلیون نفر.

جدول شماره (۴): نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۱	ماده (۵۲)	تعیین سقف معافیت مالیاتی موضوع مواد (۸۴) و (۸۵) قانون مالیاتهای مستقیم در طول برنامه هرساله در بودجه سنواتی.
۲	ماده (۸۹)	اصلاح ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار.
۳	ماده (۱۰۴)	ممنوعیت اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه.
۴	ماده (۱۰۵)	معافیت سرمایه شرکتی که از ادغام شرکتهای موضوع این بند حاصل می‌گردد تا سقف مجموع سرمایه شرکتهای ادغام شده در آن، از پرداخت مالیات موضوع ماده (۴۸) قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحیه‌های آن.
۵	ماده (۱۱۲)	معافیت مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه عوارض (به استثناء عوارض موضوع ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷)، از مالیات و حقوق ورودی.
۶	تبصره (۱) ماده (۱۱۷)	ممنوعیت برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاههای موضوع ماده (۲۲۲) این قانون طی سالیهای اجرای برنامه.
۷	تبصره (۲) ماده (۱۱۹)	تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موعد مقرر شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی است.
۸	ماده (۱۲۲)	تعیین مسئولیت تضامنی مدیران اشخاص حقوقی غیردولتی، در خصوص تکالیف مالیاتی.
۹	بند (الف) ماده (۱۵۹)	افزایش معافیت موضوع ماده (۱۳۸) قانون مالیاتهای مستقیم و اصلاحات بعدی در طول برنامه به میزان پانزده واحد درصد (۱۵٪).
۱۰	بند (ب) ماده (۱۵۹)	افزایش میزان معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه یافته تا سقف معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری صنعتی.

جدول شماره (۵): نمونه احکام قانونی مندرج در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۱	جزء (۴) ماده (۱)	اصلاح تبصره بند (ب) ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها.
۲	ماده (۱۷)	اصلاح سقف ریالی در اختیار شورای فنی استان‌ها در مورد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی برابر نصاب معاملات متوسط سالانه.
۳	ماده (۴۲)	تسری اختیارات هیأت‌وزیران در مورد تعیین نصاب معاملات، موضوع قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ به مواردی که معامله به صورت مزایده انجام می‌شود.
۴	ماده (۴۷)	اصلاح ماده (۷۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و تبصره آن.
۵	ماده (۵۰)	ماده ۵۰- حذف ماده (۴) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.
۶	ماده (۶۰)	الحاق یک تبصره به ماده (۷۱ مکرر) قانون محاسبات عمومی کشور.
۷	ماده (۶۲)	اصلاح قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.
۸	ماده (۶۴)	الحاق یک تبصره به ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷.
۹	ماده (۸۵)	الحاق یک تبصره ذیل بند (ج) ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم.
۱۰	تبصره ماده (۲)	ماده (۷۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.
۱۱	ماده (۹)	الحاق یک ماده بعد از ماده (۲) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۰۸/۰۳.
۱۲	ماده (۱۰)	الحاق یک بند قبل از ماده (۲) قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۰.
۱۳	بند (پ) ماده (۱۰)	الحاق مواد جدید بعد از ماده (۹) قانون مرکز آمار ایران.
۱۴	تبصره ماده (۱۱)	الحاق یک ماده جدید بعد از ماده (۱۰) قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲.

جدول شماره (۶): نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۱	بند (الف) ماده (۱۲)	اصلاح صدر ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).
۲	ماده (۱۸)	اصلاح بند (د) ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور اصلاحی.
۳	بند (ث) ماده (۲۱)	الحاق موادی به ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۲.

ردیف	مستند قانونی	موضوع
۴	ماده (۲۲)	الحاق حکم جدید به ماده(۶۶) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲.
۵	بند (ت) ماده (۲۳)	اصلاح ماده (۱۲۶) قانون امور گمرکی.
۶	تبصره (۲) ماده (۳۳)	اصلاح صدر بند(۳) ماده(۴۵) قانون خدمت وظیفه عمومی.
۷	بند (پ) ماده (۳۸)	اصلاح تبصره(۳) ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴.
۸	تبصره (۲) جزء (۱) بند (ت) ماده (۳۸)	حذف عبارت «بخش خصوصی» از تبصره الحاقی ماده (۶۵۲) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴.
۹	ماده (۶۷)	لغو همه تکالیف و مجوزهای قانونی دریافت وجه برای ارائه اطلاعات و پاسخ به استعلامات دستگاههای اجرایی با یکدیگر.

فهرست نمونه احکام اصلاحی مندرج در جداول فوق موید این مطلب است که اولاً دامنه این نوع قوانین، وسیع و متنوع بوده و به دلیل فقدان بانک اطلاعاتی، احصاء آمار دقیقی فراوانی آنها، تقریباً ناممکن است. دوماً این نمونه‌ها مصداق بارز قانونگذاری پراکنده (از طریق اصلاح یک قانون در دل دیگر قوانین)، به شمار می‌آید که آسیبهای ناشی از این رویه قانونگذاری را می‌توان موارد زیر برشمرد:

این رویه قانونگذاری، منجر به پراکندگی و تعدد قوانین گردیده، که بروز ابهام در احصاء آخرین نظر و اراده قانونگذار و در نتیجه ایجاد سردرگمی در مجریان و ناظران قانون، از جمله نتایج نامطلوب آن به شمار می‌آید.

با توجه به ویژگی غیر دائمی و موقتی بودن قوانین بودجه‌های سنواتی و قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه (حتی با فرض، ضروری بودن اصلاح قوانین دائمی در آن مقطع زمانی)، همواره این تردید وجود دارد که پس از پایان عمر این قوانین موقت، آیا قانونگذار در سالهای آتی این حکم را تنفیذ خواهد نمود و یا نظر و اراده وی بر اصلاح و تغییر مجدد آن می‌باشد؟ این موضوع منجر به خلق بی‌اعتمادی در ذینفعان قانون می‌گردد.

این رویه، به دلیل ایجاد تردید و ابهام در احصاء آخرین نظر و اراده قانونگذار، فرآیندهای اجرایی و نظارتی را طولانی‌تر و با چالش مواجه می‌سازد. آنگونه که گاه این ابهامات، چنان اساسی می‌شود که منجر به تصویب قوانین تفسیری می‌گردد.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهاد:

داده‌های جمع آوری شده در این پژوهش، موید این مطلب است که بطور میانگین حداقل ۳۰ درصد از قوانین تصویب شده در مجل شورای اسلامی، تحت عنوان قوانین اصلاحی، تصویب گردیده است. همچنین قانونگذار رویه ثانویه ای نیز در اصلاح قوانین دارد که بر اساس آن، در دل قوانین دیگر اقدام به اصلاح قوانین می‌نماید، که این رویه نامطلوب قانونگذاری، موجب بروز و

افزایش پراکندگی قوانین گردیده و اگر میزان این اصلاحات را بر درصد صدراشاره اضافه نماییم، فراوانی اصلاح قوانین در ایران، بیشتر از ۳۰ درصد خواهد بود.

معالوصف در راستای کاهش و رفع آسیب موصوف و تقویت ثبات قوانین، اجرای پیشنهادهای ذیل می‌تواند اثر بخش باشد:

۵-۱- تقویت فرآیند کارشناسی در پیش نویس قوانین: استفاده از تجربیات کشورهای موفق، بهره‌گیری علمی و عملی از نهادهای پژوهشی در فرآیندهای کارشناسی، موجب تهیه پیش نویسی منسجم و قوی از قوانین پیشنهادی می‌گردد که می‌تواند از پنهان ماندن برخی ابعاد و جنبه‌های یک قانون (که متعاقباً نیازمند اصلاح، الحاق یا حذف خواهد شد)، جلوگیری نماید.

۵-۲- رفع آسیب‌ها و نقایص احصاء شده در خصوص فرآیند قانونگذاری در ایران: با عنایت به اینکه تهیه پیش نویس قانونی، بخشی از فرآیند قانونگذاری بوده و ارائه پیش نویس منسجم از یک قانون، به مفهوم اطمینان از تصویب قانونی بی‌عیب و نقص نخواهد بود، براین اساس آسیب‌هایی که در خصوص کلیات و جزئیات نظام قانونگذاری احصاء گردیده^۱ (و وجود آنها منجر به تصویب قوانین آسیب‌زا و ناقص شده و متعاقباً، اصلاح تصمیم اولیه قانونگذار را ضروری می‌نماید)، به طور مستمر مورد ارزیابی و اندازه‌گیری قرار گرفته و در جهت رفع آنها اقدامات اساسی صورت پذیرد.

۵-۳- لزوم رعایت و عنایت ویژه به تدوین و تنقیح قوانین موجود: علی‌رغم تصویب "قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۵" و انجام برخی اقدامات در راستای قانون مذکور، همچنان وجود قوانین مبهم، همپوشان، متعارض و... که منجر به تصویب قوانین تفسیری و اصلاح قوانین گردیده، موید عدم تحقق کامل اهداف این قانون می‌باشد.

۵-۴- حرکت به سمت لایحه محور شدن تصویب قوانین: همانگونه که در پیشینه پژوهش نیز اشاره شد، از دیدگاه صاحب‌نظران حوزه نظامهای قانونگذاری، بالا بودن سهم لوایح ارائه شده از سوی دولت در قوانین تصویب شده، یکی از معیارهای قانونگذاری خوب تلقی می‌گردد. این در حالیست که مطابق نتایج آماری، نظام قانونگذاری ایران، نظامی "طرح - بنیان" بوده و ماهیت مصوبات قانونی طی دوره‌های اخیر، به سمت کاهش مصوبات "لایحه - بنیان" حرکت کرده و این روند به تضعیف قانونگذاری خوب در ایران منجر شده است. از جمله دلایل اصرار بر اولویت دادن به تصویب قوانین از طریق لایحه، این است که تهیه پیش نویس "قانون خوب"، نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زده، در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانکهای اطلاعاتی و نیز ارزیابی‌های قابل اتکا از وضعیت موجود بر اساس تجربیات عملی کسب شده، می‌باشد، که این الزامات، برای قوه مجریه به مراتب بیش از قوه مقننه فراهم است. بر این اساس، عنایت به موضوع موصوف یکی دیگر از ضروریات و راهکارهای تقویت نظام قانونگذاری می‌باشد.

محدودیت‌های پژوهش: فقدان بانک اطلاعاتی طبقه بندی شده در خصوص فهرست انواع

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع شود به "گزارش آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ۱۳۹۷.

قوانین و مقررات مصوب یکی از محدودیت های این پژوهش بود که تاثیر اساسی بر گرد آوری داده‌ها و نتایج کلی پژوهش نداشته است.

فهرست منابع

۱. اصول هفتاد و یکم تا نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. اشکداری محمد جمال، ثبات اقتصادی کشور در گرو تحقق اقتصاد مقاومتی، دوفصلنامه پژوهش‌های اقتصاد مقاومتی، سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۵.
۳. احمدی موسوی سید مهدی، صالح ولیدی محمد، نجفی توانا علی، "آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران و تبیین عوامل مؤثر در بروز آسیب"، ۱۳۹۳، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتم، شماره نود و ششم، زمستان ۱۳۹۵.
۴. پل دلونی، "نقش تهیه کنندگان پیش نویس قانون در تعیین محتوای قوانین"، حسن و کیلیان (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۵. تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد، ویرایش دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، ۱۳۹۵.
۶. تحلیل جامعه شناختی مسئله اختلاس در ایران، دانش حقوق و مالیه، سال اول، شماره ۲، زمستان ۹۶، ص ۱۷.
۷. جوزف رز، "در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن"، ترجمه لیلی منفرد، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۱.
۸. خلاصه سخنرانی‌های ایراد شده در همایش یکصدمین سال قانونگذاری؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۸۸۵، مرداد ماه ۱۳۸۵، کد موضوعی: ۳۰۰.
۹. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۱۰. سامانه ملی قوانین به آدرس (<http://www.qavanin.ir>).
۱۱. فقیهی ابوالحسن، ذاکری محمد، اسدی اسماعیل، ارزیابی عملکرد مجالس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه، مجلس سوم تا هشتم)، فصلنامه راهبرد، سال بیست و سوم، شماره ۷۲، پاییز ۱۳۹۳، صص ۲۰۷-۱۸۱.
۱۲. فریدریش فون هایته، راه بردگی، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، نگاه معاصر، ۱۳۹۰، صص ۱۲۱-۱۲۲).
۱۳. فیضی سعید، واکاوی عملکرد ده دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران، ۱۳۹۹، در حال چاپ در نشریه دانش حقوق و مالیه عمومی، انتشارات دیوان محاسبات، سال چهارم، شماره ۱۳.
۱۴. قانون دیوان محاسبات و اصلاحات بعدی آن.
۱۵. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۱۶. قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۱۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
۱۸. قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن.
۱۹. قانون بودجه سنواتی سالهای ۱۳۹۶، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کل کشور.
۲۰. مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام مند/ عبدالحمید شمس، فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۲۵، بهار ۱۳۹۱، شماره ۱- پایانی ۲۹.
۲۱. مرکز مالگیری احمد، مهدی زاده مهدی؛ قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۹۳.
۲۲. مرکز مالگیری، عطار سعید، "آسیب شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری"، مجلس و راهبرد، سال ۲۵، شماره ۹۶، ۱۳۹۶.
۲۳. مرتضی عزتی و محمد علی دهقان، امنیت اقتصادی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، صص ۱۸ و ۱۴۶.
۲۴. گزارش "درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ثبات قوانین"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

- شماره مسلسل ۱۳۶۷۰، ۱۳۹۳.
۲۵. گزارش اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، ۱۳۹۹.
۲۶. گزارش بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای قانونگذاری در ایران و انگلستان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۲۶۳، ۱۳۹۲.
۲۷. گزارش آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ۱۳۹۷.
۲۸. گزارش تورم قانونگذاری و کیفیت قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۳۱۳، کدموضوعی ۲۴۰، اردیبهشت ۱۳۸۶.
۲۹. گزارش «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات»: ملاحظاتی در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور؛ فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، سال ششم، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۶، ص ۱۴۴.
۳۰. گزارش "مفهوم مقررات دست و پاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۴۰، ۱۳۹۴.
۳۱. گزارش "پراکندگی قوانین مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، ۱۳۹۱.
۳۲. گرجی ازندیانی علی اکبر، جلیلود محمد شهاب، نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، ۱۳۹۶، شماره ۱۸، ص ۱ تا ۲۲.
۳۳. وکیلان حسن؛ مرکز مالگیری احمد، مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری؛ در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۵.
۳۴. وب سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به آدرس <https://rc.majlis.ir/fa>

35. <https://www.hamshahronline.ir/news/481111>

36. <https://moqavemati.net/42562>

37. <http://otaghiranonline.ir/news/5966>

38. <https://ana.press/fa/news/50/373774>