

نظارت و توازن؛ تحلیل اعمال گسترده مفهوم نظارت و توازن به مثابه خطری برای دموکراسی

مهناز بیات کمیته

استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

m_bayat@sbu.ac.ir

علی جوادی (نویسنده مسئول)

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

ali.javadi74@gmail.com

قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۷ (پاییز ۱۴۰۵) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده:

حاکمیت مردم بر سرنوشت خود یکی از دغدغه‌های بنیادین بشر در طول تاریخ بوده است. در راستای رسیدن به این هدف، روش‌های مختلفی را استفاده شده است. یکی از مهم‌ترین روش‌ها به کارگیری تفکیک قوا و تقسیم قدرت بین نهادهای سیاسی مختلف است. با این وجود تجربه تاریخی بسیاری از کشورها نشان داده است که تفکیک قوا به تنهایی نمی‌تواند ما را به هدف حاکمیت مردم بر سرنوشت خود برساند. از این رو در کنار مفهوم تفکیک قوا، مفهوم نظارت و توازن مطرح شد. بر اساس این مفهوم قوای مختلف بر یکدیگر نظارت دارند و با ابزارهای قانونی خود مانع از انجام اقدامات خودسرانه سایر قوا می‌شوند. حال سؤال این است که آیا نظارت و توازن گسترده می‌تواند ما را به هدف اصلی خود یعنی حاکمیت مردم بر سرنوشت خود برساند؟ در کشورهای مختلف ممکن است در شرایط خاصی تمامی قوا در اختیار یک حزب قرار بگیرد. در این شرایط حزب برگزیده بدون هیچ مانعی قوانینی را صرفاً بنا به نظرات حزب خود، تصویب می‌نماید. این موضوع در نگاه اول مشکلی نخواهد داشت؛ زیرا که احزاب مخالف می‌توانند با در دست گرفتن اکثریت پارلمان قوانین را اصلاح نمایند؛ اما در عمل با توجه به این که نظارت و توازن فرایند اصلاح قوانین را پیچیده می‌نماید، حزب مقابل تا زمانی که تمامی قوا را با اکثریت بالا در اختیار نداشته باشد، نمی‌تواند قانون منطبق با اراده حزب حاکم را اصلاح نماید. در نتیجه می‌توان گفت مفهوم نظارت و توازن با دشوار نمودن فرایند اصلاح قوانین به ضد خود بدل شده و منجر به حاکمیت خواست یک حزب سیاسی بر سرنوشت تمامی شهروندان می‌شود.

کلمات کلیدی: حاکمیت مردم، ثبات قوانین، استبداد، تفکیک قوا، نظارت و توازن.

برقراری عدالت، عدم انحصار قدرت در یک شخص و حاکمیت انسان‌ها بر سرنوشت خود یکی از اهداف بنیادین بشر در طول تاریخ بوده است. از این رو از قرون ابتدایی و پس از تشکیل جوامع انسانی و حکومت‌های بشری، شکل حکومت و حاکمیت مردم یکی از دغدغه‌های مهم اندیشمندان بوده است. در این راستا بسیاری از متفکرین در قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی تقسیم قدرت در نهادهای مختلف و برقراری نظام‌های دموکراتیک مبتنی بر تفکیک قوا را به عنوان شکل مطلوب حکومت پیشنهاد می‌دهند؛ اما با این وجود تجربه تاریخی بسیاری از کشورها نظیر بسیاری از دموکراسی‌های جدید در کشورهای مصر، الجزایر و... ثابت کرده است که تفکیک قوا به تنهایی نمی‌تواند ما را به مقصود خود یعنی رفع استبداد و حاکمیت انسان‌ها بر سرنوشت خود برساند. در بسیاری از کشورها پس از تفکیک قوا و تقسیم قدرت در نهادهای مختلف، به مرور یکی از قوا بر سایر قوا غلبه نموده است و خواست و نظرات خود را بر سایر قوا تحمیل کرده است. در این شرایط دیگر تفکیک قوا و تقسیم قدرت معنایی نخواهد داشت؛ زیرا که قدرت به صورت کامل در اختیار یک فرد قرار گرفته است و بقیه قوا از خواست آن فرد پیروی می‌کنند.^۱ متفکرین مختلف در راستای حل این معضل و جلوگیری از برتری یک قوه بر سایر قوا پیشنهاد می‌دهند که علاوه بر تقسیم قدرت و تفکیک قوا، لازم است که قوا با یک دیگر در ارتباط بوده و هریک ابزارهای محدود کردن قدرت قوای دیگر را در اختیار داشته باشد.^۲

در نظام حقوق اساسی، این شکل از ارتباط و نظارت متقابل قوا بر یکدیگر، نظارت و توازن^۳ نامیده می‌شود. این مفهوم در تلاش است که با بیش بینی امکان اعمال قدرت متقابل قوای مختلف در قانون اساسی کشورها از برتری یک قوه بر سایر قوا جلوگیری نماید.^۴ اولین ظهور مفهوم نظارت و توازن در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بوده است. در قانون اساسی این کشور، با وجود تفکیک قوای مطلق بین قوه مجریه، قضاییه و مقننه، هریک از قوا می‌توانند بر دیگری تأثیر گذاشته و قدرت سایر قوا را محدود نمایند.^۵ این شکل از محدودیت قدرت، افزایش نظارت‌ها و کنترل قوا بر یکدیگر از برتری یک قوه بر سایر قوا جلوگیری می‌نماید؛ اما از طرف دیگر منجر به کاهش سرعت تصویب و اصلاح قوانین می‌شود. در اندیشه تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، افزایش مجالس قانون‌گذاری و نظارت سایر قوا بر قوانین، علی‌رغم کاهش سرعت تصویب و اصلاح قوانین، برای جلوگیری از ازدیاد بدون ضابطه قانون و عدم تصویب قوانین نامناسب ضروری است.^۶ در این شرایط سؤال این است که آیا وجود نظارت و توازن گسترده در قوانین اساسی کشورها و کاهش سرعت تصویب یا اصلاح قوانین، ما را به هدف اولیه تفکیک قوا یعنی عدم استبداد و عدم انحصار قدرت در یک شخص می‌رساند؟ بر این اساس فرضیه مقاله این است که گسترده شدن نظارت و توازن و سخت‌گیری در اصلاح قوانین در همه شرایط مطلوب نیست؛ بلکه

۱ سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶)، ۱۰.

۲ سهیلا علیلو، «الزامات تحقق ایده حکمرانی مطلوب در نظام تقنینی ایران در پرتو نظام نظارت و تعادل» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تبریز: دانشگاه تبریز، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، ۱۳۹۶)، ۶۱.

^۳ Checks and balances

۴ مرتضی الیاسی، «کنترل قدرت در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، (۱۶)، ۱ (۱۳۹۰)، ۱۴۱-۱۶۸، ۱۴۷.

^۵ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*. (London: MACMILLAN PRESS LTD, 1999), 81.

^۶ Robert D Cooter and Michael D Gilbert. *Public law and economics*, (New York, Oxford university press, 2022), 87.

ممکن است در مواردی منجر به برتری خواست و اراده یک گروه سیاسی بر سایر شهروندان و گروه‌های سیاسی شود و از این رو از هدف اولیه تفکیک قوا و نظارت و توازن دور خواهیم شد.

در این مقاله تلاش شده است مطالب در دو قسمت کلی سامان یابد. در مبحث اول به جایگاه نظارت و توازن در نظام حقوق اساسی کشورها خواهیم پرداخت و ذیل این مبحث به تعریف رژیم‌های دموکراتیک و غیر دموکراتیک، روش‌های برقراری رژیم‌های دموکراتیک و مفهوم نظارت و توازن می‌پردازیم و در مبحث دوم اعمال مفهوم نظارت و توازن بحث و بررسی می‌شود. در این مبحث ابتدا قانون‌گذاری در کشورها و اعمال مفهوم نظارت و توازن در آنان مدل‌سازی شده تا از این طریق بتوان ارزیابی مناسبی از اعمال مفهوم نظارت و توازن در کشورهای مختلف داشت. در انتها پس از ارزیابی این مدل، با ذکر مثالی از نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا تلاش می‌شود که به سؤال اصلی مقاله پاسخ دهیم که آیا اعمال مفهوم نظارت و توازن و کاهش سرعت تصویب یا اصلاح قوانین، نظام سیاسی کشورها را از عدم انحصار قدرت در یک شخص یا نهاد دور می‌کند یا افزایش نظارت‌ها، ضد خود عمل کرده و منجر به برتری خواست و اراده یک شخص و گروه بر سایرین می‌گردد.

۱. جایگاه و مفهوم نظارت و توازن

مفهوم نظارت و توازن، مفهومی گسترده و پیچیده است و می‌توان گفت این مفهوم در هر کشوری به شکل خاصی ظهور یافته است. از این رو تبیین دقیق این مفهوم و بیان مصادیق آن بسیار دشوار است. با این وجود برای پاسخ به سؤال اصلی مقاله، نیاز است که مفهوم نظارت و توازن و جایگاه آن را بشناسیم. در این راستا ابتدا با تفکیک رژیم‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک، با مفهوم هریک از آنان آشنا شویم و پس از آن یکی از مهم‌ترین روش‌های برقراری رژیم‌های دموکراتیک در حقوق اساسی کشورها را شرح می‌دهیم و در نهایت مفهوم نظارت و توازن را بیان خواهیم نمود.

۱-۱) رژیم‌های دموکراتیک و غیر دموکراتیک:

عدم حاکمیت مردم بر سرنوشت خود و حاکمیت یک فرد یا گروهی محدود بر تمامی افراد جامعه به اشکال مختلف در طول تاریخ ظهور پیدا کرده است. این شکل حاکمیت و رژیم‌های سیاسی در یک تقسیم‌بندی کلی رژیم‌های غیردموکراتیک نامیده می‌شوند. هنگامی که در متون حقوقی صحبت از رژیم‌های غیردموکراتیک می‌شود، بحث از شکل و ساختار یک حکومت است. مثلاً ارسطو بنا به تقسیم‌بندی مشهور خود، بر اساس این که یک فرد یا یک گروه در جامعه حاکم باشد، نظام‌های سیاسی غیر مردم‌سالار را به نظام‌های موناشری، تیرانی، آریستوکراسی و الیگارش‌ی تقسیم‌بندی می‌کند و از این طریق بین رژیم‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک تفکیک قائل می‌شود.^۷ یا مونتسکیو نیز در تقسیم‌بندی خود از رژیم‌های سیاسی، رژیم‌های غیردموکراتیک را ذیل عناوین آریستوکراسی، موناشری و دستپوتسم (نظام استبدادی) طبقه‌بندی می‌کند و هریک از آنان را بنا به این که یک یا چند نفر در آن حاکم هستند و نحوه اعمال آن اختیارات در چهارچوب ارزش‌های جامعه است یا خیر، در یک طبقه قرار می‌دهند. در طبقه‌بندی مونتسکیو رژیم‌هایی که تمامی مردم در آن حاکم هستند، رژیم‌های دموکراتیک بوده و نوع حکومت در آنان دموکراسی است.^۸

۷ جرج کلسکو، تاریخ فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، جلد ۱، (تهران: نشر نی، ۱۴۰۰)، ۲۵۴.

۸ ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰)، ۳۶۷-۳۶۹.

با وجود این طبقه‌بندی، برخی اقتصاددانان در تحلیل‌های خود از رژیم‌های سیاسی و حقوق عمومی، فارغ از شکل حکومت، صرفاً بر اساس نحوه حکمرانی حاکمان یک کشور، نظام‌های سیاسی کشورها را به رژیم‌های دموکراتیک یا غیردموکراتیک تقسیم می‌کنند. بر این مبنا رژیم‌های غیردموکراتیک و یا در بیان آنان دیکتاتوری، رژیم‌هایی هستند که در آن خواست یک نفر یا یک گروه از اعضای جامعه به عنوان قانون یا تصمیم نهایی تلقی شود. در این رژیم‌ها در هنگام تصویب قوانین یا تصمیم‌گیری در خصوص یک موضوع در جامعه صرفاً به نظرات یک فرد یا یک گروه توجه می‌شود و نظرات سایر شهروندان تأثیری در تصمیمات و قوانین نخواهد داشت. در واقع در این کشورها هر آنچه یک فرد یا گروه مشخص بخواهد، به عنوان قانون تصویب خواهد شد و در صورتی که مخالفان قانون بخواهند قانون مذکور را اصلاح نمایند با فرایندهای پیچیده و در برخی اوقات غیرممکن روبه‌رو خواهند شد.^۹ طبق این تعریف رژیم‌های دموکراتیک، رژیم‌هایی هستند که در آن هیچ فرد یا گروهی، به عنوان فرد یا گروه برگزیده وجود ندارد و در هنگام تصویب قانون به ترجیحات و نظرات تمامی شهروندان و گروه‌های سیاسی توجه می‌شود. حتی اگر بنا به مقتضیات خاص یک جامعه و ترکیب پارلمان، قانونی بنا به نظرات یکی از احزاب سیاسی تصویب شود، سایر احزاب سیاسی و شهروندان می‌توانند به راحتی با رعایت فرایندهای دموکراتیک، قانون را لغو یا اصلاح نمایند.^{۱۰} حال با توجه به تعاریف مذکور آنچه که در این مقاله از مفهوم رژیم‌های دموکراتیک یا غیردموکراتیک مدنظر داریم، صرفاً شکل رژیم‌های سیاسی نیست. بر اساس تعریف این مقاله رژیم‌های دموکراتیک رژیم‌هایی هستند که در آن‌ها، قوانین یا سایر تصمیمات توسط نهادهای سیاسی بر مبنای نظرات شهروندان و نه صرفاً گروهی خاص تصویب و تأیید می‌شوند.

۲-۱) برقراری رژیم‌های دموکراتیک و جلوگیری از رژیم‌های غیر دموکراتیک:

در طول تاریخ تمرکز و تجمیع قدرت در دست یک فرد یا یک نهاد در کشورهای مختلف منجر به ایجاد حکومت‌های غیردموکراتیک و تضییع حقوق ساکنان یک کشور شده است. از این رو از سالیان دور دغدغه متفکران مختلف ایجاد حکومت‌هایی بوده است که در آن قدرت در دست یک فرد یا نهاد متمرکز نباشد. این دغدغه از زمان یونان و روم باستان به نحوی وجود داشته است. به عنوان مثال ارسطو معتقد بود که حکومت‌های به سامان، حکومت‌هایی هستند که در این حکومت‌ها در مرحله اول قدرت و اقسام آن شناسایی شود و بعد از آن به موجب قانون، قدرت در نهادهای مختلف حکومتی به نحو مطلوبی تقسیم گردد.^{۱۱} یا پلیبیوس^{۱۲} معتقد است نهادهای حاکم در روم و اسپارتا نمونه‌های موفق حکمرانی هستند؛ زیرا که در هر یک از این حکومت‌ها نهادها بین اشخاص مختلف به نحوی تنظیم شده بود که مانع از برتری گروهی بر سایر گروه‌ها می‌شد.^{۱۳}

^۹Kenneth J Arrow, *Social Choice and Individual Values*. (New Haven: Yale University Press, 1963), 38; Peter c Fishburn, *The theory of social choice*. (Princeton: Princeton university press, 1972), 49; David j Mayson, *The Idea of Social choice*. (London: The Macmillan press, 1974), 64.

^{۱۰} Amartya Sen, "The Informational Basis of Social Choice". In *handbook of social choice and welfare*, edited by Arrow, Kenneth J, Sen, Amartya and Suzumura, Kotaro, (Amsterdam: North Holland, 2011), 38.

۱۱ ارسطو، سیاست. ترجمه حمید عنایت. (تهران: چاپخانه سپهر، ۱۳۶۴)؛ ۱۸۷.

^{۱۲} Polybius

^{۱۳} Kursat Cinar & Meral Ugur Cinar, "Building Democracy to Last: The Turkish Experience in Comparative Perspective". (*Mediterranean Politics*, 20, 3 (2018), 342–363. DOI:10.1080/13629395.2015.1042246), 2.

تطور و تکامل این اندیشه در قرن ۱۸ در اندیشه‌های متسکیو مشاهده می‌شود. به باور متسکیو در راستای عدم تمرکز قدرت در یک فرد یا نهاد می‌بایست قدرت سیاسی در جوامع به گونه‌ای تقسیم شود که قدرت بتواند قدرت را مهار نماید و از این طریق حکومت‌های میانه‌روی تشکیل شود که در آن‌ها آزادی‌های فردی و اجتماعی شهروندان تضمین گردد.^{۱۴} علاوه بر متسکیو، سایر محققین و اندیشمندان نیز در خصوص ضرورت تقسیم قدرت و تفکیک قوا قلم‌فرسایی کرده‌اند مثلاً مدیسون نیز اشاره می‌کند که تفکیک قوا باید به نحوی باشد که هریک از قوا اختیار و قدرت خاص خود را داشته باشد و همچنین میان قوای مختلف کمترین وابستگی وجود داشته باشد که از این طریق بتوان آزادی شهروندان را حفظ نمود؛^{۱۵} اما تجربه تاریخی نشان داد که تفکیک قوای مطلق نمی‌تواند منجر به عدم تمرکز قدرت در دست یک فرد یا یک نهاد شود. در برخی کشورها علی‌رغم تفکیک قوا، به مرور زمان یک قوه بر سایر قوا برتری می‌یابد و عملاً قدرت تنها در اختیار همان قوه خواهد بود. در این شرایط سایر قوا دارای اراده‌ای مستقل نیستند و خواست و اراده آنان تابع خواست و اراده قوه برتر است. از این رو در کنار اندیشه تفکیک قوا مفهومی تحت عنوان نظارت و توازن مطرح شد. طبق این مفهوم قدرت قوای مختلف باید در سطحی باشد که منجر به برتری یک قوه بر دیگر قوا نشود و در صورت برتری طلبی یک قوه، قدرت او توسط سایر قوا خنثی و تعدیل شود.^{۱۶} البته این موضوع به معنای یکسان بودن و همانندی امکانات قوای مختلف با یک دیگر نیست بلکه تدبیری است که قوا با ابزارهای خود بتوانند قدرت سایر قوا را متعادل نمایند و از برتری جویی یک قوه بر دیگران جلوگیری کنند.^{۱۷}

مفهوم نظارت و توازن را می‌توان مکمل نظریه تفکیک قوا دانست. تفکیک قوا بدون مفهوم نظارت و توازن نمی‌تواند به هدف تقسیم قدرت و عدم انحصار قدرت در یک شخص یا نهاد برسد.^{۱۸} در نظر برخی محققان علت شکست برخی نظام‌های دموکراتیک جدید عدم استفاده از مفهوم نظارت و توازن به نحو صحیح در نظام‌های حقوق اساسی آن کشورهاست. در این کشورها علی‌رغم ساختار به ظاهر دموکراتیک، عدم اعمال نظارت و توازن منجر به برتری یک قوه بر سایر قوا شده است و تفکیک قوا که با هدف تقسیم قدرت در آن کشورها به کار گرفته شده است، نتوانسته به هدف خود برسد. در این کشورها در ابتدا به صورت آزادانه انتخابات انجام می‌شود؛ اما به مرور به علت این که قدرت اجرایی در اختیار یک فرد یا یک گروه قرار دارد و سایر قوا نیز ابزاری جهت کنترل قدرت آن قوه را ندارند، حاکمان با ذکر دلایل مختلف از برگزاری انتخابات آزاد خودداری می‌کنند

^{۱۴} بیژن عباسی (لاهیجی). مبانی حقوق اساسی. (تهران: جنگل، ۱۳۹۴)، ۱۱۵.

^{۱۵} Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist*, (Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2005), 280.

^{۱۶} الیاسی، پیشین، ۱۴۷؛ احمد اسدیان. تحولات تفکیک قوا نگرشی بر تغییرات مهندسی قدرت سیاسی. (تهران: مجده، ۱۳۹۵)، ۲۱۵؛ غمامی، سید محمد مهدی، «تفکیک قوا: مفهوم و شیوه‌های اجرایی» (گواه، ۱۰ (۱۳۸۶)، ۹۷-۱۰۴)، ۹۹.

^{۱۷} ماهان رضوی. «رویکرد سیستمی به استقلال قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». (پایان نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۷)، ۴۴؛ ابوالفضل قاضی، «شان نزول تعادل قوا و نزول شان آن»، (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۵ (۱۳۵۰)، ۷۳-۱۰۸)، ۷۳.

^{۱۸} مهدی پورحسین، «مهار قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، (مجله حکومت اسلامی، ۳۳ (۱۳۸۳)، ۱۴۱-۱۷۵)، ۱۴۹؛ حسن گروسی، بابک باصری، «تحلیل ساختاری- کارکردی نظام‌های تقنینی تک مجلسی و دو مجلسی؛ جهت توجیهی و نگاه انتقادی»، (نشریه دانش حقوق عمومی، ۸ (۱۳۹۸)، ۴۷-۶۸)، ۵۲.

و بر این اساس سالیان دراز بر کشور حکومت می‌کنند و خواست و اراده خود را بر خواست و اراده سایر شهروندان تحمیل می‌نمایند.^{۱۹} فقدان یک سیستم نظارت و توازن مناسب ممکن است نظام سیاسی یک کشور را به یک نظام دیکتاتوری اکثریت تبدیل نماید که در آن حقوق اقلیت‌ها به شکل گسترده‌تری نقض یا محدود شود.^{۲۰} در نهایت می‌توان گفت در راستای جلوگیری از ایجاد حکومت‌های غیردموکراتیک و تمرکز قدرت در یک فرد یا نهاد، به‌کارگیری دو مفهوم تفکیک قوا و نظارت و توازن در کنار هم در نظام حقوق اساسی کشورها ضروری است. زیرا که تفکیک قوا بدون وجود ابزارهای محدودکننده قدرت قوای مختلف منجر به برتری یک قوه بر سایر قوا می‌شود که این امر ما را از عدم انحصار قدرت و حاکمیت خواست و اراده شهروندان بر سرنوشت خود دور می‌نماید.

۳-۱) مفهوم نظارت و توازن:

مفهوم نظارت و توازن در قوانین اساسی کشورهای مختلف، به معنای نظارت و کنترل اقدامات قوای مختلف توسط قوای هم‌عرض آنان است. اجرای مفهوم نظارت و توازن به نحوی است که هریک از قوا با در اختیار داشتن ابزارهای قانونی، امکان جلوگیری انجام برخی اقدامات توسط سایر قوا را خواهد داشت. بر این اساس این نظارت، نظارتی برون‌قوه‌ای است. در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف، نظارت درون‌قوه‌ای جهت حُسن انجام وظایف مجموعه‌های زیر نظر قوا و کارکنان آنان انجام می‌شود؛ اما در نظارت درون‌قوه‌ای علی‌رغم وجود برخی مزایا، به دلیل این که مسئول و ناظر در یک قوه هستند، همچنان احتمال سوءاستفاده یا اهمال‌کاری در نظارت وجود دارد. از این رو نمی‌توان به صورت کامل به نظارت درون‌قوه‌ای متکی بود؛ زیرا که در نظارت درون‌قوه‌ای یکسان‌بودن نهاد مجری و نهاد ناظر منجر به اختلال در انجام مسئولیت‌های هریک از این دو نهاد می‌شود. از یک سو مجری قانون به دلیل دخالت‌های ناظر دارای اختیارات کافی نیست و نمی‌تواند ابتکار عمل لازم در انجام مسئولیت‌های خود را داشته باشد و به همین علت، نمی‌توان مجری قانون را به صورت کامل مسئول اقدام انجام‌شده دانست. از سوی دیگر نیز ناظر به دلیل یکسان‌بودن با مجری نمی‌تواند به صورت دقیق به بازبینی اقدام مجری قانون بپردازد. از این رو ضرورت نظارت برون‌قوه‌ای احساس می‌شود.^{۲۱} نظارت برون‌قوه‌ای از اشکالات نظارت درون‌قوه‌ای مبری است و اعمال این نظارت در نهایت منجر به کنترل و توازن قدرت قوا و عدم برتری یک قوه بر سایر قوا می‌شود؛ اما برای رسیدن به این هدف لازم است حدود و چهارچوب‌های این نظارت توسط قانون مشخص شود. در قوانین کشورهای مختلف می‌بایست اولاً حدود و اختیارات مقام یا نهاد نظارتی مشخص شود و ثانیاً روش نظارت نیز به صورت کامل معین شود. در غیر این صورت نظارت قوای مختلف بر یکدیگر منجر به هرج و مرج در یک کشور خواهد شد.^{۲۲}

قوانین اساسی کشورهای مختلف با مشخص‌نمودن چهارچوب‌ها و حدود اختیارات قوا در نظارت بر یکدیگر، مفهوم نظارت و توازن را در حقوق اساسی کشورها پیش‌بینی می‌نمایند. در هر کشور به شکل خاص همان کشور، قوا با نظارت افقی بر یکدیگر با

¹⁹ Guillermo O'Donnell. "Horizontal accountability in new democracies", (*Journal of Democracy*, 9, 3 (1998), pp. 112-126. doi:10.1353/jod.1998.0051). 120.

²⁰ John Stuart Mill. *On Liberty and the Subjection of Women*, (New York: Penguin Books, 2007), 14.

۲۱ محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. (تهران: دراک، ۱۳۹۰)، ۱۶-۱۷.

ابزارهای مختلف نظیر وتوی تصمیمات، قدرت را در قوای مختلف تقسیم می‌نمایند و بین آنان به شکلی موازنه ایجاد می‌کنند به نحوی که این ساختار از تسلط یک گروه یا یک قوه بر سایر گروه‌های یا قوا و سوءاستفاده از قدرت و فساد جلوگیری نمایند.^{۲۳}

اعمال قدرت در چهارچوب قانون و با نظارت سایر قوا سبب می‌شود که تصمیمات دلبخواهی و تغییرات ناگهانی و بی‌ثباتی در سطح جامعه کاهش یابد. در این شرایط شهروندان می‌توانند با آرامش خاطر و بدون نگرانی از تغییر مکرر قوانین در جامعه حضور یابند و فعالیت نمایند.^{۲۴} علاوه بر این نظارت قوا بر هم و ایجاد تعادل و تناسب در اقدامات و وظایف هر یک از قوا منجر به هماهنگی قوا با یکدیگر خواهد شد. اگرچه که ممکن است نظارت قوا بر سایر قوا به دلیل لزوم ایجاد نهادهای نظارتی در هر یک از قوا منجر به افزایش هزینه‌های قوا شود؛ اما این نظارت و هماهنگی و به تبع آن کاهش فساد و جلوگیری از انجام اقدامات موازی توسط قوای مختلف در نهایت کاهش هزینه‌های قوا را در پی خواهد داشت.^{۲۵}

با وجود مزایای نظارت و توازن، نظارت قوای مختلف بر تصمیم‌گیری‌های یک قوه، فرایند تصویب قوانین و انجام اقدامات را پیچیده‌تر و دشوارتر می‌کند. قوای مختلف جهت تصمیم‌گیری خود باید نظرات و ترجیحات سایر قوا را نیز در نظر داشته باشند؛ زیرا در صورتی که تصمیمات یا اقدامات یک قوه نتواند نظر مساعد سایر قوا را تأمین نماید، با تو آن اقدام توسط سایر قوا روبه رو خواهد شد و امکان اجرای تصمیم وجود نخواهد داشت.^{۲۶} همین امر یکی از اصلی‌ترین معایب نظام نظارت و توازن را مشخص می‌کند و آن زمانی است که قوای مختلف نمی‌توانند در موضوعی خاص با یکدیگر به توافق برسند که در نتیجه این امر نظام‌های تصمیم‌گیری زمین‌گیر شده و توانایی حل مسائل کشور را نخواهند داشت و به عبارت دیگر نظارت و توازن می‌تواند منجر به بن‌بست سیاسی در کشورها شود.^{۲۷} به صورت خلاصه نظارت و توازن، «کنترل قدرت با قدرت است» پس در این راستا در کشورهای مختلف می‌بایست این امر به شکلی اعمال شود که بتواند به نحو مطلوب به اهداف خود برسد و تبدیل به ضد خود نشود.^{۲۸}

۲. اجرای نظام نظارت و توازن:

در مبحث قبل، مشخص شد که به‌کارگیری نظام نظارت و توازن در کنار مفهوم تفکیک قوا، جهت جلوگیری از عدم انحصار قدرت در یک شخص یا نهاد ضروری و لازم است و بدون این مفهوم بعد از گذشت مدتی، تفکیک قوا کارایی خود را از دست داده و به ضد خود بدل می‌شود. مفهوم نظارت و توازن اگرچه که در راستای جلوگیری از تمرکز قدرت مطرح شده است؛ اما باید در

^{۲۳}سید جهانگیر بیداردل، «بررسی تطبیقی اختیارات فوق العاده مقامات عالی حکومتی در نظام‌های ایران، فرانسه و مصر»، (پایان نامه کارشناسی ارشد، قم؛ مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۲)، ۲۴؛

M. Elizabeth Magill. "The Real Separation in Separation of Powers Law." (*Virginia Law Review*, 86, 6 (2000), 1127-1198. <https://doi.org/10.2307/1073943>). 1149.

^{۲۴}Tiberiu Dragu, Xiaochen Fan and James Kuklinski. "Designing Checks and Balances". (*Quarterly Journal of Political Science*, 9, 1 (2014): 45-86. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00013022>), 52.

۲۵، ۲۶-۲۸.

^{۲۶} Dragu, Fan and Kuklinski, op. cit, 46.

^{۲۷} Cooter & Gilbert, op. cit, 87.

۲۸، ۲۱.

چهارچوبی اعمال شود که تبدیل به ضد خود نشود. از این رو در این مبحث در تلاشیم که ابتدا با ذکر یک مثال فرضی نشان دهیم که نظارت و توازن در فرایند تصویب قانون چه تأثیری دارد و سپس به تحلیل و بررسی این موضوع با ذکر مثال از نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا بپردازیم.

(۲،۱) مدل‌سازی تأثیر نظام نظارت و توازن بر نحوه تصویب و اجرای قانون:

در رژیم‌هایی که نظام نظارت و توازن در حقوق اساسی آنان وجود دارد، طرح موضوع تفکیک مطلق قوا به صورت کامل بی‌معنا خواهد بود؛ زیرا در این‌گونه رژیم‌ها، میان قوا مخصوصاً قوه مجریه و مقننه ارتباط نسبی برقرار است و هریک از قوا بر دیگران تأثیر و تأثر دارد. از این رو قوه مجریه در تصویب قوانین مختلف در پارلمان، اثرگذار است و قوه مقننه نیز بر برخی اقدامات قوه مجریه نظارت و کنترل دارد. برای مثال، در نظام حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور در پیام سالانه خود به کنگره خط‌مشی قانون‌گذاری را مشخص می‌نماید و می‌تواند تصویب برخی قوانین را بلاواسطه از کنگره درخواست نماید. علاوه بر این در صورتی که قانونی مخالف با نظرات رئیس‌جمهور تصویب شود، رئیس‌جمهور می‌تواند با وتوی قوانین، آن را ملغی و بی‌اثر نماید.^{۲۹} پس در هنگام تصویب قوانین، قانون‌گذاران ایالات متحده آمریکا می‌بایست به ترجیحات و نظرات قوه مجریه و رئیس‌جمهور توجه نمایند و آن را در قوانین خود اعمال کنند. زیرا در صورتی که قانونی بدون تأمین نظر قوه مجریه تصویب شود، رئیس‌جمهور می‌تواند آن را وتو نماید. پس از وتوی رئیس‌جمهور، صرفاً با رأی دو سوم اعضای کنگره امکان اجرای آن قانون در ایالات متحده آمریکا وجود دارد. در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا به ندرت اتفاق می‌افتد که پس از وتوی رئیس‌جمهور، دو سوم اعضای کنگره به تصویب قانونی رأی دهند. از این رو قانون‌گذار ایالات متحده آمریکا به صورت عملی و در جهت جلوگیری از وتوی قوانین، در هنگام تصویب قانون به خواست قوه مجریه توجه می‌نماید و نظر آن قوه در فرایند تصویب قانون مؤثر خواهد بود.

حال در جهت توضیح این موضوع، تلاش می‌کنیم با یک مثال فرضی، فرایند تصویب قانون در شرایط مختلف را نشان دهیم.

الف: تصور نمایید که در کشور الف، ساختار و فرایند تصویب بودجه به شرح زیر است:

۱. قوه مقننه در آن کشور یک مجلسی است.

۲. قوه مجریه صرفاً بودجه را به پارلمان پیشنهاد می‌دهد.

۳. پارلمان حق تصویب، اصلاح یا رد بودجه پیشنهادی را دارد.

حال در این کشور، قانون تخصیص بودجه جهت تجهیز و بهسازی جاده‌ای در حال بحث و بررسی است. دامنه و محدوده پیشنهادهای مطرح شده شامل تخصیص صفر (۰) واحد اعتبار تا سی (۳۰) واحد اعتبار می‌شود.^{۳۰}

۲۹ قاضی، ۱۳۷۰، پیشین، ۵۷۷-۵۷۸؛ هدیه سادات میرترابی، احسان آقامحمدآقایی. «واکاوی جایگاه حقوقی مقامات عالی در قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران و ایالات متحده آمریکا» (مجله دستاوردهای نوین حقوق عمومی، ۲، ۵ (۱۴۰۲)، ۱-۲۱)، ۶-۸.

۳۰ در مثال ذکر شده برای تسهیل توضیح مطلب، قوای مختلف به عنوان یک شخص واحد در نظر گرفته شده است و هنگامی که صحبت از ترجیحات یک قوه می‌شود منظور مصوبه آن قوه است، پس بحث و بررسی درون قوه است.

همچنین در این موضوع به انگیزه قوا برای تخصیص بودجه توجهی نمی‌شود و صرفاً به برآیند نهایی تصمیمات یک قوه توجه می‌گردد.

در این شرایط، قوه مجریه بودجه پیشنهادی خود را به مجلس نمایندگان تقدیم می‌کند و در قوه مقننه ترجیحات و تصمیمات اکثریت نمایندگان به شرح زیر است: (نمودار ۱)

۱. بهترین شرایط برای تأمین نظرات و خواست قوه مقننه این است که ۵ واحد اعتبار جهت تجهیز و بهسازی جاده‌ای اختصاص داده شود.
 ۲. در صورت عدم امکان تخصیص ۵ واحد، محدوده اعتبار قابل قبول برای قوه مقننه تخصیص ۱ تا ۱۰ واحد اعتبار است. به عبارت دیگر تخصیص ۱ تا ۱۰ واحد اعتبار را به عدم تخصیص هیچ اعتباری ترجیح می‌دهد. همچنین تخصیص هر اعتبار نزدیک به ۵ واحد را بر اعتبار دور از آن ترجیح می‌دهند. مثلاً تخصیص ۶ واحد اعتبار را بر ۷ واحد ترجیح می‌دهد یا تخصیص ۴ واحد اعتبار را مرجح بر تخصیص ۳ واحد اعتبار می‌داند.^{۳۱}
- در این شرایط نمایندگان مجلس دارای اختیارات کامل هستند و می‌توانند بدون توجه به نظرات سایر قوا جهت تجهیز و بهسازی جاده هر میزان اعتبار اختصاص دهند یا اصلاً هیچ اعتباری تخصیص ندهند؛ اما در نهایت بر اساس نظر نمایندگان مجلس ۵ واحد اعتبار به تجهیز و بهسازی جاده‌ای اختصاص می‌یابد.

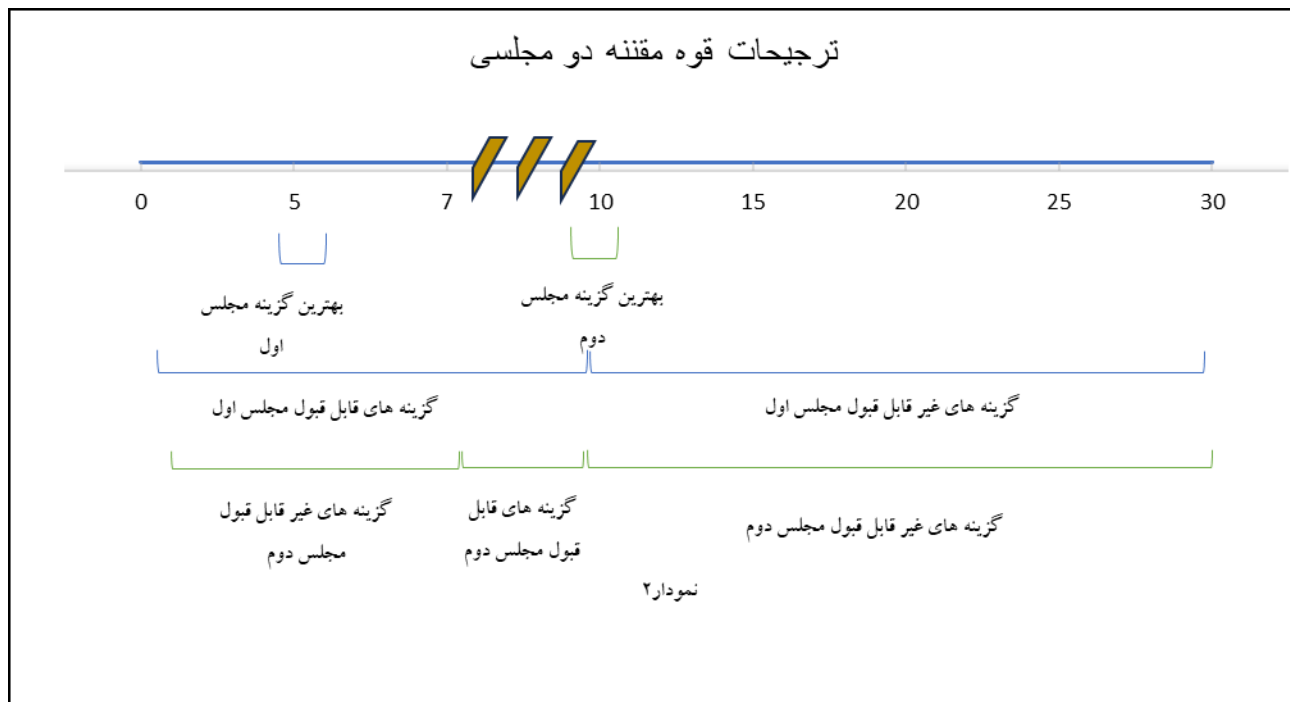


ب: حال تصور کنید در این کشور، فرایند تصویب قانون کمی پیچیده‌تر شده و قوه مقننه شامل دو مجلس نمایندگان و سنا می‌شود. در این کشور یک قانون پس از تأیید و تصویب هر دو مجلس، لازم‌الاجرا می‌گردد. حال نمایندگان مجلس اول در مصوبه خود دارای اختیار تام نیستند؛ بلکه در عمل باید به خواست و نظر نمایندگان مجلس سنا نیز توجه کنند؛ زیرا که در صورت تصویب قانون بر خلاف نظر مجلس سنا، این قانون در مجلس سنا تصویب نخواهد شد.

با توجه به این توضیحات، ترجیحات و نظرات مجلس سنا به شرح زیر است: (نمودار ۲)

³¹ Cooter & Gilbert, op. cit, 83.

۱. بهترین شرایط برای تأمین نظرات و خواست مجلس دوم این است که ۱۰ واحد اعتبار جهت تجهیز و بهسازی جاده‌ای اختصاص داده شود.
۲. در صورت عدم امکان تخصیص ۱۰ واحد، محدوده اعتبار قابل قبول برای مجلس دوم تخصیص ۷ تا ۱۰ واحد اعتبار است. به عبارت دیگر تخصیص ۷ تا ۱۰ واحد اعتبار را به عدم تخصیص هیچ اعتباری ترجیح می‌دهد. همچنین تخصیص هر اعتبار نزدیک به ۷ واحد را بر اعتبار دور از آن ترجیح می‌دهند. مثلاً تخصیص ۹ واحد اعتبار را بر ۸ واحد ترجیح می‌دهد.^{۳۲}



در این شرایط تصویب قانون سخت‌تر شده، یک مجلس به‌تنهایی نمی‌تواند خواست و اراده خود را به قانون تبدیل نماید. بلکه جهت تصویب قانون باید با مجلس دیگر مذاکره و چانه‌زنی کند. بهترین گزینه مجلس اول تخصیص ۵ واحد اعتبار و بهترین گزینه مجلس دوم تخصیص ۱۰ واحد اعتبار است. از این رو با توجه به این که مجلس دوم تخصیص ۵ تا ۷ واحد اعتبار را نمی‌پذیرد. پس دو مجلس در محدوده تخصیص ۷ تا ۱۰ واحد اعتبار با یکدیگر چانه‌زنی می‌کنند و در نهایت بنا به شرایط و قدرت هر مجلس بین ۷ تا ۱۰ واحد اعتبار به تجهیز و بهسازی جاده‌ها تخصیص خواهد یافت.

ج: در شکل سوم تصور کنید که در این کشور، رئیس‌جمهور نیز دارای حق وتو است و می‌تواند قوانین مصوب هر دو مجلس را وتو نماید. علاوه بر این، پس از وتوی رئیس‌جمهور، امکان تصویب مجدد قوانین وجود نخواهد داشت. در این شرایط می‌بایست نمایندگان هر دو مجلس در هنگام تصویب قانون به خواست قوه مجریه نیز توجه نمایند؛ زیرا که در صورت عدم توجه به نظرات قوه مجریه در بودجه پیشنهادی، آن بودجه با وتوی رئیس‌جمهور روبه‌رو شده و تصویب نخواهد شد. حال در این کشور ترجیحات و تصمیمات قوه مجریه به شرح زیر است: (نمودار ۳)

³² Ibid, 84-85.

۱. بهترین شرایط برای تأمین نظرات و خواست قوه مجریه این است که ۱۵ واحد اعتبار جهت تجهیز و بهسازی جاده‌ای اختصاص داده شود.

۲. در صورت عدم امکان تخصیص ۱۵ واحد، محدوده اعتبار قابل قبول برای قوه مجریه تخصیص ۱۰ تا ۳۰ واحد اعتبار است. به بیانی دیگر تخصیص ۱۰ تا ۳۰ واحد اعتبار را بر عدم تصویب قانون و عدم تخصیص اعتبار ترجیح می‌دهد. همچنین تخصیص هر اعتبار نزدیک به ۱۵ واحد را بر اعتبار دور از آن ترجیح می‌دهد. مثلاً تخصیص ۱۶ واحد اعتبار را بر ۱۷ واحد ترجیح می‌دهد یا تخصیص ۱۴ واحد اعتبار را مرجح بر تخصیص ۱۳ واحد اعتبار می‌داند.^{۳۳}



در این شرایط تصویب قانون سخت‌تر و گزینه‌ها و دامنه اختیارات هر قوه محدودتر شده است. در این کشور، جهت تصویب قانون می‌بایست بین هر دو مجلس و قوه مجریه هماهنگی وجود داشته باشد؛ زیرا در صورتی که قانون برخلاف خواست یکی از قوا باشد، تصویب نخواهد شد. در این فرض تنها گزینه قابل قبول هر دو مجلس و قوه مجریه تخصیص ۱۰ واحد اعتبار است و هر تخصیص اعتبار کمتر یا بیشتر از ۱۰ واحد با مخالفت یکی از قوا روبه‌رو خواهد شد.^{۳۴}

در مثال مذکور، فرضی بیان شد که مطابق با آن بین قوای مختلف حداقل در خصوص یک گزینه اتفاق نظر وجود دارد و با این وجود نشان داده شد که افزودن نهادهای ناظر در یک رژیم سیاسی و لزوم توجه به نظر آنان در هنگام تصویب یا اصلاح قوانین، در عمل منجر به پیچیده‌شدن فرایند تصویب یا اصلاح قانون و افزایش ثبات و پایداری قوانین می‌شود؛ زیرا که هریک از این

³³ Ibid, 83-84.

³⁴ Ibid, 84.

نهادهای دارای ترجیحات و نظرات خاص خود هستند و دخالت هریک از آنان در تصویب قوانین، عملاً باعث کاهش دامنه اختیار قوه مقننه جهت تصویب قوانین می‌شود. این امر همان‌طور که گفته شد از نظر افزایش ثبات قوانین و کاهش احتمال سوءاستفاده از قدرت مطلوب است؛ اما آیا افزایش نظارت‌ها و اختیارات همیشه ما را به هدف اصلی تفکیک قوا و نظارت و توازن که همان کاهش استبداد در جامعه است نزدیک می‌کند؟

۲-۲) نقض دموکراسی با اعمال نظام نظارت و توازن در تصویب و اجرای قانون:

مفهوم تفکیک قوا جهت جلوگیری از ایجاد خودکامگی و انحصار قدرت در یک شخص یا یک نهاد مطرح شده است و با توجه به این که اعمال مفهوم تفکیک قوا به تنهایی ممکن است منجر به برتری یک قوه بر سایر قوا شود، مفهوم تفکیک قوا با مفهوم نظارت و توازن تکمیل شد. حال به سؤال اصلی این مقاله بر می‌گردیم آیا مفهوم نظارت و توازن در هر شرایطی مطلوب است؟ آیا افزایش تأثیر قوا بر یکدیگر ما را به هدف اصلی تفکیک قوا و عدم انحصار و عدم تصویب و اجرای قانون بنا به نظر یک شخص یا یک گروه نزدیک‌تر می‌کند یا نه؟ برای پاسخ به این سؤال به مثال بخش پیشین توجه نمایید. افزایش نهادهای مؤثر در قانون‌گذاری، از یک طرف به دلیل بررسی بیشتر قوانین منجر به پختگی بیشتر قوانین و عدم امکان سوءاستفاده یک قوه از قدرت خود در تصویب یا اصلاح قوانین می‌شود. اما از طرف دیگر این امر اصلاح قوانین را نیز بسیار دشوار می‌کند. سخت‌بودن اصلاح قوانین به‌خودی‌خود امری مذموم نیست و اتفاقاً از تغییرات سریع و دلبخواهی جلوگیری می‌کند. با این وجود دشواربودن فرایند اصلاح قانون همیشه مطلوب نیست و ممکن است موجب برتری خواست و اراده یک حزب یا یک قوه بر سایر قوا شود. به بیانی دیگر در شرایط بسیار نادر اما قابل‌تصور، ممکن است در یک مدت کوتاه تمامی ارکان قانون‌گذاری و اجرای قانون در یک کشور با اکثریت قابل‌قبولی از یک حزب واحد باشد. در این زمان فرصتی تاریخی برای آن حزب یا گروه سیاسی ایجاد می‌شود که بر اساس آن بتواند قوانینی را کاملاً مطابق با نظرات و ترجیحات حزب خود و بدون توجه به نظرات و ترجیحات سایر احزاب یا شهروندان تصویب نماید. در این شرایط خواست و اراده یک گروه تبدیل به قانون می‌شود و با سخت‌شدن فرایند اصلاح قانون، مفهوم نظارت و توازن برخلاف هدف اصلی خود منجر به حاکمیت خواست و اراده یک گروه سیاسی بر سایر شهروندان می‌شود. به این معنا که پس از تصویب قانون، به دلیل سخت‌بودن فرایند اصلاح قوانین، شهروندان مخالف قانون، حتی با تغییر ترکیب پارلمان و قوه مجریه عملاً تا مدت مدیدی نمی‌توانند قانون را اصلاح نمایند. زیرا که هرگونه پیشنهاد اصلاح قوانین با مخالفت حزب مذکور (که احتمالاً اکثریت یکی از قوا یا اکثریت قابل‌قبول جهت انجام اقداماتی نظیر آبستراکسیون یا فلیبستر^{۳۵} را دارد) روبه‌رو می‌شود و تصویب نخواهد شد. در واقع تا زمانی که حزب مقابل بتواند تمامی ارکان قدرت را با اکثریتی قاطع در دست بگیرد، امکان اصلاح قانون میسر نخواهد بود. از این‌رو می‌توان گفت نظریه تفکیک قوا و اعمال مفهوم نظارت و توازن، با سخت‌نمودن فرایند اصلاح قوانین در شرایطی منجر به حاکمیت خواست و اراده یک گروه سیاسی بر سایر شهروندان می‌شود به نحوی که سایر شهروندان جز در شرایط خاص و استثنایی امکان اصلاح قانون را نخواهند داشت.^{۳۶} در این رژیم‌های سیاسی اگرچه که بنا به ظاهر و ساختارهای سیاسی، حکومت‌های دموکراتیک وجود دارد؛ اما ساختار دموکراتیک در این کشورها منجر به برتری خواست و نظرات یک حزب بر سایر احزاب و شهروندان شده است که این خود از نظر ماهوی به معنای وجود نوعی

³⁵ filibuster

³⁶ Ibid, 87-88; Stephenson, Matthew C "Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation?" (*The Journal of Legal Studies*, 42, 2(2013), 331-368. <https://doi.org/10.1086/671055>), 262-263

حکومت غیردموکراتیک (بنا به تعریف مذکور در این مقاله) است. جهت توضیح بهتر این موضوع مثالی از نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا ذکر می‌شود.

ایالات متحده آمریکا یکی از اولین کشورهایی است که در آن نظام نظارت و توازن پیاده شده است و مفهوم نظارت و توازن کاملاً با ساختار سیاسی آمریکا عجین شده است.^{۳۷} تا حدی که برخی محققین معتقدند مفهوم نظارت و توازن مختص نظام حقوقی آمریکا بوده و به سختی می‌توان آن را بر سایر کشورها اعمال نمود.^{۳۸} (مرادخانی، ۱۳۹۳: ۸۳). به همین جهت به نظر می‌رسد که بررسی کارایی نظارت و توازن در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا بیش از سایر کشورها می‌تواند مزایا و معایب اعمال این مفهوم در نظام حقوقی و نهادهای سیاسی را نشان دهد. از این رو جهت بررسی دقیق‌تر موضوع، در ادامه قانون مالیات ایالات متحده آمریکا و اصلاحات آن مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

در یک تقسیم‌بندی کلی، مالیات در کشورهای مختلف به دو دسته تقسیم می‌شود: ۱. مالیات تناسبی به معنای مالیات با نرخ ثابت در تمامی سطوح درآمدی است و کاهش یا افزایش میزان درآمد تأثیری در کاهش یا افزایش درصد مالیات اخذشده از شهروندان ندارد. ۲. مالیات تصاعدی به این معنا که نرخ مالیات بر اساس میزان درآمد تغییر می‌کند و در صورت افزایش درآمد، درصد مالیات نیز افزوده خواهد شد.^{۳۹} در نرخ تصاعدی طبقه‌ای از شهروندان بر اساس سطوح درآمدی خود در یک طبقه قرار می‌گیرند و بر آن اساس از آنان مالیات اخذ می‌گردد. در این روش ممکن است برخی شهروندان اختلاف درآمد زیادی با یکدیگر نداشته باشند؛ اما به دلیل این که در سطوح درآمدی متفاوتی قرار می‌گیرند نرخ مالیات آنان به شدت تغییر کند. از این رو برای عادلانه‌تر شدن مالیات‌های تصاعدی، مالیات‌های تصاعدی طبقه‌ای مطرح شده است. نرخ تصاعدی طبقه‌ای به این معناست که سطوح درآمدی افراد و شرکت‌ها طبقه‌بندی شده و مالیات اشخاص تا هر طبقه به میزان همان طبقه تعیین می‌شود و نسبت به مازاد درآمد اشخاص نسبت به طبقه پایین‌تر، صرفاً مازاد درآمد ایشان نسبت به طبقه پیشین با نرخ طبقه بالاتر محاسبه می‌گردد.^{۴۰}

در نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا، مالیات شرکت‌ها و شهروندان بر اساس نرخ تصاعدی طبقه‌ای محاسبه می‌شود.^{۴۱} در این کشور تا سال ۱۹۹۳ نرخ مالیات شرکت‌ها ۳۸٪ و نرخ مالیات گروه‌های درآمدی بالا، ۳۱٪ بوده است؛ اما پس از این سال، میزان مالیات دریافتی از شرکت‌ها و شهروندان تغییر یافته است. در سال ۱۹۹۳ بیل کلینتون از حزب دموکرات آمریکا به عنوان چهل و دومین رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا سوگند یاد کرد و دوره ریاست‌جمهوری خود را آغاز نمود. هم‌زمان با دوره ریاست‌جمهوری بیل کلینتون، اکثریت قاطع نمایندگان صد و سومین دوره هر دو مجلس سنا و نمایندگان آمریکا از حزب دموکرات بودند. در این شرایط فرصتی تاریخی برای حزب دموکرات ایجاد شده بود که از این طریق بتواند لویج و قوانین مدنظر خود را بدون توجه به خواست و نظرات حزب مقابل تصویب نماید.^{۴۲} در ابتدای شروع به کار قوه مجریه در سال ۱۹۹۳، بیل

³⁷ Alder, op. cit, 81.

³⁸ فردین مرادخانی، «نقدی بر ادعای وجود مفهوم نظارت و تعادل در قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی؛ نظارت و تعادل به مثابه کژتابی نظری»، (نشریه شهر قانون، ۱۱ (۱۳۹۳)، ۸۲-۸۴)، ۸۳.
³⁹ ولی رستمی. حقوق مالیه عمومی. (تهران: میزان، ۱۴۰۲)، ۱۲۸-۱۲۹.

⁴⁰ همان، ۲۰۶.

⁴¹ Romain D Huret, *American Tax Resisters*. (Massachusetts: Harvard University Press, 2014), 5.

⁴² Hayasaki, Seito. "The Unlikely Heroes of Progressive Taxation: CEOs' Support for Bill Clinton's Tax Increase Package in 1993". *Journal of Policy History*, 35, 2 (2023), 219-253. <https://muse.jhu.edu/article/884216>, 221.

کلینتون با بحران‌های مالی شدیدی رو به رو بود. از این رو ذیل برنامه بودجه پیشنهادی خود، اصلاحات مالیاتی گسترده‌ای را را برای جبران کاهش کسری بودجه پیشنهاد نمود. طبق این برنامه مالیات شرکت‌ها از ۳۴٪ براساس سطح درآمدی شرکت به ۳۵٪ و ۳۸٪ افزایش یافت. علاوه بر این بر اساس این برنامه، مالیات درآمدی شهروندان در سطوح درآمدی بالا از ۳۱٪ به ۳۹٫۶٪ افزایش می‌یافت. این برنامه اگرچه که با هدف جبران کسری بوجه و تقویت اقتصاد در بلندمدت طراحی شده بود؛ اما بیل کلینتون به دلیل افزایش مالیات‌ها در این برنامه با چالش‌های سیاسی قابل توجهی مواجه شد. افزایش مالیات ثروتمندان چالش بزرگی بود که بیل کلینتون با آن رو به رو شده بود؛ اما او در جهت رسیدن به اهداف خود ناچار به پیگیری تصویب و اجرای قانون بود.^{۴۳}

پس از طرح این برنامه توسط کلینتون بحث و تبادل نظر میان شهروندان و احزاب سیاسی آمریکا آغاز شد. از یک طرف دموکرات‌ها این موضوع را جهت جبران کسری بودجه مناسب می‌دانستند و از طرف دیگر جمهوری‌خواهان با افزایش مالیات‌ها به شدت مخالف بودند. پس از طرح این موضوع در مجلس نمایندگان و سنای آمریکا با توجه به این که اکثریت مطلق مجلس نمایندگان از حزب دموکرات بودند، موضوع به سرعت در مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا تحت عنوان قانون تطبیق همه‌جانبه بودجه،^{۴۴} تصویب شد. در مجلس سنا نیز علی‌رغم مخالفت شدید حزب جمهوری‌خواه با قانون مذکور و تلاش برای به‌کارگیری شیوه‌هایی مانند اعمال فلیستر در جهت عدم تصویب قانون؛ در نهایت قانون مذکور با تساوی ۵۰ نماینده موافق تصویب قانون و ۵۰ نماینده مخالف آن روبه رو شد و با توجه به تساوی آرا در سنا، قانون با رأی رییس مجلس سنا تصویب گردید. در آخرین مرحله نیز در ۱۰ اگوست ۱۹۹۳ بیل کلینتون قانون مذکور را امضا نمود و از آن تاریخ قانون اجرایی شد.^{۴۵}

نکته قابل توجه در خصوص قانون مذکور این است که قانون با مخالفت کم‌سابقه حزب جمهوری‌خواه در هر دو مجلس روبه‌رو شد. این مخالفت تا حدی بود که هیچ نماینده جمهوری‌خواهی در کنگره آمریکا به قانون مذکور رأی مثبت نداد و قانون صرفاً با تأیید دموکرات‌ها و با اکثریتی شکننده و رأی تعیین‌کننده رئیس مجلس سنا تصویب شد. بر اساس این آرا می‌توان گفت که قانون صرفاً بر اساس خواست و نظرات یک حزب سیاسی (دموکرات‌ها) و بدون توجه به خواست سایر احزاب و گروه‌های سیاسی تصویب شده است. به نحوی که حزب مقابل کاملاً مخالف تصویب قانون بوده است. این موضوع در ابتدا امری نگران‌کننده نیست؛ زیرا که این‌گونه تصور می‌شود که با توجه به رأی شکننده نمایندگان در هنگام تصویب قانون، در دوره‌های آتی کنگره با تغییری اندک در ترکیب کنگره ایالات متحده آمریکا قانون مذکور به راحتی قابل اصلاح است. حتی جان کاسیچ (رئیس حزب جمهوری‌خواه) در زمان تصویب قانون اعلام نمود اگرچه اکنون با وجود اکثریت حزب دموکرات در کنگره قانون مذکور تصویب شد؛ اما در سال آینده (انتخابات بعد مجلس نمایندگان و سنا) مجدداً قانون اصلاح می‌شود و به وضع سابق بر می‌گردد.^{۴۶} با وجود این که حزب جمهوری‌خواه به شدت پیگیر اصلاح قانون مالیات‌ها بود و آن را کاملاً مخالف اهداف و خواست خود می‌دانست؛ اما به دلیل فرایند پیچیده اصلاح قوانین در ایالات متحده آمریکا و لزوم کسب موافقت دو مجلس سنا و نمایندگان و رئیس‌جمهور در هنگام تصویب یا اصلاح قانون، حزب جمهوری‌خواه تا سال ۲۰۱۷ (حدود ۲۴ سال بعد) نتوانست قانون مذکور را به صورت کلی

⁴³ Harris, John F. *The Survivor: Bill Clinton in the White House*. (New York : Random House, 2006), 131-132.

⁴⁴ Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 available at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-103hr2264eh/pdf/BILLS-103hr2264eh.pdf> last seen December 6, 2024.

⁴⁵ Hayasaki, op. cit, 221,227

⁴⁶ M. Stephen Weatherford & Lorraine M McDonnell. "Clinton and the Economy: The Paradox of Policy Success and Political Mishap." *Political Science Quarterly*, 111, 3 (1996), 403-436. <https://doi.org/10.2307/2151969>, 427.

اصلاح نماید. در واقع می‌توان گفت از سال ۱۹۹۳ تا سال ۲۰۱۷ قانونی بر نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا حاکم بود که حدود نیمی از شهروندان با آن به شدت مخالف بودند.

در سال ۲۰۱۷ با انتخاب و شروع به کار دونالد ترامپ از حزب جمهوری‌خواه به عنوان چهل و پنجمین رییس‌جمهور ایالات متحده آمریکا، اکثریت قوه مقننه ایالات متحده آمریکا در اختیار حزب جمهوری‌خواه بود. از این رو پس از سال‌ها فرصت مناسبی جهت اصلاح قانون مالیات‌های ایالات متحده آمریکا ایجاد شد. پس با هدف کاهش مالیات شهروندان و شرکت‌ها و افزایش رقابت و تشویق به سرمایه‌گذاری قانون کاهش مالیات مشاغل تحت عنوان «قانون اصلاح عناوین دوم و پنجم قطعنامه همزمان در مورد بودجه برای سال مالی ۲۰۱۸»^{۴۷} تصویب و به امضای رییس‌جمهور ایالات متحده آمریکا رسید.^{۴۸}

این قانون تغییرات گسترده‌ای در نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا ایجاد کرد. بر اساس این قانون، مالیات شرکت‌ها از ۳۵٪ به ۲۱٪ کاهش یافت و مالیات سطوح درآمدی شهروندان در هر طبقه بین ۰ تا ۴ درصد کاهش یافت. این اصلاحات جدی‌ترین کاهش مالیات‌ها در سطح ایالات متحده آمریکا در طول تاریخ آن کشور بوده است.^{۴۹} نکته قابل توجه در خصوص قانون کاهش مالیات مشاغل این است که قانون مذکور با اکثریت ۲۲۴ در برابر ۲۰۱ نماینده در مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا و با اکثریت ۵۱ در برابر ۴۸ سناتور در مجلس سنا و صرفاً با رأی نمایندگان جمهوری‌خواه کنگره تصویب شده است. این قانون در هنگام تصویب با مخالفت جدی نمایندگان دموکرات روبه‌رو شده بود. به نحوی که هیچ نماینده دموکراتی در دو مجلس کنگره آمریکا به قانون مذکور رأی مثبت نداد.^{۵۰} از این رو می‌توان گفت در شرایطی که قوه مجریه و قوه مقننه در اختیار حزب جمهوری‌خواه بوده است، این حزب صرفاً بر اساس خواست و نظرات حزب خود، قانونی را تصویب کرده است که در آن به خواست حزب مقابل توجهی نشده است؛ اما آیا بر اساس قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، شهروندان منتقد قانون و حزب مخالف به راحتی می‌توانند با تغییر ترکیب کنگره قانون را اصلاح نمایند؟ به نظر می‌رسد با توجه به تجربه تاریخی اصلاح قانون مذکور بسیار دشوار باشد.

نتیجه‌گیری

مهار قدرت و حاکمیت مردم بر سرنوشت خود، بحثی تاریخی ولی زنده و پویاست. از یونان باستان تا امروز، متفکرین و نظریه‌پردازان مختلف تلاش کرده‌اند تا در راستای مهار قدرت و حفظ حقوق شهروندان روش‌های مختلفی را پیشنهاد دهند. یکی از مشهورترین این روش‌ها به‌کارگیری نظریه تفکیک قوا و تقسیم قدرت در نهادهای مختلف است. بر اساس این نظریه تمرکز قدرت در یک شخص یا یک نهاد علاوه بر ایجاد استبداد و فساد در حاکمان، موجب نقض حقوق شهروندان آن کشور نیز می‌شود. از این رو لازم است که قدرت بین نهادهای مختلف تقسیم شود و از این طریق قدرت مهار شود.

⁴⁷ Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the concurrent resolution on the budget for fiscal year 2018 , available at <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text> last seen December 6, 2024.

⁴⁸ William G Gale, Jeffrey L. Hoopes, and Kyle Pomerleau. "Sweeping Changes and an Uncertain Legacy: The Tax Cuts and Jobs Act of 2017." (*Journal of Economic Perspectives*, 38, 3(2024). 3–32. DOI: 10.1257/jep.38.3.3), 3,5.

⁴⁹ Gabriel Chodorow-Reich , Owen Zidar, and Eric Zwick. "Lessons from the Biggest Business Tax Cut in US History", (*Journal of Economic Perspectives*, 38, 3 (2024): 61–88. DOI: 10.1257/jep.38.3.61), 68

⁵⁰ Investopedia (2024). "What Is the Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)?" last seen December 6, 2024. Available at <https://www.investopedia.com/taxes/trumps-tax-reform-plan-explained/#citation-51>

با وجود طرح نظریه تفکیک قوا، تجربه تاریخی نشان داد تفکیک قوا به تنهایی کافی نیست. در برخی کشورها علی‌رغم وجود تفکیک قوا بین نهادهای مختلف سیاسی، پس از گذشت مدتی یکی از قوا توانسته است، با اعمال قدرت خود بر سایر قوا، آنان را تابع خود نماید. در این شرایط عملاً با فاصله از نظریه تفکیک قوا و تقسیم قدرت در نهادهای مختلف، قدرت در یک نهاد یا شخص متمرکز شده است. از این رو در کنار نظریه تفکیک قوا، مفهوم نظارت و توازن نیز مطرح شد. بر اساس این مفهوم هر یک از قوا در چهارچوب اختیارات قانونی، حق نظارت و کنترل اقدامات سایر قوا را خواهد داشت. مفهوم نظارت و توازن با پیش‌بینی امکان نظارت و کنترل متقابل قوا از برتری یک قوه نسبت به سایرین جلوگیری می‌نماید. کشورهای مختلف با استفاده از مفهوم نظارت و توازن توانسته‌اند، قدرت مهارناپذیر را تا حدی محدود و کنترل نمایند. در این کشورها معمولاً هر یک از احزاب سیاسی، اکثریت یکی از قوا را در اختیار دارند و از این طریق از برتری خواست و اراده یک حزب بر سایر احزاب جلوگیری می‌شود. با توجه به وجود سلايق و نظرات مختلف در هنگام تصویب قوانین، رسیدن به تفاهم جهت تصویب یا اصلاح قوانین بسیار دشوار و زمان‌بر خواهد بود. در نتیجه مفهوم نظارت و توازن علی‌رغم مزایای بسیار خود، منجر به کاهش سرعت تصویب یا اصلاح قوانین می‌شود. در نگاه اول کاهش سرعت اصلاح قوانین موجب جلوگیری از قوانین خودسرانه و پختگی بیشتر قوانین می‌شود؛ اما این موضوع همیشه مطلوب نیست. در موارد نادری ممکن است تمامی قوا در اختیار یک حزب قرار بگیرد به نحوی که احزاب مخالف حتی با اعمال آبستراکسیون یا فلیبستر، نتوانند مانع از تصویب قوانین شوند. در این شرایط حزب برتر می‌تواند بدون توجه به خواست و نظرات سایر احزاب و گروه‌ها، تمامی وعده‌های خود را به قانون تبدیل نماید. مشکل این موضوع جایی است که احزاب مخالف حتی در صورتی که اکثریت قوه مقننه را داشته باشند، به راحتی نمی‌توانند قانون مذکور را اصلاح نمایند؛ زیرا برای اصلاح قانون نیاز است که تمامی قوا با اکثریت قابل قبول در اختیار احزاب مخالف باشد تا از این طریق آنان بتوانند قانون مذکور را اصلاح نمایند. در غیر این صورت اصلاحات قانون با مخالفت یکی از قوا که در آن حزب تصویب‌کننده قانون اولیه دارای اکثریت است، روبه رو خواهد شد. حال می‌توان گفت، مفهوم نظارت و توازن به ضد خود بدل شده و منجر به برتری خواست و اراده یک حزب سیاسی بر خواست سایر احزاب سیاسی می‌شود. کما این که در مثال نظام مالیات ایالات متحده آمریکا نشان داده شد که قانونی که با اکثریت بسیار شکننده و بدون هیچ رأی موافقی از حزب جمهوری خواه تصویب شده بود، بعد از گذشت ۲۴ سال صرفاً در شرایطی که تمامی قوا در اختیار حزب جمهوری خواه بود، تغییر کرد. در این مدت قانونی بر نظام مالیات ایالات متحده آمریکا حاکم بوده است که تقریباً نیمی از مردم آمریکا با آن مخالف بودند. از این رو می‌توان گفت که مفهوم نظارت و توازن با دشوار نمودن فرایند اصلاح قوانین، منجر به برتری ناموجه خواست و اراده یک حزب نسبت به سایر شهروندان شده است که این امر مغایر هدف اصلی تفکیک قوا و نظارت و توازن است.

منابع:

۱. ارسطو، سیاست. چاپ چهارم. ترجمه حمید عنایت. تهران: چاپخانه سپهر، ۱۳۶۴.
۲. اسدیان، احمد. تحولات تفکیک قوا نگرشی بر تغییرات مهندسی قدرت سیاسی. چاپ سوم. تهران: مجد، ۱۳۹۵.
۳. الیاسی، مرتضی، «کنترل قدرت در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، ۱۶، ۱ (۱۳۹۰)، ۱۴۱-۱۶۸.
۴. بیداردل، سید جهانگیر. «بررسی تطبیقی اختیارات فوق العاده مقامات عالی حکومتی در نظام‌های ایران، فرانسه و مصر». پایان نامه کارشناسی ارشد، قم: مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۸۲.
۵. پورحسین، مهدی، «مهار قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، ۳۳ (۱۳۸۳)، ۱۴۱-۱۷۵.
۶. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. چاپ دوم. تهران: دراک، ۱۳۹۰.

۷. رستمی، ولی. حقوق مالیه عمومی. چاپ یازدهم. تهران: میزان، ۱۴۰۲
۸. رضوی، ماهان. «رویکرد سیستمی به استقلال قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». پایان نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۷.
۹. عباسی (لاهیجی)، بیژن. مبانی حقوق اساسی. چاپ چهارم. تهران: جنگل، ۱۳۹۴.
۱۰. علیلو، سهیلا. «الزامات تحقق ایده حکمرانی مطلوب در نظام تقنینی ایران در پرتو نظام نظارت و تعادل»، پایان نامه کارشناسی ارشد. تبریز: دانشگاه تبریز، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، ۱۳۹۶.
۱۱. غمامی، سید محمد مهدی، «تفکیک قوا: مفهوم و شیوه‌های اجرایی»، گواه، ۱۰ (۱۳۸۶)، ۹۷-۱۰۴.
۱۲. قاضی، ابوالفضل، چاپ دوم، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
۱۳. قاضی، ابوالفضل، «شان نزول تعادل قوا و نزول شان آن»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۵ (۱۳۵۰)، ۷۳-۱۰۸.
۱۴. کلسکو، جرج. چاپ نهم. تاریخ فلسفه سیاسی. ترجمه خشایار دیهیمی. جلد ۱. تهران: نشر نی، ۱۴۰۰.
۱۵. گروس، حسن، بابک باصری، «تحلیل ساختاری- کارکردی نظام‌های تقنینی تک مجلسی و دو مجلسی؛ جهت توجیهی و نگاه انتقادی»، نشریه دانش حقوق عمومی، ۸، ۲۶ (۱۳۹۸)، ۴۷-۶۸.
۱۶. مرادخانی، فردین، «نقدی بر ادعای وجود مفهوم نظارت و تعادل در قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی؛ نظارت و تعادل به مثابه کژتابی نظری»، نشریه شهر قانون، ۱۱ (۱۳۹۳)، ۸۲-۸۴.
۱۷. میرترابی، هدیه سادات، احسان آقامحمدآقایی. «واکاوی جایگاه حقوقی مقامات عالی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا»، مجله دستاوردهای نوین حقوق عمومی، ۲، ۵ (۱۴۰۲)، ۱-۲۱.
۱۸. هاشمی، سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ پانزدهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶.

19. Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. Third Edition. London: MACMILLAN PRESS LTD, 1999.
20. Arrow, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. 2nd edn. New Haven: Yale University Press, 1963.
21. Chodorow-Reich, Gabriel, Owen Zidar, and Eric Zwick. "Lessons from the Biggest Business Tax Cut in US History". *Journal of Economic Perspectives*, 38, 3 (2024): 61–88. DOI: 10.1257/jep.38.3.61
22. Cinar, Kursat & Meral Ugur Cinar. "Building Democracy to Last: The Turkish Experience in Comparative Perspective". *Mediterranean Politics*, 20, 3 (2018), 342–363. DOI:10.1080/13629395.2015.1042246
23. Cooter, Robert D and Michael D Gilbert. *Public law and economics*, New York, Oxford university press, 2022.
24. Dragu, Tiberiu, Xiaochen Fan and James Kuklinski. "Designing Checks and Balances". *Quarterly Journal of Political Science*, 9, 1 (2014): 45-86. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00013022> app
25. Fishburn, Peter c. *The theory of social choice*. Princeton: Princeton university press, 1972.
26. Gale, William G., Jeffrey L. Hoopes, and Kyle Pomerleau. "Sweeping Changes and an Uncertain Legacy: The Tax Cuts and Jobs Act of 2017." *Journal of Economic Perspectives*, 38, 3(2024). 3–32. DOI: 10.1257/jep.38.3.3
27. Hamilton, Alexander; James Madison and John Jay, *The Federalist*, Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2005.
28. Harris, John F. *The Survivor: Bill Clinton in the White House*. New York : Random House, 2006.
29. Hayasaki, Seito. "The Unlikely Heroes of Progressive Taxation: CEOs' Support for Bill Clinton's Tax Increase Package in 1993" *Journal of Policy History*, 35, 2 (2023), 219-253. <https://muse.jhu.edu/article/884216>.
30. Huret, Romain D. *American Tax Resisters*. Massachusetts: Harvard University Press, 2014.
31. Investopedia (2024). "What Is the Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)?" last seen December 6, 2024. Available at <https://www.investopedia.com/taxes/trumps-tax-reform-plan-explained/#citation-51>
32. Magill, M. Elizabeth. "The Real Separation in Separation of Powers Law." *Virginia Law Review*, 86, 6 (2000), 1127–1198. <https://doi.org/10.2307/1073943>
33. Mayson, David j. *The Idea of Social choice*. London: The Macmillan press, 1974.
34. Mill, John Stuart. *On Liberty and the Subjection of Women* New York: Penguin Books, 2007.
35. O'Donnell, Guillermo. "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy*, 9, 3 (1998), pp. 112–126. doi:10.1353/jod.1998.0051.
36. Sen, Amartya. "The Informational Basis of Social Choice". In *handbook of social choice and welfare*, edited by Arrow, Kenneth J, Sen, Amartya and Suzumura, Kotaro, volume 2. Amsterdam: North Holland, 2011.

37. Stephenson, Matthew C “Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation?” *The Journal of Legal Studies*, 42, 2(2013), 331–368. <https://doi.org/10.1086/671055>
38. Weatherford, M. Stephen, & Lorraine M McDonnell. “Clinton and the Economy: The Paradox of Policy Success and Political Mishap.” *Political Science Quarterly*, 111, 3 (1996), 403–436. <https://doi.org/10.2307/2151969>

Checks and Balances; An Analysis of the Widespread Application of the Concept of Checks and Balances as a Threat to Democracy

Abstract:

The sovereignty of people over their own destinies has been a fundamental concern of humanity throughout history. Various methods have been employed to achieve this goal, one of the most significant being the separation of powers, checks and balances and the distribution of authority among different political institutions. This principle ensures that different branches of government monitor one another and use legal mechanisms to prevent arbitrary actions by other branches. The question remains: can an extensive system of checks and balances achieve the ultimate goal of empowering people to govern their own destinies? In some cases, all branches of government may fall under the control of a single political party. This situation allows the ruling party to pass laws based solely on its own perspectives, without obstacles. At first glance, this may not seem problematic, as opposition parties could theoretically gain a majority in parliament and amend these laws. However, in practice, the checks and balances system complicates the process of reforming laws. Unless the opposing party secures a significant majority across all branches of government, it cannot effectively revise laws shaped by the ruling party's agenda. Thus, while the concept of checks and balances is designed to prevent arbitrary governance, it can inadvertently hinder democratic reform. By making legislative change more difficult, it may lead to the dominance of a single political party's will over the fate of all citizens, undermining the very principle of popular sovereignty it aims to protect.

Keywords: sovereignty of people, stability of laws, tyranny, separation of powers, checks and balances.