قضایی‌سازی سیاست در حوزه سلامت و بیمه‌های اجتماعی

مهدی فتحی‌زاده[۱]، سیدمحمد هاشمی[۲*]، ولی رستمی[۳]

[۱]دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
[۲]گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
[۳]گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

[*] **نویسنده مسئول:** سیدمحمد هاشمی، استاد تمام گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
پست الکترونیک: dr.sm.hashemi@yahoo.com

Citation: Fathizadeh M, Hashemi SM, Rostami V. Judiciary policy in the field of health and social insurance. Iran J Health Insur. 2020;3(2):145-7

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۵ تاریخ تصحیح: ۱۳۹۹/۳/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۴/۲۱ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۳۹۹/۶/۱۶

سردبیر محترم

امروزه اخذ تصمیم برای بسیاری از موضوع‌های تخصصی در آمریکا، کانادا و برخی دموکراسی‌های متکی بر قانون اساسی، نه در پارلمان یا دولت، بلکه در دیوان عالی و توسط ۹ تن از قضات اخذ می‌شود که از آن‌جمله می‌توان به تصمیم‌گیری در مورد سقط‌جنین، قائل شدن حقّ ازدواج برای هم‌جنس‌گرایان، تغییر قوانین ناظر بر بودجه خدمات درمانی، تأیید اصلاحات خدمات درمانی اوباما و... اشاره کرد. این در حالی است که نزدیک به ۲ قرن بود که دادگاه‌ها رسیدگی به مسائل و موضوع‌های مربوط به ساختار و فرایندهای دموکراتیک و تخصصی مانند امنیت، سلامت و آموزش را به منزله مسئله سیاسی[۱] خارج از صلاحیت قوه قضائیه تعریف می‌کردند. همچنین اخذ تصمیم در این زمینه را در ید انحصار نهادهای سیاسی-عمومی مانند پارلمان و هیئت دولت یا نهادهای سیاسی- تخصصی مانند کمیسیون‌های تخصصی مجلس، کمیته‌های تخصصی هیئت دولت، شوراهای عالی، انجمن‌های صنفی مثل نظام پزشکی و کانون وکلا می‌دانستند.

پس از آشکار شدن مشکلات این نهادها، کاسته‌شدن از منفعت عمومی و تبدیلِ منفعت عمومی به منفعت خصوصی، از دهه ۱۹۷۰ به بعد بسیاری از انحصارگری‌ها ترک خوردند و روزبه‌روز موضوع‌های بیشتری از حوزه صلاحیت نهادهای نمایندگی[۲] خارج شده و در دست نهادهای قضایی[۳] قرار گرفت. از آن زمان تا به امروز، تفکیک قوای قرن نوزدهمی شاهد تحولات زیادی بوده و سبک‌های جدیدی از حکم‌رانی و توزیع قدرت پا به عرصه حیات گذاشته است که تنظیم‌گری[۴] و قضایی‌سازی[۵] انواع متداول‌تر آن به‌شمار می‌روند.

اگرچه در گذشته در ایران نیز نهادهایی در زمینه تنظیم‌گری شکل گرفت، اما مشکل آن بود که به تسخیر یک ذی‌نفع درآمده بودند و راه نجات، خارج کردن این نهادهای واسط از انحصار و تسخیر بود. از سال ۱۳۸۹ و با تأسیس شورای‌عالی رقابت که نهادی فراقوه‌ای است، تلاش‌ها به‌منظور سامان‌دهی مجدد نهادهای تنظیم‌گر و خارج کردن آنها از تسخیر یک ذی‌نفع آغاز شد. برای تحقق این امر در بخش سلامت، لازم است ترکیب کمیسیون بهداشت مجلس و سازمان نظام پزشکی تغییر کرده و ذی‌نفعان مختلف از حق رأی برابر برخوردار شوند تا تصمیم‌های این نهادها فقط تأمین‌کننده منافع یک ذی‌نفع نباشد.

سیاست‌مدارانی که در موضوع قضایی‌سازی با حقوق تثبیت‌شده و بسط صلاحیت قضایی مخالف هستند، چنین استدلال می‌کنند که حقوق و آزادی‌ها توسط قانون‌گذاران منتخب که در قبال اَعمال خود به رأی‌دهندگان پاسخ‌گو هستند، بهتر محافظت می‌شود تا توسط قضات غیرمنتخب. واقعیت این است که نه پرسش‌گری مردم به مهار مقام‌های سیاسی منجر می‌شود و نه چارچوب قانون اساسی‌گرا، قضاتِ تشنه قدرت را مهار می‌کند؛ صرف وجود این دو به‌تنهایی نمی‌تواند به تضمین و توسعه حقوق و آزادی‌ها منجر شود.

برای تعریف چیستیِ قضایی‌سازیِ سیاست، نظرهای مختلفی ارائه شده است؛ مثلا از دیدگاه طرفداران کینز، قضایی‌سازیِ سیاست یعنی قضایی کردن امتیازهای اجرایی اصلی[۱]، اما مفهوم مقبول‌تر استفاده از روش‌های قضایی برای رسیدگی به معضلات سیاسی، سیاست‌های عمومی و اختلاف‌های سیاسی است.

قضایی‌سازی از قانون اساسی آغاز می‌شود و ضدّ اکثریت‌گرایی است، اما از طریق مکانیزم‌های قانون اساسی‌گرا و بازنگری قضایی به‌دنبال تضمین و توسعه حقوق و آزادی‌هاست. به‌عنوان مثال در کانادا و امریکا، قوه قضاییه مکرراً احکام سرنوشت‌سازی درباره موضوع‌های جدال‌برانگیز صادر می‌کند و روند روبه‌تزاید آن در پرونده‌های گوناگون نیز مشاهده می‌شود. قضایی‌سازی یعنی اتکای فزاینده به دادگاه‌ها و روش‌های قضایی برای حلّ معضل‌های مربوط به سلامت، بیمه و رفاه اجتماعی، اقلیت‌ها، آزادی مذهب، حریم خصوصی، مهاجرت و بسیاری حقوق دیگر که در اعلامیه و میثاقین حقوق بشر، مصادیق آن احصا شده است.

قضایی‌سازی سیاست، مختص جوامع دموکراتیک است و در جوامع غیردموکراتیک معنا ندارد؛ زیرا در جوامع دموکراتیک مقام‌های کشور از طریق انتخابات آزاد برگزیده می‌شوند. آنها برای کسب رأی و پیروزی در انتخابات تمایل پیدا می‌کنند تصمیم‌های عامه‌پسندی بگیرند که از عوارض دموکراسی محسوب می‌شود. قضایی‌سازی راه‌حلّی برای کاستن از عوارض برنامه‌ها و تصمیم‌های عامه‌پسند است که با تغییر نهاد، روش و معیار تصمیم‌گیری از سیاسی به حقوقی، عوارض حکم‌رانی‌های عامه‌گرا به حداقل تقلیل می‌یابد.

در تفسیر و تحلیلی دقیق‌تر، قضایی‌سازی سیاست عبارت است از اینکه برخی صلاحیت‌های اعمال عمومی نظیر تقنین، سیاست‌گذاری، مسائل مربوط به ساختار و فرایندهای دموکراتیک و صلاحیت‌های حکومتی به همراه برخی از صلاحیت‌های اعمال سیاسی مختص قوه مجریه که ریشه در قانون اساسی دارد و عمل سیاسی محسوب شده و به انحصار نهادها یا اشخاص مقرر در قانون اساسی درآمده و خارج از صلاحیت دادگاه قانون اساسی تعریف شده‌اند، به دادرس اساسی واگذار می‌شوند.

اینکه قضایی‌سازی چه تفاوتی با نظارت قضایی دارد بحث مفصلی است، اما آنچه ضروری می‌نماید استفاده از هر دو برای تحقق ارزش‌ها و آرمان‌های جوامع است و باید از هر دو آنها برای با هدف پیش‌گیری از فساد و کاهش خودسری استفاده شود. اشخاص حقیقی وقتی در جایگاه‌های حقوق عمومی قرار می‌گیرند، در صورت فقدان دستگاه نظارت و مهار قدرت‌مند، به سمت فساد و خودسری کشیده شده و به مشروعیت دولت و حزب حاکم آسیب می‌زنند.

از زمانی که دیوان‌عالی امریکا با شکل دادن دکترین مسئله سیاسی، به این امر که حقوق دموکراسی[۶] در قلمرو قوه قضاییهٔ پاسخگو و مستقل تعریف می‌شود، تحقق بخشید، سیاست‌مداران ناچار به پذیرش قوه قضائیه به‌عنوان رکن دیگر سیاست شدند و در مقام عمل، مشاهده کردند تصمیم‌هایی که به روش حقوقی و با سازوکار قضایی اخذ می‌شود به مراتب از مفسده کمتر و فایده بیشتری برای مردم برخوردار است. برهمین‌اساس قضایی‌سازی سیاست روزبه‌روز مورد استقبال سیاست‌مداران مختلف و کشورهای بیشتر قرار گرفت و در چند سال گذشته شاهد رشد فوق‌العاده در اتکا به دادگاه‌ها[۷] برای حل برخی از معضل‌ها، دعاوی و اختلاف‌های سیاسی که یک جامعه سیاسی می‌تواند با آن مواجه شود، هستیم؛ درواقع قضایی‌سازی، سیاست چالشی جدّی برای دکترین کلاسیک تفکیک قوا به‌شمار می‌رود و نوع جدیدی از تفکیک قوا و توزیع قدرت را درپی دارد[۲].

قضایی‌سازی سیاست در نیم قرن اخیر در ایالات‌متحده از چنان رشدی برخوردار شده که از معیار خط‌مشی‌گذاری[۸] به‌مراتب فراتر رفته و به ابرسیاست[۹] رسیده است؛ به‌گونه‌ای که در برخی مواقع از دیوان‌عالی خواسته می‌شود ضمن رسیدگی و حلّ و فصل مسائل اختلافی بین سیاسیون، به اخذ تصمیم برای موضوع‌هایی بپردازد که تا چندی پیش در انحصار نهادهای سیاسی بود.[۱۰] این مسائل بیشتر شامل موضوع‌هایی در زمینه سیاست‌های عمومی، امتیازهای اجرایی مثل مجوزهای اجرایی در حوزه برنامه‌ریزی اقتصاد کلان یا امنیت ملی، فرایندهای توسعه و ساخت‌وساز کشور و مبارزه بر سر آن، سیاست‌های عمومی، آموزش و پرورش، بهداشت و سلامت، مهاجرت و کار، فرایندها و پیامدهای انتخابات، محیط‌زیست، خصوصی‌سازی، مشروعیت رژیم، حقوق اداری و کار، حقوق عمومی اقتصادی، تأیید قضایی رژیم دگرگونی، مفهوم دیترویت دولت، ملت‌سازی، عدالت بازدارنده اساسی، عدالت کیفری، تضمین و توسعه حقوق و آزادی‌ها، نتایج انتخابات و... می‌شود[۲] که تمامی آنها در چارچوب مسائل قانون اساسی قرار دارند. این مسائل به‌گونه‌ای قالب‌بندی شده‌اند که باید توسط دادگاه و نه سیاست‌مداران و مردم حل‌وفصل شوند. در کشورهای دیگر هم در ۳ دهه اخیر، انتقال عمیق قدرت از نهادهای نمایندگی[۱۱] به نهادهای قضایی اعم از داخلی و فراملی انجام شده

کــه یکی از مظاهر اصلی آن، قضایی‌ســازی مربوط به حوزه تصمیم سیاســت‌مداران[۱۲] است؛ یعنی اســتفاده از رویه‌های قضایی[۱۳] برای حل‌وفصل معضل سیاســت‌های عمومی و اختلاف‌ها و مشاجره‌های سیاسی[۳].

با وجود اســتقبال بسیاری که از قضایی‌سازی سیاست شده، اما برخی از حوزه‌های سیاسی به‌سختی در مقابل آن مقاومت کرده‌اند. این حوزه‌های مقاومت بیشــتر راجع به امتیازهای مهم قانون‌گذاران و مدیران اجرایی اســت[۲] و برهمین‌اساس بدون حمایت ضمنی یا صریح بازیگران سیاسیِ با نفوذ، ادعای قضایی‌سازی محلی از اعراب ندارد؛ چه رســد به پایدار ماندن آن. هرچه نظام سیاسی ناکارآمدتر یا به بن‌بســت رسیده باشــد، احتمال وجود قدرت قضایی بی‌طرف کمتر است[۲].

از منظر سیاســت‌مداران طرفدار قضایی‌سازی، واگذاری مسائل بحث‌انگیز سیاسی به دادگاه‌ها می‌تواند مزایایی برای سیاست‌مداران داشته باشد که عبارتند از:

الف- ابزاری مؤثر برای جابه‌جا کردن مســئولیت‌ها و در نتیجه، کاهش مخاطراتی که سیاست‌مداران را تهدید می‌کند.

ب- دادن این امکان به سیاست‌مداران که از تصمیم‌های دشوار یا تصمیم‌هایی که هیچ بردی برای آنها متصور نیست، پرهیز کنند.

پ- پیشگیری از سقوط ائتلاف‌های دولتی به بن‌بست‌رسیده یا شکننده[۵].

هنگامــی که یک حــزب حاکم با اقبال عمومی مواجه نیســت، بــا حمایت از قوه قضائیــهٔ قدرتمند می‌تواند خــود را احیا کند[۴]. مخالفان و اپوزیســیون‌های سیاسی نیز به درجاتی به دنبال قضایی ســاختن سیاســت هســتند تا از این طریق و با طرح دادخواست و قرارهای صادره علیه سیاســت‌های دولت، مانع‌تراشــی کنند. البته گاهی اوقــات سیاســت‌مداران مخالف، برای دیده‌شــدن و افزایش حضورشان در رسانه‌ها، صرف‌نظر از نتیجه واقعی دادخواهی، به این روش متوسل می‌شوند[۲].

آنچه در قضایی‌سازیِ سلامت و بیمه‌های اجتماعی باید مدنظر قــرار گیرد، اخذ تصمیم به‌روش حقوقی و با اســتناد به هنجارهایی چون مکتب اســلام، قانون اساســی و اســناد حقوق بشری است که ضمن اعطای صلاحیت به دادگاه‌ها برای اخذ تصمیم، دامنه نظارت قضایــی را نیز گســترش داده و پیگــرد و مجــازات مقاماتی که در مجلس، هیئت‌دولت، شــوراهای عالی و ســایر نهادها با تصمیم‌های غلط در حوزه ســلامت و بیمه اجتماعی بیشترین هزینه و کمترین دستاورد را به همراه داشته‌اند، تحمیل نکند.

پانویس‌ها

1. Political issue
2. Institutional Representation
3. The judicial system
4. Regulatory
5. Judiciary policy
6. Democracy rights

۷- مداخلــه بی‌ســابقه قوه قضاییه کانــادا در برخورد با وضعیت آینده سیاســی کبک و فدراسیون کانادا، دادگاه قانون اساسی آلمان فدرال که نقشی کلیدی در اتحاد آلمان بازی کرد، نقش کلیدی دادگستری اروپا در سرعت بخشیدن به روند یکپارچه‌سازی اروپا، نقش حساس دادگاه‌ها در حکومت‌های مذهبی مختلف (مانند مصر و مالزی) در تعیین ماهیت زندگی عمومی در این کشورهای مدرن و...

8. Policy benchmarking
9. Mega-Politics

۱۰- مدت‌هــای مدیــدی اســت کــه دادگاه‌هــا در ایالات متحــده نقش عمــده‌ای در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند. این فقط در دموکراسیِ نوین مبتنی‌بر قانون اساسی مشهود است که مکانیزم‌های رسیدگی قضایی فعالانه را فقط در چند دهه اخیر ایجاد کرده است.

11. Institutional Representation
12. Decision of politicians
13. Judicial procedures

References

1. Park J. The judicialization of politics in Korea. Asian-Pacific Law & Policy Journal. 2008;10:62.
2. Hirschl R. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. Annu Rev Polit Sci. 2008;11:93-118.
3. Dahl RA. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. J Pub Law. 1957;6:279.
4. MacFarlane E. The Supreme Court of Canada and the judicial role: An historical institutionalist account. [Doctoral Dissertation], Canada: Queen's University, 2009.
5. Goldstein JL, Goldstein J, Kahler M, Keohane RO, Slaughter AM, editors. Legalization and world politics. MIT Press; 2001.