

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی. قضایی به آن

مهدی مرادی برلیان* و محمد قاسم تنگستانی**

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۳۶۵-۳۹۹
-----------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

در میان هنجارهای حقوقی که در شکل معمول خود شامل قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی می‌شود، نظام حقوق عمومی ایران از چندی پیش شاهد خلق عناوین جدیدی همچون «سند» بوده است. اسناد قانونی که عمدتاً در نظام حقوقی پس از انقلاب مورد استفاده قرار گرفته‌اند، در برخی موارد ابهام‌هایی را در خصوص مفهوم، جایگاه و ضمانت اجرای مصوبه مربوط مطرح کرده‌اند. مصوباتی که تحت عنوان «سند» ابلاغ شده‌اند را مراجع مختلفی همچون مقام رهبری، رئیس قوه قضائیه، هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر شوراها، تهیه و به تصویب رسانده‌اند. نوشتار پیش رو با روش توصیفی-تحلیلی درصدد جواب به این پرسش است که با عنایت به نظم پذیرفته شده در منظومه سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، این عنوان غریب (از منظر ترمینولوژی حقوق عمومی) واجد چه بار معنایی و چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران است؟ آیا اساساً امکان استناد حقوقی. قضایی به این اسناد وجود دارد؟ براساس یافته‌های این پژوهش، اسناد قانونی در نظام حقوقی پس از پیروزی انقلاب اسلامی در طیف مفهومی گسترده (عمدتاً از راهبردهای کلی تا خط‌مشی‌های برنامه محور و بعضاً احکام و مقررات جزئی حقوقی) به کار رفته‌اند و متناسب با جایگاه مرجع وضع آنها، دارای اعتبار هستند. در این مقاله ضمن بررسی مفهومی اسناد و نحوه کاربرد آن در نظام حقوقی، ساختار مشترک اسناد، جایگاه آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان استناد حقوقی. قضایی به آنها براساس مختصات نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: نظام حقوقی؛ اصل (۱۶۶) قانون اساسی؛ مستند بودن؛ قاعده حقوقی؛ خط‌مشی‌گذاری

* استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: m.moradib@umz.ac.ir

** استادیار، گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران؛
Email: m.tangestani@khu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌ونهم، شماره یکصدویازدهم، پاییز ۱۴۰۱

doi: 10.22034/MR.2022.4700.4576

مقدمه

نظام حقوقی ایران در وضعیت فعلی با مجموعه‌ای از مصوبات مراجع مختلف تحت عنوان «سند»، از جمله سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ ابلاغی مقام رهبری، سند ملی علوم و فناوری‌های سلول‌های بنیادی، سند دانشگاه اسلامی، سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی، سند جامع توسعه هوافضای کشور، سند راهبردی کشور در امور نخبگان، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (همگی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی)؛ سند توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی، سند توسعه مطبوعات، سند راهبردی ملی بهبود کیفیت آب شرب با اهداف و راهبردهای آن، سند ملی توسعه صادرات غیرنفتی کشور (همگی مصوب هیئت وزیران) و ... روبه‌روست که تعیین موقعیت آنها در چارچوب هنجارهای قانونی در نظام حقوق عمومی ایران (که عمدتاً در شکل معمول و پذیرفته شده خود شامل قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی می‌شود) با دشواری‌هایی مواجه است.

در هر نظام حقوقی تعیین موقعیت و اعتبار هریک از هنجارهای حقوقی، یکی از شاخص‌های بنیادین برای عملکرد منظم و کارآمد آن است؛ وجود هرگونه ابهام در این باره و نیز در خصوص سرشت هرکدام از هنجارهای موجود، می‌تواند کارکرد نظام حقوقی و به‌ویژه شاخه قضایی آن را دچار تزلزل کند. بجاست که قانون اساسی به مثابه قانون بنیادین در یک نظام حقوقی، وظیفه خطیر تعیین اعتبار هنجارهای حقوقی را برعهده گرفته و موقعیت آن را در منظومه حقوقی مشخص کند؛ کمترین اثر چنین امری، تضمین رعایت مفاد هنجارهای فرازین از سوی مراجع واضع هنجارهای پایین دستی است.

قانون اساسی ایران در خصوص اعتبار و موقعیت «سند»، ساکت است. این امر ابهام‌ها و دشواری‌هایی را می‌آفریند؛ به‌ویژه در دستگاه قضایی چنین دشواری‌هایی می‌تواند در جهاتی نظیر امکان استناد قضات به «سند» به‌ویژه با توجه به محتوای آن و

همچنین چگونگی انجام تکلیف قوه قضائیه در مواردی که به موجب قانون مکلف به تهیه «سند»‌هایی شده است، خود را نمایان سازد.

در نگاه اول به نظر می‌رسد محتوای بیشتر «سند»‌ها عمدتاً جنبه برنامه‌ای و خط‌مشی‌گذاری دارد و فاقد قاعده حقوقی به معنای اخص آن است؛ هرچند چنین اسنادی می‌توانند در تبیین مراد و اهداف قانونگذار به قاضی در مقام رسیدگی قضایی یاری رسانند؛ همچنین دور از ذهن نیست که سازمان بازرسی کل کشور بتواند در نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های دولتی، از این اسناد استفاده کند و حسب مورد به آنها استناد کند.

این نوشتار با جمع‌آوری داده‌های اولیه پژوهش به روش کتابخانه‌ای - اینترنتی و با روش تحقیق توصیفی - تحلیلی، درصدد پاسخگویی به پرسش‌های زیر است: «سند» در نظام حقوق عمومی ایران چه مفهومی دارد؟ انواع، موقعیت و اعتبار آن در میان سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی چیست؟ آیا امکان حقوقی و عملی استناد به «سند» به ویژه با توجه به محتوای آن، از سوی قضات محاکم وجود دارد؟ شایان ذکر است در این مقاله، «سند» در بستر نظام حقوق عمومی مورد بررسی قرار گرفته و ناظر بر واکاوی مفهومی و حقوقی سند در نظام حقوق خصوصی و حقوق بین‌الملل نیست.

حسب بررسی انجام شده، تاکنون پژوهشی در خصوص موضوع این نوشتار انجام نشده است. صرفاً در گزارش کارشناسی دفتر هیئت دولت تحت عنوان «تبیین اسناد سیاستگذار در نظام حقوقی ایران»، سعی در تبیین موضوع شده که در تدوین این مقاله از آن بهره گرفته شده است. در این پژوهش، اسناد فراتر از تبیین، در قالب سه بند ابتدا مفهوم سپس جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و در نهایت امکان استناد حقوقی به اسناد، مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

۱. مفهوم سند در نظام حقوقی ایران

در بخش نخست از این نوشتار افزون بر واکاوی مفهوم سند در نظام حقوقی ایران، گونه‌شناسی اسناد، محتوا و ساختار آنها نیز مطمح نظر واقع می‌شود.

۱-۱. واکاوی مفهومی «سند»

گرچه این نوشتار قصد دارد تا با پیشینه‌کاوی سند در ایران تاندازه‌ای به مفهوم آن نزدیک شود، اما پیش از آن باید اذعان کرد که نیل به مفهوم «سند» در چشم‌انداز حقوق تطبیقی از دشواری‌های بسیاری برخوردار است که شاید مهم‌ترین آنها چارچوب‌های متنوع زبانی و زبان‌شناختی به‌کار گرفته شده برای مفاهیم در سایر نظام‌های حقوقی است. اصولاً امکان دست‌یافتن به چارچوب زبانی واحد برای تبیین ساختارها و مفاهیم به‌ویژه در بررسی نظام‌های حقوقی که از قواعد و سنت‌های متفاوت زبانی بهره می‌گیرند، اگرچه امری ناممکن اما به‌غایت دشوار است. آشفتگی زبانی و واژگان‌شناختی در مطالعات تطبیقی مربوط به نظام حقوقی کشورمان در موضوع‌های گوناگون قابل مشاهده است. درخصوص این پژوهش نیز نمی‌توان تفاوت‌های واژگانی مربوط به «سند» را نادیده انگاشت. در ادبیات انگلیسی دست‌کم می‌توان واژه‌هایی را برشمرد که هر یک می‌توانند به‌گونه‌ای مفهوم سند را دربرداشته باشند. به‌طور خاص می‌توان به واژگانی نظیر Document و Instrument اشاره کرد. در فرهنگ حقوقی آکسفورد از Document به‌عنوان چیزی که اطلاعات را ضبط یا منتقل می‌کند و عمدتاً به‌صورت نوشتاری روی کاغذ است، نام برده شده است که از جمله می‌تواند شامل کتاب، نقشه، نوار و ... باشد. همچنین Instrument به‌مثابه یک سند رسمی حقوقی همانند وصیت‌نامه یا سند نقل و انتقال تعریف شده است که دربردارنده دلایلی بر وجود حق یا تعهد است (Martin and Law, 2006: 175, 279). البته این واژه‌ها تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند که در زبان فارسی در بیشتر موارد بدون توجه به چنین تفاوت‌هایی، در برابر آنها واژه مشترک «سند» استفاده می‌شود. گفتنی

است در این نوشتار مفهومی از سند یا اسناد مطمح نظر قرار می‌گیرد که در حوزه حقوق عمومی مطرح است؛ بنابراین مفهومی که در حوزه حقوق خصوصی و حقوق بین‌الملل مورد استفاده قرار می‌گیرد، از موضوع نوشتار حاضر خارج است.

در نظام حقوقی ایران در برخی موارد اصطلاحاتی برای توصیف بعضی اعمال حقوقی (در مفهوم عام) به کار گرفته می‌شود که پیش از این عاملان، مفهومی روشن و مشخص از آن تعیین نکرده و مدنظر قرار نداده‌اند؛ بنابراین وظیفه حقوق دان یا پژوهشگر است که با بررسی اعمال حقوقی مربوط بتواند مفهومی از آنها ارائه کند که با مجموعه نظام حقوقی هماهنگ باشد. بررسی اجمالی نظم هنجاری پیش از انقلاب اسلامی نمایانگر آن است که واژگانی همچون «سند» یا «اسناد» عمدتاً در حوزه حقوق خصوصی (اسناد ملکی، اسناد مربوط به ثبت احوال، اسناد تجاری و ...) و یا حقوق بین‌الملل (عمدتاً اسناد مربوط به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی) مورد استفاده قرار گرفته‌اند و سند در حوزه حقوق عمومی به طور خاص مابه‌ازایی نداشته است. بحث از مفهوم و انواع «سند» در چارچوب حقوق بین‌الملل بحثی طولانی و خارج از حدود موضوعی این مقاله است؛ با وجود این باید دانست در حقوق بین‌الملل، «اسناد»^۱ بین‌المللی عنوان عامی است که می‌تواند شامل مواردی همچون عهدنامه،^۲ منشور،^۳ کنوانسیون،^۴ پیمان،^۵ موافقت‌نامه،^۶ اعلامیه،^۷ پروتکل،^۸ یادداشت تفاهم^۹ و ... شود که هر یک تعریف و آثار حقوقی مشخصی به همراه دارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۵-۱۳۲). هر چند

-
1. Instrument
 2. Treaty
 3. Charter
 4. Convention
 5. Pact
 6. Agreement
 7. Statement
 8. Protocol
 9. Memorandum

بر مبنای ماده (۲) کنوانسیون وین در خصوص معاهدات، می‌توان گفت واژه «سند» برای توصیف یک توافق کتبی الزام‌آور میان دولت‌ها به کار برده شده است؛ صرف نظر از آنکه این توافق کتبی چه عنوانی داشته باشد (والاس، ۱۳۸۷: ۳۱۲). همچنین در محدوده حقوق خصوصی، با توجه به ماده (۱۲۸۴) قانون مدنی،^۱ همان‌گونه که شماری از نویسندگان به درستی یادآور شده‌اند، جایگاه سند در عرف جامعه و حقوق مدنی در بهره‌گیری از این واژه در ادبیات حقوق عمومی مؤثر بوده است؛ به طوری که در عرف مربوطه «متنی که توسط مقام صلاحیت‌دار با سازوکار خاص تهیه شده باشد و دارای جایگاه ویژه و قابلیت استناد و اثبات قوی باشد، سند خوانده می‌شود» (صادقی، ۱۳۹۶). به صورت کلی و بدون ادعای شمول عام، می‌توان گفت در حوزه حقوق عمومی سند یا اسناد عمدتاً به مجموعه‌ای شامل سیاست‌گذاری‌های عمده در یک یا چند حوزه مشخص یا سطوح کلان‌تر مربوط می‌شود که مبنای اتخاذ اعمال حقوقی مشخص همچون قانونگذاری یا تصمیم‌گیری‌های اداری یا حتی اقدام‌های اداری قرار می‌گیرد.

گفتنی است اصطلاح «سیاست‌گذاری»^۲ که خاستگاهش در علوم مدیریتی است، می‌تواند طیف مفهومی گسترده‌ای باشد که تصمیمات و سیاست‌های اتخاذی از سوی مراجع مختلف عمومی همچون مجلس، دولت و قوه قضائیه را شامل شود (الوانی، ۱۳۹۳: ۱۲). بدین ترتیب، در این معنای عام حتی قوانین و مقررات و به‌طور کلی هنجارهای حقوقی نیز بخشی از سیاست‌گذاری هستند. باین حال، سیاست‌گذاری در معنای خاص خود به گزاره‌هایی اشاره دارد که از الگوی قواعد حقوقی پیروی نکرده و فی‌نفسه واجد آثار مشخص اجرایی نیستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۹ و مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۳۰). آنچه از مفهوم «سند» در چارچوب حقوق عمومی و مشخصاً حقوق اساسی در ایران مدنظر قرار گرفته است، در بردارنده سیاست‌گذاری به صورت خاص است که اجرایی کردن آنها مستلزم به‌کار گرفتن

۱. سند عبارت است از هر نوشته که در مقام دعوی یا دفاع قابل استناد باشد.

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۷۱

اقدام‌های تقنینی یا اداری است؛ اسناد عمدتاً در بردارنده گزاره‌ها و اصول کلی بوده و برمبنای ویژگی‌های شناخته شده قواعد حقوقی از جمله داشتن ضمانت اجرا از آنها مجزا هستند.

۱-۲. انواع و گونه‌شناسی اسناد

در نظام حقوقی ایران دست‌کم می‌توان حدود چهل سند را شناسایی کرد که بررسی آنها می‌تواند مفهوم روشن‌تری از اصطلاح «سند» یا «اسناد» به ارمغان آورد. این اسناد را می‌توان به شیوه‌های گوناگونی از جمله برمبنای مرجع صدور، محتوا و کارکرد آنها تفکیک و دسته‌بندی کرد. در اینجا به صورت مختصر به این دسته‌بندی‌ها اشاره می‌شود؛ با این توضیح که چون در این نوشتار ملاک تعیین جایگاه اسناد در چارچوب هنجارهای حقوقی کشورمان براساس مرجع صدور آنها در نظر گرفته شده، لذا متناظر با آن برمبنای مقام واضع، به احصای اسناد مختلف پرداخته شده است و از آنجا که امکان‌سنجی استناد قضایی به اسناد برمبنای محتوای آنها انجام پذیرفته، به صورت مختصر براساس این ملاک دسته‌بندی شده‌اند.

۱-۲-۱. انواع اسناد برمبنای مرجع صدور

برمبنای مرجع واضع که مطابق هنجاری حقوقی مکلف به تهیه «سند» شده (اعم از آنکه این تکلیف عملی شده باشد یا خیر) یا مواردی که مقام واضع برمبنای صلاحیت تعریف شده برای خود و بدون آنکه لزوماً تکلیف مصرحی در این زمینه داشته باشد، به تدوین سند مبادرت ورزیده است، به دسته‌بندی اسناد پرداخته می‌شود.

- اسنادی که دولت (قوه مجریه) تکلیف به تهیه آنها دارد

در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) تهیه دو سند از سوی قوه مجریه مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. در بند «الف» ماده (۳۴) قانون مذکور، سازمان

برنامه و بودجه کشور به تهیه و اجرای «سند نظام فنی و اجرایی کشور» موظف شده است. همچنین در بند «ب» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دولت را به تهیه «سند جامع سبک زندگی ایرانی-اسلامی» مکلف کرده است.

در قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) تهیه چندین سند مورد پیش‌بینی قرار گرفته که از وظایف دولت (قوه مجریه) است. براساس بند «ز» ماده (۴) قانون مذکور، دولت به تدوین و تصویب «سند ملی کار شایسته» موظف شده است. همچنین مطابق بند «الف» ماده (۲۶) قانون فوق، دولت وظیفه تدوین «سند آمایش سرزمین ملی و استانی» را برعهده دارد. این سند به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسیده است. در بند «ب» ماده (۶۲) قانون مذکور نیز دولت به تدوین «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونت‌های غیرمجاز» مکلف شده است. در ماده (۱۰۰) قانون مزبور مقرر شده است: «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید». طبق بند «الف» ماده (۱۲۰) قانون فوق دولت به تهیه و تنظیم «سند ملی راهبرد انرژی کشور» موظف شده است.

هیئت وزیران مطابق تکالیف کلی که به موجب هنجارهای گوناگون (سیاست‌های برنامه ششم توسعه و برخی قوانین و مقررات همچون قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) برای ارتقای علم و فناوری برعهده داشته، به موجب تصویب نامه مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۹ به تصویب «سند گسترش کاربرد فناوری نانو در افق ۱۴۰۴» (با استناد به اصل (۱۳۸) قانون اساسی) مبادرت ورزیده است. همچنین هیئت وزیران «سند راهبردی نظام جامع فناوری اطلاعات جمهوری اسلامی ایران»، «سند راهبردی امنیت فضای تولید

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۷۳

و تبادل اطلاعات کشور»، «سند راهبرد ملی توسعه فناوری پیل سوختی کشور»، «سند توسعه مطبوعات»، «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها»، «سند راهبردی ملی بهبود کیفیت آب شرب با اهداف و راهبردهای آن»، «سند راهبرد ملی توسعه صادرات غیرنفتی کشور»، «سند راهبردی خدمات‌رسانی به رزمندگان» و «سند ملی الگوی مصرف بهینه آب کشاورزی کشور» را به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی در قالب تصویب‌نامه وضع کرده است. به موجب ماده (۱۶) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری) به تهیه و تدوین «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» با رویکرد ضوابط شهرسازی معماری ایرانی-اسلامی مکلف شده است که باید به تصویب هیئت وزیران برسد. بر همین اساس، هیئت وزیران به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۶ سند پیش‌گفته را تصویب کرده است.

به موجب ماده (۳۰) قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد، قانونگذار سازمان ملی استاندارد ایران را به تهیه «سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت» مکلف کرده است. هدف از تهیه سند مذکور، «ارتقای وظایف نظارتی خود بر واحدهای تولیدی و اجرای بند (۳۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» بیان شده است.

- اسنادی که قوه قضائیه تکلیف به تهیه آنها دارد

با بررسی مجموعه قوانین و مقررات کشور، تنها در یک مورد قوه قضائیه به تهیه «سند» مکلف شده است؛ مطابق بند «ب» ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه، قوه قضائیه باید «سند امنیت قضایی» را تدوین کند. این سند مشتمل بر ۳۷ ماده در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۱۶ به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده است.

- اسنادی که واضع آنها، شوراهای عالی کشور یا بنیادها هستند

شورای عالی انقلاب فرهنگی و شوراهای اقماری آن اسنادی را به تصویب رسانده اند که از جمله می توان به «سند نقشه جامع علمی کشور» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ اشاره کرد که مطابق مقدمه این سند «نقشه جامع علمی کشور بنا به تعریف، مجموعه ای است جامع، هماهنگ، پویا و آینده نگر که شامل مبانی، اهداف، سیاست ها و راهبردها، ساختارها و الزامات تحول راهبردی علم و فناوری مبتنی بر ارزش های اسلامی برای دستیابی به اهداف چشم انداز بیست ساله کشور است. در این سند تلاش شده بر مبانی ارزشی و بومی کشور، تجربیات گذشته و نظریه ها و نمونه های علمی و تجارب عملی تکیه شود». علاوه بر این، «سند ملی علوم و فناوری های سلول های بنیادی» در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۳ با استناد به بند (۳-۲) فصل سوم سند نقشه جامع علمی کشور به تصویب رسیده است. «سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی» به استناد قسمت (الف) بند (۵-۱) فصل پنجم نقشه جامع علمی کشور، در جلسه ۷۳۵ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی و براساس پیشنهاد مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ شورای ستاد راهبری اجرای نقشه جامع علمی کشور به تصویب رسیده است.

«سند راهبردی کشور در امور نخبگان» بنا بر تفویض شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۹۱/۰۷/۱۱ به تصویب شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است. «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۹۰/۰۷/۵ نیز با تعیین اهداف و سیاست های کلان و راهکارهای اجرایی، شورای عالی آموزش و پرورش و به ویژه وزارت آموزش و پرورش را مسئول اجرایی کردن آنها قرار داده است. «سند نهضت مطالعه مفید» در تاریخ ۱۳۸۹/۰۸/۰۴ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است. «سند جامع روابط علمی بین المللی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ در شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است. «سند راهبردی علوم و فناوری های شناختی»

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۷۵

مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۹۰/۸/۳ از ساختاری مشابه با اسناد پیش‌گفته مصوب شورا پیروی می‌کند. «سند راهبردی توسعه آموزش عمومی قرآن کشور» مصوب شورای توسعه فرهنگ قرآنی شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۱ نیز از ساختاری مشابه با اسناد پیش‌گفته مصوب شورا پیروی می‌کند. در «سند برنامه ارتقای فرهنگ سلامت» مصوب شورای فرهنگ عمومی کشور (زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی) مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۹ نیز اصول، اهداف و سیاست‌های کلان، تعیین و راهبرد اجرایی آن مشخص شده است.

شورای عالی شهرسازی و معماری، دومین مرجعی است که اسناد متعددی را به تصویب رسانده است. «سند توسعه حمل‌ونقل همگانی» در تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۲، «سند ملی حفاظت و حراست از گورستان‌های تاریخی ایران» مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۸ و «سند جامع ارتقای کیفی سیما و منظر شهری» در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲ به تصویب شورای مذکور رسیده است.

سایر اسناد مصوب دیگر مراجع قانونی ذی‌ربط به شرح زیر قابل ذکر است: شورای عالی فضای مجازی «سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات» را در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۰ تصویب کرده است، «سند ائتلاف ملی نظام مراقبت اجتماعی دانش‌آموزان» در تاریخ ۱۳۹۴/۰۹/۱۶ به تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی رسیده است، «سند توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۸۶/۳/۱ شورای عالی آموزش و پرورش و همچنین «سند ملی راهیان نور کشور» عمدتاً بر مبنای ماده (۸۶) قانون برنامه ششم توسعه به تصویب بنیاد حفظ آثار و نشر ارزش‌های دفاع مقدس رسیده است.

در پایان این قسمت دو نکته گفتنی است: اول اینکه برخی اسناد را مقام رهبری ابلاغ کرده است. در «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» که مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و از سوی مقام رهبری ابلاغ شده است، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های

کلی در امور مختلف کشور را در یک دوره بیست ساله تعیین کرده است؛ دوم اینکه عنوان برخی از مصوبات «نقشه»، «بسته اجرایی»، «سامانه» و «برنامه» گذاشته شده است. برای مثال، «نقشه مهندسی فرهنگی کشور» در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۵ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است؛ در این سند نیز اصول، اهداف و سیاست‌های کلان فرهنگی تعیین و راهبرد اجرایی کردن آن پیش‌بینی شده است. در خصوص مورد دوم نیز به استناد ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه، هیئت وزیران «بسته اجرایی» دستگاه‌های دولتی را تعیین کرده است. یکی از موارد مذکور، بسته اجرایی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است که در تاریخ ۱۳۹۲/۵/۶ تصویب شده است. در پایان، «سامانه ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی» موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۵۹۰۵/ت/۳۵۶۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ هیئت وزیران که به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی به تصویب رسیده، قابل ذکر است. مصوبه اخیر، ساختار و محتوایی مشابه آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران دارد و به نظر می‌رسد علت نام‌گذاری آن، واژه‌گزینی براساس کنوانسیون بین‌المللی مربوط بدون توجه کامل به تناسب آن با ادبیات داخلی بوده است. استفاده از عناوین غریب و نامأنوس فوق، با ادبیات شناخته‌شده حقوقی در ایران همخوانی ندارد و درنهایت، موجه به نظر نمی‌رسد.

۲-۱. انواع اسناد بر مبنای محتوا و کارکرد آنها

از یک نظرگاه می‌توان اسناد را بر مبنای محتوا و کارکرد آنها به اسناد «فرا حقوقی» و «حقوقی» تقسیم‌بندی کرد. در این زمینه باید دست‌کم به دو نکته توجه داشت: نخست آنکه مقصود از واژه «حقوقی» در اینجا قاعده یا قواعد حقوقی است که موجد «باید»‌ها و «نباید»‌های مشخص و دارای ضمانت‌اجراست؛ دوم، همان‌گونه که پیش‌ازاین در تعریف اسناد در

حوزه حقوق عمومی بیان شد، اسناد عمدتاً خصلت فراحقوقی یعنی فقدان قواعد حقوقی مشخص دارد و عمدتاً سیاستگذار هستند؛ در این زمینه در قسمت‌های آتی و در بحث از استناد به اسناد توضیح بیشتری ارائه خواهد شد؛ سوم؛ باید دقت داشت که محتوای اسناد «حقوقی» نمایانگر آن است که آنها واجد جنبه‌های دوگانه پیش‌گفته به صورت هم‌زمان هستند؛ یعنی در عین حال که جنبه فراحقوقی و سیاستگذاری دارند اما در آنها بعضاً قواعد حقوقی مشخص نیز یافت می‌شود. به عبارت دیگر، بعید است که اسناد صرفاً جنبه قاعده‌گذاری داشته باشند.

- اسناد فراحقوقی / سیاستگذار

همان‌گونه که پیش‌از این بیان شد اسناد در حوزه حقوق عمومی عمدتاً جنبه سیاستگذاری و برنامه‌ای داشته و احکام و قواعد حقوقی مشخصی را وضع نمی‌کنند. بسیاری از اسناد مذکور در قسمت قبلی این نوشتار که مراجع مختلفی آنها را وضع کرده‌اند، واجد این خصیصه هستند. البته در این خصوص باید توجه داشت که اسناد سیاستگذار حاوی تکالیف یا به عبارت دیگر «باید»‌های گوناگون برای دستگاه‌های اجرایی مربوط هستند، اما بدان جهت که عدم اجرای این تکالیف به‌طور کلی در اسناد موجود آنها، ضمانت‌اجرای مشخصی ندارد، نمی‌توان آنها را اسناد «حقوقی» به معنای خاص کلمه محسوب کرد؛ نحوه و چگونگی استناد حقوقی - قضایی به این اسناد در قسمت‌های آتی این نوشتار تحلیل شده است.

بررسی اسناد مصوب قوه مجریه نشان می‌دهد که جز در موارد بسیار محدود، این اسناد فراحقوقی بوده و سیاستگذار هستند. برای مثال، در خصوص «سند جامع سبک زندگی ایرانی - اسلامی» گرچه مقصود از به‌کارگیری «سند» در قانون احکام دائمی برنامه‌های

توسعه کشور تبیین نشده است، اما به نظر می‌رسد بخش‌های پیش‌بینی شده ذیل بند «پ»^۱ ماده (۳۷) قانون مذکور، عمدتاً می‌توانند در راستای «سند» در مفهوم مجموعه‌ای سیاستگذار و راهنما مطمح نظر قرار گیرد.

با توجه به محتوای بند «ز» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین محتوای «سند ملی کار شایسته» که به تصویب هیئت وزیران رسیده است، «سند» در اینجا مجموعه‌ای دربردارنده سیاست‌های کلان و نیز سیاست‌های جزئی‌تر برای اجرای سیاست‌های عمده و کلان است. در مقدمه سند مذکور، هدف از تدوین «سند ملی کار شایسته» به عنوان «سیاست ملی اشتغال»، پیشنهاد خطوط سیاستی کلان و براساس آن، برنامه‌های کوتاه‌مدت و پویا با ظرفیت دستگاه‌های اجرایی کشور بیان شده است.

بررسی مفاد «سند آمایش سرزمین ملی و استانی» نیز نمایانگر آن است که این سند با پیش‌بینی چشم‌اندازها و اهداف کلان و همچنین راهبردهایی برای اجرای آنها، سند برنامه‌محور و سیاستگذار محسوب می‌شود که در ۲۴ بند سیاست‌های مفصلی برای آمایش سرزمینی طراحی کرده است. به همین ترتیب درخصوص «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیرمجاز» نیز گرچه هنوز به تصویب دولت

۱. «پ. دولت موظف است سند جامع سبک زندگی اسلامی - ایرانی را با لحاظ شاخص‌های کمی و کیفی نظیر الگوی مصرف، ترویج روحیه مشارکت و فرهنگ تعاون و رقابت سالم بین مردم، قناعت و صرفه‌جویی و احترام به کسب‌وکار حلال، احترام به قانون، تفریحات و اوقات فراغت سالم، ترویج سخت‌کوشی و ساده‌زیستی متناسب با آموزه‌های اسلامی تدوین و با رعایت موارد زیر اجرا نماید:

۱. حمایت، پشتیبانی و تأمین اعتبار و ایجاد سازوکار لازم در اجرای سند،
 ۲. گفتمان‌سازی و ترویج فرهنگ سبک زندگی اسلامی - ایرانی و اجرای آن در تعامل با رسانه‌های دیداری، شنیداری و مکتوب،
 ۳. پایش مستمر وضعیت سبک زندگی اسلامی - ایرانی براساس شاخص‌های مصوب و ارائه گزارش سالانه به هیئت‌وزیران
 ۴. واسپاری و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های مردمی در اجرای سند،
 ۵. رفع موانع ازدواج، کاهش سن ازدواج، پوشش بیمه‌ای زایمان و درمان ناباروری، آموزش و توانمندسازی خانواده‌ها.»
- لازم به توضیح است حسب بررسی صورت گرفته، دولت تاکنون به تدوین سند مذکور مبادرت نکرده است.

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۷۹

نرسیده است، اما با توجه به قسمت ابتدایی بند «ب» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه^۱ و همچنین مفاد سند «توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» مصوب سال ۱۳۸۲ هیئت وزیران که در واقع به موجب حکم پیش‌گفته در قانون برنامه ششم باید با سند جدید جایگزین شود، سند مذکور به عنوان مبین اصول، راهبردها و سیاست‌گذاری‌های بخشی و زمینه‌ساز طرح قوانین و مقررات مورد نیاز برای اجرای سیاست‌ها و راهکارها مدنظر قرار گرفته است. در خصوص «سند راهبردی توسعه گردشگری» باید گفت که بر مبنای عنوان سند مذکور (استفاده از واژه راهبردی) و محتوای سند^۲ که خطوط کلان سیاستی در حوزه گردشگری را مشخص کرده است، این سند را می‌توان در چارچوب مفهوم پیش‌گفته از سند در حقوق عمومی ارزیابی کرد که اشاره به پیش‌بینی و تدوین سیاست‌های کلان و عمده دارد.^۳

۱. سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها در چارچوب «سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیرمجاز».

۲. مصوب ۱۳۹۹/۰۴/۲۹ هیئت وزیران.

۳. در بند «۵» این سند، ارزش‌های مورد تأکید در حوزه گردشگری تعیین شده است:

الف) توسعه گردشگری در راستای تقویت هویت دینی - ملی،

ب) صیانت از ارزش‌های ایرانی - اسلامی، تنوع قومی، میراث فرهنگی و طبیعی و احیا، ترویج و توسعه هنرهای سنتی و صنایع دستی،

پ) رعایت منشور (کد) اخلاق گردشگری،

ت) تأکید بر الگوی توسعه گردشگری جامعه‌محور،

ث) بهره‌مندی و دسترسی عادلانه همگانی به سفر،

ج) رعایت اصول توسعه پایدار در گردشگری.

در بند «۶» نیز اهداف کلان در این حوزه بیان شده‌اند:

الف) اهتمام به تحکیم هویت فرهنگی، حفظ ارزش‌ها، میراث طبیعی، فرهنگی و صنایع دستی،

ب) معرفی کشور به عنوان مقصد گردشگری و معرفی آثار میراث فرهنگی و طبیعی ایران به سایر ملل،

پ) بهبود فضای کسب‌وکار و افزایش اشتغال کارآمد با تأکید بر جوامع محلی، جوانان و زنان در صنعت گردشگری از طریق فرهنگ‌سازی،

ت) ارتقای سطح رفاه و نشاط اجتماعی،

ث) تقویت همکاری‌های نهادی و بین‌بخشی در راستای توسعه صنعت گردشگری،

همین تحلیل درباره «سند ملی راهبرد انرژی کشور»^۱ قابل ارائه است. محتوای سند مذکور نمایانگر مفهوم مورد نظر از سند در این نوشتار در چارچوب حقوق عمومی و به مثابه تعیین کننده سیاست‌ها و راهبردهای کلی است. در این سند اهداف کلان بخش انرژی و راهبردهای آن به صورت گزاره‌های سیاستی و بدون پیش‌بینی قواعد و احکام مشخص حقوقی بیان شده‌اند.

برای پرهیز از طولانی شدن مطالب درباره دسته دیگری از اسناد که عمدتاً بر مبنای اصل (۱۳۸) قانون اساسی و به موجب تصویب نامه هیئت وزیران وضع شده‌اند و البته در قسمت پیشین به آنها اشاره شد (سند گسترش کاربرد فناوری نانو در افق ۱۴۰۴، سند راهبردی نظام جامع فناوری اطلاعات، سند راهبردی امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات، سند راهبرد ملی توسعه صادرات غیرنفتی، سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و ...) به صورت کلی می‌توان ادعا کرد که ساختار این اسناد نیز چشم‌اندازها، اهداف کلی و راهبردهای اجرایی حوزه مربوطه را مقرر کرده‌اند. همان‌گونه که در قسمت‌های بعدی این نوشتار اشاره خواهد شد، اصطلاحات چشم‌انداز یا راهبرد عمدتاً خاستگاه مدیریتی دارند و از طیف مفهومی و معنایی گسترده، متراکم و بعضاً حتی متضاد برخوردارند؛ البته، به دلیل آنکه عمده اسناد در حقوق عمومی مطابق تعریف پیش‌گفته، عمدتاً موارد کلانی را در برمی‌گیرند که نهایتاً مبنای اتخاذ اعمال حقوقی نظیر قانونگذاری خواهند بود، لذا استفاده از این دست عبارات

(ج) تقویت مشارکت بخش عمومی. خصوصی در راستای افزایش رقابت پذیری گردشگری،

(چ) ارتقای کیفیت تجربه گردشگران،

(ح) همکاری در توسعه متوازن منطقه‌ای کشور،

(خ) افزایش سهم خدمات گردشگری از درآمدهای ملی،

(د) تلاش در راستای تحقق اهداف دیپلماسی عمومی و دیپلماسی فرهنگی کشور با بهبود تصویر ذهنی از ایران در سطح بین‌الملل.

۱. مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۸ هیئت وزیران.

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۸۱

که حاکی از پیش‌بینی، آینده‌نگری و جهت‌گیری است تا اندازه‌ای منطقی به نظر می‌رسد. اسناد پیش‌گفته نیز به صورت عمده دارای گزاره‌های سیاستگذار یعنی گزاره‌های حاوی خط‌مشی‌ها، اصول و ارزش‌های کلی بوده که فاقد ویژگی‌های قواعد حقوقی هستند.

اسناد مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و شوراهای اقماری آن را نیز باید در زمره اسناد «فراحقوقی» به مفهوم پیش‌گفته تلقی کرد؛ بنابراین نگاه اجمالی به محتوای «سند نقشه جامع علمی کشور»، نمایانگر پیش‌بینی راهبردها و اهداف کلی و نیز اقدام‌های لازم برای اجرایی کردن آنهاست که تحت هدایت «ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور» صورت می‌پذیرد. بر این اساس، سند در این مصوبه با برداشت ارائه شده در این نوشتار (سیاستگذاری‌های عمده که مبنای اتخاذ اعمال حقوقی قرار می‌گیرند) تا اندازه زیادی منطبق است. سند مذکور ارزش‌های بنیادین حاکم بر نقشه جامع علمی کشور، الگوی مطلوب نظام علم و فناوری، اهداف، اولویت‌ها و راهبردهای دستیابی به آن را تمهید کرده است. با امعان نظر در اسناد «ملی علوم و فناوری‌های سلول‌های بنیادی» و «ملی گیاهان دارویی و طب سنتی» که بر مبنای سند نقشه جامع علمی کشور تهیه شده، مشخص می‌شود مفهوم سند در معنای سیاست‌های کلانی که مبنای اعمال حقوقی و اداری بعدی قرار می‌گیرد، به کار رفته است. همچنین اسناد دیگر مصوب شورا از جمله «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»، «سند نهضت مطالعه مفید»، «سند جامع روابط علمی بین‌المللی» و «سند راهبردی علوم و فناوری‌های شناختی» نیز از ویژگی فوق‌العاده فراحقوقی و سیاستگذار بودن برخوردارند. اسناد مصوب شوراهای اقماری شورای عالی انقلاب فرهنگی همچون اسناد راهبردی کشور در امور نخبگان، توسعه آموزش عمومی قرآن و سند برنامه ارتقای فرهنگ سلامت نیز واجد همین ویژگی هستند.

اسناد مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری نیز به‌طور کلی باید به‌مثابه اسناد سیاستگذار و فراحقوقی مدنظر قرار گیرند. در سند «توسعه حمل‌ونقل همگانی» اهداف

کلی و جزئی و راهبردهای اجرای آنها در حوزه مربوطه مورد پیش بینی قرار گرفته است. در «سند ملی حفاظت و حراست از گورستان‌های تاریخی ایران» نیز اهداف کلی و راهبردهای اجرای آنها در حوزه مربوطه مدنظر قرار گرفته است. هرچند در حوزه اجرا، موارد پیش بینی شده تا اندازه‌ای وارد جزئیات شده است به گونه‌ای که به سختی بتوان آنها را صرف یک راهبرد اجرایی دانست.

اسناد مصوب دیگر شوراها و مراجع در نظام حقوقی کشورمان از جمله «سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات»، «سند ائتلاف ملی نظام مراقبت اجتماعی دانش‌آموزان»، «سند توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در آموزش و پرورش» و «سند ملی راهیان نور کشور» نیز عمدتاً با پیش بینی سند چشم‌انداز، مأموریت، هدف‌های کلی، راهبردها و سیاست‌های حوزه مربوطه، در چارچوب اسناد «فراحقوقی» و «سیاستگذار» قرار می‌گیرند که واجد احکام و قواعد حقوقی در معنای حقیقی خود نیستند.

در نهایت درباره «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» باید گفت که این سند دارای ویژگی فراحقوقی و سیاستگذار بوده و طبعاً در آن حکمی در مورد ضمانت اجرای عدم رعایت سیاست‌های مقرر در زمینه‌های مورد نظر همچون امور فرهنگی، فناوری، سیاسی، دفاعی، امنیتی، اقتصادی و روابط خارجی پیش بینی نشده است.

- اسناد دارای جنبه «حقوقی»

بر مبنای آنچه پیش از این ذکر شد اسناد «حقوقی»، علاوه بر ویژگی مشترک اسناد یعنی داشتن جنبه سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی، موجد برخی احکام و قواعد حقوقی مشخص هستند. با بررسی اسناد موجود در نظام حقوقی کشورمان می‌توان ادعا کرد شمار این دست اسناد بسیار محدود است.

بر این اساس، بررسی سند «امنیت قضایی» حاکی از درج مفادی است که

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۸۳

نمی‌توان آن را لزوماً به مثابه سیاست‌ها و راهبردهای کلی امنیت قضایی در نظر گرفت؛ به‌گونه‌ای که به اموری با ویژگی جزئی‌تر نیز اشاره شده است؛ مواردی نظیر اصول امنیت قضایی، حقوق عام شهروندی مربوط به امنیت قضایی، حقوق خاص شهروندی در فرایند دادرسی که در عمده موارد واجد قواعد هنجاری و در مواردی، اصول حقوقی است. هرچند باید به این مسئله عنایت شود که برخی مفاد مندرج در سند امنیت قضایی به‌گونه‌ای تکرار قواعد حقوقی مندرج در قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات معتبر در نظام حقوقی کشورمان است.

در کنار مورد فوق، می‌توان «سند نظام فنی و اجرایی کشور» را نیز واجد جنبه‌های حقوقی علاوه بر ویژگی برنامه‌ای دانست. با توجه به صدر ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که اجرای این ماده را با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مقرر داشته و همچنین بخش اول از بند «الف» همین ماده که بیان داشته «نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور شامل عوامل، اصول، برنامه‌ها و فرایندها و اسناد (مقررات، ضوابط و دستورالعمل‌ها) مربوط به مدیریت، پیدایش، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌های سرمایه‌گذاری و پروژه‌های ساخت‌وساز» می‌شود، به نظر می‌رسد مفهوم پیش‌گفته از سند در چارچوب حقوق عمومی که عمدتاً سیاست‌گذاری‌های کلان را دربرمی‌گیرد، فراتر رفته و مقررات جزئی را نیز شامل شده است. به‌ویژه آنکه مطابق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون پیش‌گفته، اسناد در نظام فنی و اجرایی کشور، به جای واژه‌های «استانداردها، معیارهای فنی، ضوابط و مقررات، روش‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها» به‌کار برده می‌شود. این مقرر نمایانگر دامنه مفهومی گسترده «سند» و ویژگی حقوقی بودن آن است. همچنین درخصوص «سند جامع ارتقای کیفی سیما و منظر شهری» نیز می‌توان تحلیل مشابهی را ارائه کرد. به نظر می‌رسد مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری درخصوص سیما و منظر شهرها، فراتر از تعیین سیاست راهنما در

این زمینه، مقررات جزئی و خاصی در زمینه سامان‌دهی سیما و فضای شهری ارائه کرده و به‌صراحت بیان داشته که این مقررات در همه طرح‌های توسعه و عمران کشور لازم‌الاجراست.

۳-۱. ساختار مشترک اسناد

کندوکا و اجمالی در اسناد تصویب شده در چارچوب نظام حقوقی کشورمان حاکی از وجود ساختاری بیش‌و کم مشترک میان آنهاست. این ساختار مشترک را می‌توان با چنین اجزایی مورد بازشناسی قرار داد: تعاریف و کلیات؛ ارزش‌های بنیادین؛ چشم‌انداز؛ سیاست‌ها؛ اهداف کلان؛ اهداف بخشی؛ راهبردها؛ اقدام‌ها و چارچوب‌های نهادی و اجرایی.

ساختار پیش‌گفته از اصطلاحات و عناوینی بهره می‌برد که گرچه می‌توان در چارچوب حوزه‌های مدیریتی و بعضاً حقوقی تا اندازه‌ای تعریف یا تعاریف معینی برای آنها ارائه کرد، اما باید توجه داشت که چنین اصطلاحاتی همواره از طیف معنایی و مفهومی گسترده‌ای برخوردارند و از همین روی، در هر زمینه و متنی باید به دنبال معنای مشخص آنها بود. شاید چنین واقعیتی موجب شده است تا برخی اسناد مورد بررسی، مقصود خود را از دست کم بعضی عناوین به‌کاررفته در ساختار پیش‌گفته روشن سازند. برای مثال، «سند راهبردی ملی بهبود کیفیت آب شرب با اهداف و راهبردهای آن» منظور از «راهبردها» را مجموعه‌ای از برنامه‌های اجرایی دانسته است که در راستای تحقق هریک از اهداف کلی و بنیادین مورد نیاز خواهد بود. همچنین «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مقصود خود از «ارزش‌ها» را چنین بیان داشته است: «بایدها و نبایدهای اساسی که لازم است تمام اجزا و مؤلفه‌های نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی هماهنگ با آنها بوده و همه سیاستگذاران و کارگزاران نظام ملتزم و پای بند به آنها باشند».

از این رو نگاهی به محتوای اسناد مورد اشاره در این نوشتار می‌تواند به‌گونه‌ای بیانگر

مقصودی مشترک از اصطلاحات ساختار پیش‌گفته در آنها باشد. در مجموعه اسناد بررسی شده مقصود از «مبانی و ارزش‌های بنیادین» عمدتاً به اصول و جهت‌گیری‌های کلی اشاره دارد که در فرهنگ اسلامی و قانون اساسی ما منعکس است. برخی از اسناد به صورت خاص در حوزه مربوط به خود، این ارزش‌ها را برشمرده‌اند برای نمونه، «سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی» اشعار داشته است: «با توجه به مبانی ارزشی نظام علم و فناوری نقشه جامع علمی کشور و تأکید بر حاکمیت جهان‌بینی توحیدی اسلام، عدالت‌محوری، اخلاق‌محوری، ثروت‌آفرینی، هماهنگی با محیط زیست و اهمیت کرامت انسانی، مبانی ارزشی سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی عبارتند از: اعتقاد به انحصار شفا برای خداوند و وسیله بودن طب برای تحقق اراده الهی در شفای بیماران؛ آمیختگی طب سنتی ایرانی با آموزه‌های اخلاقی و تعهد دینی و ضرورت مراعات دقیق موازین اخلاقی در همه مراحل آموزش، پژوهش و ارائه خدمات پزشکی در عالی‌ترین سطح؛ عدالت‌محوری در توسعه بخش گیاهان دارویی و طب سنتی و برخورداری از دستاوردهای آن؛ اعتقاد راسخ به حفظ سلامت و بهداشت جسم و جان در آموزه‌های دین؛ اخلاق‌محوری، تقدم مصالح عمومی بر منافع فردی و گروهی، تقویت روحیه تعاون و مشارکت و مسئولیت‌پذیری آحاد علمی و نهادهای مرتبط با آن»؛ یا «راهبردها» به مثابه تدابیری هستند که برای دستیابی به اهداف هر سند تعیین می‌شوند و در میانه اهداف و اقدام‌های اجرایی و مادی قرار می‌گیرند.

در پایان شایان ذکر است هم‌اکنون ساختار واحدی برای اسناد حقوقی (همچون مصوبات دولت و لوایح) وجود ندارد. گرچه برخی پیشنهاد کرده‌اند ساختار لوایح و مصوبات دولت باید ذیل سه سرفصل کلیات (عنوان، مقدمه، اهداف، قلمرو، مفاهیم و اصول تفسیر)، مفاد اصلی (حقوق و الزامات، تشکیلات، آیین‌ها و ضمانت‌اجرا) و مفاد پایانی (نحوه و مرجع اصلاح، مقررات منسوخ، آیین‌نامه اجرایی و لازم‌الاجرا شدن) تنظیم شوند (انصاری، ۱۳۹۰: ۳۳-۳۴).

۲. جایگاه «سند» در نظام سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

در اینجا ابتدا نگاهی کوتاه به آموزه «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» از منظر نظریه‌های حقوقی صورت خواهد گرفت و نشان داده می‌شود شکل عمدتاً رایج و پذیرفته شده این نظریه در قالب اثبات‌گرایی، با دیدگاه‌های رقیب مواجه بوده و نمی‌توان بر قطعیت و مطلوبیت آن اصرار ورزید و سپس در پرتو این مبنای نظری، جایگاه سند در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی کشورمان تبیین می‌شود.

۲-۱. تأملی کوتاه بر نظریه سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

از جمله بایسته‌هایی که در نظام‌های حقوقی مدرن به صورت گسترده مورد پذیرش و تأکید قرار گرفته، نظریه «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» است؛ به گونه‌ای که گزارف نخواهد بود اگر ادعا شود که یکی از عناصر و شاخصه‌های بنیادین نظام‌های کنونی حقوقی، نظریه پیش‌گفته است. برجستگی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» به شکل روشن در نظریه «هانس کلسن» تحت عنوان «نظریه حقوقی محض» قابل مشاهده است (کلسن، ۱۳۹۱). «تأکید کلسن به مثابه یک اثبات‌گرایی کامل بر عدم ایفای نقش اخلاق در حقوق،^۱ وی را ناچار به جستجوی عنصر مشروعیت قاعده حقوقی در جای دیگر یعنی سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی کرد. در این دیدگاه، هر قاعده حقوقی اعتبار خود را از قاعده حقوقی

۱. این دیدگاه ریشه‌های خود را در نظریه «جان آستین» تحت عنوان «قانون به مثابه اراده حاکم» می‌یابد. «ادعای جان آستین در درس گفتارهای خود به سادگی این بود که وجود قانون یک چیز است، شایستگی یا ناشایستگی آن چیزی دیگر. ادعای او را می‌توان صرفاً به این معنا گرفت که مسائل مربوط به وجود یا اعتبار یک قاعده حقوقی یا وجود یک نظام حقوقی را می‌توان و باید جدای از ارزیابی اخلاقی (یا سیاسی) آن قاعده یا نظام تعیین کرد. نکته پیش‌گفته اغلب در این قالب بیان می‌شود که باید قانون آن‌گونه که هست را از قانون آن‌گونه که باید باشد، تفکیک کرد» (بیکس، ۱۳۹۳: ۱۱۱). از چنین دیدگاهی، قانون برآیند اراده دولت حاکم است. قواعد وضع شده از سوی دولت دست‌آخر ریشه‌های خود را در اراده سیاسی آن بازمی‌یابند. در واقع، منشأ قوانین و مقرراتی که از سوی دولت آفریده می‌شوند، خود دولت است. پس پشت اقتدار دولت به مثابه چارچوب قانونی و رسمی کاربست خشونت، قدرت سیاسی نهفته و بر آن سایه افکننده است.

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۸۷

فراتر از خود در یک ساختار هرمی شکل به دست می‌آورد» (McLeod, 1999: 69).
در رأس این هرم، قاعده قاعده‌ها یا «هنجار بنیادین»^۱ قرار می‌گیرد (Ibid.: 71).
از این نظرگاه، یک قانون یا هنجار حقوقی تنها می‌تواند از قاعده دیگر استخراج شده
باشد؛ به‌گونه‌ای که سلسله مراتب قواعد حقوقی به هنجاری بنیادی یا در دیدگاه «هربرت
هارت» به «قاعده شناسایی» ختم می‌شود (هارت، ۱۳۹۰: ۱۹۹-۱۶۷). از دیدگاه کلسن،
هنجار بنیادین «هنجاری پایه‌ای است که از طریق ارائه منطقی مشخص برای اعتبار همه
هنجارهای حقوقی متعلق به این نظم، یکپارچگی را در میان گونه‌گونی هنجارهای حقوقی
برقرار می‌سازد» (Kelsen, 1961: 207).

در اندیشه کلسن، هنجار بنیادین متضمن یک ضرورت منطقی و نه لزوماً به مثابه
ماده قانونی مشخص است (McLeod, 1999: 72). به همین دلیل است که وی میان قانون
اساسی به عنوان یک مفهوم حقوقی - منطقی یا به بیان دیگر مفهومی فراحقوقی و همچون
مفهومی اثبات‌گرا یا موضوعه تمایز قائل می‌شود.

بنابراین درباره نظریه سلسله مراتب هنجارهای حقوقی باید به دو نکته توجه داشت:
نخست آنکه انگاره‌های کسانی همچون کلسن اکنون در دکترین و رویه حقوقی، سلسله مراتب
نرم‌های حقوقی را در یک چارچوب بیش‌وکم مشخص شکل داده‌اند؛ به‌گونه‌ای که قانون
اساسی در رأس سلسله مراتب هنجارها قرار گرفته و پس از آن قواعد مادون همچون قانون
مصوب نهادهای صالح و مقررات مادون قانون نمایان می‌شوند (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۳). البته
نباید پنداشت که هرم سلسله مراتبی هنجارها کاملاً شسته و رفته، یک شکل و بدون ابهام
است؛ امری که درخصوص «سند» همان‌گونه که خواهد آمد؛ خود را نشان می‌دهد و
به صورت وثیقی از ویژگی‌های خاص هر نظام حقوقی اثر می‌پذیرد. دوم، کمترین اثر تعریف
و تعیین جایگاه و اعتبار هنجارهای حقوقی به موجب نظریه سلسله مراتب هنجارهای

حقوقی، تضمین کارکرد منظم و هماهنگ نظام حقوقی و امکان ارزیابی و نظارت بر این مهم است (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۰)؛ البته، نظریه سلسله مراتب هنجارهای حقوقی با ویژگی‌های پیش‌گفته که بنیان‌ش در دیدگاه اثبات‌گرایی حقوقی، یعنی قانون به مثابه اراده حاکم قرار دارد (Rosenfeld and Sajó, 2012: 323)، از نظرگاه فلسفه حقوق طبیعی مدرن با چالش‌هایی مواجه شده است. در این زمینه می‌توان به دیدگاه‌های «رونالد دورکین» در خصوص امر حقوقی اشاره کرد که از انتقادهای مشهور وی نسبت به انگاره اثبات‌گرایی «هربرت هارت» ناشی می‌شود. به باور دورکین انگاره هارتی حقوق اجازه نمی‌دهد تا استدلال اخلاقی در برساختن گزاره‌های حقوقی به ایفای نقش بپردازد. دورکین باور دارد که هارت نقش اصول یعنی داوری‌های ارزشی را نادیده گرفته است؛ چراکه چنین بی‌توجهی از الزامات، معتبر دانستن امر حقوقی مطابق با یک آزمون تجربی / مبتنی بر واقعیت تطابق با رویه رسمی است. پس از این دورکین، اندیشه مفهوم تفسیری حقوق را به پیش کشیده که گوهر آن مبتنی بر این ادعاست که مفاهیم تفسیری مربوط به مفاهیم ارزشی هستند. دورکین بر این ادعا بود که رویه‌های حقوقی و اخلاقی باید در پرتو بهترین وضعیت اخلاقی‌شان نگریسته شوند. قانونی‌ترین ادعاهای دورکین در فلسفه حقوق و اخلاق، این است که حقوق برساخته قواعد و اصول هر دو است؛ یعنی حقوق نه تنها در بردارنده قواعد خاص تصویب شده مطابق رویه‌های مورد پذیرش جامعه است، بلکه همچنین شامل اصولی است که بهترین توجیه اخلاقی را برای آن قواعد، فراهم می‌سازد (Dworkin, 1967: 22-25). پس نظام حقوقی، یک کل یکپارچه است که در آن قواعد در پرتو اصول تفسیر می‌شوند؛ همچنین حقوق بخشی از اخلاق سیاسی است؛ اخلاق سیاسی خود زیرمجموعه انگاره کلی‌تر در باب اخلاق است که اساس آن نیل به زندگی ارزشمند و همراه با کرامت ذاتی برای بشر است (Ibid., 2011: 5).

بر این اساس، با چنین دیدگاهی نه تنها می‌توان تصور کرد که در رأس نظام حقوقی، اخلاق واقع است بلکه در هرم سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نیز جایگاهی ویژه برای

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۸۹

اصول حقوقی در نسبت با قواعد حقوقی وجود دارد؛ امری که در انگاره اثبات‌گرای حقوقی که شکل متداول و گسترده سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی را ارائه کرده، با چالش‌های جدی مواجه است.

ازاین‌رو صرف‌نظر از توضیح بیشتر در باب بنیادهای نظری و مفهومی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» که مجال و مقال دیگری می‌طلبد، باید به این امر اشاره داشت که در نظام حقوقی ایران نیز تا حدود زیادی نظریه پیش‌گفته مورد پذیرش و عمل قرار گرفته است. همان‌گونه که برخی اشاره داشته‌اند «در قانون اساسی تجلی سلسله‌مراتب هنجارها را در دو جنبه می‌توان شناسایی کرد؛ نخست، بر مبنای نهادهایی که هنجارهای حقوقی را پدید می‌آورند و سپس بر اساس ضمانت‌اجراهایی که قوه مؤسس به‌طور جداگانه برای تضمین ثبات سطوح گوناگون هنجاری در نظر گرفته است» (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۳).

بر این اساس، با نگاهی به اصول قانون اساسی (به‌ویژه اصول (۷۱)، (۷۲)، (۸۵)، (۱۳۸)، (۱۷۰) و (۱۷۳)) و بر مبنای مقام واضع، قانون اساسی در رأس سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرد؛ پس از قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس و سپس مقررات وضع شده از سوی قوه مجریه و سایر مراجع ذی‌صلاح به‌ترتیب، دیگر اجزای هرم سلسله‌مراتب هنجارها را برمی‌سازند. البته باید دقت داشت که ویژگی‌های خاص این نظام حقوقی پیچیدگی‌ها و ابهام‌هایی را در باب سلسله‌مراتب هنجارها و جایگاه و اعتبار هر یک و البته تفاوت‌هایی را نسبت به ساختار عموماً پذیرفته‌شده سلسله‌مراتب هنجارها به همراه داشته است؛ از جمله جایگاه موازین اسلامی در نظم حقوقی، جایگاه و اعتبار احکام حکومتی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام (به‌موجب اصل (۱۱۰) قانون اساسی) و مصوبات برخی نهادها همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌دلیل ابهام در جایگاه قانونی آن، که بحث از آنها موضوع این نوشتار نبوده و تنها در خصوص «اسناد» در بندهای آتی نکاتی مطرح می‌شود.

۲-۲. تعیین موقعیت سند در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

مطابق آنچه به صورت مختصر تبیین شد، در شکل معمول و پذیرفته شده نظریه «سلسله مراتب هنجارهای حقوقی» برای «سند» جایگاه مستقلی در عرض قانون و مقررات دولتی تعریف نشده است. البته همان گونه که بیان شد نظریه پیش گفته واجد مطلوبیت ذاتی و صورتی قطعی و معین نیست و چه در سطح گفتمانی و چه در عمل صور دیگری نیز به خود دیده است. به ویژه باید از نکته اخیر به این واقعیت پی برد که در هر نظام حقوقی تحولات تاریخی، نظری و عملی الهام بخش و موجد ویژگی هایی بوده که به «سلسله مراتب هنجارها» رنگ و بویی بخشیده است. از این رو در خصوص جایگاه اسناد در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی کشورمان ضمن اذعان به این نکته که به شکل قطعی نمی توان دریافت که چرا اهداف و محتوایی که از سوی نهادهای صلاحیت دار برای آنها در نظر گرفته شده است، در قالب نرم های پذیرفته شده همچون قوانین یا مقررات مقرر نشده اند (هرچند می توان دلایلی همچون اهمیت موضوع و ضرورت اعلام آن در صورتی خاص یا تکیه بر این فرض که محتوای مورد نظر عمدتاً ماهیت سیاست محور و اهداف بنیاد دارد، فرضی که البته گفته شد مناقشه انگیز است، برای تصویب آنها در قالب سند نام برد). اما به نظر بتوان صرف نظر از محتوای اسناد، مبتنی بر یک منطق شکلی و البته تا اندازه ای ساده سازی شده با استفاده از مقام واضع اسناد و جایگاه آنها در نظم حقوقی به تبع جایگاه اسناد را نیز در نظم حقوقی مشخص ساخت. تأکید می شود چنین راهکاری بدون در نظر داشتن محتوای اسناد، به کار گرفته شده است؛ چه آنکه ممکن است برخی اسناد محتوایی متفاوت از هنجارهایی داشته باشند که مقام واضع براساس قانون اساسی یا دیگر قوانین می تواند وضع کند.

با عنایت به مراتب فوق، اسناد مورد تصویب قوه مجریه، علی الاصول نمی توانند جایگاهی بالاتر از تصویب نامه های دولتی به دست آورند. در خصوص اسناد تصویبی از سوی

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۹۱

شورای عالی انقلاب فرهنگی (و شوراهای اقماری آن) با توجه به ابهام درباره موقعیت این نهاد در نظام حقوقی ایران و جایگاه دیگر مصوبات آن (شریف، ۱۳۸۴: ۲۴۹-۲۱۳)، نمی‌توان به راحتی و منطبق بر منطق پیش‌گفته جایگاه اسناد را مشخص ساخت. بدین ترتیب، بنا به جایگاه این نهاد و مرتبه‌ای که برای مصوبات آن بتوان در نظر گرفت، جایگاه اسناد دست‌خوش تغییر و تحول می‌شود. در مورد سایر شوراهای عالی که به اعمال حقوقی مختلف از جمله تصویب سند می‌پردازند نیز این دست ابهام‌ها مطرح و قابل توجه هستند. بیشتر شوراهایی که در این نوشتار از آنها نام برده شد عمدتاً از اعضای قوه مجریه هستند و به ریاست مقامات عالی این قوه تشکیل می‌شوند و به این ترتیب علی‌الاصول اعتبار مصوبات آنها و از جمله اسناد تصویبی در آنها نباید اعتباری فراتر از مصوبات قوه مجریه به مثابه مصوبات مادون قانون داشته باشد.

۳. امکان استناد حقوقی به «سند»

پس از واکاوی مفهومی اسناد قانونی در نظام حقوقی ایران، بررسی امکان استناد حقوقی به اسناد مذکور ضروری است. در این قسمت، فراتر از استناد قضایی، از عبارت «استناد حقوقی» استفاده شده است تا امکان استناد به اسناد یادشده توسط مراجع شبه قضایی و نظارتی و نیز دستگاه‌های اجرایی در موارد لازم مورد بحث و بررسی قرار گیرد.

در بحث امکان استناد قضایی به اسناد قانونی، به موجب اصل (۱۶۶) قانون اساسی، «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است». اسنادی که به تصویب مراجع غیرقانونگذار می‌رسد، عنوان «قانون» بر آن اطلاق نمی‌شود. گرچه در اصل فوق از عبارت «مواد قانون» استفاده شده است، اما این امر به معنای عدم امکان استناد به مقررات مادون قانون (مقررات مصوب هیئت وزیران، هریک از وزیران و ... به شرح مندرج در اصل (۱۳۸) قانون اساسی) نیست. فراتر از امکان

استناد، چنانچه در خصوص موضوع پرونده‌ای، حکمی در مقررات مصوب قوه مجریه یا سایر مراجع ذی صلاح پیش‌بینی شده باشد و حکم مذکور را قاضی رسیدگی‌کننده مغایر قانون تشخیص ندهد یا اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حکم مذکور را مغایر قانون تشخیص نداده باشد، در این موارد قاضی موظف به استناد به مقررات یادشده است. با عنایت به مجموعه اصول مربوط در قانون اساسی، پیش‌فرض نظام حقوقی بر اعتبار مصوبات قوه مجریه مبتنی است مگر آنکه این مصوبات طی فرایند قانونی ابطال شود. بر این اساس، سایر مقامات و مراجع دولتی (از جمله دادگاه‌ها) موظف به اجرا/ استناد به آنها هستند (مرادی برلیان، ۱۳۹۳: ۴۹-۴۸). طبعاً آن دسته از «سند»‌هایی که به تصویب هیئت وزیران یا سایر مراجع ذی صلاح از جمله هریک از وزیران یا مراجع شورایی می‌رسد، از اعتبار مصوبات مرجع واضع برخوردار بوده و قابلیت استناد حقوقی و قضایی را دارد. بدیهی است در این موارد استناد به آن دسته از مفاد اسناد مذکور صورت می‌پذیرد که واجد حکم مشخصی (قاعده حقوقی) باشند؛ برای مثال می‌توان از امکان استناد به سند نظام فنی و اجرایی کشور (به خصوص اسناد قراردادی و سازوکار حل و فصل اختلاف‌ها و داوری در طرح‌های عمرانی) با قاطعیت دفاع کرد.

در خصوص واژه «اصول»،^۱ چنانچه هریک از اسناد موضوع بحث حاوی یک یا چند اصل حقوقی باشند، استناد به آنها از حیث استناد به اصول حقوقی، ولو در قالب سند قانونی، موجه است (تنگستانی، ۱۳۹۶: ۵۷-۵۲). در این زمینه اشاره به مفاد سند امنیت قضایی که واجد اصول متعدد حقوقی است، ضروری به نظر می‌رسد. البته در موارد اخیر

۱. واژه «اصل»، نوعاً در معنای ریشه، پایه و اساس به‌کار می‌رود. از وصف «حقوقی» هم با توجه به سیاق کاربرد آن در اصل (۱۶۶) قانون اساسی، معنای لازم‌الرعایه بودن در نظام حقوقی متبادر به ذهن می‌شود. مراد از اصول حقوقی، آن دسته از هنجارهای حقوقی است که ریشه و مبنای هنجاری قواعد لازم‌الاجرای حقوقی از جمله قوانین موضوعه محسوب می‌شود. در هر حال، استناد به اصول حقوقی، به صورت باز و بدون استدلال و رعایت محدودیت‌های نظام حقوقی، موجه نیست (تنگستانی، ۱۳۹۶: ۹۴).

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۹۳

چنانچه حکم سند مربوط مغایر قانون مصوب مجلس باشد، بی تردید امکان استناد به آن وجود ندارد.

در مقام استناد حقوقی به اسناد موضوع بحث، چنانچه هدف از استناد به سند مربوط، استخراج حکم صریح حقوقی (همچون یک قاعده حقوقی) نباشد، استناد به سند مذکور به منظور تبیین ضرورت اتخاذ تصمیم یا اقدام مورد نظر موجه و در مواردی ضروری است. در این موارد، اسناد مذکور در قامت یک قاعده حقوقی جلوه‌گر نمی‌شوند. یکی از اوصاف بی بدیل قواعد حقوقی، برخورداری از ضمانت اجرایی است که حاکمیت پشتیبان اجرای آن است. بر این اساس، احکام فاقد ضمانت اجرا، داخل در دایره قاعده حقوقی قرار نمی‌گیرند. افزون بر ویژگی فوق، قاعده حقوقی واجد حکم باید. نبایدی (دستوری - هنجاری)^۱ است. این در حالی است که محتوای عمده اسناد موضوع این نوشتار، نوعاً (و نه کلاً) فاقد این خصیصه مهم هستند. باین همه، استناد به اسناد قانونی به صورت کلی ممتنع نیست. مواضعی که استناد به اسناد مذکور در آن، موجه و قابل دفاع است، عمدتاً در موارد زیر قابل ذکر است:

۱-۳. استناد اصلی به اسناد قانونی

در مواردی که سند مربوط واجد قواعد حقوقی است که حکم مشخصی را وضع کرده است، طبعاً استناد به مفاد اسناد مذکور، امکان پذیر و حسب مورد، الزامی است. برای مثال، استناد مقررات مندرج در سند نظام فنی و اجرایی کشور در خصوص طرح‌های عمرانی مشمول نظام یادشده، امکان پذیر و رعایت آن از سوی دستگاه‌های دولتی، الزامی است. بدیهی است این امکان در خصوص همه اسناد، وجود ندارد و طبعاً استناد حقوقی به آنها ممکن نیست.

1. Normative

۲-۳. استناد استظهاری به اسناد قانونی

در برخی موارد، استناد به اسناد قانونی نه به عنوان استناد اصلی تصمیم یا اقدام مورد نظر، بلکه با هدف تقویت مستند اصلی قانونی مربوط صورت می‌گیرد. در این موارد، از آنجاکه تصمیم یا اقدام مورد نظر، مستند خود را از منبع دیگری اخذ می‌کند، استناد به اسناد قانونی در مقام ارائه توجیه سیاستی برای اتخاذ تصمیم یا انجام اقدام مورد نظر، نابجا نیست. یکی از موارد پرکاربرد استناد به اسناد قانونی، توجیه ضرورت مدیریتی اتخاذ تصمیم یا انجام اقدام مورد نظر است. این امر به خصوص در مواجهه با ایرادهای مطروحه سازمان بازرسی کل کشور در مقام نظارت بر حسن جریان امور، قابل ملاحظه است. سازمان مذکور افزون بر بررسی قانونی بودن تصمیم یا اقدام انجام شده از سوی دستگاه اداری، به مقوله مدیریتی موضوع نیز در عمل ورود می‌کند (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۱۸). در اصل (۱۷۴) قانون اساسی، عبارت «حسن جریان امور» در عرض عبارت «اجرای صحیح قوانین» به کار رفته است و هدف از کاربرد آن، ضرورت تأمین کارآمدی و اثربخشی در مدیریت دستگاه‌های دولتی است. نظر به اینکه اهداف و غایات قواعد حقوقی در اسناد سیاستگذار و بالادستی تعیین می‌شوند و به صورت سلسله مراتبی در مقررات پایین دستی خود را نشان می‌دهند، مفاد اسناد قانونی که عمدتاً مشتمل بر سیاست‌های مذکور است، می‌تواند در مقام ارائه توجیه مدیریتی اتخاذ تصمیم یا انجام اقدام مربوط به کار آید. البته این نکته را نباید از نظر دور داشت که به علت کلی بودن اسناد سیاستگذار از حیث محتوای احکام و مفاد آنها، طبعاً در عمل برداشت‌های متفاوتی ممکن است از آنها ارائه شود. در این شرایط چنانچه تصمیم مقام اداری با مفاد اسناد مزبور رابطه متقن و معناداری نداشته باشد، بعید است بتواند مراجع نظارتی را در ضرورت اتخاذ آن تصمیم به لحاظ مدیریتی، توجیه کند.

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۹۵

۳-۳. استناد در مقام تفسیر مقررات قانونی

موقعیت دیگری که می‌توان به اسناد قانونی استناد کرد، وضعیتی است که مفاد قواعد حقوقی مورد استناد به تفسیر نیاز دارد. بدیهی است در صورت صراحت حکم قانونی مربوط، امکان عدول از آن با استناد به اسناد قانونی، وجود ندارد، اما در صورتی که به دلیل ابهام یا مجمل بودن حکم مزبور، به ناچار باید اقدام به تفسیر آن کرد، در این شرایط می‌توان از احکام مندرج در اسناد برای رفع ابهام و اجمال حکم مورد نظر استفاده کرد.^۱ شرط این استناد نیز، عدم مغایرت مفاد اسناد با ظاهر حکم مورد نظر و سایر احکام قانونی لازم‌الاجرا در نظام حقوقی است.^۲

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نظام حقوق عمومی ایران در چند دهه اخیر مراجع مختلف مصوباتی تحت عنوان «سند» به تصویب رسانده‌اند که با توجه به روند روبه‌رشد تعداد اسناد مذکور، بررسی مفهوم، جایگاه آن در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و قابلیت استناد حقوقی به آن را به‌ویژه از منظر حقوق عمومی، ضروری می‌کند. به لحاظ مفهومی، در حوزه حقوق عمومی سند یا اسناد عمدتاً به مجموعه‌ای هماهنگ شامل سیاستگذاری‌های عمده در یک یا چند حوزه مشخص یا سطوح کلان‌تر مربوط می‌شود که برای اتخاذ اعمال حقوقی مشخص همچون قانونگذاری یا تصمیم‌گیری‌های اداری یا حتی اقدام‌های اداری مبنا قرار می‌گیرد؛ موضوعی که سابقه چندانی در نظام حقوقی ایران ندارد. به لحاظ ساختاری، با بررسی

۱. با عنایت به نظریه تفسیری ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان مبنی بر اینکه تفسیر، بیان مراد مقنن است، اتخاذ رویکردهای فراتر از متن قانون اساسی (تفاسیر پویا) کمتر مورد توجه شورای مذکور و طبعاً مراجع قضایی قرار گرفته است (باوری و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۴) و این امر ضرورت مراجعه به اسناد سیاستگذار برای فهم مراد مقنن را مضاعف کرده است.

۲. برای ملاحظه مکاتب تفسیری قانون‌سالار (شامل صورت‌گرایی حقوقی و اثبات‌گرایی حقوقی) و فراقانون‌سالار (شامل حقوق طبیعی، عمل‌گرایی و واقع‌گرایی) (نک. کیوانفر، ۱۳۹۰).

اجمالی در اسناد تصویب شده در چارچوب نظام حقوقی کشورمان می‌توان ساختار مشترک اسناد یادشده را به شرح زیر دسته‌بندی کرد: تعاریف و کلیات؛ ارزش‌های بنیادین؛ چشم‌انداز؛ سیاست‌ها؛ اهداف کلان؛ اهداف بخشی؛ راهبردها؛ اقدام‌ها و چارچوب‌های نهادی و اجرایی. در ساختار فوق از اصطلاحات و عناوینی استفاده شده که گرچه می‌توان آنها را در چارچوب حوزه‌های مدیریتی و بعضاً حقوقی تا اندازه‌ای تعریف یا تعاریف معینی برای آنها ارائه کرد، اما چنین اصطلاحاتی همواره از طیف معنایی و مفهومی گسترده‌ای برخوردارند که در هر زمینه و متنی باید به دنبال معنای مشخص آنها بود.

اسناد قانونی تا جایی که واجد اوصاف لازم برای ایجاد قاعده حقوقی نیستند، قابلیت استناد به عنوان یک مصوبه حقوقی را ندارند. قید «قانونی» برای آنها از این جهت انتخاب شده که اسناد مذکور مستند به اختیارات قانونی مرجع وضع و ابلاغ آنها به تصویب رسیده‌اند و لزوماً به معنای آن نیست که در همه موارد همچون یک قاعده حقوقی قابلیت استناد داشته باشند.

اسناد مذکور تا حدی که مفادی نظیر کلیات، چشم‌اندازها، سیاست‌ها، اهداف کلی و راهبردها را مقرر می‌دارد، واجد حکم استنادپذیر حقوقی (خاصه در محاکم دادگستری) نیست. گرچه مفاد مذکور به عنوان توجیهات مدیریتی اتخاذ تصمیم یا اقدام مورد نظر مراجعی نظیر سازمان بازرسی کل کشور از حیث نظارت بر حسن جریان امور، قابل استفاده و استناد است. در سایر موارد، یعنی مواردی که اسناد یادشده مبتنی بر قواعد حقوقی است، امکان استناد حقوقی به آنها از سوی اشخاص و دستگاه‌های دولتی وجود دارد. هرچند در سایر موارد نیز امکان استناد به آنها به عنوان ابزار تفسیر سایر مستندات یا در مقام استناد استظهاری وجود دارد.

با عنایت به مراتب فوق، نمی‌توان مفهوم و طبعاً جایگاه واحدی را برای همه اسناد قانونی در نظر گرفت. مراجعه به محتوای اسناد و استخراج قواعد حقوقی از سایر احکام

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۹۷

مندرج در آن، می‌تواند در پاسخ به پرسش قابلیت استناد حقوقی به اسناد، راهگشا باشد. از میان عناصر قاعده حقوقی، دستوری بودن (هنجاری بودن) و داشتن ضمانت اجرا، دو عنصری است که می‌تواند در بازشناسی قواعد مذکور از غیر آن، به خصوص در موضوع حاضر، به کار آید. قابل توجه آنکه در برخی موارد، اجزای تشکیل دهنده سند مربوط به نحو مشخص تعیین شده است (از جمله در مورد سند نظام فنی و اجرایی کشور)؛ امری که قانونگذار می‌تواند در سایر موارد نیز رعایت کند و بدین طریق، حدود اختیارات مرجع وضع و مضمولان آن را مشخص کند. در هر حال، جایگاه سند قانونی، متأثر از جایگاه مرجع وضع آن است؛ به نحوی که چنانچه اسناد مذکور واجد اوصاف قاعده حقوقی باشند، محتوای سند مذکور دارای اعتبار حقوقی در سطح سایر مصوبات آن مرجع است.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۳). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*. چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۲. انصاری، باقر (۱۳۹۰). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لایحه*. چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
۳. بیکنس، برایان (۱۳۹۳). *فرهنگ نظریه حقوقی*. ترجمه محمد راسخ، چاپ دوم، تهران، نشر نی.
۴. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۶). *گزارش نشست علمی نحوه استناد موجه به اصول حقوقی در رسیدگی‌های قضایی*. چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۵. راسخ، محمد (۱۳۸۴). *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*. چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. _____ (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. چاپ اول، تهران، انتشارات دراک.
۷. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ش ۳۴.
۸. شریف، محمد (۱۳۸۴). «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۷، ش ۱۶.
۹. صادقی، ولی‌اله (۱۳۹۶). «تبیین اسناد سیاستگذار در نظام حقوقی ایران»، گزارش کارشناسی دفتر هیئت دولت. http://cabinetoffice.ir/files/fa/news.436_9270/21/5/1396/
۱۰. کلسن، هانس (۱۳۹۱). *نظریه ناب حقوقی*. ترجمه اسماعیل نعمت‌الهی، چاپ دوم، تهران، انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (با همکاری انتشارات سمت).
۱۱. کیوانفر، شهرام (۱۳۹۰). *مبانی فلسفی تفسیر قانون*. چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۲. مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۳). «فرایند اعمال اصل (۱۷۰) قانون اساسی از سوی مراجع قضایی»، گزارش نشست علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۱۳. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰). «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، مجلس و پژوهش، سال هجدهم، ش ۶۷.
۱۴. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۷). *بایسته‌های حقوق بین‌الملل عمومی*. چاپ پنجم، تهران، نشر میزان.
۱۵. والاس، ربکا (۱۳۸۷). *حقوق بین‌الملل*. ترجمه قاسم زمانی، چاپ دوم، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
۱۶. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»،

مفهوم و جایگاه «سند» در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان سنجی استناد حقوقی - قضایی به آن — ۳۹۹

فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، ش ۵۰.

۱۷. — (۱۳۹۰). *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه.

۱۸. هارت، هربرت (۱۳۹۰). *مفهوم قانون*، ترجمه محمد راسخ، چاپ پنجم، تهران، نشر نی.

۱۹. یآوری، اسداله و همکاران (۱۳۹۶). *اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی*، چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

20. Dworkin, R. (2011). *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

21. Dworkin, R. (1967). "The Model of Rules", *The University of Chicago Law Review*, Vol. 35, Issue 1.

22. Kelsen, H. (1961). *General Theory of Law and State*, Translated by: A. Wedberg, New York, Russell and Russell.

23. Martin, E.A. and J. Law (2006). *Oxford Dictionary of Law*, Oxford, Oxford University Press.

24. McLeod, I. (1999). *Legal Theory*, London, MacMillan Education UK.

25. Rosenfeld, Michel and András Sajó (eds.) (2012). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.