

ایران



دانشگاه مازندران

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی

عنوان:

نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین عادی

استاد راهنما:

دکتر جواد تقی زاده

استاد مشاور:

دکتر مرتضی نجابت خواه

نگارش:

سعید راعی

مهرماه ۱۴۰۰

تشکر و قدردانی

سپاس مخصوص خداوند مهربان که به انسان توانایی و دانایی بخشید تا به بندگانش شفقت ورزد، مهربانی کند و در حل مشکلاتشان یاری‌شان نماید. سپاس ایزد منان که به من این فرصت را بخشید تا به این مرحله از علم رسیده و از هیچ محبتی دریغ نکرد و در تمام مراحل زندگی مرا قوت قلب بود.

سپاس و تشکر فراوان از خانواده‌ام که محبتشان همواره گرمابخش سردی روزهایم بود. سپاس و قدردانی از استاد با کمالات و فرزانه **دکتر جواد تقی‌زاده** که با حسن خلق و فروتنی از هیچ کمکی در این عرصه بر من دریغ ننمودند و زحمت راهنمایی این پایان‌نامه را بر عهده گرفتند.

و تشکر از استاد عزیز **دکتر مرتضی نجابت‌خواه** که مسئولیت مشاوره را تقبل نمودند. و تشکر از تمامی کسانی که در انجام این پژوهش یاریم کردند، باشد که این قدردانی گوشه‌ای از زحمات آنان را پاسخگو باشد.

چکیده:

براساس اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. اصل مذکور فقهای شورای نگهبان را مرجع صیانت از موازین اسلام به عنوان منبع نظارت شرعی با تکیه بر فتاوی کارآمد نسبت به قوانین عادی دانسته است. انتخاب مفهوم موازین اسلام با توجه به پراکندگی مفاهیم مختلف فقهی در اصول قانون اساسی و گزینش فتاوی کارآمد در نظام قانون گذاری به دلیل «اصل صحت اعتبار فتوا صادره از سوی فقیه جامع الشرایط» و «اصل انعطاف پذیری فقه در قانون گذاری» صورت گرفته است. اقتدار نظارتی فقهای شورای نگهبان نسبت به قوانین جاری کشور در دو بعد رویه عملی و تئوری بازگو شده است. در رویه عملی، فقهای شورای نگهبان در زمان مواجهه با قانون خلاف موازین اسلام برای خویش صلاحیت ابطال را قائل می باشند. از نگاه تئوری، بسیاری از حقوقدانان صلاحیت فقهای شورای نگهبان را محصور در تشخیص مغایرت قانون با موازین اسلام می دانند و صلاحیت ابطال یا اصلاح قانون خلاف موازین اسلام را بر اساس اصل تفکیک قوا بر عهده مجلس شورای اسلامی می دانند. اگرچه چنین صلاحیتی بدون سازوکار اجرایی است ولی بر اساس نص قانون اساسی و تفسیر متن گرا، حداقل صلاحیت استنباط شده برای فقهای شورای نگهبان، تشخیص عدم مغایرت با موازین اسلام است. در این پایان نامه، مفهوم و فرآیند نظارت شرعی و چرایی صلاحیت نظارتی فقهای شورای نگهبان نسبت به قوانین اجرایی کشور تشریح شده است.

واژگان کلیدی: شورای نگهبان، موازین اسلام، فتوا کارآمد، صلاحیت تشخیصی، قانون عادی.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۱	الف: بیان مسئله
۲	ب: سوالات پژوهش
۲	ج: پیشینه پژوهش
۲	د: فرضیه های پژوهش
۲	ه: حدود پژوهش
۲	و: اهداف پژوهش
۲	ح: مبانی نظری پژوهش
۳	ط: روش پژوهش
۳	ی: سازمان پژوهش
۵	فصل اول: مفهوم و فرآیند نظارت شرعی بر قوانین عادی
۶	بخش اول: مفهوم نظارت شرعی بر قوانین عادی
۷	مبحث اول: مفهوم نظارت شرعی
۸	گفتار اول: منابع نظارت شرعی
۸	بند اول: احکام اسلام در اصول قانون اساسی
۹	بند دوم: مبانی اسلام در اصول قانون اساسی
۱۱	بند سوم: مذهب رسمی کشور در اصول قانون اساسی
۱۲	بند چهارم: موازین اسلام در اصول قانون اساسی
۱۵	گفتار دوم: معیار نظارت شرعی
۱۵	بند اول: فتوای مشهور فقها
۱۶	الف) دلایل معیار بودن فتوای مشهور
۱۷	ب) نقد دلایل معیار بودن فتوای مشهور
۱۹	بند دوم: فتوای فقهای شورای نگهبان
۱۹	الف) دلایل معیار بودن فتوای فقهای شورای نگهبان
۲۰	ب) نقد دلایل معیار بودن فتوای فقهای شورای نگهبان
۲۲	بند سوم: فتوای ولی فقیه
۲۲	الف) دلایل معیار بودن فتوای ولی فقیه

- ۲۳..... (ب) نقد دلایل معیار بودن فتوای ولی فقیه
- ۲۴..... بند چهارم: فتوای شاذ و نادر
- ۲۵..... (الف) دلایل معیار بودن فتوای شاذ
- ۲۵..... (ب) نقد دلایل معیار بودن فتوای شاذ
- ۲۶..... بند پنجم: فتوای کارآمد
- ۲۶..... (الف) فرآیند اعمال فتوای کارآمد
- ۲۷..... (ب) مبانی فتوای کارآمد
- ۲۸..... ۱. اصل صحت اعتبار فتوا صادره از سوی فقیه جامع الشرایط
- ۲۹..... ۲. اصل انعطاف پذیری فقه در قانون گذاری
- ۳۰..... (ج) ثمرات فتوای کارآمد
- ۳۱..... مبحث دوم: مفهوم قوانین عادی
- ۳۱..... گفتار اول: مفهوم مصوبات مجلس
- ۳۲..... بند اول: مصوبات تقنینی
- ۳۳..... (الف) مصوبات صرفاً تقنینی
- ۳۴..... ۱. قانون و مصادیق متعدد آن مانند قانون دائمی و آزمایشی
- ۳۵..... ۲. تفسیر قانون عادی
- ۳۶..... ۳. همه پرسى تقنینی
- ۳۷..... (ب) مصوبات تقنینی - نظارتی
- ۳۸..... بند دوم: مصوبات غیر تقنینی
- ۳۹..... (الف) مصوبات صرفاً نظارتی
- ۴۰..... (ب) مصوبات موردی
- ۴۰..... گفتار دوم: مفهوم قوانین مصوب
- ۴۱..... بند اول: قوانین مصوب قبل از انقلاب و شورای انقلاب
- ۴۵..... بند دوم: مصوبات مجلس خبرگان رهبری
- ۴۶..... بند سوم: مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۴۶..... (الف) مصوبات مجمع در باب حل معضلات نظام
- ۴۶..... (ب) مصوبات مجمع در باب تعیین سیاست های کلی نظام
- ۴۷..... (ج) مصوبات مجمع در قالب اصل ۱۱۲ قانون اساسی
- ۴۹..... بند چهارم: قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی
- ۵۰..... (الف) دیدگاه مخالفان نظارت پسینی

۵۱	ب) دیدگاه موافقان نظارت پسینی
۵۲	بخش دوم: فرآیند نظارت شرعی بر قوانین عادی
۵۲	مبحث اول: مهلت نظارت شرعی
۵۳	گفتار اول: بازه زمانی اظهار نظر شرعی
۵۴	گفتار دوم: قابل تمدید بودن مهلت اظهار نظر شورا
۵۴	بند اول: طرفداران امکان تمدید چندین باره
۵۴	بند دوم: مخالفان امکان تمدید چندین باره
۵۴	گفتار سوم: استمهال از مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان
۵۶	گفتار چهارم: سکوت شورای نگهبان در باب اظهار نظر شرعی
۵۸	مبحث دوم: نظارت شرعی در رویه عملی
۵۹	گفتار اول: فقدان استناد و استدلال در نظارت شرعی
۵۹	بند اول: تبیین عدم استدلال در نظرات فقهای شورای نگهبان
۶۱	بند دوم: تبیین عدم استناد در نظرات فقهای شورای نگهبان
۶۲	گفتار دوم: نحوه رای گیری در باب مصوبات مجلس از جهت شرعی
۶۵	فصل دوم: نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین مصوب
۶۶	بخش اول: رویه نظارتی فقهای شورای نگهبان بر قوانین مصوب
۶۷	مبحث اول: نظارت بر قوانین مصوب قبل از انقلاب و شورای انقلاب
۶۷	گفتار اول: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۶۰
۶۷	بند اول: نظارت شرعی در خصوص ماده ۷۳۱ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸
	بند دوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۷۱۲ قانون آیین دادرسی مدنی با موضوع الزام به پرداخت
۶۸	هزینه دادرسی مصوب ۱۳۱۸
۶۹	بند سوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۲۹۴ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸
۷۰	بند چهارم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۲۹۴ قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹
۷۰	بند پنجم: نظارت شرعی در خصوص قانون اصلاح جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲
	بند ششم: نظارت شرعی در خصوص قانون منع توقیف اشخاص در قبال تخلف از انجام تعهدات و الزامات مالی مصوب ۱۳۵۲
۷۱	
	بند هفتم: نظارت شرعی در خصوص مواد ۴ و ۶ و ۱۵ قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶
	بند هشتم: نظارت شرعی در خصوص ذیل ماده ۱۹ قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶... ۷۳

بند نهم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ ، ماده ۱۹ قانون روابط موجر و مستاجر مصوب ۱۳۵۶ ، ماده ۱ قانون ازدواج مصوب ۱۳۱۰ و ماده ۱۷ قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۵۳ ۷۳

بند دهم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۳۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۵۱ ۷۴

بند یازدهم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۴۴ مکرر قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۷ و آراء کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ و نظارت شرعی در خصوص مواد ۵۵ و ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ ۷۵

بند دوازدهم: نظارت شرعی در خصوص مجموعه قوانین جزایی مصوب ۱۳۰۴ ۷۶

بند سیزدهم: نظارت شرعی در خصوص مواد ۲ و ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ ۷۷

بند چهاردهم: نظارت شرعی در خصوص وصول خسارت تأخیر تأدیه موضوع تبصره ذیل ماده ۳۴ قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و مواد ۳۶ و ۳۷ آیین نامه اجرایی مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا مصوب ۱۳۵۵ و نظارت شرعی در خصوص مواد ۷۱۹ تا ۷۲۳ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ و دریافت خسارت تأخیر تأدیه موضوع مواد ۷۱۲ و ۷۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ ... ۷۸

بند پانزدهم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۱۳۰۹ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ ۷۹

بند شانزدهم: نظارت شرعی در خصوص لایحه قانونی گوشت فروشی مصوب ۱۳۵۸ ۸۰

بند هفدهم: نظارت شرعی در خصوص لایحه قانونی تجدید قرارداد و اجاره املاک و اموال موقوفه مصوب ۱۳۵۸ ۸۱

بند هجدهم: نظارت شرعی در خصوص قانون کالای متروکه مصوب ۱۳۵۸ ۸۲

گفتار دوم: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۷۰ ۸۳

بند اول: نظارت شرعی در خصوص ماده ۱۶ قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۵۳ ۸۳

بند دوم: نظارت شرعی در خصوص مواد ۳۲۳ و ۳۲۵ قانون دادرسی و کیفر ارتش مصوب ۱۳۱۸ .. ۸۴

بند سوم: نظارت شرعی در خصوص بند (۹) ماده (۵۰) قانون بودجه مصوب ۱۳۵۱ در رابطه با اراضی موقوفه ۸۴

بند چهارم: نظارت شرعی در خصوص گرفتن مالیات از موقوفات خاص موضوع قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۴۸ ۸۵

گفتار سوم: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۸۰ ۸۵

بند اول: نظارت شرعی در خصوص بند (۹) ماده (۱۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ .. ۸۵

بند دوم: نظارت شرعی در خصوص قانون انتشار اسناد خزانه و اوراق قرضه مصوب ۱۳۴۸ ۸۶

بند سوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۵۲ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱.....	۸۶
بند چهارم: نظارت شرعی در خصوص قطعی بودن آراء کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف	
اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶.....	۸۷
گفتار چهارم: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۹۰.....	۸۸
بند اول: نظارت شرعی در خصوص ماده ۴ قانون افراز و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۷ و بخش	
اول ماده ۹ و ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۵۷.....	۸۸
بند دوم: نظارت شرعی در خصوص موضوع بند(۹) ماده(۵۰) قانون برنامه و بودجه کل کشور مصوب	
۱۳۵۱.....	۸۹
مبحث دوم: نظارت بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی.....	۹۳
گفتار اول: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۷۰.....	۹۴
بند اول: نظارت شرعی در خصوص تبصره ۴ ماده ۱۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰.....	۹۴
بند دوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۷ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه	
مصوب ۱۳۶۳.....	۹۴
بند سوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۴۰۸ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹.....	۹۵
گفتار دوم: امهات نظرات فقهای شورای نگهبان در دهه ۹۰.....	۹۵
بند اول: نظارت شرعی در خصوص ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ۱۳۹۰.....	۹۵
بند دوم: نظارت شرعی در خصوص ماده ۱۴ اصلاحی قانون معادن مصوب ۱۳۹۰.....	۹۶
بند سوم: نظارت شرعی در خصوص تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای	
اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.....	۹۸
بخش دوم: اقتدار نظارتی فقهای شورای نگهبان.....	۹۹
مبحث اول: صلاحیت انشایی فقهای شورای نگهبان.....	۹۹
گفتار اول: دلایل موافقان صلاحیت انشایی.....	۱۰۰
گفتار دوم: دلایل مخالفان صلاحیت انشایی.....	۱۰۲
مبحث دوم: صلاحیت تشخیصی فقهای شورای نگهبان.....	۱۰۶
گفتار اول: دلایل موافقان صلاحیت تشخیصی.....	۱۰۶
گفتار دوم: دلایل مخالفان صلاحیت تشخیصی.....	۱۰۸
نتیجه گیری.....	۱۱۰
منابع.....	۱۱۲

الف: بیان مسئله

نظام جمهوری اسلامی ایران یک نظام مکتبی است که باید سازوکارهای واجد ضمانت اجرای حقوقی برای تضمین این ویژگی تعبیه نماید. بر اساس اصل نود و یکم ق.ا «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان تشکیل می‌شود.» این نهاد، یگانه مرجع صیانت از موازین اسلام و قانون اساسی در برابر مصوبات مجلس هست که تضمین رعایت حاکمیت موازین اسلام در تاروپود این نظام مکتبی بر دوش فقهای شورا است. مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول ۷۱ و ۷۲ در عموم مسائل، تنها در چارچوب نظارت اعضای شورای نگهبان به شرح مندرج در اصل ۹۶، از اختیار قانون‌گذاری برخوردار است و مصوبات او مادام که به نظارت شورای نگهبان از جهت رعایت قانون اساسی و موازین اسلام نرسد، نمی‌تواند عنوان قانون به خود بگیرد. از آنجا که بر اساس اصل دوم ق.ا همه امور باید بر اساس کتاب و سنت معصومین باشد، مطابق با اصل ۴ ق.ا «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی و... باید بر اساس موازین اسلامی باشد.» در این باره همچنان که مشخص است بر اساس اصل ۹۶ ق.ا «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است.» با دقت در رویه عملی شورای نگهبان ابهامات بسیاری درباره ی معیار و آثار نظارت فقهای شورای نگهبان در حوزه صیانت از موازین اسلام وجود دارد:

نخست آن که وقتی به رویه شورای نگهبان در باب نظارت شرعی بر قوانین به خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی توجه می‌شود، این نکته به ذهن می‌رسد که فقهای شورای نگهبان در بررسی شرعی خویش نسبت به مصوبات مجلس در بعضی مواقع فتوای مشهور، فتوای رهبری و فتوای شاذ را مورد توجه قرار می‌دهند. بنابراین لازم است که یک رویه واحد در نظارت شرعی شورا حاکم باشد تا مجلس شورای اسلامی در اصلاح مصوبات خویش دچار تحیر و سرگردانی نشود. لذا تعیین فتوای معیار به منظور تطابق قوانین با آنها و در نتیجه اعلام مطابقت یا مغایرت قانون با موازین اسلام شایسته بررسی است. دوم آن که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در باب آثار نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان از نوع پسینی نسبت به قوانین و مقررات جاری کشور بیان صریحی وجود ندارد و این سوال را ایجاد خواهد نمود که نتیجه تصمیم فقهای شورای نگهبان به عنوان مرجع تشخیص مغایرت قوانین و مقررات با موازین اسلامی چه می‌باشد؟ آیا نهاد مذکور از صلاحیت ابطال برخوردار می‌باشد یا این که صرفاً باید تشخیص خویش را در خصوص مغایرت قانون خلاف موازین اسلام به مجلس شورای اسلامی اعلام نمایند؟ بنابراین، روشن شدن این موضوعات شایسته بررسی است.

ب: سوالات پژوهش

- ۱) مبنای نظارت فقهای شورای نگهبان در مقام نظارت شرعی بر قوانین چه می باشد؟
- ۲) اثر نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بعد از احراز مغایرت قوانین با موازین اسلام چه می باشد؟

ج: پیشینه پژوهش

با تتبع در آثار حقوقدانان در باب نظارت شرعی به مواردی توجه ویژه‌ای شده است، از قبیل:

الف) «اصل ۵۸ قانون اساسی بیان می‌دارد: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است...».

حال نسخ و ابطال قوانین از سوی شورا بدون دخالت مجلس شورای اسلامی، دخالت در امر تقنین و نادیده انگاشتن صریح اصل ۵۸ قانون اساسی است، درحالی‌که کار شورای نگهبان فقط در محدوده مصوبات مجلس است و دادن حق نسخ و اصلاح قوانین خلاف شرع به شورای نگهبان نه فقط توسعه بدون دلیل اختیارات و وظایف آن شورا است بلکه به نوعی دادن تقنین به نهادی است که مطابق نص صریح قانون اساسی حق چنین کاری را ندارد و برای آن ایجاد نشده است» (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۳۳-۳۵).

ب) «اگر در مورد انطباق قوانین با موازین اسلامی نظر فقهی خود فقهای شورای نگهبان مدنظر دست‌اندرکاران تدوین قانون اساسی نبود لزومی نداشت که شرط فقیه بودن، عادل و آگاه بودن به مقتضیات زمان و مسائل روز که در اصل ۹۱ آمده، برای فقهای شورای نگهبان قرار داده شود چراکه صرف انطباق یک مصوبه با اجماع فقها یا نظر مشهور یا احتیاط و ... از عهده افراد فاضل و متتبع که در حد اجتهاد و افتاء هم نباشند برمی‌آید» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۰۸).

د: فرضیه‌های پژوهش

- ۱) به نظر می‌رسد که فقهای شورای نگهبان در مقام نظارت شرعی بر قوانین، فتوای خودشان را ملاک نظر قرار می‌دهند.
- ۲) به نظر نمی‌رسد که فقهای شورای نگهبان از صلاحیت ابطال در مواجهه با قوانین خلاف موازین اسلام برخوردار باشند.

ه: حدود پژوهش

محدوده زمانی و مکانی پژوهش، بررسی نظارت شرعی بر قوانین پس از انقلاب اسلامی در ایران می باشد. البته این بررسی گاهی به موضوع نظارت بر قوانین مصوب پیش از انقلاب اسلامی نیز نظر دارد.

و: اهداف پژوهش

هدف شفاف‌سازی ابهامات موجود درباره نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین عادی می باشد. این امر می‌تواند به شفاف‌سازی و کارآمد سازی رویه شورای نگهبان در صیانت از شریعت، کمک نماید و زمینه ایجاد تحول و اصلاحات در اظهارنظرهای فقهای شورا را فراهم کند.

ح: مبانی نظری پژوهش

«سلسله‌مراتب در نظم حقوقی بدین معناست که تمامی هنجارهای موجود در نظم حقوقی بر اساس نظم خاصی سازمان‌یافته‌اند، بدین گونه که برخی از برخی دیگر تبعیت می‌کنند. مشهورترین نظریه‌پرداز در زمینه سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی هانس کلسن، حقوقدان مشهور اتریشی است. از دیدگاه کلسن، سلسله‌مراتب برای یگانگی هنجارها در نظم حقوقی ضروری است و این سلسله‌مراتب نیز ساختاری هرمی شکل دارد. نظام مبتنی بر سلسله‌مراتب کلسن واجد دو ویژگی عمده هست: نخست اینکه هنجارهای حقوقی دارای سلسله‌مراتب هستند زیرا هر هنجار اعتبار خویش را در هنجار برتر دیگر می‌یابد. در واقع شرط اعتبار هنجار فرودین، اعتبار هنجار فرازین است. دوم اینکه هنجارهای فرازین به لحاظ کمی کم تعدادتر از هنجارهای فرودین هستند و هر قدر به رأس هرم نزدیک می‌شویم تعداد هنجارها کاهش می‌یابد» (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۰ و ۲۴۳).

«قانون گذاری در هر نظامی بی تردید مبتنی بر مبانی فکری و فلسفی آن نظام است که بر جهان بینی خاص آن نظام حاکم است. بر این اساس در یک نظام مبتنی بر احکام اسلامی و به عبارتی در جامعه اسلامی، می‌بایست دستورات شرعی ملاک قانون گذاری قرار گیرد تا قوانین برای مردم تحت حاکمیت آن حجیت داشته باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به دنبال پی ریزی نظامی مکتبی است. مقدمه قانون اساسی ضمن اشاره به این موضوع، در این خصوص بیان داشته است: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می باشد... ویژگی بنیادی این انقلاب نسبت به دیگر نهضت های ایران در سده اخیر، مکتبی و اسلامی بودن آن است. همچنین اصول متعددی از قانون اساسی، بیانگر حاکمیت دینی است. اصول ۱ و ۲ قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی ایران را نظامی مکتبی، تبیین و معرفی نموده است. در اصل ۱ قانون اساسی مکتب اسلام به عنوان مکتب مقبول مردم ایران دانسته شده و در اصل ۲ قانون اساسی به پایه ریزی و تبیین مبانی این مکتب پرداخته شده است.» (سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات اصل ۷۲ قانون اساسی، ۱۳۹۶: ۶).

ط: روش پژوهش

روش تحقیق در این پایان‌نامه، روش تحلیلی و توصیفی است و این تحقیق با تکیه بر اظهارنظرهای شورای نگهبان، نظرات حقوقدانان، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و تحلیل و توصیف اصول قانون اساسی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای می‌باشد.

ی: سازمان پژوهش

این پایان‌نامه در دو فصل تشکیل می‌شود. در فصل اول مفهوم و فرآیند نظارت شرعی و در فصل دوم نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین مصوب بررسی می‌شوند.

فصل اول:

مفهوم و فرآیند نظارت شرعی بر قوانین عادی

«سابقه نظارت شرعی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، به قانون اساسی مشروطه بازمی‌گردد. بر اساس اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه ایران، مسئولیت نظارت بر شرعی بودن مصوبات مجلس شورای ملی، بر عهده تعدادی از فقها بوده است. اصل دوم قانون اساسی مشروطه، مقرر می‌داشت که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامی، بر عهده هیئتی از مجتهدین و فقها است که از مقتضیات زمان نیز آگاهی دارند. بر اساس این اصل، هیئت مذکور، حق داشت هر یک از مواد قانونی را که با قواعد مقدسه اسلام مخالفت داشت، رد نمایند که تبدیل به قانون نشود. رأی این هیئت نیز لازم‌الاجتماع بود. این اصل، تنها در دوره دوم مجلس شورای ملی، به صورت ناقص، اجرایی شد و در دوره‌های بعد نیز متروک ماند» (حاجی پور، ۱۳۸۳: ۱۰۹ و صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۹۴۸).

«پس از انقلاب، قانون‌گذار اساسی در اصل چهارم به صراحت به لزوم ابتدای کلیه قوانین و مقررات به موازین اسلامی تأکید نموده است. از این حکم استنباط می‌گردد که هر قاعده و حکم لازم‌الاجرای در نظام جمهوری اسلامی ایران باید مبتنی بر موازین و احکام اسلامی باشد و در این نظام هیچ قاعده‌ی دارای ضمانت اجرایی نمی‌تواند مغایر با احکام و موازین شرعی باشد. به موجب ذیل همین اصل، فقهای شورای نگهبان مرجع صالح بر این امر (موازین اسلامی) می‌باشند» (درویش متولی، ۱۳۹۳: ۵-۶).

حال در این فصل مفهوم نظارت شرعی بر قوانین عادی (بخش اول) و فرآیند نظارت شرعی (بخش دوم) بررسی می‌شود.

بخش اول: مفهوم نظارت شرعی بر قوانین عادی

«انقلاب اسلامی، پیاده کردن نظامی مبتنی بر احکام اسلام و موازین شرع را در صدر شعارها و آرمان‌های خود قرار داد تا عدالت و برابری را در چارچوب نظری اسلام محقق کند. این دغدغه در جای جای مبانی نظری جمهوری اسلامی، قانون اساسی، بیانات بنیان‌گذار کبیر جمهوری اسلامی، مقام معظم رهبری و سایر بزرگان جمهوری اسلامی، متجلی است.

بر این اساس، با توجه به عنوان این حکومت که جمهوری اسلامی است و نیز غنای منابع فقهی و ابتدای نظام بر موازین اسلامی، می‌بایست قوانینی که تعیین‌کننده نحوه عمل و حرکت در راستای اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی هستند هم منطبق با موازین شرع و منبعث از آن‌ها باشند. یکی از مؤثرترین نهادها در به ثمر نشاندن نظامی اسلامی مبتنی بر نگاه دین در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، تربیتی و... مجلس شورای اسلامی است تا با پیگیری هوشمندانه و عالمانه، به دنبال تحقق منویات اسلام در قوانین مرتبط با بخش‌های مختلف نظام باشد و چنین امری اساساً باید جزء مسائل اصلی نمایندگان مجلس باشد که لازمه آن اولاً آگاهی فقهی و دینی نمایندگان ولو در سطح اولیه آن و ثانیاً ارتباط و تعامل مستمر با مراکز پژوهشی در زمینه فقهی است» (آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷: ۳۷).

«علت اساسی تحقق انقلاب اسلامی ایران، حاکمیت موازین و احکام شرع مقدس اسلام بر تمام شئون کشور بود. یکی از مهم‌ترین شئون حکومت‌های امروزی، قانون‌گذاری و تعیین حقوق و تکالیف افراد جامعه و نهادهای حکومتی است. هم‌چنین یکی از ملزومات تحقق حکومت اسلامی، عدم مغایرت قوانین و مقررات موضوعه با شرع است» (درویشوند و راجی، ۱۳۹۰: ۱۰۴).

«بر اساس اصل سلسله‌مراتب قوانین و هنجارها، نباید محتوای قواعد فراتر باشد» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در نظام حقوقی ایران طبق اصول ۴، ۹۱ تا ۹۶ قانون اساسی ایران، قوانین عادی که به تصویب مجلس می‌رسند از حیث شرعی با موازین اسلام باید سازگار بوده و مرجع تشخیص چنین سازگاری، فقهای شورای نگهبان می‌باشند و فقهای مزبور با استفاده از تخصص خویش و آگاهی به مقتضیات زمان و مکان، مصوبات مجلس را مورد بررسی شرعی قرار خواهند داد. در این بخش مفهوم نظارت شرعی (مبحث اول) و مفهوم قوانین عادی (مبحث دوم) بررسی می‌شود.

مبحث اول: مفهوم نظارت شرعی

«یکی از شرایط اساسی اسلامی شدن نظام حقوقی، شرعی سازی قوانین و مقررات موضوعه در آن است، به این معنا که تولید قواعد حقوقی باید با لحاظ نمودن موازین اسلامی پویا و به‌روز جامعه اسلامی باشد. برای تأمین این هدف متعالی، قانون‌گذار در اصول ۴ و ۹۱ ق.ا، وظیفه حراست و صیانت از شریعت را بر عهده فقهای شورای نگهبان گذاشته است. فلسفه واگذاری این وظیفه به فقها، وجود قاعده عقلی به نام «رجوع به خبره و متخصص» در هر حوزه‌ای است. بدین معنا که در هر موضوعی، رجوع جاهل به عالم برای فهم موضوع و یافتن راه‌حل ضروری به نظر می‌رسد. علاوه بر این، از آنجاکه اجتهاد، سازوکار شناخت شریعت است، تنها مرجعی که باید تسلط کافی و مبسوطی بر موازین اسلامی داشته و نسبت به مسائل روز و علوم جدید اطلاع داشته باشد تا بتواند در تطبیق قوانین و مقرراتی که برای پاسخ به نیازهای جامعه تصویب می‌گردد، موفق باشند، فقهای شورای نگهبان خواهند بود» (کعبی، ۱۳۹۳: ۳۹-۴۰).

در تعریف نظارت شرعی می‌توان بیان داشت که به نوعی از نظارت قانونی گفته می‌شود که در این فرآیند نصاب خاصی از فقهای جامع‌الشرایط با توجه به مسائل و مقتضیات زمان و مکان بر هنجارهای حقوقی نهادهای برآمده از آراءعمومی در راستای شرایط مقرر در قانون اساسی و براساس منابع معتبر اسلامی، نظارت می‌نمایند.

در این مبحث، منابع نظارت شرعی (گفتار اول) و معیار نظارت شرعی (گفتار دوم) مورد بررسی قرار

می‌گیرد.

گفتار اول: منابع نظارت شرعی

در گفتار مذکور تلاش می‌شود تا منابع نظارت شرعی تشریح گردیده و منبع مناسب جهت اظهارنظر شرعی تشخیص داده شود و فقهای شورای نگهبان را ملزم به رعایت آن نمود، زیرا ریشه اختلاف در تعیین فتوای معیار برداشت‌های مختلف از منابع نظارت شرعی است و تا وقتی حدود و ثغور این منابع روشن نگردد نمی‌توان فتوای کارآمد را تشخیص داد و سیستم قانون‌گذاری پویایی داشت. مقدمه تعیین فتوای معیار، کشف مقصود واقعی قانون‌گذار اساسی از منابع نظارت شرعی است. «در قانون اساسی و در رابطه با کار ویژه شورای نگهبان نسبت به بررسی مصوبات مجلس از لحاظ عدم مغایرت با احکام اسلام از عبارات و واژگان متفاوتی استفاده شده است. به‌عنوان نمونه در اصول ۹۱ و ۹۶ این قانون از عبارت «احکام اسلام»، در اصول ۴ و ۹۴ قانون اساسی از اصطلاح «موازین اسلامی»، در اصل ۷۲ قانون اساسی از عبارت «اصول و احکام مذهب رسمی کشور» و در اصل ۱۱۲ از عبارت «موازین شرع» استفاده شده است. البته علاوه بر اینکه در اصول دیگری از قانون اساسی نیز از واژگان و عبارات فوق بهره گرفته شده، تنوع استفاده از این‌گونه عبارات، محدود به نمونه‌های فوق نبوده و از عبارات دیگری نیز استفاده شده است. برای مثال می‌توان به عبارت «مبانی اسلام» اشاره نمود که در دو اصل ۲۴ و ۲۷ قانون اساسی مورد استفاده قرار گرفته است. همچنین می‌توان از عبارت «قوانین اسلام» یاد نمود که در اصل ۱۹ به‌کاررفته است. به‌هرحال، به نظر می‌رسد شیوه فوق چندان صحیح نبوده و می‌بایست در این موضوع از عبارت یا اصطلاحی واحد بهره گرفته و از تنوع در بیان که موجب تنوع در برداشت و در نتیجه تنوع در فهم اصول قانون اساسی می‌شود، پرهیز نمود» (سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات اصل ۹۱، ۱۳۹۶: ۳۲-۳۳).

در گفتار مذکور، مفاهیم احکام اسلام (بند اول)، مبانی اسلام (بند دوم)، مذهب رسمی کشور (بند سوم) و موازین اسلام (بند چهارم) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول: احکام اسلام در اصول قانون اساسی

قانون‌گذار اساسی در فصل مربوط به شورای نگهبان عبارت «احکام اسلام» را در اصل ۹۱ بیان نموده است: به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود.

۱) شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.
۲) شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.

در اصل ۹۶ قانون اساسی نیز از عبارت «احکام اسلام» استفاده شده است که بیان می‌دارد:

«تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»
«احکام اسلام به سه دسته تقسیم می‌شود:

۱- «حکم اولی»؛ حکمی که شارع مقدس برای موضوعی در شرایط عادی و طبیعی با در نظر گرفتن مصالح و مفاسد جعل می‌کند؛ مانند وجوب نماز و حج، حرمت شراب، گوشت مردار، دروغ و این حکم بر مبنای نیازهای ثابت و دائمی وضع می‌شود.

۲- «حکم ثانوی»؛ حکمی که شارع مقدس برای موضوعی در شرایط غیرعادی و استثنایی وضع نماید، مانند حالت اکراه و اضطرار، ضرورت، عسر و حرج، ضرر و... این نوع از احکام با توجه به نیازهای ناپایدار و غیرطبیعی وضع می‌گردد.

۳- «حکم حکومتی»؛ احکامی که از جانب حاکم اسلامی (نه شارع) با در نظر گرفتن مصالح جامعه و نظام اسلامی جهت اجرا صادر می‌گردد.

احکام حکومتی با احکام اولیه و ثانویه تفاوت‌هایی دارد که به شرح ذیل می‌باشد:

۱) «احکامی که از جانب ولی‌فقیه صادر می‌گردد، حکم اولی و حکم ثانوی نیست؛ زیرا واضع حکم اولی و ثانوی شارع مقدس با لحاظ نیازهای طبیعی و پایدار یا غیرطبیعی و ناپایدار است، اما واضع احکام حکومتی حاکم اسلامی با لحاظ مصلحت اداره جامعه و سامان دادن به امور اجتماعی و تأمین مصالح عمومی است. ۲) حکم حکومتی غیر از حکم اولی و ثانوی است؛ زیرا حکم حکومتی در همه موارد، حتی برای فقهای دیگر لازم‌الاتباع است، اما حکم اولی و ثانوی تنها برای فقیه و مقلدان آن الزام‌آور است» (نیکزاد، ۱۳۸۵). ۳) «حکم حکومتی در طول حکم اولی و حکم ثانوی است و به انگیزه اجرای هر یک از این دو از سوی حاکم صادر می‌شود. حکم حکومتی یا دستور به اجرای احکام اولی است، مانند حکم به اجرای حدود و جمع‌آوری زکات، یا دستور به اجرای احکام ثانوی است، مانند اجرای حکم ثانوی در قضیه تحریم تنباکو... آنچه از میرزای شیرازی صادر شد، حکم به حرمت نبود بلکه حکم حکومتی به اجرای حرمتی بود که با تحقق عنوان ثانوی محقق شده بود» (رحمانی، ۱۳۸۰: ۱۱۶-۱۱۷).

بند دوم: مبانی اسلام در اصول قانون اساسی

قانون‌گذار اساسی ایران در اصل ۲۴ قانون اساسی از عبارت «مبانی اسلام» بهره‌جسته است که به شرح ذیل است: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن‌که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». هم‌چنین اصل ۲۷ قانون اساسی بیان می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن‌که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است».

«مبانی جمع مبنا، از ریشه «بنی» در لغت به معنای پایه، شالوده، مضامین و هر آنچه بر آن و با تکیه بر آن بر رویش می‌گذارند است» (معین، ۱۳۸۷: ۵۹۴). «در ترمینولوژی حقوق مبانی مترادف با «کلیات» بیان شده و به معنای یک رشته از قواعد است که مصرح یا مستنبط از قوانین موضوعه نباشد و از مطالعه مصالح اجتماع و طبع موضوعات و سیستم حقوقی کشف شود» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۳۱۸۴ و ۱۳۷۶: ۲۴۱).

«مبانی هر چیزی عبارت است از پایه‌هایی که آن چیز بر آن بنا گردیده و استقرار یافته است» (جوان آراسته، ۱۳۸۲: ۷۶). «مبانی یک نظام حقوقی، کلی‌ترین اصول و قواعدی است که نظام بر آن‌ها استوار شده است» (حسن‌پور، ۱۳۷۷: ۱۵۲). به عبارت دیگر منظور از «مبانی اسلام آن ارزش‌های حاکم در دین اسلام است که در موارد ابهام، فقدان یا تعارض نصوص، فقها با استفاده از همین مبانی به حکم شرعی دست پیدا کنند. به عبارت دیگر مبانی آن دسته از عناصر و رهنمودهای دینی است که به صورت اصول و امور مسلم در یک زمینه می‌باشند و جنبه زیربنایی برای دیگر عناصر دارند و به نحوی آن‌ها را تبیین و تعیین می‌کنند؛ بنابراین می‌توان گفت که مبانی اسلام یکسری اصول و امور اجماعی و متفق‌علیه می‌باشند که مخصوص دین یا مذهب خاصی بوده است» (رضایی، ۱۳۹۲: ۵۲).

قانون‌گذار اساسی در دو اصل ۲۴ و ۲۷ ق.ا از این عبارت استعمال نموده است که این سؤال را ایجاد خواهد نمود که قصد ایشان از این نوع عبارت‌پردازی چه می‌باشد؟ آیا قانون‌گذار اساسی می‌توانست از واژه موازین اسلام به جای مبانی اسلام استفاده نماید؟

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در باب مفهوم مبانی اسلام و علت گنجاندن آن مطلبی را ذکر ننموده است ولی به این سؤالات می‌توان در دو احتمال پاسخ داد:

۱) قانون‌گذار اساسی در زمان تصویب این دو اصل دچار قصور و اهمال کاری گشته و به جای آن که از واژه موازین اسلامی که در دیگر اصول به صورت هوشمندانه به کار برده، استفاده نماید، در این اصل از مبانی اسلام بهره جسته است.

۲) احتمال دوم این است که قانون‌گذار حکیم و عاقل بوده و با توجه به علمی که داشته فقط در این دو اصل از واژه «مبانی اسلام» استفاده کرده است و علت استفاده از این واژه را می‌توان در تفاوت قائل شدن میان مبانی اسلام و موازین اسلام پیدا نمود، «در این نظر «مبانی» همان اصول است که هم شامل اصول دین و هم شامل اصولی که در فقه وجود دارد به عنوان اصول درجه دوم می‌شود و حتی اخلاقیات را هم در بر می‌گیرد، «موازین اسلامی» بعد از مبانی در سطح دوم قرار داشته و شامل قواعدی است که به وسیله آن می‌توان فروع را تفریع کرد. این موازین معمولاً در فقه به کار می‌رود ولی در مسائل ریز اعتقادی نیز می‌توان از آن استفاده کرد» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۳: ۹).

بند سوم: مذهب رسمی کشور در اصول قانون اساسی

اصل چهارم قانون اساسی به‌عنوان یکی از اصول واجد ارزش قانون اساسی در زمره اصول کلی قانون بوده و از ارزش والایی نسبت به دیگر اصول برخوردار است به‌عبارت‌دیگر نسبت به سایر اصول واجد تقدم ارزشی است. حال مبنای نظارت فقهای شورای نگهبان را موازین اسلامی قرار داده است، اما حیطة و قلمرو این اصطلاح را مشخص ننموده و ابهامی را ایجاد کرده است. حال برای روشن شدن این اصل از اصول دیگر قانون اساسی کمک خواهیم گرفت. اصل ۷۲ قانون اساسی^۱ دو تکلیف مهم را به مجلس شورای اسلامی در زمان قانون‌گذاری تحمیل نموده است که به دو محور تقسیم خواهد شد: قانون اساسی، اصول و احکام مذهب شیعه اثنی عشری.

اصل ۷۲ قانون اساسی، اصل چهارم قانون اساسی را از حالت ابهام خارج نموده و مبنای نظارت فقهای شورای نگهبان را موازین و احکام مذهب شیعه اثنی عشری قرار می‌دهد. همچنین اصل مذکور حدود و ثغور عبارت «احکام اسلام» در اصول ۹۱ و ۹۶ قانون اساسی را تعیین می‌نماید و «احکام اسلام» در اصول نامبرده را منحصر در احکام مذهب دوازده‌مامی قرار خواهد داد (کدیور، ۱۳۸۲: ۱۵).

دلایل طرفداران مذهب رسمی کشور به شرح ذیل است:

۱) رسمیت یک دین یا مذهب در قانون اساسی یک کشور دارای آثار و نتایج متعددی است. از جمله این آثار این‌که قانون‌گذاری آن کشور بر مبنای آن مذهب یا دین انجام می‌گیرد. «بر این اساس، اگرچه در اصل ۴ قانون اساسی مقرر شده است که کلیه قوانین و مقررات باید مطابق موازین اسلامی باشد، لکن با عنایت به اصول ۱۲^۲ و ۷۲ قانون اساسی، مبنای قانون‌گذاری در کشور، تعالیم مذهب جعفری است؛ بنابراین، مذاهب اربعه اهل سنت، تنها در احوال شخصیه خود مطابق احکام مذاهب خود آزادند و نمی‌بایست چنین پنداشت که عنوان واژه «رسمیت» بر دعاوی مذاهب چهارگانه، به این معنا است که مبنای وضع قوانین کشور علاوه بر مذهب جعفری اثنی عشری، می‌بایست احکام و دستورات مذاهب اربعه نیز باشد» (سلسه جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات اصل ۱۲، ۱۳۹۴: ۱۷).

۲) قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۲ قانون اساسی، دین رسمی ایران را «اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری» دانسته است. اصل ۷۲ قانون اساسی نیز مقرر نموده که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی

۱. این اصل بیان می‌نماید: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است».

۲. این اصل بیان می‌نماید: «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است و این اصل الی الابد غیرقابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب».