

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال اول، شماره ۴ (تابستان ۱۳۹۳): ص ۳۵ - ۴۸

بررسی اصل ممنوعیت جمع مشاغل در مورد شهردار

دکتر محمدجواد رضایی زاده^۱

فاطمه میراحمدی^۲

دریافت: ۱۳۹۲/۱۱/۰۵

پذیرش: ۱۳۹۳/۲/۰۸

چکیده

هدف از انجام این پژوهش بررسی اصل ممنوعیت جمع مشاغل در مورد شهردار می‌باشد. اهمیت انجام این پژوهش این است که شهردار نقش و جایگاه مهمی در مدیریت شهری بر عهده دارد و با سازمان‌ها و ارگان‌های مختلفی در ارتباط است و در برخی از آنها عضویت دارد؛ اما عضویت وی در این نهادها نباید به گونه‌ای باشد که مخالف با اصل ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل باشد. ظرفیت قانونی و تفسیرپذیری اصل ۱۴۱ قانون اساسی به گونه‌ای است که در مورد شمول آن بر افراد و نهادهایی از جمله نهادهای عدم تمرکز محلی مانند شهرداری ممکن است موجب برداشت‌ها و نظرات مختلف گردد به همین خاطر و در این راستا برای فهم موضوع، به بررسی سایر منابع قانونی (قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱/۱۱) پرداخته شده است. موضوع دیگری که در این مقاله به آن پرداخته شده، امکان انتخاب پذیری شهردار در شورای اسلامی شهر و مجلس شورای اسلامی است. در این رابطه، مطالعه قوانین و مقررات مربوطه نشان می‌دهد که محدودیت‌هایی وجود دارد که قانون‌گذار با توجه به رعایت

۱. دانشیار و عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

mj.rezaeezadeh@gmail.com

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

mirahmadi.fatemeh67@gmail.com

برخی اصول حقوق عمومی از جمله کنترل قدرت و جلوگیری از سوء استفاده از آن، جلوگیری از فساد اداری، نظارت پذیری و توسعه مشارکت عمومی، آن قواعد را وضع کرده است. **واژگان کلیدی:** شهردار، شهرداری، منع جمع مشاغل، اصل ۱۴۱ قانون اساسی، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل.

مقدمه و طرح بحث

ممنوعیت جمع مشاغل علاوه بر این که از موضوعات مهم حقوق اساسی است و در اصل ۱۴۱ قانون اساسی صراحتاً به آن اشاره شده است از موضوعات مهم حقوق اداری نیز محسوب می-شود؛ زیرا نویسندگان حقوق اداری^۱ هنگامی که می‌خواهند تعهدات و تکالیف مستخدم را بر شمرند یکی از آنها را منع جمع مشاغل می‌دانند. این موضوع علاوه بر این که در قانون اساسی آمده است در قوانین عادی از جمله: قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱/۱۱، ماده ۴۳ قانون استخدام کشوری و ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مورد توجه قرار گرفته است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با هدف تأمین حقوق همه جانبه مردم، محو استبداد و انحصار طلبی، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح اصول مهمی را جزو خط‌مشی‌های کلی قرار داده و آن را بیان نموده است تا راهنمای مسئولان در سیاست‌گذاری‌های اداری باشد که از آن جمله می‌توان به اصل منع جمع مشاغل اشاره کرد (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۲). آن چنان که در اصل ۲۸ قانون اساسی آمده است: دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید که تحقق این امر نشانه‌ای از عدالت اجتماعی و راهکاری قانونی است برای پیشگیری از بروز واقعه جمع مشاغل که مشکلات زیادی را در پی دارد (رحمانیان کوشککی، ۱۳۷۷: ۲۰).

همچنین برای علت ممنوعیت جمع مشاغل نیز دلایلی مانند: خطر فزاینده‌گی و نفوذ و اقتدار برای مشاغل سیاسی و نگرانی و تقلیل کارآمدی و لوث مسئولیت‌ها برای مشاغل اداری آورده شده است (بوشهری، ۱۳۵۳: ۲۳۵). در واقع، اصل ممنوعیت جمع مشاغل با امکان دادن به افراد

۱. امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۲۵۱ - ۲۵۰: موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۴۵ - ۲۴۳: ۱.

مختلف زمینه بیشتری را برای تحقق عدالت استخدامی و شایسته سالاری در بخش عمومی فراهم می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶: ۱۰).

درباره شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نسبت به شهردار باید اذعان کرد در اصل ۱۴۱ قانون اساسی با به کار بردن واژه کارمندان دولت چنین به ذهن متبادر می‌شود که تنها کارمندان قوه مجریه مد نظر است که همین امر، زمینه ارائه نظریات تفسیری شورای نگهبان را فراهم کرده است (تقی‌زاده، ۱۳۸۸: ۶۸)؛ در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نیز به صراحت به شمول این قانون نسبت به شهرداری اشاره نشده است. بنابراین در مورد شمول اصل ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در مورد شهردار باید به بررسی دقیق‌تر اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی و سایر قوانین و مقررات موجود در این زمینه پردازیم. در این مقاله ابتدا ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نسبت به شهردار را در پرتو اصل ۱۴۱ قانون اساسی و نظریات مشورتی شورای نگهبان را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس به بررسی قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱/۱۱ می‌پردازیم؛ اما موضوع دیگری که با منع جمع مشاغل در خصوص شهردار ارتباط می‌یابد این است که آیا شهردار می‌تواند به عنوان بالاترین مقام اجرایی شهر در نمایندگی‌های محلی (مثلاً شورای روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها) و ملی (مثلاً پارلمان) عضویت داشته باشد یا خیر؟ در واقع، نظام حقوقی موجود در این خصوص چگونه است؟ که در انتهای مقاله به بررسی قوانین و مقررات موجود در این خصوص می‌پردازیم.

۱. تحلیل شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی نسبت به شهردار

اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد:

«رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این، حکم مستثنی است»

در مورد شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی نسبت به شهردار باید به تبیین این اصل پردازیم:

در اصل ۱۴۱ قانون اساسی ابهام در مراد قانون‌گذار، به کارگیری واژه‌های «دولت» و «مؤسسات عمومی» است که به مباحثی راجع به شمول حکم اصل ۱۴۱ دامن زده است. باید اذعان کرد که واژه «کارمندان دولت» رسا نیست؛ زیرا اصطلاح کارمندان دولت معمولاً به کارمندان قوه مجریه اطلاق می‌گردد؛ اما می‌تواند به نوعی بر کارمندان تمام بدنه حکومت از جمله قوای مقننه و قضائیه نیز اطلاق شود. هم چنان که شورای نگهبان نیز همین دیدگاه را دارد و در نظریه تفسیری شماره ۴۲۹/۲ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ راجع به امکان اشتغال برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به قضاوت در دادگاه‌های انقلاب اعلام می‌دارد: قضاتی که طبق بند سوم اصل ۱۵۷ قانون اساسی از طرف شورای عالی قضائی استخدام و عزل و نصب آنها با شورای مزبور می‌باشد مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی نمی‌توانند نماینده مجلس شورای اسلامی باشند. بنابراین اگر کارمندان دولت را به مفهوم فقط کارمندان قوه مجریه بپنداریم، شمول حکم اصل ۱۴۱ قانون اساسی بر کارمندان سایر نهادها و قوای عمومی مردد خواهد بود؛ لذا برخی از حقوق‌دانان (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۴۱۵-۴۱۶) معتقدند که به جای کارمندان دولت بهتر بود «کارمندان کشور» به کار برده می‌شد تا کارمندان هر سه قوه و همه مؤسسات عمومی را در برگیرد. در واقع، با استفاده از واژه کارمندان کشور، قانون‌گذار اساسی می‌توانست تمام کارمندان حاضر در بدنه حکومت اعم از قوای سه‌گانه یا خارج از قوای سه‌گانه (مانند نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای عدم تمرکز سرزمینی یا فنی) را صراحتاً مشمول قاعده ممنوعیت جمع مشاغل کند. البته متن کنونی اصل ۱۴۱ قانون اساسی از توان شمول تمام صاحبان مقامات و مشاغل عمومی برخوردار است (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۵). در مورد به کارگیری واژه «دولت» در این اصل باید گفت که این واژه در قانون اساسی ۳۱ بار به صورت مجزا تکرار شده است البته در برخی از اصول نیز با پیشوندهایی همراه شده است؛ اما نکته شایان توجه این است که در هر یک از این اصول با توجه به شواهد و قرائن موجود در خود اصل و دیگر اصول، واژه دولت متفاوت معنا می‌شود. با دقت در اصول قانون اساسی سه معنا برای دولت استنباط می‌شود:

اول، دولت به معنای عام که شامل حکومت جمهوری اسلامی ایران می‌شود؛ مانند اصول ۳ و ۱۱ و ...؛ دوم، دولت به معنای هیأت وزیران؛ مانند اصول ۵۲، ۷۹ و ۱۳۵ و ...؛ سوم، دولت به معنای قوه مجریه که اعم از هیأت وزیران خواهد بود؛ مانند اصل ۱۳۴ قانون اساسی (قطبی، ۱۳۹۴: ۵۵ - ۵۴) به نظر می‌رسد در اصل ۱۴۱ قانون اساسی معنای اول دولت مد نظر بوده است.

مراد قانون‌گذار اساسی از تدوین اصل ۱۴۱ این بوده است که شاغلان در تمام مؤسسات و سازمان‌های عمومی را مشمول قاعده ممنوعیت جمع کند؛ لذا «کلیه مؤسسات قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه، صدا و سیما، شوراهای قانونی، بنیادها و نهادهای انقلابی، علمی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و غیره که هر یک به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مشمول اصل کلی ممنوعیت مطرح شده در اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشند (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۷-۱۶). با مراجعه به نظریات تفسیری شورای نگهبان که دامنه شمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی را نسبت به نهادها و افراد مشخص کرده است در می‌یابیم که در این نظریات نهادهای مختلفی مشمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی قرار گرفته‌اند؛ اما درباره شمول شهرداری و کارکنان آن بر اصل ۱۴۱ به طور مستقیم نظری وجود ندارد و فقط شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۵۱۳ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۰ اعلام داشته است:

«نهادهای و ارگان‌ها و بنیادهای انقلابی که دولت بودجه آنها را تأمین می‌نماید و مسئولیت‌های اجرایی بر حسب قانون عهده‌دار می‌باشند دولتی محسوب می‌شوند و کارمندی آنها کارمندی دولت می‌باشد و مانع از اشتغال به نمایندگی است و چنانچه در رابطه با خدماتی که می‌نمایند مسئولیت‌های اجرایی قانونی ندارند کارمندی آنها کارمندی دولت محسوب نمی‌گردد هرچند دولت به آنها کمک مالی بنماید» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱: ۲۰۰).

با توجه به این نظریه مشورتی، ارائه تعریف مؤسسات عمومی ضروری به نظر می‌رسد: به طور کلی به کلیه مؤسسات و سازمان‌هایی که تحت اداره قدرت عمومی و نظام حاکم باشند، مؤسسه عمومی اطلاق می‌شود. به این ترتیب کلیه مؤسسات وابسته به مقام معظم رهبری (نهاد اداری، رهبر، نیروهای مسلح و غیره)، ریاست جمهوری (نهاد ریاست جمهوری و غیره) قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات و غیره)، قوه مجریه (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، سازمان‌های نظامی و انتظامی، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و غیره)، قوه قضائیه (ریاست قوه قضائیه، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، بازرسی کل کشور، دادگاه‌ها، دادرها سازمان‌های وابسته و غیره)، رادیو و تلویزیون، شوراهای قانونی (شوراهای محلی و ملی و غیره)، بنیادها و نهادهای انقلابی، علمی، فرهنگی، اقتصادی،

سیاسی و غیره که به ترتیبی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند مشمول اصل کلی ممنوعیت موضوع اصل ۱۴۱ می‌باشند (هاشمی، ۱۳۸۱: ۷۵-۷۴).

در نظام حقوقی ما با توجه به قوانین و مقررات موجود (از جمله قانون محاسبات عمومی)، منظور از مؤسسات عمومی: مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۱۲۷)؛ علاوه بر این در ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ نیز در تعریف مؤسسات عمومی آمده است: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است. بنابراین شهرداری که نهاد عمومی غیر دولتی است و بخشی از بودجه آن از محل منابع دولتی تأمین می‌شود می‌تواند مشمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی باشد و شهردار نیز همانند سایر مقامات مذکور در این اصل نمی‌تواند در سایر مؤسسات عمومی شغل دیگری داشته باشد.

برای روشن‌تر شدن موضوع و اینکه آیا منظور از به کارگیری دولت در اصل ۱۴۱ قانون اساسی شهرداری نیز می‌باشد یا خیر؟ علاوه بر بررسی نظریات شورای نگهبان به بررسی قانون دیوان عدالت اداری نیز می‌پردازیم: در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ خوانندگان شعب دیوان عدالت اداری در مصوبه اولیه مجلس «اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری قوای سه‌گانه، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی احصا شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی دانشگاه آزاد اسلامی و سایر مؤسسات آموزشی غیر انتفاعی» معرفی شده بود. شورای نگهبان در قبال این ماده چنین گفته است که این موارد شامل مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌شود و مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، نکته قابل توجه این است که شورای نگهبان به ذکر واژه «شهرداری‌ها» ایرادی نگرفته است و حال آنکه شهرداری‌ها نیز بر اساس قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ یکی از اقسام مؤسسات عمومی غیر دولتی هستند. از نظرات شورای نگهبان چنین برداشت می‌شود که گویی شورای نگهبان بین شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی غیر دولتی تفاوت قائل است؛ به نظر می‌رسد که به عقیده شورای نگهبان شهرداری‌ها زیر نظر وزارت کشور و از اعضای تشکیل دهنده قوه مجریه هستند، بنابراین

شهرداری‌ها جزئی از واحدهای دولتی‌اند (رستمی، حسینی پور، ۱۳۹۲: ۴۲) و بر این اساس شهرداری‌ها می‌توانند از خواندگان هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باشند. در ادامه تحلیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی و مشاغلی که به دلیل اهمیت آنها صراحتاً نام برده شده، یکی از آنها اشتغال به وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی است، از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برمی‌آید که مطلق اشتغال به وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی ممنوع است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۳۵-۱۳۳۲) و شهردار نیز از این قید مستثنی نیست. در حال حاضر، تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی اصولاً از تصدی وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی ممنوع‌اند هر چند چنین ممنوعیتی عملاً از ضمانت اجرای جدی برخوردار نیست (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۶۷-۶۶).

یکی دیگر از مشاغلی که شهردار ممنوع از انجام آن است و به صراحت در اصل ۱۴۱ قانون اساسی آمده است، نمایندگی مجلس شورای اسلامی است که به بررسی این موضوع در گفتار سوم راجع به امکان جمع نمایندگی‌های محلی و ملی در ایران خواهیم پرداخت. در مورد امکان اشتغال شهردار به مشاغل خصوصی با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی باید گفت به طور کلی در خصوص جمع مقامات و مشاغل دولتی اصل بر ممنوعیت است؛ اما در خصوص مشاغل خصوصی اصل بر جواز است، این موضوع در حقوق فرانسه نیز صادق است (رحمانیان کوشککی، ۱۳۷۷: ۱۳۱). با این وجود در قانون اساسی ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی برای مضمولان اصل ۱۴۱ ممنوع است؛ اما ریاست، مدیریت عامل و یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات بلامانع است؛ زیرا باید افراد همان ادارات و مؤسسات انجام این امور را بر عهده گیرند (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱: ۲۰۰).

از آنجا که شهرداری درباره خدمات شهری فعالیت‌های بسیار زیادی انجام می‌دهد و با سازمان‌ها و ارگان‌های زیادی در ارتباط است، شهردار در بسیاری از این سازمان‌ها و شرکت‌ها عضویت دارد؛ مثلاً سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری (ماده ۱۰ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری)، سازمان زمین و مسکن شهرداری (ماده ۱۱ اساسنامه

سازمان زمین و مسکن شهرداری) از این قبیل‌اند. با مراجعه به اساسنامه این سازمان‌ها در می‌یابیم شهردار در هیأت مدیره این سازمان‌ها حضور ندارد و تنها عضو شوراهای این سازمان‌هاست که این عضویت منافی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی نیست و شغل دوم برای شهردار محسوب نمی‌شود.

در خصوص شرکت‌های مرتبط با شهرداری باید گفت، شهردار عضو هیأت مدیره یا مدیرعامل هیچ یک از این شرکت‌ها نباید باشد؛ به عنوان مثال بر اساس اساسنامه شرکت راه آهن شهری تهران و حومه مصوب ۱۴ و ۱۳۵۴/۴/۱۶ این شرکت یک شرکت سهامی است و سرمایه اولیه شرکت کلاً متعلق به شهرداری تهران است که شهردار تهران در مجمع عمومی و شورای هماهنگی شرکت عضویت دارد؛ اما اعضا هیأت مدیره آن افراد دیگری هستند که به پیشنهاد مجمع عمومی و با تصویب هیأت وزیران انتخاب می‌شوند (ماده ۶ و ۱۳ و ۲۸ اساسنامه شرکت راه آهن شهری تهران و حومه مصوب ۱۴ و ۱۳۵۴/۴/۱۶)؛ بنابراین عضویت در مجمع عمومی یا شوراهای مرتبط با شرکت‌های وابسته به شهرداری برای شهردار ممنوع نمی‌باشد.

نکته دیگر در خصوص اصل ۱۴۱ قانون اساسی این است که افراد دارای سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از قاعده ممنوعیت جمع استثناء شده‌اند. استثنای اساتید آموزشی و تحقیقاتی به این دلیل صورت می‌گیرد که فارغ از فراهم نمودن زمینه نشر و توسعه علم و دانش، با استثنای اساتید دانشگاه‌ها از شمول قاعده ممنوعیت جمع، هیچ حق عمومی تضییع نمی‌شود، مضاف بر اینکه جای هیچ نوع اعمال نفوذ و قدرت اجرایی هم نیست (یزدی، ۱۳۷۵: ۶۳۴) و دلیل دیگر این است که دستگاه‌های دولتی برای برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های خود، نیازمند همکاری و همفکری استادان دانشگاه هستند و همواره سعی می‌کنند از وجود چنین افرادی محروم نباشند و متقابلاً از سوی دیگر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی نیز نمی‌خواهند خود را از تجربیات چنین افرادی محروم سازند و این همکاری متقابل ضروری به نظر می‌رسد.

با توجه به مفهوم اصل ۱۴۱ قانون اساسی، شهردار می‌تواند تنها در سمت‌های آموزشی دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی فعالیت داشته باشد و سمت‌های اداری، ریاست، مدیریت و معاونت دانشگاه‌ها یا دانشکده‌ها، سمت‌های صرفاً آموزشی نیستند و سمت‌های اداری محسوب می‌شوند و این استثناء شامل آنها نمی‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۷۷). در نظریات تفسیری شورای

نگهبان نیز سمت‌های ریاست دانشگاه و ریاست دانشکده صرفاً سمت‌های اداری شمرده شده‌اند (نظریه شماره ۱۰/۴۴۱۶۲/د مورخ ۱۳۷۳/۶/۵، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱: ۲۱۰) بعید نیست که بتوان راجع به سایر سمت‌های اداری در سازمان داخلی دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، حتی مدیریت گروه‌های آموزشی، نیز حکم منع جمع را جاری دانست.

۲. بررسی قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۱ در مورد شهردار

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل علاوه بر اینکه در مورد اصل منع جمع مشاغل حکم کلی مقرر در اصل ۱۴۱ قانون اساسی را مقرر می‌دارد در تبصره‌های متعدد برخی از ضمانت‌اجراهای قاعده ممنوعیت جمع مشاغل را بیان کرده است و در مورد شمول اصل منع جمع مشاغل بر افراد و نهادهای دیگر از جمله شهرداری واضح‌تر از اصل ۱۴۱ قانون اساسی است.

بر اساس ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل: با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر شخص تنها می‌تواند یک شغل دولتی داشته باشد.

درباره شمول این قانون بر کارکنان شهرداری باید گفت بر اساس تبصره ۹ این قانون: کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول این قانون هستند. عبارت سازمان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، شامل هر سازمان و مؤسسه‌ای خواهد شد، حتی اگر کمتر از ۵۰ درصد بودجه آن از بودجه عمومی تأمین شود، نظر به این که شهرداری مؤسسه عمومی غیر دولتی است و بر طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. قانون ممنوعیت جمع مشاغل شامل کارکنان شهرداری نیز می‌شود و نظریه شماره ۷/۶۱۸ مورخ ۱۳۸۳/۴/۱۳ اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه نیز به شرح ذیل دال بر این ادعا است:

«نظر به اینکه شهرداری از بودجه عمومی استفاده می‌کند، بنابراین کارکنان شهرداری‌ها مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ خواهد بود» (کارمزدی، ۱۳۸۸: ۲۱).

بر اساس تبصره ۲ قانون مذکور شهردار نمی‌تواند تصدی به هر نوع شغل دولتی دیگر نماید که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی برای او ممنوع است؛ اما بر اساس تبصره ۱ سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.

اگرچه اصل ۱۴۱ قانون اساسی به طور کلی بیان‌کننده ممنوعیت جمع مشاغل است ولی قانون عادی ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در مقام بیان جزئیات در تبصره ۳ تصدی پاره‌ای از موارد را مجاز شمرده است. بر اساس این تبصره: شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌گردد، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع است.

تبصره ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۱ در این راستا مقرر می‌دارد - عضویت شهردار در هیأت مدیره و مجمع عمومی و یا شورای شرکت‌ها و سازمان‌ها و مؤسساتی که وابسته و یا تابع شهرداری‌ها و نیز مؤسسات عمومی، اعم از دولتی و غیر دولتی که شهرداری در آنها صاحب سهم باشد و یا حضور شهردار در سمت‌های مذکور در این گونه مؤسسات که بنا به تصویب شورای اسلامی شهر ضروری تشخیص داده شود از شمول مفاد این ماده مستثنی است.

از آنجا که شهردار در شوراها و مجامع عمومی مؤسسات و سازمان‌های مختلفی عضویت دارد که از جمله آنها می‌توان به شورای فرهنگ عمومی استان (ماده ۲ آیین‌نامه شورای فرهنگ عمومی استان مصوب ۱۳۸۵)، شورای آموزش و پرورش استان، شهرستان و مناطق کشور (ماده ۳ قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲) و مجامع عمومی سازمان‌های آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری (ماده ۱۰ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری)، سازمان زمین و مسکن شهرداری (ماده ۱۰ اساسنامه سازمان زمین و مسکن شهرداری) اشاره کرد، این عضویت موافق با تبصره ۳ قانون

ممنوعیت جمع مشاغل است به شرطی که شهردار در قبال عضویت در این شوراها و مجامع عمومی حقوق دریافت نکند.

در خصوص مجازات تصدی بیش از یک شغل دولتی تبصره ۵ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مقرر داشته است که متخلف به انفصال موقت از شش ماه تا یک سال محکوم می‌گردد و وجوه دریافتی از مشاغلی که در یک زمان تصدی آن را داشته است به جز حقوق و مزایای شغل اصلی به وی مسترد می‌شود و در صورت تکرار در مرتبه دوم، علاوه بر استرداد وجوه موضوع این تبصره به انفصال دائم از مشاغل محکوم می‌گردد.

در پایان این بحث لازم به ذکر است که اگر شهردار مرتکب تخلف جمع مشاغل شود، به تخلف وی بر اساس تبصره ۲ ماده ۸۲ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۸۲/۹/۷ در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور رسیدگی می‌شود.

۳. بررسی امکان انتخاب پذیری شهردار در سایر نمایندگی‌های محلی و ملی

در فرانسه اکثر مقامات عالی رتبه دولت در انتخابات پارلمانی و محلی انتخاب پذیرند؛ اما در صورت انتخاب شدن باید بین نمایندگی ناشی از انتخابات و سمت قبلی یکی را انتخاب کنند. منتخبان مجلس ملی یا سنا اگر شغلی غیر از نمایندگی را اختیار نمایند، جانشین (علی‌البدل‌های) آنها که هم‌زمان انتخاب می‌شوند به سمت نمایندگی می‌پردازند. بر خلاف قانون‌گذار فرانسوی، قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران بیشتر به سوی پیش‌بینی انتخاب ناپذیری متمایل شده است (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۵). بر این اساس بسیاری از مقامات دولتی که شائبه سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی آنها در انتخابات وجود دارد برای انتخاب‌پذیری باید پیش از ثبت نام در انتخابات استعفا دهند. این موضوع مهم هم در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و هم در قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور کاملاً مشهود است (ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸).

در مورد امکان انتخاب پذیری شهردار در سایر نمایندگی‌های محلی و ملی باید به بررسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ پردازیم.

بندهای ۱ و ۲ و ۳ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اشخاصی را که به واسطه شغل یا مقامشان از داوطلبی در شوراهای اسلامی محرومند را ذکر می‌کند که از جمله این اشخاص شهردار می‌باشد.^۱

بر اساس بند ۳ ماده فوق‌الذکر شهرداران و مدیران مناطق و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محرومند، مگر آنکه دو ماه قبل از ثبت نام، از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند (ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱).

در ایران بر خلاف فرانسه^۲، نمی‌توان نمایندگی محلی (عضویت در شوراهای اسلامی محلی) را با سمت‌های شهردار یا دهیار جمع کرد. تبصره ۲ ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی مقرر کرده است که شهردار نمی‌تواند هم‌زمان عضو هیچ یک از شوراهای اسلامی شهر و روستای کشور باشد. بند «ل» از ماده ۴۹ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران نیز بیان می‌کند که «دهیار نمی‌تواند هم‌زمان عضو شورای روستا باشد». این موضوع توسط برخی نویسندگان مورد انتقاد قرار گرفته است و بر این تصورند که عدم امکان تصدی هم‌زمان سمت‌های شهردار یا دهیار با عضویت در شورای شهر یا روستا می‌تواند به کاهش حقانیت مردمی شهرداران و دهیاران منجر شود (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۹ - ۷۵).

۱. بند ۲ ماده ۲۸ مقرر می‌دارد: استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، بخشداران، شهرداران و معاونین آنان، مدیران کل ادارات استانداری، مدیران کل، سرپرستان ادارات کل، معاونین ادارات کل، دادستان‌ها، دادیارها، بازپرس‌ها، قضات، رؤسای دانشگاه‌ها، رؤسای بانک‌ها، رؤسا، سرپرستان و معاونین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌نمایند و سایر رؤسا، مدیران و سرپرستان استان، شهرستان و بخش به ترتیب از عضویت در شوراهای اسلامی واقع در محدوده استان، شهرستان و بخش محرومند، مگر آنکه دو ماه قبل از ثبت نام، از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲. شهردار و معاونان شهردار در فرانسه الزاماً از بین اعضای شورای شهر انتخاب می‌گردند. لذا هم‌زمان با عضویت در شورای شهر این افراد به سمت‌هایی اجرایی مذکور در شهرداری نیز می‌پردازند.

به نظر می‌رسد، صرف‌نظر از میزان اعتبار نظر فوق، محدودیت مقرر از سوی قانون‌گذار در این زمینه بر اساس استدلال‌های قابل قبول استوار بوده است. وجود این محدودیت در قوانین جمهوری اسلامی ایران با توجه به مبانی شرعی و حقوقی پذیرفته شده، یک عامل قانونی مؤثر جهت ارتقای نقش مشارکت مردمی محسوب می‌شود. در واقع با وجود چنین محدودیتی از بروز برخی زمینه‌های سوء استفاده از قدرت و استبداد رأی در سطح امور محلی جلوگیری شده است؛ زیرا با توجه به جایگاه و قدرت اجرایی که یک شهردار در منطقه محل خدمت خود دارد، اگر عضویت وی را در شورای اسلامی همان شهر بپذیریم ممکن است با نفوذ در نحوه تصمیم‌گیری‌ها و فرایند نقش نظارتی شورا در نحوه عملکرد آن نهاد تصمیم‌گیرنده و ناظر اختلال ایجاد نماید و زمینه‌ساز سودجویی افراد ناشایست گردد.

در فرانسه وضع به نحو دیگری است؛ در هر بخش از فرانسه یک شهردار و چند معاون او وجود دارد که شورای شهر آنها را انتخاب می‌کند. انتخاب شهردار بدین گونه است که شهردار، رئیس شورای شهر است و با رأی محرمانه اعضای شورای شهر انتخاب می‌شود (موسوی، ۱۳۸۰: ۶۶). در واقع شورا، رئیس شورا را از میان خود بر می‌گزیند، شهردار به منزله متصدی قوه مجریه شهر است و به موجب ماده 20-122 L. C. communes شورا می‌تواند برخی از وظایف خود را در امور مختلف به شهردار واگذار کند (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۸۳) شهردار زیر نظارت این شورا موظف به اجرای تصمیمات این شورا به ویژه در امور مربوط به بودجه است. شورا می‌تواند به شهردار مقررات اجرایی تجویز کند یا مقررات اتخاذ شده توسط وی را مورد ارزیابی و اعتراض قرار دهد. شهردار در فرانسه در عین حال هم نماینده دولت، هم نماینده شهر و هم نماینده مردم آن محل است (کاویان فر، ۱۳۸۲: ۲۷-۲۵)

از بررسی و مطالعه سیر انتخاب شهردار در ایران در می‌یابیم که تنها در اولین قانون شهرداری موسوم به قانون بلدیة ۱۲۸۶ رئیس بلدیة که کلاً نتر نامیده می‌شد از میان اعضای انجمن بلدیة برای تصدی این مسئولیت انتخاب می‌شد، کلاً نتر همزمان ریاست انجمن بلدیة را نیز بر عهده داشت؛ اما در قوانین بعدی از جمله قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۱ انجمن شهر موظف بود پس از رسمیت یافتن، بلافاصله یک نفر از بین اعضای خود یا خارج از اعضای انجمن برای ریاست شهرداری انتخاب کند، اگر عضو انجمن شهر به سمت شهردار انتخاب می‌شد باید از عضویت انجمن استعفا می‌داد این روند انتخاب شهردار در قوانین بعدی (قانون شهرداری مصوب

۱۳۳۴، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲ با اصلاحات بعدی) نیز حفظ شد. از بررسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ در می‌یابیم امکان انتخاب شهردار از میان اعضای شورای شهر وجود دارد؛ اما شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد (ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵). در واقع، قانون‌گذار ممنوعیت جمع پیش‌بینی کرده است؛ اما در صورتی که شهردار بخواهد داوطلب عضویت در شوراها شود باید دو ماه قبل از سمت خود استعفا دهد و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشد (تبصره ۳ ماده ۲۸ قانون شوراها).

به نظر می‌رسد، موضع‌گیری قانون‌گذار در این زمینه به خاطر جلوگیری از سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی در انتخابات بوده و کاملاً مطلوب می‌باشد. در مورد انتخابات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز قانون‌گذار همین رویه را پیش گرفته است و نوعی انتخاب ناپذیری نسبی پیش‌بینی کرده است.

بر اساس ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ اشخاص متعددی به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن محرومند که طبق بند ۲۱ این ماده شهرداران و رؤسای مناطق شهرداری از جمله این اشخاص هستند.

برخی نویسندگان معتقدند موضع‌گیری قانون‌گذار در این زمینه سخت‌گیرانه است؛ زیرا شهرداران نمی‌توانند در انتخابات مجلس شورای اسلامی داوطلب شوند مگر این که حداقل شش ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند و استناد به نظام فرانسه می‌کنند در حالی که در فرانسه رویه جمع دو یا چند نمایندگی یکی از سنت‌های پایدار حیات سیاسی است (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۷۶).

نتیجه‌گیری:

آنچه در مورد شمول شهردار نسبت به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استنباط می‌شود این است که منظور از واژه «کارمندان دولت» در این اصل مجموعه قوای حاکمه بوده است همچنان که شورای نگهبان در نظریات تفسیری خود به صراحت قوای دیگر از جمله قضات را مشمول ممنوعیت اصل ۱۴۱ دانسته است؛ بنابراین نهادهای عدم تمرکز سرزمینی

(مانند شورا یا شهرداری‌ها) را با استناد به نظریه‌های مشورتی شورای نگهبان و دکترین می‌توان مضمول اصل ۱۴۱ قانون اساسی دانست. در قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، قانون- گذار توجه بیشتری به این موضوع داشته است و با توجه به این قانون شهردار نیز همانند سایر کارمندان دولت مشمول قاعده منع جمع مشاغل است و در صورت تخلف از این اصل، مجازات- های مقرر در تبصره‌های قانون مذکور در مورد وی اعمال می‌شود. در خصوص امکان جمع سمت شهردار با سایر نمایندگی‌های محلی مانند عضویت در شوراها و نمایندگی‌های ملی مانند عضویت در مجلس نمایندگان شورای اسلامی، قانون‌گذار با هدف جلوگیری از سوء استفاده‌ی از مقام محدودیت‌هایی را مقرر کرده است. بر اساس مطالعه‌ای که انجام شد، ملاحظه شد که شهرداران از عضویت در شوراها و اسلامی واقع در محدوده محل خدمتشان محرومند، مگر آنکه دو ماه قبل از ثبت نام، از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. این امر علاوه بر آن که به نوعی جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و نفوذ شهردار در یک منطقه می‌باشد و به نظر می‌رسد منطبق با مفهوم تفکیک قوا در اداره امور محلی است. همان طور که گذشت، در برخی از کشورها چنین محدودیتی برای شهرداران وجود ندارد و حتی ممکن است رئیس شورای شهر نیز باشند. به نظر می‌رسد، اگر چه عضویت شهردار در شورای شهر و یا ریاست وی بر آن شورا ممکن است با استدلال‌های مختلف در آن کشورها توجیه پذیر باشد ولی در کشور ما با توجه به جایگاه و نقش مردم در اداره امور کشور به نظر می‌رسد، این محدودیت موجب استقلال بیشتر و تقویت نقش نظارتی شورای شهر بر نهاد شهرداری و شهردار می‌گردد و همچنین چنان چه شهردار بخواهد داوطلب عضویت در مجلس شورای اسلامی شود نیز باید شش ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا دهد و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشد که این امر نیز موجب می‌شود مدیریت امور شهری کمتر در معرض آسیب‌های فعالیت‌های سیاسی قرار گیرد و البته این محدودیت مغایرتی با حقوق شهرداران درباره این که چنان چه تمایلی به عضویت در مجلس قانون‌گذاری ملی را داشته باشند ندارد؛ زیرا در صورت تمایل به عضویت در مجلس می‌توانند مدتی قبل استعفا دهند و آزادانه نسبت به آن اقدام نمایند.

فهرست منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)؛ حقوق اداری ایران، چاپ هفتم، تهران: انتشارات توس.
۲. بوشهری، جعفر (۱۳۵۳)؛ حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۳. تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۶)؛ «ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۲.
۴. رحمانیان کوشکی، عبدالمجید (۱۳۷۷)؛ «منع جمع مشاغل» پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۵. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی (۱۳۹۲)؛ «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۱.
۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)؛ جلد ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)؛ حقوق اداری ایران، چاپ دهم، تهران: انتشارات سمت.
۸. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)؛ «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران، دوره ۳۸، شماره ۴.
۹. قطبی، میلاد (۱۳۹۴)؛ جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۰. کارمزدی، عبدالکریم (۱۳۸۸)؛ «تحلیل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، ماهنامه دادرسی، شماره ۷۳.
۱۱. کاویان فر، سیما (۱۳۸۲)؛ «شهردار در فرانسه»، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۴۷.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)؛ «اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱» شماره ثبت ۷۳۴، شماره چاپ ۱۸۷۱.
۱۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۱)؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۱۴. معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور (۱۳۸۶)؛ مجموعه قوانین و مقررات انتخابات مجلس شورای اسلامی، مشتمل بر: قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور.
۱۵. موسوی، مینو (۱۳۸۰)؛ «شیوه‌های انتخاب شورا و شهرداری در فرانسه»، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۲۴.

۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)؛ «سیستم حقوقی منع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانش مدیریت، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ش ۸.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۱)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ ششم، تهران: انتشارات میزان.
۱۸. یزدی، محمد (۱۳۷۵)؛ قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر.