



RESEARCH ARTICLE

Explaining The Policy Change Of The Restriction Of Legal Representatives Of Private Entities In Courts Based On Kingdon's Multiple Streams Framework

Sina Ataherian¹, Seyed Mohammad Sahebkar khorasani^{2*} 

1. PhD Student of Public Policy, Faculty of Management and Strategic Planning, Imam Hossein University, Tehran, Iran.

Email: taherian.sina@ihu.ac.ir

2. Assistant Professor Of Innovation Policy And Foresight, Technology Studies Institute, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: sahebkar@tsi.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.103595>

Received: 11 May 2025
Accepted: 24 August 2025

ABSTRACT

The present study explains the policy change of allowing private entities to use non-lawyer legal representatives in judicial courts within the Kingdon's multiple streams framework. Published documents and interviews with policy actors were used as research resources, and through thematic analysis, the main themes, organizing themes, and overarching themes were formulated. The high cost of litigation for private entities in courts and the unemployment of many law graduates are identified as the problem stream. Meanwhile, allowing private entities the privilege of introducing legal representatives and creating equal opportunities between public and private entities are considered as the policy stream. The political stream has been defined in the form of follow-up in the parliament and the Judiciary. Furthermore, the representatives of the parliament and professional associations, as well as the Ministry of Economic Affairs and Finance, have been identified as policy entrepreneurs. The venue shopping has been the main strategy for these entrepreneurs in the occurrence of this change

Keywords: Policy Change, Legal Representative, Multiple Streams Framework, Private Entities, Judicial Courts.

Citation: Ataherian, Sina; Sahebkar khorasani, Seyed Mohammad (2025). Explaining The Policy Change Of The Restriction Of Legal Representatives Of Private Entities In Courts Based On Kingdon's Multiple Streams Framework. *Iranian Journal of Public Policy*, 11 (3), 52-67.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.103595>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

تبیین تغییر سیاست محدودیت حضور نمایندگان حقوقی بنگاه‌های خصوصی در دادگاه‌ها بر اساس مدل جریان‌ات چندگانه کینگدان

سینا آطاهریان^۱، سید محمد صاحبکار خراسانی^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی، دانشگاه جامع امام

حسین (ع)، تهران، ایران

رایانامه: taherian.sina@ihu.ac.ir

۲. استادیار سیاست نوآوری و آینده نگاری، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: sahebkar@tsi.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.103595>

تاریخ دریافت: ۲۱ اردیبهشت ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۲ شهریور ۱۴۰۴

چکیده

پژوهش حاضر به تبیین تغییر سیاست «اعطای اجازه استفاده از نمایندگان قانونی غیر وکیل به بنگاه‌های خصوصی در محاکم دادگستری» در چارچوب جریان‌ات چندگانه کینگدان پرداخته است. مستندات منتشره از سوی مراجع رسمی و مصاحبه با بازیگران سیاستی به عنوان منابع پژوهش مورد استفاده قرار گرفتند و با روش تحلیل تماتیک، مضمون‌های اصلی، مضمون‌های سازمان‌دهنده و مضمون‌های فراگیر صورت‌بندی شدند. بالابودن هزینه طرح دعاوی بنگاه‌های خصوصی در محاکم و بیکاری جمع‌کنندگی از فارغ‌التحصیلان حقوق به عنوان جریان مسئله، اعطای امتیاز معرفی نماینده حقوقی به بنگاه‌های خصوصی و ایجاد امکانات برابر بین موجودیت‌های دولتی و خصوصی به عنوان جریان سیاستی احصا شد. همچنین جریان سیاسی در قالب پیگیری در مجلس شورای اسلامی و در قوه قضائیه معین شده‌اند. علاوه بر این، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مجامع و تشکل‌های صنفی و وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان کارآفرینان سیاستی احصا شدند. مکان‌گزینی محفل نهادی مرتبط نیز اصلی‌ترین راهبرد کارآفرینان در رخداد این تغییر بوده است.

واژگان کلیدی: تغییر سیاستی، نماینده حقوقی، جریان‌ات چندگانه کینگدان، اشخاص حقوقی خصوصی، محاکم دادگستری.

استناد: آطاهریان، سینا؛ صاحبکار خراسانی، سید محمد (۱۴۰۴). تبیین تغییر سیاست محدودیت حضور نمایندگان حقوقی بنگاه‌های خصوصی در دادگاه‌ها بر اساس مدل جریان‌ات چندگانه کینگدان. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱ (۳)، ۶۷-۵۲.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.103595>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

ایران از منظر اقتصادی با پیچیده‌تر شدن روزافزون تعاملات دولت و شرکت‌های خصوصی و تحول شتابان چارچوب حقوقی، چالش‌های قابل توجهی را برای کسب و کارها و صاحبان بنگاه‌های اقتصادی پیش‌رو دارد. در مرکز این چالش‌ها، هزینه خرید خدمات حقوقی قرار دارد که به عنوان یک مانع عمده برای رشد و توسعه اقتصادی ظهور کرده است. در حال حاضر یکی از شاخص‌های بررسی وضعیت پویایی محیط کسب و کار یک کشور، شاخص جهانی «سهولت کسب و کار» بانک جهانی است. یکی از مؤلفه‌های این شاخص به بررسی «ضمانت اجرای قراردادها» می‌پردازد که به عنوان یکی از زیر مؤلفه‌های خود، هزینه‌های حقوقی بنگاه‌های اقتصادی را مورد توجه قرار می‌دهد. در سال ۲۰۱۹، مطابق با آخرین رتبه‌بندی ارائه شده توسط این سازمان، در حدود ۱۹ درصد از هزینه‌های یک بنگاه اقتصادی به پیگیری مسائل حقوقی آن مرتبط می‌شود (Doing business 2019, World Bank) که این عدد خود نشان از هزینه حقوقی بالای بنگاه‌های اقتصادی در ایران دارد. خدمات حقوقی برای راهبری کسب و کارها در محیط نظارتی پیچیده، کاهش ریسک‌ها و محافظت از منافع آن‌ها ضروری است. با این حال در ایران انحصار عرضه خدمات حقوقی در اختیار کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه قرار دارد (Mansouri Boroujeni & Soltani, 2018) بنابراین به دلیل فاصله گرفتن تعداد وکلای فعال در کشور از متوسط کشورهای جهان، امروزه سیاستگذاران استنباط می‌کنند که ایجاد اصلاحات گسترده در زمینه ورود به حرفه‌های این‌چنینی زمینه را برای ایجاد بهبودهای رفاهی قابل توجهی فراهم می‌کند (Frank Verboven and Biliana Yontcheva, 2022). این در حالی است که براساس اظهارات مصاحبه‌شونده A15 تامین هزینه‌های استخدام و به کارگیری وکیل توسط شرکت‌های حقوقی، بار سنگینی بر بنگاه‌های اقتصادی، به ویژه کسب و کارهای کوچک و متوسط (SMEs) با منابع مالی محدود، تحمیل کرده است؛ چراکه تا پیش از تصویب قانون مورد پژوهش تنها راه پیگیری دعاوی این بنگاه‌ها، استخدام وکیل یا حضور یکی از صاحبان امضاء شرکت در محاکم دادگستری است. علاوه بر این، کمبود متخصصان حقوقی با تخصص در حقوق تجارت این مشکل را تشدید می‌کند. این کمبود منجر به رقابت محدود و تورم مصنوعی قیمت‌ها شده و در نتیجه، کسب و کارها اغلب مجبورند به دلیل نبود جایگزین‌های مناسب، زیر بار هزینه‌های آن‌ها بروند (Karimi, 2018). به همین منظور نیز اخیراً با جلب توجه برخی سیاستگذاران به حوزه ذکر شده، آن‌ها سعی کردند تا با اعطای اجازه استفاده از نمایندگان قانونی غیر وکیل در محاکم دادگستری، این مشکل را مرتفع سازند. در سال ۱۳۷۴ قانون‌گذار با وضع قانونی جدید امکان جدیدی را تعبیه کرده و به برخی از نهادهای دولتی و ملی اجازه داد تا به جای وکیل نماینده حقوقی غیر وکیل به دادگاه معرفی کنند. پس از این در سال ۱۳۷۹ و در زمان اصلاح قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) امتیاز مذکور را به کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و موسسات عمومی غیر دولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها تعمیم داده شد. از آن سال تا زمان تصویب قانون مورد بررسی در این پژوهش همچنان این اختیار فقط برای دستگاه‌های دولتی در نظر گرفته و به بخش خصوصی کشور اجازه استفاده از آن داده نشده بود. این مطالعه به دنبال این است تا با بررسی عمیق‌تر با استفاده از چارچوب‌های توصیه شده در ادبیات سیاستگذاری، تغییر سیاستی استفاده از نماینده حقوقی توسط بنگاه‌های خصوصی را تبیین کرده و نقش کارآفرینان سیاستی و مکان‌گزینی محفل نهادی را در بروز این پدیده بررسی نماید. پژوهش حاضر در پی پاسخ به این سؤال است که چگونه جریان‌های سیاسی در قالب پنجره فرصت سیاستی با یکدیگر همگرا شده و از چه طریقی توانسته‌اند مسئله معرفی نماینده حقوقی بنگاه‌های خصوصی به محاکم را در دستور کار قرار دهند.

مرور پیشینه تحقیق

جان دبلیو کینگدن استاد علوم سیاسی، در کتاب «دستور کارها، گزینه‌ها و سیاست‌های عمومی»، چارچوب نظری را برای تحلیل فرایندهای تعیین دستور کار در ایالات متحده پیشنهاد کرد. بر اساس جستجو در پایگاه‌های اسنادی علمی، کتاب کینگدن در سالیان اخیر بیش از ده‌هزار بار در اسناد علمی ذکر شده است و چارچوب او همچنان در تحقیقات معاصر سیاست‌گذاری به طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد (Béland, 2015). چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدن^۱ (Multiple Streams Approach - MSA) که در سال ۱۹۸۴ مطرح شد؛ ابتدا به عنوان مطالعه‌ای بر سیاست‌گذاری آمریکا آغاز گردید. این چارچوب توجه بسیاری را در حوزه سیاست‌گذاری عمومی به خود جلب کرده است و به «یکی از فعال‌ترین دستور کارهای پژوهشی در حوزه علم سیاست‌گذاری» تبدیل شده است (Neomi Frisch Aviram, Nissim Cohen & Itai Beeri, 2019). این چارچوب، سیاست‌گذاران را افرادی با عقلانیت محدود در نظر می‌گیرد که تصمیم‌گیری آن‌ها متأثر از محدودیت‌هایی نظیر اطلاعات ناقص و ابهام در تعریف یا چارچوب‌بندی یک مشکل خواهد بود (Kingdon, 1984). کینگدن استدلال کرد که برای تغییر سیاست، سه جریان جداگانه بازیگران و فرایندها باید در یک پنجره سیاستی کوتاه همگرا شوند. این سه جریان به ترتیب حول محور مشکل، راه‌حل و اراده سیاسی برای حل مشکل به لطف راه‌حل پیشنهادی هستند. همچنین کینگدن بر نقش کارآفرینان سیاستی در بیان و ترکیب این سه جریان در طول یک دوره سیاستی که در زمان‌بندی و مدت آن قابل پیش‌بینی نیست، تأکید می‌کند. کینگدن سه جریان مذکور را به صورت الف) جریان مسئله شامل اطلاعات در مورد مسائل دنیای واقعی و اثرات مداخلات گذشته دولت ب) جریان سیاستی شامل جامعه‌ای متشکل از پژوهشگران، مدافعین و سایر متخصصینی که مسائل را تحلیل می‌کنند و گزینه‌های جایگزین ممکن را تدوین می‌کنند و ج) جریان سیاسی متشکل از انتخابات، تغییرات مدیریتی، سیاست‌های انتخاباتی و فعالیت گروه‌های ذی‌نفع، نام‌گذاری می‌کند. او این سه جریان را مستقل از یکدیگر دانسته و اعتقاد دارد که هر یک بر اساس پویایی‌ها و قوانین خود عمل می‌کنند. حال اگر در موقعیت‌های بحرانی و با کوشش کارآفرین سیاستی^۵ این سه جریان با هم تلاقی نمایند؛ تغییرات بزرگی را در سیاست به وجود می‌آورند (Danaei Fard, 2022). به هر روی جاذبه ماندگار چارچوب جریان‌های چندگانه در روایت شهودی آن همراه با قابلیت انطباق پذیری‌اش نهفته است. این چارچوب امکان پالایش نظری مداوم و کاربرد تجربی در حوزه‌های مختلف خط مشی را فراهم می‌کند (Cairney & Zahariadis, 2016). محققان با موفقیت از چارچوب جریان‌های چندگانه برای تجزیه و تحلیل تغییرات خط مشی در زمینه‌های مختلف از جمله بهداشت، آموزش و پرورش و محیط زیست استفاده کرده‌اند (Zahariadis, 2018).

کارآفرینان سیاستی

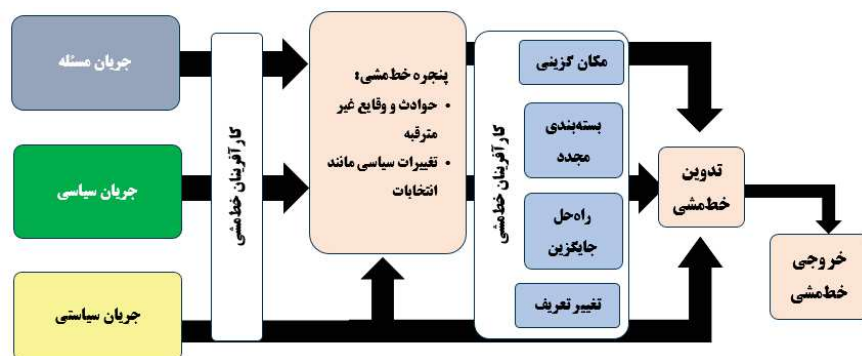
کارآفرینان سیاستی، افراد و سازمان‌هایی هستند که منابع لازم برای مشارکت در فعالیت‌های سیاسی را در اختیار دارند و به دنبال پاداش‌های آتی هستند (Bakir & Jarvis, 2017; Cairney, 2018). رویکرد جریان‌های چندگانه بیان می‌کند که کارآفرینان سیاستی می‌توانند تغییرات عمده‌ای در سیاست‌ها را طی «پنجره سیاستی» ایجاد کنند، دوره‌ای که توجه به یک مشکل بالا است، راه‌حلی عملی وجود دارد و سیاست‌گذاران انگیزه و فرصت پذیرش آن را دارند. کارآفرینان سیاستی سپس می‌توانند برای ایجاد دانش و ارتباطات، زمان و هزینه صرف کنند و در موقعیتی قرار گیرند که بتوانند فرصت‌ها را شناسایی نمایند (Kingdon, 1984: 165-166). تحت این شرایط، کارآفرینان سیاستی به عنوان مثال می‌توانند با داشتن راه‌حلی عملی برای

1. Jhon.W.Kingdon
2. Problem Stream
3. Policy Stream
4. Politics Stream
5. Policy Entrepreneur
6. Policy Window

پیشنهاد در دوره تغییر توجه و انگیزه سیاستگذاران، بر نتیجه تأثیر بگذارند. موفقیت رویکرد جریان‌های چندگانه ناشی از ترکیب روایتی جذاب در کنار پالایش نظری مداوم یا کاربرد تجربی آن است (Cairney & Zahariadis, 2016). کارآفرینان سیاستی می‌توانند با چارچوب‌بندی مجدد مسائل به گونه‌ای که با عموم مردم و سیاستگذاران همخوانی داشته باشد، به طور قابل توجهی بر جریان مسئله تأثیر بگذارند (Peter Eckersley & Lakoma, 2021) از طرف دیگر این افراد می‌توانند با ایجاد روایت‌های جذاب و استفاده از راهبردهای ارتباطی مؤثر، مسائل خاصی را به صدر دستور کار سیاسی ارتقا دهند (Johansson and Quist, 2020) همچنین، کارآفرینان سیاستی با توسعه و ترویج راه‌حل‌های جایگزین برای مشکلات عمومی، به طور فعال جریان سیاستی را شکل می‌دهند. آن‌ها به عنوان واسطه ایده عمل می‌کنند و راه‌حل‌های بالقوه را با سیاستگذاران و سایر ذی‌نفعان مرتبط می‌کنند. با انجام تحقیقات دقیق، ایجاد ائتلاف‌ها و مشارکت در تلاش‌های لابی‌گری، کارآفرینان سیاستی می‌توانند امکان‌پذیری گزینه‌های سیاستی مورد نظر خود را افزایش دهند (Cairney & Denny, 2020). از سوی دیگر کارآفرینان سیاستی با استفاده از مهارت‌های ارتباطی می‌توانند بر جریان سیاستی در این جریان حرکت کنند تا فرصت‌هایی برای تغییر سیاستی ایجاد کنند. آن‌ها می‌توانند این کار را با ایجاد روابط با سیاستگذاران تأثیرگذار، بسیج حمایت عمومی و بهره‌برداری از رویدادهای سیاسی انجام دهند (Cairney & Denny, 2020).

مکان‌گزینی محفل نهادی^۱

یکی از روش‌های کارآفرینان برای ایجاد اتصال بین جریان‌های مسئله، سیاستی و سیاسی در چارچوب جریانات چندگانه، «مکان‌گزینی محفل نهادی» یا به معنای دیگر گزینش محفل نهادی است. به طور خاص، مکان‌گزینی محفل نهادی پدیده‌ای است که در آن کارآفرینان به دنبال نهادهای سیاستگذار می‌گردند که نسبت به اهداف خود دلسوز باشند یا حداقل انگیزه لازم برای ایجاد تغییر در آنها را داشته باشند، تا بتوانند شانس موفقیت خود را افزایش دهند (Stelbolsky & Fowler, 2023) همان‌طور که بامگارتتر و جونز (۱۹۹۳) پیشنهاد کرده‌اند، بازیگران برای افزایش شانس موفقیت خود در سیاستگذاری از محافل نهادی نامطلوب اجتناب کرده و به سمت محافلی می‌روند که در آن‌ها به دلیل ترکیب نهادی، احتمال مورد حمایت قرار گرفتنشان بیشتر است. در ادبیات مکان‌گزینی محفل نهادی به دو صورت عمودی و افقی تعریف شده است. «مکان‌گزینی عمودی» شناخته می‌شود، به حالتی اشاره دارد که در آن مدافعان یک سیاست به صورت عمودی بین نهادهای مختلف در لایه‌های قدرت حرکت می‌کنند؛ درحالی‌که در «مکان‌گزینی افقی» مدافعان یک سیاست بر مقامات فعال در همان سطح دولتی تمرکز می‌کنند (Constantelos, 2018; Princen, 2013).



شکل ۱- چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان

1. Venue Shopping
2. Vertical Venue Shopping
3. Horizontal Venue Shopping

چارچوب حاضر همچنان پس از گذشت سال‌ها از معرفی، همچنان دارای تازگی بوده و مبنای برخی از تحلیل‌ها و کارهای پژوهشی قرار دارد که از آن جمله می‌توان به پژوهش تامسیچ^۱ و همکاران در سال ۲۰۲۳ با موضوع «بررسی منشأ قوانین ممنوعیت خشونت با اسلحه در ایالت کالیفرنیا» و همچنین پژوهش دی‌والز^۲ و همکاران در سال ۲۰۱۹ با موضوع «ایمن‌سازی و بودجه عمومی» اشاره کرد. علاوه بر این در موضوع مورد پژوهش به وضوح نقش جریان‌های سه‌گانه سیاسی، سیاستی و مسئله‌مشهود است؛ چرا که اساساً هم مسئله و هم سیاست در موضوع مورد بررسی از قبل وجود داشته است و صرفاً نوآوری در صورت‌بندی مشاهده می‌شود. در نتیجه بر اساس مرور ادبیات نظری و ویژگی‌های مسئله مورد بررسی و چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان، این چارچوب به‌منظور تحلیل موضوع مورد مطالعه انتخاب شد.

روش تحقیق

این پژوهش به لحاظ هدف کاربردی بوده و به روش توصیفی-پیمایشی انجام شده است. در این پژوهش به‌منظور جمع‌آوری داده‌های مرتبط از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با جامعه آماری مشخص و جمع‌آوری داده‌های متنی و تحلیل محتوای تماتیک در این تحقیق استفاده شده است. همچنین به جهت اطمینان از اعتبار یافته‌های پژوهش در پاسخ به سؤالات آن از چارچوب جریانات چندگانه کینگدان بهره گرفته شده و سؤالات تحقیق در قالب محورهای چارچوب مذکور مبتنی بر چیستی جریان سیاسی، جریان سیاستی و جریان مسئله و همچنین شناسایی کارآفرینان سیاستی و چگونگی مکان‌گزینی محفل نهادی در نسبت با سیاست «اعطای اجازه استفاده از نمایندگان قانونی غیر وکیل به بنگاه‌های خصوصی در محاکم دادگستری» تدوین شده است. به‌منظور انجام مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته که در بازه زمانی اردیبهشت ۱۴۰۳ تا مرداد ۱۴۰۳ انجام شده‌اند؛ جامعه آماری مرکب از ۱۵ نفر از اعضای گروه‌های مختلف درگیر در فرایند تغییر سیاست به‌صورت هدفمند انتخاب شدند. تدوین پروتکل و سؤالات مصاحبه با مطالعه اطلاعات آماری، منابع رسمی و غیر رسمی و اظهارات مسئولین در این خصوص انجام شده است. بر همین اساس انتخاب مصاحبه‌شوندگان بر اساس یکی از چهار ویژگی درگیری مستقیم در فرایند قانون‌گذاری، جایگاه و اشراف علمی نسبت به سیاست‌مورد بحث و انگیزه کافی برای شرکت در فرایند سیاست‌گذاری و از طریق بررسی سوابق اظهارات افراد در رسانه، مرور مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و مقالات و یادداشت‌های تحلیلی انجام شده است. در جدول شماره ۱ اطلاعات مصاحبه‌شوندگان ارائه شده است.

جدول ۱- جدول مصاحبه‌شوندگان

شماره	عضو	سازمان یا نهاد یا فرد درگیر
A5	نماینده عضو کمیسیون حقوقی قضائی	مجلس شورای اسلامی
A9		
A3		
A4		
A1	نماینده عضو کمیسیون اصل نودم	
A2		
A8		
A6		
A12	مدیر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	قوه قضائیه
A10	معاون	
A11	مدیرکل	
A12	مدیرکل	قوه مجریه
A12	وزیر	
A13	معاون وزیر	
A9	عضو هیئت‌رئیس اتحادیه سراسری	کانون وکلای دادگستری

1. Tosich
2. De Wals

A7	عضو هیئت‌مدیره	
A16	عضو هیئت‌مدیره	
A14	رئیس اتحادیه صنفی	فعالین اقتصادی
A15	رئیس مجمع کارآفرینان	
A17	فعالین پویش	پویش حذف ظرفیت از وکالت

داده‌های ثانویه این پژوهش نیز از گزارش‌های اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی فعال و همچنین مستندات مراجع رسمی و مجموعه اظهارنظرها و مصاحبه‌های خبری مرتبط در خبرگزاری‌های رسمی ایرنا، ایسنا، فارس، تسنیم، خبر آنلاین و تابناک، در بازه زمانی خرداد ۱۳۹۸ تا فروردین ۱۴۰۳ گردآوری شده است. به منظور تحلیل داده‌های اولیه و ثانویه از تحلیل تماتیک و تفسیر سیستماتیک داده‌های مشتق شده از مصاحبه‌ها و اسناد جمع‌آوری شده، استفاده شده است. به این صورت که نکات اصلی با روش تحلیل محتوای تماتیک مورد بررسی قرار گرفته و مضامین بر اساس تحلیل محتوای تماتیک جریانث سه گانه سیاسی، سیاستی و مسئله و همچنین کارآفرینان سیاستی و محافل نهادی از یکدیگر متمایز شده و به‌عنوان مقولات اصلی در چارچوب جریانث چندگانه کینگدان احصاء شده‌اند. تحلیل تماتیک روشی برای شناسایی، تحلیل و گزارش الگوهای درون داده‌ها است (Braun & Clarke, 2006). این روشی انعطاف‌پذیر برای تحلیل داده‌های کیفی است (Kiger & Warpio, 2020). تحلیل تماتیک در شش مرحله مطابق با آنچه براون و کلارک (۲۰۰۶) تشریح کرده‌اند، انجام خواهد شد. اولین فاز، درک جامع پژوهشگران از محتوا و مرحله بعد مربوط به تنظیم کدهای اولیه با شناسایی الگوها و معانی در داده‌ها تولید می‌شوند. در گام بعدی تم‌های بالقوه با گردآوری کدهایی که با یکدیگر مرتبط هستند شناسایی می‌شوند. این تم‌ها برای اطمینان از انسجام و جامعیت بررسی و اصلاح می‌شوند. در ادامه تم‌ها برای اطمینان از اعتبار و قابلیت اعتماد آن‌ها در برابر داده‌های اصلی بررسی می‌شوند تا بتوان به سراغ تعریف و نام‌گذاری تم‌ها که دربرگیرنده معنای زیربنایی داده‌ها هستند، می‌شود. در انتها نیز تحلیل نهایی نوشته می‌شود و تم‌ها و شواهد پشتیبان به‌صورت واضح و مختصر ارائه می‌شوند. برای اطمینان از کفایت تعداد مصاحبه‌ها، فرایند اشباع نظری مدنظر قرار گرفته است. به این شکل که بلافاصله پس از هر مصاحبه، شبکه مضامین مستخرج از آن به روش استرید - استرلینگ (Attride-Stirling, 2001) ترسیم شد. از مصاحبه ۱۱ تا ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده جدیدی کشف نشد؛ لذا مصاحبه‌ها تا مصاحبه پانزدهم نیز ادامه یافت تا از کیفیت کار اطمینان حاصل شود و مجدداً هیچ مضمون جدیدی از سوی مصاحبه‌شوندگان بیان نشد. پس از تکمیل شبکه مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها و اسناد، چارچوب نظری الگو تکمیل شده و فرایند تغییر سیاست با استفاده از چارچوب جریانث چندگانه کینگدان ارائه شد. جدول ۲ نمونه‌ای از شبکه مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها را نشان می‌دهد. سه معیارهای باورپذیری، انتقال‌پذیری و وابستگی برای اطمینان از اعتبار و کیفیت تحقیق، به این شکل بررسی شدند (کخ، ۲۰۰۰)؛ که برای تامین معیار باورپذیری، چارچوب جریانث چندگانه کینگدان به‌عنوان چارچوب اولیه نظری، مدنظر قرار گرفت و بر اساس آن سوالات مصاحبه به‌صورت شفاف و به گونه‌ای تنظیم شد که اجزا و بخش‌های مختلف الگو را تکمیل نمایند. بنابراین معیار قرار دادن چارچوب مذکور به‌عنوان یک مدل مفهومی معتبر برای تامین روایی محتوایی سوالات مصاحبه تاثیرگذار معین شد. همچنین به منظور اطمینان از معیار انتقال‌پذیری پژوهش، پروتکل مصاحبه و سوالات آن پیش از ورود به پژوهش طراحی و انتخاب و در فرایند برگزاری مصاحبه نیز از انجام برخوردهای شخصی با مصاحبه‌شونده اجتناب شد. در نهایت برای تامین اطمینان از معیار وابستگی، در انتها محتوای مصاحبه‌ها با گزارش‌های پژوهشی موجود، مدارک و مصاحبه‌های مکتوب منتشر شده در خبرگزاری‌های معتبر، تطبیق داده شد.

یافته‌های پژوهش

پس از انجام هر مصاحبه و همچنین بررسی اسناد مرتبط با موضوع در نهایت با استفاده از تحلیل مضمون، شبکه مضامین مرتبط ترسیم شده و در نهایت متناسب با مضامین فراگیر احصا شده، هر یک از بخش‌های چارچوب تکمیل شد. جدول ذیل بخشی از مضامین احصا شده و همچنین فرایند تحلیل صورت گرفته را نشان می‌دهد.

جدول ۲- نمونه‌ای از شبکه مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها

ردیف	مضمون اصلی	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر	بخش چارچوب
۱	بسیاری از شرکت‌های کوچک و متوسط با بودجه‌های کم کار می‌کنند و استخدام وکلای گران‌قیمت برای امور حقوقی را برای آنها دشوار می‌سازد.	هزینه حقوقی بالای بنگاه‌های اقتصادی	هزینه حقوقی بالای شرکت‌ها	مسئله
۲	شرکت‌ها اغلب هنگام مواجهه با چالش‌های حقوقی، مانند اختلافات قراردادی یا مسائل مربوط به مالکیت معنوی، خود را در مضیقه می‌بینند و گاهی حتی از پیگیری موضوع نیز منصرف می‌شوند.	رها کردن برخی از پرونده‌های کوچک		
۳	حوزه استیفای حقوق اگر با ضعف مواجه شود، حق موکل یا شرکتی که قرار است از نماینده حقوقی استفاده کند، تضییع می‌شود.	تضییع حقوق شرکت‌ها به‌وسیله نماینده حقوقی غیرمتخصص	لزوم استفاده از متخصصین در امر وکالت	
۴	خدمات حقوقی به دلیل اینکه یک کار کاملاً تخصصی است، اگر فرد تخصص و تسلط حقوقی لازم و کافی را نداشته باشد، طبیعتاً موکل و یا شرکتی که قرار است از خدمات او استفاده کند متضرر اصلی خواهد بود.	تخصصی بودن شغل وکالت		
۵	امروز فارغ‌التحصیلان زیادی در رشته حقوقی داریم که از شغل مرتبط برخوردار نیستند درحالی‌که بررسی استانداردهای جهانی به ما اعلام می‌کند که باید به دنبال افزایش تعداد وکیل در کشور باشیم.	ظرفیت فارغ‌التحصیلان بیکار	لزوم توسعه شغلی حقوق	
۶	هزینه‌های بالای وکالت مانعی برای شرکت‌های خصوصی و تولیدکنندگان در جریان دعاوی حقوقی ایجاد می‌کند ترس از تحمیل هزینه‌های قانونی قابل توجه می‌تواند کسب‌وکارها را از دنبال کردن فرصت‌های سودآور بالقوه منصرف کند و در نهایت رشد و نوآوری را متوقف کند.	متوقف شدن توسعه و نوآوری شرکت‌ها	کمک به توسعه و رشد کسب‌وکارها	
۷	با گسترش بازار خدمات حقوقی و به کارگیری مشاوره حقوقی در شرکت‌های تعاونی و خصوصی مجموعاً قراردادهای مطمئن و مؤثری در محیط کسب و کار کشور منعقد خواهد شد و اختلافات تجاری کمتر به مرحله دعاوی حقوقی می‌رسند	کمک به پیشگیری از دعاوی		
۸	انعقاد قراردادهای کارشناسی شده و دقیق‌تر امنیت اقتصادی برای سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان را بالا می‌برد و فعالان اقتصادی بابت خطر اجرائشدن قراردادهای هزینه کمتری متحمل می‌شوند که این امر افزایش سرمایه‌گذاری و بهبود رشد اقتصادی را به همراه خواهد داشت.	رشد سرمایه‌گذاری		
۹	این قانون به منزله اعطای مجوز برای به کارگیری افراد غیرمتخصص در یک حرفه تخصصی است، بنابراین با فرض عاقل بودن قانون‌گذار در تعارض است.	غیرمتخصص بودن نماینده حقوقی	نیاز اعتبار و تنزل سطح علمی رشته حقوق	مسئله
۱۰	این طرح هیچ توجهی به آثار مستقیم و ویرانگر خود مثل بیکاری و کلا و آثار غیرمستقیم و سوء آن ندارد.	بیکاری و کلای فعال		
۱۱	اولاً: این کارمندی که در آنجا هست هزینه‌های کمتری به سازمان وارد می‌کند و ثانیاً: آن کسی که کارمند آن مجموعه است و به عنوان کارشناس آن مجموعه است تمهیدات بسیار بیشتری نسبت به مجموعه دارد، چون او می‌خواهد ۳۰ سال در اینجا کار کند.	وابستگی و دلسوزی بیشتر نماینده حقوقی	فعال کردن ظرفیت‌های مغفول کشور	
۱۲	امروزه جمعیت بسیار زیادی داریم که فارغ‌التحصیل شدند؛ اما اجازه نمی‌دهیم ببایند داخل مسیر، کانون و کلا که دایره‌اش را آن قدر تنگ گرفتیم که کسی نمی‌تواند وارد شود.	بیکاری فارغ‌التحصیلان حقوقی		
۱۳	پیش از این جمعی از فعالان تولیدی و اقتصادی طی نامه‌ای در سال ۱۳۹۸ به رهبر معظم انقلاب (مدظله العالی)، ماده ۳۲ آئین دادرسی مدنی را از موانع رونق تولید	جلب توجه اذهان سیاست‌گذاران	سیاست‌گذاری درگیر در فرایند سیاست‌گذاری	

			خوانده و حذف قوانینی که این الزام را به وجود آورده اند را سبب کاهش هزینه‌های بنگاهداری خواندند.	
			۱۴ فشار ذینفعان باعث تعویق بررسی و تصویب این طرح شده است، آن‌ها نمی‌خواهند این اتفاق مهم بیفتد؛ ما نمایندگان، حافظان همه مردم هستیم و حتماً و قطعاً تحت‌تأثیر این لابی‌ها قرار نخواهیم گرفت.	
		مخالفت برخی از بازیگران با سیاست	۱۵ مدیران نهاد وکالت در جلسهای که باتعدادی از اعضای کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس داشتند در خصوص ماده واحده نماینده حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی، معایب و ایرادات آن را ذکر کرده و مخالفت خود را ابراز کردند.	
			۱۶ شرایط و نحوه پیشنهاد یا فرایند تصویب این طرح بگونه‌ای نبوده که متضمن اخذ نظریه قوه قضاییه باشد و دوم اینکه مناسب بود ضمانت اجرای لازم در جهت موضوع در نظر قرار گیرد.	
			۱۷ در راستای حذف قوانین مانع تولید و در یک اقدام اصلاحی می‌توان با اصلاح ماده ۳۲ آیین دادرسی مدنی و فراهم کردن امکان معرفی نماینده حقوقی از طرف بنگاه‌های خصوصی، هزینه‌های تولید در کشور را کاهش داد.	
			۱۸ وقتی چنین امکانی برای دستگاه‌های دولتی فراهم است چرا بخش خصوصی نتواند این امکان را داشته باشد.	
			۱۹ می‌توانند به‌جای پرداخت هزینه‌های سنگین حق‌الوکاله از نماینده حقوقی خود برای ثبت شکایت و یا دفاع از خود در مراجع قضایی استفاده کنند.	
			۲۰ اجازه‌دادن به شرکت‌های خصوصی برای ارائه نماینده حقوقی در دادگاه، به یکسان کردن زمین‌بازی و توانمندسازی کسب‌وکارها برای محافظت از منافع خود به طور مؤثرتر کمک می‌کند.	
			۲۱ جمعی از تولیدکنندگان در تاریخ یکشنبه ۲۳ تیر ۹۸ طی نامه‌ای به آیت الله رئیسی و علی لاریجانی، رؤسای قوای قضائیه و مقننه خواستار اصلاح قانون ماده ۳۲ آیین دادرسی مدنی شدند.	
			۲۲ نمایندگان مجلس شورای اسلامی روز ۱۶ مردادماه سال ۱۴۰۲ با پیشنهاد یکی از نمایندگان تصویب کردند که همه اشخاص حقوقی خصوصی از قبیل موسسات، شرکت ها، بنگاه‌ها می‌توانند برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع یا تعقیب دعاوی، از کارکنان خود استفاده کنند.	
			۲۳ این طرح در کمیسیون رد نشد، بلکه یکی از مواد آن مورد اشکال واقع شد، همچنین همه اعضای کمیسیون حقوقی و قضایی در جلسه رسیدگی به طرح حضور نداشتند. براین اساس به کمیته مربوطه ارجاع شد تا مجدداً مورد بررسی قرار بگیرد و برای تصمیم‌گیری نهایی وارد دستور کار کمیسیون شود.	
			۲۴ موضوع نماینده حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی مدت‌ها است که مطرح می‌شود. پیگیری و مطالبه این موضوع از سال ۱۳۹۸ و با لایحه تجارت شروع شد.	
			۲۵ بعد از اینکه طرح پیشنهاد نماینده حقوقی در کمیسیون قضایی و حقوقی با مخالفت روبرو شد، همان پیشنهاد به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه شد.	

در مجموع در این پژوهش ۹۷ مضمون اصلی احصا که در قالب ۳۲ مضمون سازمان‌دهنده و ۱۲ مضمون فراگیر صورت‌بندی شدند. در ادامه هر یک از اجزای موجود در چارچوب جریان‌ت چندگانه که متناسب با مسئله مورد پژوهش از طریق تحلیل مضامین مصاحبه‌ها کشف شده است، شرح و بسط داده خواهد شد.

جریان مسئله

در حال حاضر، هزینه‌های بالای تولید به یکی از موانع جدی رونق تولید در کشور تبدیل شده است. در گزارش سهولت کسب‌وکار^۱ بانک جهانی که در صدد ارزیابی محیط کسب‌وکار کشورها، یکی از ده شاخص مورد بررسی شاخص ضمانت اجرای

قراردادها^۱ است. بر اساس نظر مصاحبه‌شونده A6 شاخص مذکور به بررسی تأثیر مؤلفه‌های حقوقی و قضایی در محیط کسب و کار می‌پردازد. به اذعان گزارش مذکور کشور ایران در سال ۲۰۱۹، در شاخص ضمانت اجرای قراردادها حائز رتبه ۸۹ در بین ۱۹۰ کشور بوده است. یکی از مؤلفه‌های مورد سنجش در شاخص ضمانت اجرای قراردادها هزینه‌های حقوقی بنگاه‌ها است که در ایران این عدد مجموعاً به ۱۹٫۳٪ از هزینه‌های بنگاه‌های خصوصی می‌رسد. هزینه‌های حقوقی که ممکن است برای یک بنگاه اقتصادی حادث شود را می‌توان در سه دسته کلی تقسیم نمود. اولین دسته به هزینه‌های مربوط به پیشگیری و قراردادنویسی اشاره دارد. کلیه بنگاه‌های اقتصادی به جهت برقراری مبادله با یکدیگر یا با مردم، اقدام به انعقاد قراردادهای مکتوب می‌نمایند. این قراردادها ممکن است به دلیل عدم آشنایی هر یک از طرفین به قوانین و مقررات با ضعف‌هایی همراه باشد و از این‌روی مبادله را پرهزینه‌تر نماید. دسته بعدی این هزینه‌ها مربوط به پیگیری مطالبات بنگاه، طرح دعوی و پیگیری دعاوی مطروحه علیه یک بنگاه در محاکم برای احقاق حقوق صاحبان بنگاه است. همچنین دسته سوم این هزینه‌ها به پیگیری امور اداری موسوم به شبه قضایی آن شخص حقوقی مربوط می‌شود. همان‌طور که مصاحبه‌شونده A15 تأکید می‌کند که «در حال حاضر بالابودن هزینه‌های تولید به یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های تولیدکنندگان تبدیل شده که می‌توان یکی از مهم‌ترین این موارد را هزینه‌های حقوقی بنگاه‌های تولیدی عنوان کرد». در تمامی این موارد مسیر پیشروی صاحبان بنگاه برای به حداقل رساندن این هزینه‌ها استفاده از یکی از کارمندان خود است؛ اما پیگیری و طرح دعاوی بنگاه در محاکم به دلیل محدودیت‌های قانونی موجود الزاماً باید یکی از صاحبان امضای بنگاه، کار را پیگیری نماید. در چنین شرایطی محدودیت زمان این افراد و همچنین ضعف اطلاعات و دانش حقوقی آن‌ها موجب می‌شود تا پیگیری این دعاوی بدون استفاده از وکیل دادگستری با هزینه مضاعفی همراه باشد. از سوی دیگر از آنجاکه قوانین موجود، حق حضور و دفاع در دادگاه را محدود به طرفین دعوی یا وکیل دادگستری آن‌ها نموده؛ لذا استفاده از کارمندان آن بنگاه باتوجه به عدم امکان حضور وی در محاکم و پیگیری دعاوی ممکن است هزینه‌های مضاعفی را برای آنان ایجاد نماید. مطابق با آمارهای بین‌المللی، همان‌طور که مصاحبه‌شونده A10 اظهار نمود، در ایران به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، ۹۰ وکیل وجود دارد که از این منظر سرانه وکیل در ایران، کمتر از یک‌سوم متوسط سرانه جهانی است. به همین دلیل نیز در سایه کمبود وکیل در کشور، هزینه حق‌الوکاله مطالبه شده از سمت وکلا، به شکل افسارگسیخته‌ای رشد کرده است. همان‌طور که مصاحبه‌شونده A15 بیان می‌کند که «در حال حاضر به دلیل کمبود سطح دسترسی عمومی به وکیل در کشور ایران گاهی حق‌الوکاله‌های مطالبه شده توسط وکلا چنان سر به فلک می‌کشد که بسیاری از بنگاه‌های خصوصی از پیگیری مشکلات حقوقی خود ناامید می‌شوند». براین‌اساس، در شرایط فعلی شرکت‌های خصوصی، دعاوی خود در محاکم را صرفاً می‌توانند از طریق صاحبان امضا یا وکلای دادگستری پیگیری کنند. با این حال به اعتقاد مصاحبه‌شونده A1 به دلیل محدودیت عرضه در خدمات وکالت هزینه خرید خدمات حقوقی به گونه‌ای است که برخی از بنگاه‌های خرد و متوسط ترجیح می‌دهند تا از پیگیری برخی دعاوی خود صرف‌نظر کنند. بنابراین به اعتقاد مصاحبه‌شونده A2، بالابودن هزینه خرید خدمت وکالت از یک سو و از سوی دیگر عدم آگاهی کافی صاحبان این بنگاه‌ها به قوانین و مقررات و کمبود اوقات آن‌ها، سبب شده است تا پیگیری اختلافات حقوقی این شرکت‌ها در محاکم قضائی بسیار پرهزینه شود. بر اساس آمار بنگاه‌های بیمه‌پرداز تأمین اجتماعی، ۹۰ درصد از این بنگاه‌ها در زمره بنگاه‌های خرد و متوسط هستند که به اذعان مصاحبه‌شونده A3 بالابودن هزینه‌های حقوقی این بنگاه‌ها را در برابر دعاوی مطروحه در محاکم آسیب‌پذیرتر نموده است.

جریان سیاستی

در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۹، برخی از نهادها و دستگاه‌های دولتی در قالب ماده (۳۲) قانون «آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)» و قانون «استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در محاکم قضائی» این امکان را کسب نمودند

که بتوانند علاوه بر وکیل دادگستری، یکی از کارمندان خود را با داشتن سابقه وکالت یا دانشنامه کارشناسی حقوق به‌عنوان «نماینده حقوقی» به محاکم معرفی کنند. بنا بر اذعان مصاحبه‌شونده A6، این راه‌حل که به منظور کاهش هزینه‌های بالای حقوقی این نهادها اتخاذ شده، در حال حاضر به رویه جاری آن‌ها تبدیل شده است. مصاحبه‌شونده A13 با بیان وضعیت استفاده از نمایندگان حقوقی در دستگاه‌های دولتی بر این موضوع تاکید دارد که: «در قانون به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده علاوه بر نماینده حقوقی دستگاه، وکیل هم داشته باشد، لذا باید آن نماینده حقوقی موضوع را کامل بداند، گاهی عدم شناخت از موضوع اگر عمدی باشد که خیانت است اما اگر کوتاهی کند موجب تقصیر و ضمان و گاهی هم تبانی است که ما در بسیاری موارد با آنها برخورد کرده‌ایم». از طرف دیگر قانون‌گذار با دغدغه فراهم کردن امکان رقابت بخش خصوصی و دولتی در ماده (۸) قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، تلاش نمود تا امتیازات بخش دولتی را از انحصار خارج و آن‌ها را به بخش خصوصی نیز تعمیم دهد. در این ماده مقرر شده است که هر امتیازی که به بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی، اعطا شده است عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی نیز در نظر گرفته شود. بر همین اساس، مطابق با ماده‌قانونی مذکور دولت موظف است تا ظرف سه ماه پس از تصویب آن قانون، کلیه امتیازات موجود دولتی را یا لغو کرده یا به بخش خصوصی نیز تعمیم دهد؛ اما در عمل این سیاست با گذشت بیش از ده سال از تصویب ماده‌قانونی، همچنان به طور کامل اجرایی نشده است. کمااینکه مصاحبه‌شونده A15 نیز با تاکید بر این موضوع بیان می‌کند که «محروریت بخش خصوصی کشور از معرفی نماینده حقوقی به محاکم در حالی است که قانون‌گذار در ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ به مؤسسات دولتی اجازه می‌دهد که علاوه بر وکیل از یکی از کارمندان خود به‌عنوان نماینده حقوقی در محاکم استفاده کند». فراهم کردن امکان استفاده بنگاه‌های خصوصی از نماینده حقوقی، می‌تواند علاوه بر کاهش هزینه‌های حقوقی این بنگاه‌ها و در نتیجه آن کاهش هزینه‌های تولید، از بروز بسیاری از مشکلات حقوقی آن‌ها نیز پیشگیری نماید. چرا که همان‌طور که مصاحبه‌شونده A5 معتقد است، نمایندگان حقوقی به‌عنوان کارمندان شرکت‌ها، برای انجام وظایف خود حقوق ثابت دریافت کرده و با طرح پرونده در محاکم مزایای دریافتی‌شان تغییری نخواهد یافت؛ از این‌رو به دلیل اینکه پیدایش مشکلات حقوقی برای شرکت و طرح دعوی در محاکم تنها بر مشقت کاری این افراد خواهد افزود، آن‌ها تمام سعی و تلاش خود را مصروف ارائه خدمات مشاوره‌ای برای پیشگیری از تشکیل پرونده در دادگاه، خواهند کرد. موضوعی که به عقیده مصاحبه‌شونده A12 در نسبت با وکلای دادگستری به دلیل بالا بودن هزینه حق‌الوکاله و منوط بودن آن به طرح دعوی در محاکم، به طور عکس رخ می‌دهد. علاوه بر مزایای ذکر شده، حضور تمام‌وقت و مستمر نمایندگان حقوقی در شرکت متبوع و اشراف بیشتر آن‌ها بر سوابق و مسائل شرکت، کیفیت خدمات ارائه شده توسط آن‌ها را افزایش خواهد داد. از سوی دیگر به علت گره‌خوردن منافع اقتصادی نماینده حقوقی به تداوم حیات بنگاه تولیدی، انگیزه وی برای دفاع از حقوق این بنگاه‌ها و در نتیجه جلوگیری از حاد شدن مسائل حقوقی آن‌ها افزایش می‌یابد.

جریان سیاسی

در زمینه سیاست فراهم کردن امکان معرفی نماینده حقوقی به محاکم، جریان سیاسی نقش مهمی در شکل‌دهی دستور کار سیاستگذاری ایفا نموده است. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد؛ جریان سیاسی شامل فضای سیاسی، فعالیت‌های بازیگران سیاسی و بستر سیاسی است که تصمیمات در آن اتخاذ می‌شود. فضای افکار عمومی به‌عنوان عاملی پررنگ، نقش مهمی در سیاست مذکور ایفا کرده است. در این خصوص افزایش آگاهی عمومی روزافزون مردم و کسب و کارها از پیچیدگی‌های نظام حقوقی و احتمال متضرر شدن افراد بدون استفاده از متخصصینی مناسب، فضایی را ایجاد نمود که سیاست‌گذاران به تدریج پذیرای ایجاد تغییرات در سیاست مرتبط با معرفی وکیل به دادگاه شده و شرایط را به گونه‌ای فراهم کنند که استخدام و به‌کارگیری افراد حقوقی متخصص تسهیل شود. یکی از ابزارهایی که در طی این فرایند بسیار مؤثر واقع شد؛ استفاده از رسانه برای توضیح مشکلات حقوقی بنگاه‌های

اقتصادی بود. علاوه بر این فعالیت‌های گروه‌های ذی‌نفع و سازمان‌های مدافع در پیشبرد این موضوع به دستور کار سیاستگذاری کمک کرده است. اتحادیه‌ها، اصناف و مجامعی که فعالین اقتصادی در قالب آن‌ها هویتی متشکل یافته‌اند در برهه‌هایی با ارسال نامه به مقامات سیاسی مؤثر، مصاحبه با رسانه‌ها و همچنین ارائه گزارش‌های پژوهشی توانستند برقرار گرفتن این موضوع در دستور کار سیاستگذاری بسیار مؤثر عمل کنند. از جمله اقدامات این گروه می‌توان به نامه‌های ارسالی اتحادیه‌ها و مجامع کارآفرینان در سال ۱۳۹۷ و ۱۴۰۲ به رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس جمهور و رهبر انقلاب یاد کرد. ایشان در این نامه‌ها خطاب به مقام معظم رهبری و رئیس وقت مجلس شورای اسلامی، درخواست کنند تا با اصلاح قوانین موجود امکان بهره‌مندی آن‌ها نیز از این امتیاز فراهم شود. ترکیب و اولویت‌های دولت نیز بر دستور کار سیاستگذاری مؤثر بوده است. دولت مستقر در زمان تغییر سیاست مورد پژوهش به دلیل اتخاذ رویکرد کلی بهبود محیط کسب‌وکار، در زمره مدافعین تغییر شرایط به نفع بنگاه‌های اقتصادی قرار گرفته و سعی کرد تا در راستای ایجاد عدالت تمامی امتیازاتی که به بنگاه‌های دولتی اعطا شده بود را به بخش خصوصی نیز تعمیم دهد؛ بنابراین همین رویکرد دولت مستقر، احتمال قرارگرفتن سیاست‌هایی که هدف آن گسترش دسترسی به نمایندگی حقوقی است در دستور کار را به طور چشمگیری افزایش داد. مجلس شورای اسلامی در راستای رفع تبعیض میان بخش دولتی و بخش خصوصی و کاهش هزینه‌های حقوقی بنگاه‌های تولیدی پس از آنکه در ماده (۱۵) قانون «جهش تولید دانش‌بنیان» حق استفاده از نماینده حقوقی را به شرکت‌های دانش‌بنیان اعطا کرده بود، همان‌طور که مصاحبه‌شونده A17 می‌گوید: «با تصویب الحاقی بند (پ) به ماده (۲۰) قانون «تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» امتیاز مورد اشاره را برای تمام اشخاص حقوقی خصوصی نیز در نظر گرفت. بر اساس این مصوبه کلیه اشخاص مذکور نیز می‌توانند از امتیاز مصرح در ماده (۱۵) قانون «جهش تولید دانش‌بنیان» که عیناً از ادبیات مورد استفاده در ماده (۳۲) قانون «آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی» استفاده کرده است، بهره‌مند شوند».

پنجره سیاستی

برخی از ذی‌نفعان از طریق استفاده از واسطه‌های سیاستی^۱ توانسته بودند تا طرح اصلاح «قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در محاکم قضائی» را در کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مطرح کنند. دقت در فرایند بررسی این طرح نشان می‌دهد که هم‌زمان با برگزاری جلسات متعدد در کمیسیون مذکور، به دلیل مخالفت برخی از اعضای کمیسیون با برخی جزئیات طرح، مطرح‌کنندگان طرح از پیگیری ادامه این موضوع در کمیسیون مذکور منصرف شدند. از سوی دیگر با اجرایی شدن قانون «تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» و ایجاد شرایط لازم برای توسعه حوزه ارائه خدمات حقوقی، برخی از بازیگران و ذی‌حقوق سیاست نسبت به طرح و پیگیری موضوع امیدوارتر شدند. تا جایی که هم‌زمان با مطرح شدن طرح «تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» در کمیسیون «رونق و جهش تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی» و قرار گرفتن آن در دستور کار صحن علنی مجلس شورای اسلامی، مطرح‌کنندگان و برخی از بازیگران که پیگیر مطرح شدن موضوع نماینده حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی بودند، با صورت‌بندی جدیدی از موضوع، طرح مذکور را برای طرح مجدد سیاست «نمایندگی حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی» مناسب دیدند.

کارآفرینان سیاستی

کارآفرینان سیاستی را به‌طور کلی می‌توان در چند دسته کلی برخی از ذی‌حقوق که عبارتند از برخی اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، نمایندگان مجلس و وزارت امور اقتصادی و دارایی دسته‌بندی نمود. نقش کارآفرینان سیاستی در شکل‌دهی دستور کار سیاستگذاری، جنبه مهمی از این فرایند است. این افراد یا گروه‌ها به طور فعال مشکلات را شناسایی کرده و سیاست مذکور را با حمایت از تغییر

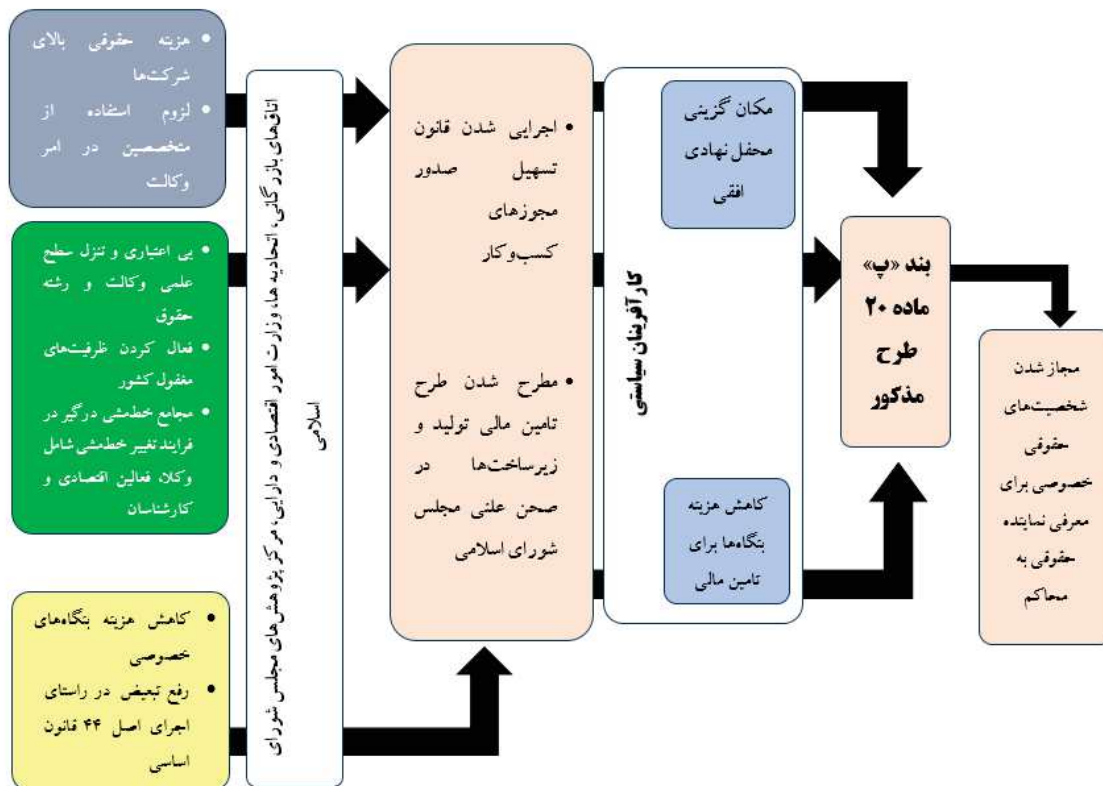
1. Policy Broker

سیاست توسعه دادند. در حوزه دولت، نمایندگان مجلس و وزارت اقتصاد اغلب به عنوان کارآفرینان کلیدی سیاست ظهور کرده اند. از سوی دیگر نمایندگان مجلس نیز به عنوان نمایندگان منتخب مردم که دارای یک جایگاه منحصر به فرد برای حمایت از ابتکارات سیاست گذاری هستند در این موضوع با پیگیری و طرح پیشنهادهای اصلاحی به کمیسیون مربوطه و همچنین ارائه پیشنهاد به صحن علنی مجلس شورای اسلامی نقش خود را ایفا نمودند. علاوه بر این وزارت امور اقتصادی و دارایی با حضور در جلسات مربوطه، پیگیری از نمایندگان و نامه نگاری به نوعی به عنوان واسطه سیاستی گروه های ذی نفع که تمامی اشخاص حقوقی خصوصی هستند، عمل کردند. بر همین اساس نمایندگان این نهاد در جلسات گوناگون به نمایندگی از ذی حقان علاوه بر ارائه پیشنهادهای اصلاحی، با ارائه آمارهای مربوطه، توصیف وضع موجود و حمایت از سیاست مذکور، زمینه را برای پیشبرد آن فراهم کردند. در واقع، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و وزارت امور اقتصادی و دارایی اقتصاد به عنوان نیروهای مکمل در فرایند سیاست گذاری عمل نموده، با همکاری یکدیگر، احتمال تغییر و اجرای موفقیت آمیز سیاست را افزایش دهند. به بیانی دیگر نمایندگان مجلس شورای اسلامی می توانند علاوه بر امکانات قانونی از جمله طرح پیشنهاد و اخطار و اصلاحیه، حمایت عمومی از یک سیاست را نیز فراهم کنند؛ در حالی که وزارتخانه مذکور می تواند با داشتن تخصص فنی لازم، سیاست مربوطه را به خوبی تحلیل کرده و صورت بندی دقیقی از آن ارائه دهد. لازم به ذکر است که کارآفرینان سیاستی مورد بحث صرفاً محدود به نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سازمان های دولتی و برخی از ذی نفعان نمی شود؛ سایر بازیگران مانند گروه های ذی نفع، اندیشکده ها و حتی رسانه های اقتصادی نیز نقش مهمی در شکل دهی دستور کار سیاستی «نماینده حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی» ایفا نمودند. با این حال، مجلس شورای اسلامی و وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی اغلب به دلیل اقتدار رسمی و دسترسی به منابع، در موقعیت های مرکزی در فرایند سیاست گذاری قرار دارند.

مکان گزینی نهادی

بررسی فرایند دستور کار گذاری سیاستی مورد پژوهش نشان می دهد که کارآفرینان سیاستی اولین بار در سال ۱۳۹۸ و در قالب پیشنهاد الحاق یک ماده به لایحه تجارت این تغییر را پیگیری نمودند. اما در نهایت نتوانستند سه جریان محوری مسئله، سیاستی و سیاسی را همراهی کرده و تغییر را رقم بزنند. بر اساس اظهارات مصاحبه شونده A10 هم زمان با تغییر رئیس قوه قضائیه گروهی از کارآفرینان با محوریت مجامع و اصناف سعی نمودند تا در قالب یکی از مواد دستورالعمل حمایت از تولید که قرار بود در سال ۱۳۹۸ توسط رئیس وقت قوه قضائیه ابلاغ شود، این تغییر را ایجاد کنند. این باز نیز به دلیل عدم تلاقی جریان سیاسی با دو جریان دیگر و فقدان پنجره فرصت لازم، تغییر رخ نداد. در ادامه سیاست مذکور در قالب طرح «اصلاح قانون استفاده بعضی از دستگاه ها از نماینده حقوقی در محاکم قضائی» در سال ۱۳۹۹ و هم زمان با رخداد پنجره فرصت تغییر مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. همچنین یک ماده دیگر نیز در طرح «تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» که در مرداد ۱۳۹۹ اعلام وصول شده بود نیز به این موضوع اختصاص پیدا کرده بود؛ البته این ماده در نهایت از نسخه نهایی طرح مذکور حذف شد و هیچ گاه به صحن علنی مجلس شورای اسلامی راه پیدا نکرد. طرح «اصلاح قانون استفاده بعضی از دستگاه ها از نماینده حقوقی در محاکم قضائی» پس از دو سال از زمان اعلام وصولش به دلیل پنجره فرصتی که تحت تأثیر اجرایی شدن قانون «تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» و فراگیر شدن اعتراضات فارغ التحصیلان رشته حقوق نسبت به بیکاری باز شده بود، در کمیسیون قضائی حقوقی طرح شد. همان طور که مصاحبه شونده A8 می گوید این طرح را که دو سال پیش [۱۳۹۹] از این به کمیسیون قضائی حقوقی تقدیم کرده بودم، یک ماده واحد بیشتر ندارد. این طرح نیز پس از مدتی با طرح مخالفت از سوی برخی از اعضای این کمیسیون در نهایت به صحن علنی مجلس شورای اسلامی راه نیافته و در وضعیت نامعلومی قرار گرفت. همان طور که مصاحبه شونده A9 این موضوع را توضیح می دهد: «فشار ذینفعان باعث تعویق بررسی و تصویب این طرح شده است، آن ها نمی خواهند این اتفاق مهم بیفتد و از این رو، شب و روز در حال لابی گری هستند تا منویات خود را به کرسی بنشانند.» اما با مطرح شدن طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت ها

و همزمان با دو شوری شدن آن، کارآفرینان سیاستی مذکور با ارائه طرح پیشنهادی به کمیسیون «رونق و جهش تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی» سعی کردند تا در قالب طرح مذکور سیاست «نماینده حقوقی اشخاص حقوقی خصوصی» را به نتیجه برسانند. با مخالفت برخی از اعضای کمیسیون مذکور این محفل نهادی نیز پذیرای سیاست مذکور نشد؛ در نتیجه کارآفرینان سیاستی در تلاشی مجدد با تغییر محفل نهادی سیاستی به صحن علنی مجلس شورای اسلامی تغییر سیاستی را پیگیری نمودند. بنابراین، بررسی تغییر محفل نهادی مذکور نشان می‌دهد که کارآفرینان اگرچه در ابتدا با «مکان‌گزینی عمودی» سعی در به سرانجام رساندن تغییر داشتند؛ اما در نهایت در دو سال اخیر منجر به تغییر، عمده تمرکز آن‌ها بر «مکان‌گزینی افقی» قرار داشته است.



شکل ۲ - مولفه‌های احصا شده در چارچوب جریان‌های چند گانه

جمع‌بندی

بنا بر آنچه توضیح داده شد؛ در موضوع سیاست «اعطای اجازه استفاده از نمایندگان قانونی غیر وکیل به بنگاه‌های خصوصی در محاکم دادگستری» می‌توان «هزینه‌های بالای پیگیری دعوی و مسائل حقوقی بنگاه‌ها» را به‌عنوان جریان مسئله، «معرفی نماینده حقوقی علاوه بر وکیل» را به‌عنوان جریان سیاستی و همچنین ساختارها و نهادهای رسمی چون «صحن علنی مجلس شورای اسلامی»، «قوه قضائیه» و ایدئولوژی‌هایی چون «حمایت از تولید»، «بیکاری و کالا»، «بیکاری فارغ‌التحصیلان حقوق» به‌عنوان جریان سیاسی معرفی نمود. همچنین در این تغییر «نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی» و برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی از یک سو و از سوی دیگر نمایندگان مجامع و اتحادیه‌های صنفی، اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن و مجمع کارآفرینان را به‌عنوان کارآفرینان شناسایی شدند. «تغییر محفل نهادی» را باید به‌عنوان مهم‌ترین راهبرد ایجاد تلاقی

سه جریان مسئله، سیاستی و سیاسی در موضوع مورد پژوهش عنوان نمود. این راهبرد با تغییر محل رسیدگی و قانون تصمیم‌گیری توانسته است در مقاطع مختلف این سیاست را از وضعیت «بی‌تصمیمی» خارج کرده و در نهایت زمینه را برای تغییر سیاست فراهم کند؛ بنابراین به نظر می‌آید در مواقعی که یک ساختار رسمی در خصوص سیاست خاصی تصمیم نمی‌گیرد می‌توان با تغییر محفل نهادهای موردنظر، شرایط تغییر را فراهم نمود. این تغییر محفل نهادهای می‌تواند به شکل افقی رقم بخورد به این معنی که در بین ساختارهای ذیل آن نهاد رسمی جابه‌جایی صورت گیرد. به طور مثال زمانی که بررسی موضوعی در یکی از کمیسیون‌های مجلس دچار چالش شده و بررسی نمی‌شود می‌توان با صورت‌بندی مجدد مسئله و برجسته نمودن نقاط حیاتی برای دیگر کمیسیون‌ها امکان بررسی آن را در کمیسیونی دیگر فراهم نمود. همچنین در پاره‌ای از اوقات نیز می‌توان با ایجاد تغییر عمودی بررسی مسئله را به دیگر ساختارهای قدرت مثلاً قوه دیگر واگذار نمود تا به این شکل تغییر مورد نظر صورت گیرد. باتوجه‌به آنچه که توضیح داده شد، به نظر می‌رسد که جریان مسئله از یک سو با افزایش هزینه بنگاه‌های اقتصادی خصوصی در سایه شرایط اقتصادی کشور، با مطرح‌شدن موضوع تأمین مالی در مجلس شورای اسلامی مجدداً فعال شده و آماده همگرایی با سایر جریان‌ها بود. از سوی دیگر جریان سیاسی نیز با حضور ذی‌نفعان و برخی نمایندگان و همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی سعی داشت تا به هر طریق ممکن بتواند موارد هزینه‌زا را برای بنگاه‌های خصوصی کاهش دهد. در نتیجه همگرایی دو جریان مذکور، کارآفرینان سیاستی نیز با ارائه صورت‌بندی جدید با محوریت کاهش هزینه و همچنین حفظ و ارتقای بنگاه‌های خصوصی و همچنین مکان‌گزینی نهادهای جدید، جریان سیاستی را نیز با این دو جریان همگرا کردند. در نتیجه این رخداد، زمینه برای همگرایی هر سه جریان و تشکیل پنجره سیاستی فراهم شده و در ادامه تغییر سیاست به وقوع پیوست.

References

1. Tomsich, E. A., Pear, V. A., Schleimer, J. P., & Wintemute, G. J. (2023). The origins of California's gun violence restraining order law: a case study using Kingdon's multiple streams framework. *BMC public health*, 23(1), 1275.
2. De Wals, P., Espinoza-Moya, M. E., & Béland, D. (2019). Kingdon's Multiple Streams Framework and the Analysis of Decision-Making Processes Regarding Publicly-Funded Immunization Programs. *Expert Review of Vaccines*, 18(6), 575-585.
3. Shephard, D. D., Ellersiek, A., Meuer, J., Rupietta, C., Mayne, R., & Cairney, P. (2021). Kingdon's multiple streams approach in new political contexts: Consolidation, configuration, and new findings. *Governance*, 34(2), 523-543.
4. Widyatama, B. (2018). Applying Kingdon's multiple streams framework in the establishment of law no. 13 of 2012 concerning the privilege of Yogyakarta special region. *Journal of Government and Civil Society*, 2(1), 1-18.
5. Kingdon JW. *Agendas, alternatives and public policies*. Updated 2nd ed. Glenview (IL): Longman-Pearson; 1984.
6. Béland, Daniel. (2015). Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 18. 1-15. 10.1080/13876988.2015.1029770.
7. Hurka S, Nebel K. Framing and policy change after shooting rampages: a comparative analysis of discourse networks. *J Eur Publ Policy*. 2013;20(3):390-406. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761508>.
8. Heinmiller BT, Hennigar MA. *Aiming to explain: theories of policy change and Canadian gun control*. Toronto: University of Toronto Press; 2022.
9. Smucker S. (Strategically) Absent advocates: how domestic violence-related firearms policies passed in pro-gun states, 2013-2015. *Interest Groups Advoc*. 2019;1(8):121-64. <https://doi.org/10.1057/s41309-019-00052-1>.
10. Kingdon JW. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown; 1984.
11. Bakir, A., & Jarvis, M. (2017). Policy entrepreneurs and multi-level governance: A conceptual framework. *Policy Studies*, 38(1), 112-129.
12. Cairney, P. (2018). The multiple streams framework: A critical review of its development and application. *Policy Studies Journal*, 46(2), 290-312.
13. Cairney, P., & Jones, M. P. (2016). The multiple streams framework: Current applications and future directions. *Policy and Society*, 35(2), 189-210.
14. Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Kingdon's multiple streams framework: A critical review and future directions. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*
15. Frisch-Aviram, N., Cohen, N., & Beer, I. (2019). Window of change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and strategies. *Policy Studies Journal*, 2019;48(4)
16. Béland, D., & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
17. Eckersley, P., & Lakoma, K. (2021). Straddling multiple streams: focusing events, policy entrepreneurs and problem brokers in the governance of English fire and rescue services. *Policy Studies*, 43(5), 1001-1020. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1892620>

18. Johannesson.L and Qvist.M. (2020). Navigating the policy stream: Contested solutions and organizational strategies of policy entrepreneurship. *International Review of Public Policy* , 2(1), 5–23. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1892620>
19. Cairney, Paul, and Emily St Denny, 'A Window of Opportunity for Prevention Policy Design', Why Isn't Government Policy More Preventive? (Oxford, 2020; online edn, Oxford Academic, 20 Feb .2020) , <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793298.003.0002> , accessed 30 July 2024.
20. Stelbolsky, B., & Fowler, L. (2023). Venue Shopping in Multiple Streams: Campus Free Speech Policy Adoption in Wisconsin. *Administration & Society*, 55(5), 779-801. <https://doi.org/10.1177/00953997231157743>
21. Kiger ME, Varpio L. Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131. *Med Teach*. 2020 Aug;42(8):846-854. doi: 10.1080/0142159X.2020.1755030. Epub 2020 May 1. PMID: 32356468.
22. Knaggård, Å. (2015). The multiple streams framework and the problem broker. *European journal of political research*, 54(3), 450-465.
23. Danaei Fard, H., Javanali Azar, M., & Azadi Ahmadabadi, J. (2022). Analysis of the Change in Iran's Content Policy Regarding Telegram Messengers based on Kingdon's Multiple Stream Framework. *Iranian Journal of Public Policy*, 7(4), 91-110. [In Persian]
24. Jahromi, A. B. (2024, 6 6). Disadvantages of using legal representatives of private companies in courts. (D. press, Interviewer) [In persian]
25. Khandози, E. (2024, 6 12). Mehr Press. (M. Press, Interviewer) [In Persian]
26. Qaderi, J. (2024, 3 18). Legalization of legal representation for the private sector to reduce production costs. (Y. J. Club, Interviewer) [In Persian]
27. Sayyah, S. A. (2023, 9 18). What is the reason for the "Bar Association"'s opposition to the parliament's laws?/ Are bar associations law-abiding?! (T. Press, Interviewer) [In Persian]
28. Eghbali, A. H. (2024, 5 2). Producers now have the option of introducing a legal representative to the court/eliminating high attorney fees for the private sector. (Q. Online, Interviewer) [In Persian]
29. entrepreneurs, A. g. (2023, 8 31). Don't let those with a monopoly on legal services and advocacy block the path to approval. (J. S. News, Interviewer) [In Persian]
30. Rahimi, A. H. (2023, 8 15). Minister of Justice: In many cases where the government has been convicted, the legal representative has not defended well. (VokalaPress, Interviewer) [In Persian]
31. Setayshi, M. (2023, 8 14). Judiciary Spokesperson on the Resolution to Use Law Graduates Instead of Lawyers in Companies: It Was Appropriate, Enforcement Guarantees Should Have Been Considered. (V. Press, Interviewer) [In Persian]
32. Safadoost, H. (2022, 12 15). Head of the Central Bar Association: Discussions were held with some representatives of the Parliament's Judicial Commission regarding the plan to use a non-lawyer legal representative. (V. Press, Interviewer) [In Persian]
33. Naqdali, M. T. (2022, 11 14). Lobbyists don't want private companies to have representation in the judiciary. (I. N. Agency, Interviewer) [In Persian]
34. Mansouri Boroujeni, M., & Soltani, S. N. (2018). Legal expenses insurance as a tool for citizen empowerment. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 25(13), 131-150. [In Persian]