فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، زمستان ۱۴۰۴، شماره ۴۵
مقاله علمی پژوهشی

وکالت عمومی یا کارمندی اداری؟ چالش هویت نمایندگان حقوقی

جمشید حسین‌زاده شرامین[۱]؛ آیت مولائی[۲]؛ سیدحسین ملکوتی هشتجین[۳]؛ محمدباقر علیزاده اقدم[۴]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۱۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۰۳

چکیده

این پژوهش وضعیت پارادوکسیکال نمایندگان حقوقی در دستگاه‌های اجرایی ایران را بررسی می‌کند؛ افرادی که در عمل میان دو نقش متعارض «وکیل عمومی» ـ مسئول صیانت از قانون و منافع عمومی ـ و «کارمند اداری» ـ ملزم به تبعیت از سلسله‌مراتب سازمانی ـ قرار گرفته‌اند. پژوهش با بهره‌گیری از روش کیفی و طرحی ترکیبی انجام شده و شامل تحلیل گفتمان انتقادی اسناد قانونی و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۵ مدیر حقوقی ارشد در برخی دستگاه‌های اجرایی استان آذربایجان‌شرقی است.

یافته‌ها نشان می‌دهد که ابهام تقنینی، به‌ویژه در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی، امری تصادفی نیست؛ بلکه بازتاب نوعی سیاست تقنینی دوگانه است. بر اساس این سیاست، الزامات حرفه‌ای مانند کارآموزی، آزمون صلاحیت و نظارت صنفی برای نمایندگان حقوقی دولت حذف شده است، در حالی‌که وکلای بخش خصوصی همچنان مشمول این الزامات‌اند. این وضعیت به تضعیف جایگاه حرفه‌ای نمایندگان حقوقی و تقویت الگوی کارمندی در ایفای نقش آنان انجامیده است.

همچنین نتایج مطالعه میدانی و تحلیل یک پرونده قراردادی شاخص نشان می‌دهد که این دوگانگی هویتی در عمل به کاهش استقلال حرفه‌ای، بروز چالش‌های اخلاقی مکرر و تضعیف نقش نظارتی نمایندگان حقوقی منجر شده و در برخی موارد زمینه اتخاذ تصمیم‌های پرخطر برای منافع عمومی را فراهم کرده است. بر پایه این یافته‌ها، برون‌رفت از این وضعیت مستلزم بازتعریف روشن هویت نهادی نمایندگان حقوقی است. در این راستا دو مسیر اصلاحی پیشنهاد می‌شود: نخست، حرکت به سوی الگوی «وکالت عمومی مسئول» همراه با تضمین‌های نهادی برای استقلال حرفه‌ای؛ و دوم، استقرار سازوکارهای الزامی برای مدیریت تعارض منافع و تقویت نظام گزارش‌دهی شفاف.

واژگان کلیدی: وکالت عمومی، کارمندی اداری، نماینده حقوقی، تعارض هویت، سیاست تقنینی دوگانه.

۱. دانشجوی دکتری حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول)
j.hosseinzadeh@tabrizu.ac.ir
۲. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران؛ amulaee@tabrizu.ac.ir
۳. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران؛ malakooti@tabrizu.ac.ir
۴. استاد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران؛ m.alizadeh@tabrizu.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

مقدمه

ساختار حکمرانی مدرن بر دو اصل بنیادین استوار است: حاکمیت قانون و کارآمدی اداری. در نقطه تلاقی این دو اصل، نهاد مشاوره و نظارت حقوقی درون‌سازمانی قرار دارد که وظیفه آن تطبیق اقدامات دستگاه‌های اجرایی با چارچوب‌های قانونی است. در مرکز این نهاد، نمایندگان حقوقی قرار دارند؛ کنشگرانی که نقشی مهم اما آمیخته با تنش ایفا می‌کنند.

منشأ این تنش را می‌توان در نوعی دوگانگی هویتی ساختاری جست‌وجو کرد. از منظر حقوق عمومی و نظریه‌های حکمرانی، نمایندگان حقوقی در حکم وکلای منافع عمومی‌اند و وفاداری نخستین آنان باید معطوف به قانون و صیانت از بیت‌المال باشد. ایفای چنین نقشی مستلزم استقلال حرفه‌ای و پاسخگویی در برابر نهادهای ناظر است (هاشمی، ۱۳۷۷: ۶۵). در مقابل، در واقعیت بوروکراسی اداری، همین افراد در جایگاه کارمندان رسمی دولت تعریف می‌شوند و تابع سلسله‌مراتب اداری، وفاداری سازمانی و مقررات استخدامی هستند (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۳۲۰).

این دوگانگی زمانی آشکار می‌شود که خواست سازمانی یا دستور مقام مافوق با تفسیر حقوقی یا تکلیف صیانت از منافع عمومی تعارض پیدا کند. در چنین شرایطی، نماینده حقوقی در میان دو الزام متفاوت قرار می‌گیرد: «وفاداری به قانون» از یک سو و «تبعیت از مقام مافوق» از سوی دیگر. پیامد این تعارض صرفاً یک چالش فردی نیست؛ بلکه می‌تواند به تضعیف نظارت درون‌سازمانی، افزایش مخاطرات مالی برای دولت و در نهایت آسیب به حقوق شهروندان بینجامد.

با وجود اهمیت این مسئله، ادبیات حقوق اداری ایران کمتر به تحلیل ریشه‌های ساختاری آن پرداخته است. بسیاری از مطالعات موجود صرفاً به توصیف نمودهای بیرونی این وضعیت محدود مانده‌اند.

برای نمونه، یزدانی (۱۳۹۸: ۲۴) به فهرست‌کردن چالش‌های عملی نمایندگان حقوقی در دستگاه‌های دولتی پرداخته و مرتضوی (۱۴۰۰: ۱۱۲) عمدتاً بر تفسیر حقوقی ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی تمرکز کرده است. با این حال، این پژوهش‌ها کمتر به این پرسش پرداخته‌اند که آیا منشأ این مشکلات را می‌توان در نوعی بحران هویت حرفه‌ای ساختاری جست‌وجو کرد.

این ابهام زمانی برجسته‌تر می‌شود که وضعیت نمایندگان حقوقی دولت با الگوی وکالت در حقوق خصوصی مقایسه گردد. در نظام وکالت، قانون به‌صراحت اشتغال هم‌زمان به وکالت و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

کارمندی دولت را ممنوع کرده است تا استقلال و بی‌طرفی وکیل تضمین شود. در مقابل، برای نمایندگان حقوقی دولت که مدافع منافع عمومی‌اند، چنین تضمین روشنی وجود ندارد. ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی با پیش‌بینی امکان معرفی «کارمندان رسمی» به‌عنوان نماینده حقوقی و بدون تصریح به الزامات حرفه‌ای یا تضمین‌های استقلال رأی، آنان را در موقعیتی مبهم میان دو جایگاه «وکیل عمومی» و «کارمند اداری» قرار داده است.

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که آیا چالش‌های عملی نمایندگان حقوقی دولت را می‌توان در چارچوب تقابل دو الگوی هویتی «وکالت عمومی»[1] و «کارمندی اداری» تحلیل کرد. در همین راستا، پرسش اصلی تحقیق این است که قوانین و مقررات موجود چگونه به این تعارض هویتی دامن می‌زنند و این تعارض در عمل چه تأثیری بر استقلال حرفه‌ای و عملکرد نمایندگان حقوقی دارد. فرضیه پژوهش آن است که تعارض پایدار میان این دو الگوی هویتی، به تضعیف استقلال حرفه‌ای نمایندگان حقوقی و در نتیجه کاهش کارایی نظارت درون‌سازمانی در دستگاه‌های اجرایی ایران می‌انجامد.

۱. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با هدف واکاوی تعارض هویتی نمایندگان حقوقی، از راهبرد کیفی و یک طرح ترکیبی چندفازی بهره می‌برد. انتخاب این راهبرد، مبتنی بر ماهیت اکتشافی–تبیینی پرسش اصلی و نیاز به فهم عمیق از تجربه ذهنی کنشگران و تحلیل متون حقوقی است (Creswell & Poth, 2018: 112) فرآیند پژوهش در دو فاز مکمل طراحی شده است تا از طریق تثلیث روش‌شناختی، عمق و اعتبار یافته‌ها افزایش یابد.(Denzin, 2017: 95)

۱-۱. فاز اول: تحلیل حقوقی اسناد با رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی

هدف این فاز، واکاوی چگونگی ساخت و بازتولید تعارض هویتی در متون تقنینی و نظارتی است. بدین منظور، قوانین و مقررات مرتبط با جایگاه نمایندگان حقوقی، از جمله ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی و آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند معیارمحور انتخاب و با بهره‌گیری از چارچوب

1. Public Lawyering

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف (۱۹۹۲) در سه سطح توصیف متن، تفسیر فرآیند تولید و مصرف، و تبیین گفتمان تحلیل [۱]شدند. داده‌های متنی با نرم‌افزار MAXQDA مدیریت و کدگذاری موضوعی گردیدند.

۲-۱. فاز دوم: مطالعه میدانی با روش پدیدارشناسی تفسیری

هدف این فاز، کشف تجربه زیسته و ابعاد ذهنی تعارض هویتی از دیدگاه خود نمایندگان حقوقی بود. میدان مطالعه، استان آذربایجان شرقی به دلیل تنوع بالای دستگاه‌های اجرایی آن انتخاب شد. با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند معیارمحور و گلوله برفی، با ۱۵ نفر از نمایندگان حقوقی ارشد (با حداقل ۵ سال سابقه و تجربه مواجهه با تعارض) مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق تا رسیدن به اشباع نظری انجام گرفت. داده‌ها با روش پدیدارشناسی تفسیری (Smith et al., 2009: 47) تحلیل و فرآیند کدگذاری در جدول ۱-خلاصه شده است. رعایت ملاحظات اخلاقی (رضایت آگاهانه، محرمانگی) و راهبردهای اعتباربخشی (بازبینی توسط همتایان، بازخورد مشارکت‌کنندگان و تثلیث روش‌شناختی) از نکات مورد تأکید در این پژوهش بوده است.

۱. تحلیل گفتمان انتقادی (Critical Discourse Analysis) رویکردی میان‌رشته‌ای برای مطالعه چگونگی بازتولید قدرت، نابرابری و سوگیری در متون نوشتاری و گفتاری است. چارچوب سه‌سطحی فرکلاف شامل توصیف متن، تفسیر فرآیند تولید و مصرف، و تبیین گفتمان در بافت اجتماعی گسترده‌تر است(Fairclough, 1992: 74)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

جدول ۱: مراحل تحلیل داده‌های کیفی مصاحبه‌ها به روش پدیدارشناسی تفسیری

مرحله	فرآیند	خروجی/نمونه
۱. آشنایی با داده‌ها	گوش دادن مکرر به مصاحبه‌ها و مطالعه متن‌ها	درک اولیه از محتوای مصاحبه‌ها
۲. استخراج گزاره‌های معنادار	شناسایی جملات کلیدی مرتبط با پرسش تحقیق	مثال: «ما همیشه در یک کشمکش هستیم... این وسط، خودمان گم می‌شویم«.
۳. تشکیل کدهای اولیه	انتساب برچسب‌های توصیفی به گزاره‌ها	»تعارض وفاداری«، «فشار سلسله‌مراتبی«
۴. خوشه‌بندی کدها	گروه‌بندی کدها تحت مفاهیم گسترده‌تر	تشکیل درون‌مایه «دوگانگی وفاداری«
۵. بازبینی درون‌مایه‌ها	مرور کدها و درون‌مایه‌ها برای انسجام	نهایی‌سازی ۵ درون‌مایه اصلی
۶. ارائه توصیف یکپارچه	بافت‌سازی درون‌مایه‌ها در یک روایت منسجم	ارائه یافته‌های میدانی

۲. چارچوب نظری: تقابل دو الگوی هویتی «وکالت عمومی» و «کارمندی اداری«

جایگاه نماینده حقوقی در دستگاه‌های اجرایی را باید در تقاطع دو الگوی مفهومی متمایز و ریشه‌دار تحلیل نمود: «الگوی وکالت عمومی» و «الگوی کارمندی اداری». این دوگانگی، نشان‌دهنده یک تعارض هویتی بنیادین است که ریشه در مبانی نظری، فلسفی و حقوقی متفاوت و گاه متعارض دارد.

۲-۱. الگوی وکالت عمومی: نمایندگی امانی و وفاداری به قانون

این الگو ریشه در حقوق عمومی و نظریه‌های نمایندگی سیاسی و حکمرانی قانون‌مدار دارد. در این چارچوب، نماینده حقوقی به‌عنوان امین منافع عمومی، وظیفه دارد وفاداری نخستین خود را معطوف به قانون و صیانت از بیت‌المال کند (هاشمی، ۱۳۷۷: ۶۵). هسته مرکزی این الگو، مفهوم «تکلیف امانی (Fiduciary Duty) «است که بر اساس آن، اولویت مطلق نماینده، صیانت از قانون به‌مثابه تجلی اراده عمومی است، حتی اگر این امر با خواست مدیر دستگاه در تعارض باشد (سلیمانی،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

۱۴۰۱: ۴۵). تحقق این رسالت، مستلزم استقلال حرفه‌ای، شجاعت اخلاقی و دانش تخصصی عمیق است و منبع مشروعیت نماینده، تخصص و پایبندی او به قانون است، نه جایگاه اداری‌اش. حلقه پاسخگویی او نیز فراتر از سلسله‌مراتب اداری، نهادهای ناظر فراسازمانی (نظیر دیوان عدالت اداری) و شهروندان را در بر می‌گیرد.(OECD, 2017: 33)

۲-۲. الگوی کارمندی اداری: تبعیت سازمانی و وفاداری به سلسله‌مراتب

این الگو بر پایه حقوق اداری و مدل بوروکراسی عقلانی–قانونی، به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری ایران، استوار است. در این نگاه، نماینده حقوقی پیش از هر چیز، یک کارمند رسمی دولت است که در یک ساختار سلسله‌مراتبی تعریف شده و تابع آن است (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۳۲۰). محور این الگو، اصل «تبعیت اداری» است و وفاداری اولیه او معطوف به سازمان، اهداف عملیاتی آن و دستورات مدیر مستقیم می‌باشد. ارزش‌های محوری، کارایی، سرعت در اجرا و همسویی با خط‌مشی‌های سازمانی است. منبع مشروعیت در این مدل، موقعیت اداری و رضایت مافوق بوده و حلقه پاسخگویی در چارچوب مقررات استخدامی و ارزیابی عملکرد توسط مافوق سازمانی محدود می‌شود.

۳-۲. تعارض ذاتی و تشدید قانونی آن

تعارض این دو الگو هنگامی عینی و اجتناب‌ناپذیر می‌شود که تفسیر قانون (مطالبه الگوی وکالت) با دستور یا مصلحت سازمانی (مطالبه الگوی کارمندی) در تقابل قرار گیرند) امیرحسینی، ۱۴۰۰: ۱۳۵؛ Johnson, 2018: 328).در این نقطه، نماینده حقوقی با یک معضل اخلاقی–حرفه‌ای مواجه می‌شود. ابهامات موجود در چارچوب قانونی، به ویژه ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی که صرفاً به «امکان» استفاده از کارمند رسمی اشاره کرده و از تعریف حدود اختیارات و تضمین‌های نهادی برای استقلال رأی نماینده غافل مانده است، به این وضعیت دوگانه مشروعیت حقوقی بخشیده و آن را نهادینه کرده است (رضایی، ۱۴۰۱: ۸۸). این ابهام تقنینی، در سطحی حادتر، منافع عمومی را در معرض تهدید قرار می‌دهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

٤-۲. ابعاد جهانی تعارض هویتی

مسئله تعارض هویتی نمایندگان حقوقی، پدیده‌ای منحصر به ایران نیست. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد دولت‌های مدرن با چالش تعادل‌بخشی میان دو الزام «حرفه‌ای–حقوقی» (وفاداری به قانون) و «اداری–سازمانی» (کارآمدی) روبرو هستند .(Hall & Wright, 2008: 68) در ادبیات جهانی، این تعارض در قالب نظریه‌هایی چون «دو وفاداری (Wilkins, 2012: 8) «و مدل «مشاور حقوقی به مثابه دروازه‌بان اخلاقی (Johnson, 2018: 328) «تحلیل شده است. آنچه پژوهش حاضر را در این گفتمان جهانی متمایز می‌کند، تأکید بر بعد هویتی تعارض و کشف سازوکارهای بومی مدیریت آن (مانند مقاومت خاموش) در بافت اداری ایران، از منظر خود کنشگران و بر اساس تجربه زیسته آنان است. این رویکرد، امکان ارائه راه‌حل‌هایی را فراهم می‌آورد که هم از بینش‌های نظری جهانی بهره می‌برند و هم به واقعیات نهادی بومی حساس هستند.

۳. یافته‌ها، بحث و تحلیل

این بخش در دو قسمت مجزا تنظیم شده است: نخست یافته‌های حاصل از تحلیل حقوقی اسناد ارائه می‌گردد که نشان می‌دهد نظام حقوقی موجود چگونه به تعارض هویتی دامن می‌زند. در قسمت دوم، یافته‌های حاصل از مصاحبه‌های میدانی عرضه می‌شود که تبلور عینی این تعارض را در تجربه زیسته نمایندگان حقوقی نشان می‌دهد. در نهایت، با ارائه یک تحلیل موردی عمیق و بحث درباره یافته‌ها در پرتو چارچوب نظری، تصویری یکپارچه از مسئله ترسیم می‌گردد.

۱-۳. یافته‌های تحلیل حقوقی اسناد: سیاست تقنینی دوگانه

تحلیل گفتمان انتقادی اسناد قانونی، نه تنها تصویری از یک چارچوب حقوقی دوپاره، بلکه الگویی نظام‌مند از سیاست‌گذاری تقنینی را آشکار می‌سازد که به‌جای تعریف یک هویت حرفه‌ای منسجم، به نهادینه‌سازی تعارض میان دو الگوی «وکالت عمومی» و «کارمندی اداری» می‌پردازد.

ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی،[۱] به‌عنوان اصلی‌ترین متن قانونی در این حوزه، نماد بارز این سیاست است. این ماده با گزینش عبارت «از بین کارمندان رسمی»، هویت اولیه و مسلط نماینده را

۱. ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی: «اشخاص حقوقی می‌توانند برای طرح دعوا یا دفاع، توسط یکی از مدیران یا کارمندان رسمی خود یا توسط وکیل دادگستری به نمایندگی از طرف آنان اقدام نمایند.» این ماده با اشاره صرف به «امکان» استفاده از کارمندان رسمی، بدون تعیین الزامات حرفه‌ای و تضمین‌های استقلال رأی، بستر تعارض هویتی نماینـدگان حقـوقی را فـراهم کرده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

«کارمند» تعریف کرده و او را پیشاپیش در چارچوب انضباطی و سلسله‌مراتبی قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌دهد. تحلیل گفتمان این متن، سه جهت‌گیری کلیدی را نشان می‌دهد: اول، اولویت‌دهی ساختاری به الگوی کارمندی از طریق انتخاب واژگان؛ دوم، سکوت گزینشی در تعریف حدود اختیارات، ضمانت‌های استقلال رأی و مکانیسم‌های پاسخگویی حرفه‌ای؛ و سوم، غیاب هرگونه شرط تخصصی مانند کارآموزی یا آزمون صلاحیت، در حالی که این الزامات برای وکلای خصوصی که از حقوق شهروندان دفاع می‌کنند، اجباری است. این «تبعیض تقنینی» به وضوح نشان می‌دهد که نظام حقوقی، «دولت» را نیازمند همان سطح از حمایت تخصصی نمی‌داند که برای «شهروند» قائل است.

این سکوت و ابهام، خلأیی ایجاد می‌کند که توسط قوانین و مقررات اداری تکمیلی پر می‌شود و عملاً الگوی کارمندی را تقویت می‌کند. برای نمونه، در آیین‌نامه‌های داخلی اغلب دستگاه‌ها، دفتر حقوقی به عنوان یک «واحد پشتیبانی» تعریف شده که تحت نظر معاونت اداری–مالی قرار دارد؛ جایگاهی که هرگونه استقلال عملیاتی و دسترسی مستقیم به بالاترین مقام تصمیم‌گیر را منتفی می‌سازد.

در مقابل، اشارات قانونی به نقش نظارتی نماینده حقوقی، نظیر ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی، عموماً کلی، انتزاعی و فاقد ضمانت اجرای مؤثر هستند. حتی در مواردی که اخذ نظر واحد حقوقی الزامی است (مانند آیین‌نامه معاملات دولتی)، این نظر صرفاً جنبه «مشورتی» دارد و مدیران می‌توانند بدون تبعات حقوقی آن را نادیده بگیرند. نتیجه آنکه الگوی وکالت عمومی به یک توصیه اخلاقیِ بی‌ضمانت تقلیل یافته، در حالی که الگوی کارمندی با تمام ابزارهای انضباطی و اداری خود، گفتمانی مسلط و غیرقابل انکار است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

۲-۳. یافته‌های میدانی: تجربه زیسته تعارض هویت

مصاحبه با ۱۵ نفر از نمایندگان حقوقی ارشد، پنج درون‌مایه اصلی را آشکار کرد که همگی مؤید وجود یک بحران هویتی عمیق در عمل هستند.

درون‌مایه ۱: دوگانگی وفاداری .تقریباً تمامی مشارکت‌کنندگان به صراحت به تعارض بین «وفاداری به قانون» و «وفاداری به سازمان و مدیر مافوق» اشاره کردند. یکی از ایشان بیان کرد: «ما همیشه در یک کشمکش هستیم... این وسط، خودمان گم می‌شویم.».

درون‌مایه ۲: استقلال صوری در برابر اطاعت واقعی .نمایندگان حقوقی در ظاهر دارای حق اظهارنظر هستند، اما این استقلال در عمل به شدت محدود است. فشار برای همسویی با تصمیمات از پیش گرفته شده مدیریت، تهدید به واگذاری پرونده به وکلای خارجی مطیع‌تر، و تبعات اداری برای مخالفت، از مصادیق بارز نقض استقلال حرفه‌ای بود. یکی از مشارکت‌کنندگان نقل کرد: «مدیر می‌گوید شما کارمند اینجا هستید... مأمور اجرای دستور من هستید، نه وکیل من که به من مشورت بدهید».

درون‌مایه ۳: استراتژی‌های انطباق و سازگاری .نمایندگان برای بقا در این فضای دوگانه، راهبردهایی از «خودسانسوری و سکوت محتاطانه» تا «ارائه مشاوره‌های کلی و غیرشفاف» و در بهترین حالت، «تلاش برای متقاعدسازی تدریجی مدیریت» را به کار می‌گیرند. این راهبردها نه برای تحقق رسالت حرفه‌ای، که برای مدیریت ریسک شخصی و سازمانی طراحی می‌شوند.

درون‌مایه ٤: فرسایش سرمایه اخلاقی و روانی .بار روانی ناشی از این تعارض، عمیق‌ترین یافته کیفی بود. مشارکت‌کنندگان از احساس «بی‌هویتی»، «فرسودگی شغلی» و «از دست دادن اعتماد به نفس حرفه‌ای» سخن گفتند که کیفیت مشاوره حقوقی و شجاعت اخلاقی لازم برای ایفای نقش نظارتی را تحلیل می‌برد.

درون‌مایه ۵: تبلور عینی تعارض ساختاری .نکته قابل تأمل، همخوانی کامل این یافته‌ها با مبانی نظری تعارض دوگانه بود. تجربیات گزارش‌شده، نمودهای عینی همان تقابل میان الگوی وکالت عمومی (وفاداری به قانون) و الگوی کارمندی اداری (تبعیت سازمانی) بودند که در چارچوب نظری طرح شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

۳-۳. بحث و تحلیل: از تعارض هویتی تا تصمیم‌گیری پرخطر

برای عینیت‌بخشیدن به یافته‌ها و نشان‌دادن سازوکار دقیق تأثیر تعارض بر تصمیم‌گیری، تحلیل عمیق یک مورد شاخص از میان مصاحبه‌ها تصویر روشنی ارائه می‌کند. مشارکت‌کننده «ن. الف» (با ۸ سال سابقه در یک شرکت دولتی بزرگ) مواجهه خود با پرونده انعقاد یک قرارداد پیمانکاری کلان را شرح داد. نظر حقوقی وی، مبتنی بر ماده ۷۷ قانون محاسبات عمومی، حاکی از مغایرت شروط فنی پیشنهادی با آیین‌نامه مناقصات و ایجاد ریسک بالای دعاوی آتی بود. با این حال، مدیرعامل به دلیل فشار برای افتتاح سریع پروژه به‌عنوان یک «دستاورد عملیاتی» و نیز رابطه نزدیک با پیمانکار، بر امضای فوری قرارداد اصرار داشت.

در این نقطه، تضادهای هویتی به‌روشنی عیان شد. از سویی، تکلیف امانی نماینده به‌عنوان حافظ بیت‌المال، او را مکلف به مخالفت می‌کرد. از سوی دیگر، الزامات کارمندی (تبعیت از مافوق، همسویی با اهداف کوتاه‌مدت و ترس از تبعات اداری) فشار سنگینی وارد می‌آورد. مشارکت‌کننده چند مسیر را آزمود: ابتدا مشاوره شفاف کتبی ارائه کرد (واکنش مبتنی بر الگوی وکالت). با بی‌تفاوتی مدیریت، به تهیه یادداشت محرمانه برای رئیس کل دستگاه متوسل شد (راهبرد انطباقی برای دور زدن سلسله‌مراتب). در نهایت، با تهدید ضمنی مدیرعامل مبنی بر واگذاری پرونده به وکیل خارجی مطیع‌تر، ناچار شد «مشاوره با اعلام صریح مخاطرات» را امضا کند؛ اقدامی که خود آن را «تشریف‌سازی قانونی برای تصمیم از پیش گرفته‌شده» توصیف کرد.

این موردکاوی نشان می‌دهد که تعارض هویتی، صرفاً مسئله‌ای انتزاعی نیست، بلکه مکانیسمی عینی است که در بستر ساختارهای معیوب، تصمیمات پرخطر را علیه منافع عمومی تولید می‌کند. ساختار سلسله‌مراتبی و ابهام در اختیارات نماینده (به‌ویژه غیرالزام‌آور بودن مشاوره) عملاً الگوی کارمندی را مسلط ساخت. نتیجه عینی، انعقاد قرارداد با شروط پرخطر و تحمیل میلیاردها تومان هزینه اضافی برای حل‌وفصل اختلافات حقوقی در سال‌های بعد بود.

این یافته‌ها با نظریه «دو وفاداری» (Wilkins, 2012: 8) و مدل «مشاور حقوقی به‌مثابه دروازه‌بان اخلاقی» (Johnson, 2018: 328) همخوانی کامل دارد. نمایندگان حقوقی در ایران، به‌عنوان «دروازه‌بانان» نظام اداری، در میانه فشارهای دوگانه‌ای گرفتار می‌آیند که پیامد آن نه تنها تضعیف استقلال حرفه‌ای، بلکه فرسایش تدریجی هنجارهای اخلاقی و افزایش احتمال تصمیمات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

خلاف منافع عمومی است. راهبردهای «مقاومت خاموش» مانند یادداشت محرمانه، که در این پژوهش مشاهده شد، نشان‌دهنده تلاش فردی برای مدیریت تعارض در غیاب حمایت‌های نهادی و قانونی است.

این پژوهش با وجود تلاش برای ارائه تحلیلی عمیق، با محدودیت‌هایی نیز مواجه بوده است. مطالعه میدانی تنها در استان آذربایجان شرقی انجام شده که اگرچه تنوع سازمانی دارد، تعمیم یافته‌ها به همه دستگاه‌های اجرایی ایران نیازمند احتیاط است. حجم نمونه (۱۵ نفر) اگرچه برای پژوهش کیفی و تا رسیدن به اشباع نظری کافی است، امکان تعمیم‌پذیری آماری را فراهم نمی‌کند. همچنین، اتکای اصلی بر مصاحبه و تحلیل اسناد، اگرچه غنای تحلیلی ایجاد می‌کند، اما یافته‌ها عمدتاً بازتاب‌دهنده «ادراک» و «تجربه زیسته» مشارکت‌کنندگان است. با وجود این محدودیت‌ها، قدرت شواهد کیفی و همخوانی آن‌ها با چارچوب نظری و تحلیل اسناد، اعتبار درونی یافته‌ها را تضمین می‌کند.

٤. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

٤-١. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی

پژوهش حاضر با هدف تحلیل تعارض هویتی نمایندگان حقوقی در دستگاه‌های اجرایی ایران نشان داد که این گروه در عمل میان دو الگوی نهادی متفاوت قرار گرفته‌اند. از یک سو، از آنان انتظار می‌رود در مقام «وکیل عمومی» و در چارچوب حاکمیت قانون از منافع عمومی صیانت کنند؛ و از سوی دیگر، به‌عنوان «کارمند اداری» تابع سلسله‌مراتب سازمانی و الزامات مدیریتی دستگاه متبوع خود هستند. بررسی اسناد قانونی از وجود نوعی سیاست تقنینی دوگانه حکایت دارد. این سیاست به‌ویژه در ابهام‌های ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی و فقدان الزامات حرفه‌ای مشخص برای نمایندگان حقوقی دولت نمود یافته است. در نتیجه، در عمل الگوی کارمندی بر الگوی حرفه‌ای غلبه پیدا کرده است.

یافته‌های میدانی نشان داد که این تعارض ساختاری در تجربه حرفه‌ای نمایندگان حقوقی به‌صورت ملموس بروز می‌یابد. دوگانگی وفاداری، محدودیت در استقلال حرفه‌ای، اتخاذ راهبردهای انطباقی در برابر فشارهای سازمانی و فرسایش سرمایه اخلاقی و روانی از مهم‌ترین پیامدهای این وضعیت است. در چنین شرایطی، کارکرد نظارتی و اصلاحی نمایندگان حقوقی در درون دستگاه‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

اجرایی تضعیف می‌شود. در برخی موارد نیز زمینه اتخاذ تصمیم‌هایی فراهم می‌گردد که می‌تواند منافع عمومی و بیت‌المال را در معرض مخاطره قرار دهد.

بر این اساس، ریشه بخش مهمی از چالش‌های عملکردی نمایندگان حقوقی را باید در تعارض نهادی و خلأهای تقنینی موجود جست‌وجو کرد، نه صرفاً در ضعف‌های فردی یا مدیریتی. برون‌رفت از این وضعیت مستلزم بازتعریف روشن جایگاه نهادی نمایندگان حقوقی در نظام حقوق اداری است. در این چارچوب، حرکت به سوی الگوی «وکالت عمومی مسئول» همراه با تضمین‌های نهادی برای استقلال حرفه‌ای و نیز استقرار سازوکارهای شفاف مدیریت تعارض منافع و نظام‌های مؤثر گزارش‌دهی می‌تواند به تقویت کارکرد نظارتی و صیانت بهتر از منافع عمومی در دستگاه‌های اجرایی کمک کند.

۴-۲. پیشنهادهای سیاستی

بر اساس یافته‌های این پژوهش که نشان‌دهنده سیاست تقنینی دوگانه (بخش ۳-۱)، دوگانگی وفاداری و استقلال صوری (درون‌مایه‌های ۱ و ۲)، فرسایش سرمایه اخلاقی (درون‌مایه ۴) و در نهایت تصمیم‌گیری پرخطر در پرونده موردی (بخش ۳-۳) بود، پیشنهادهای زیر برای برون‌رفت از این بن‌بست و حرکت به سوی الگوی «وکالت عمومی مسئول» در دو سطح آرمانی (اصلاحات بنیادین) و عملیاتی (اقدامات فوری) ارائه می‌شود.

۴-۲-۱. سطح آرمانی: بازتعریف هویت و اصلاح ساختاری

۴-۲-۱-۱. تدوین قانون جامع: یافته‌های تحلیل اسناد (بخش ۳-۱) نشان داد که ابهام ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی و سکوت گزینشی قانون‌گذار در برابر الزامات حرفه‌ای، بستر اصلی تعارض هویتی را فراهم آورده است. از این رو، نخستین و مهم‌ترین راهکار، تصویب «قانون تعیین صلاحیت‌ها و استقلال نمایندگان حقوقی دستگاه‌های اجرایی» است. این قانون باید با تصریح تکلیف امانی نمایندگان در قبال منافع عمومی (در مقابل الگوی کارمندی صرف) و پیش‌بینی ضمانت‌های مؤثر برای استقلال رأی (مانند ثبات شغلی مشروط و امکان گزارش‌دهی موازی به نهادهای ناظر عالی)، خلأ ناشی از سکوت تقنینی فعلی را جبران کند. همچنین، بر اساس تبعیض

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

تقنینی کشف‌شده در این پژوهش، ضروری است شرایط احراز صلاحیت تخصصی (مانند دارا بودن پروانه وکالت یا گذراندن آزمون‌های حرفه‌ای معادل) برای نمایندگان حقوقی دولت نیز الزامی شود.

۲-۱-۲-٤. اصلاح ساختاری: مطابق با یافته‌های میدانی (درون‌مایه ۲: «استقلال صوری در برابر اطاعت واقعی») و تحلیل پرونده موردی که نشان داد قرار گرفتن دفاتر حقوقی ذیل معاونت‌های اداری-مالی استقلال عملیاتی را سلب می‌کند، اصلاح ساختاری ضروری می‌نماید. این اصلاح می‌تواند در قالب ارتقای جایگاه سازمانی دفاتر حقوقی از «واحدهای پشتیبانی» به معاونت‌های مستقیم رئیس دستگاه، یا در سطحی کلان‌تر، ایجاد ساختاری مستقل و وابسته به نهادهایی نظیر دیوان محاسبات یا سازمان بازرسی کل کشور صورت گیرد. چنین تغییری، همان‌گونه که مشارکت‌کنندگان نیز بر آن تأکید داشتند، نمایندگان حقوقی را از فشارهای عملیاتی و اداری روزمره رها ساخته و امکان ایفای نقش نظارتی مستقل را برای آنان فراهم می‌آورد.

۲-۲-٤. سطح عملیاتی: مدیریت تعارض در چارچوب موجود

۱-۲-۲-٤. ابلاغ آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای: یافته‌های پژوهش (درون‌مایه ۳: «استراتژی‌های انطباق و سازگاری») نشان داد که در غیاب دستورالعمل‌های شفاف، نمایندگان حقوقی به راهبردهای فردی و بعضاً مسئله‌دار مانند «خودسانسوری» و «سکوت محتاطانه» روی می‌آورند. برای ساماندهی این وضعیت، تدوین و ابلاغ آیین‌نامه‌ای توسط هیأت وزیران یا سازمان اداری و استخدامی کشور ضروری است که به‌طور مشخص سازوکارهای مواجهه با تعارض (مانند دستور مغایر قانون) را تعیین کند. این سازوکارها می‌تواند شامل «حق ثبت مستدل مخالفت در پرونده» (پاسخی به نیاز مشارکت‌کنندگان برای مستندسازی مقاومت خود) و «تکلیف نماینده به گزارش موضوع به نهادهای نظارتی بالادستی» باشد.

۲-۲-۲-٤. راه‌اندازی سامانه ثبت شفاف مشاوره‌ها: مطالعه موردی پرونده قراردادی (بخش ۳-۳) به وضوح نشان داد که چگونه عدم شفافیت در فرآیند مشاوره‌دهی، امکان «تشریف‌سازی قانونی برای تصمیمات از پیش‌گرفته شده» را فراهم می‌آورد. از این رو، ایجاد سامانه‌ای ملی برای ثبت الکترونیک نظرات حقوقی در خصوص پرونده‌های مهم (قراردادهای کلان، دعاوی عمده و جز آن) پیشنهاد می‌شود. این سامانه ضمن افزایش شفافیت و پاسخگویی، به ایجاد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

بانک اطلاعاتی ارزشمندی برای پایش عملکرد و آسیب‌شناسی تصمیمات کمک خواهد کرد و مانع از نادیده‌گرفتن نظرات مخالف خواهد شد.

۳-۲-۲-٤. اجرای برنامه آموزشی تلفیقی: با توجه به یافته‌های مربوط به فرسایش سرمایه اخلاقی و روانی (درون‌مایه ۴) و عدم آشنایی مدیران با جایگاه حرفه‌ای نمایندگان حقوقی (مستفاد از مصاحبه‌ها)، طراحی و برگزاری دوره‌های آموزشی اجباری و مستمر برای نمایندگان حقوقی و مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی ضروری است. هدف این دوره‌ها، ترویج فرهنگ قانون‌مداری، تبیین مفهوم «تکلیف امانی» نمایندگان حقوقی، و آشنایی با مکانیسم‌های مؤثر مدیریت تعارض منافع است.

۳-٤. پیشنهاد برای پژوهش‌های آتی

۱-۳-٤. مطالعه تطبیقی :انجام پژوهشی تطبیقی برای بررسی نظام‌های موفق نمایندگی حقوقی در بخش عمومی کشورهای دیگر (مانند نظام شورای دولتی در فرانسه یا دفاتر وکلای عمومی مستقل در برخی ایالات آمریکا) و استخراج درس‌هایی برای اصلاح ساختار حقوقی ایران.

۲-۳-٤. سنجش کمی پیامدها: طراحی و اجرای یک پژوهش پیمایشی در سطح ملی برای سنجش رابطه آماری بین «میزان استقلال ادراک‌شده نمایندگان حقوقی» و «شاخص‌های سلامت مالی و کاهش دعاوی قضایی» در دستگاه‌های اجرایی مختلف.

۳-۳-٤. تحلیل گفتمان اسناد بالادستی: واکاوی گفتمان حاکم بر اسناد بالادستی (نظیر سیاست‌های کلی نظام) و لوایح قانونی مرتبط با اداره امور دولت، به منظور فهم ریشه‌های ایدئولوژیک و تاریخی این تعارض هویتی در اندیشه حقوق اداری ایران.

٤-٤. سخن پایانی

به تعبیر حکیمانه، «هر که ناموخت از گذشت روزگار، هیچ ناموزد زهیچ آموزگار». وضعیت کنونی نمایندگان حقوقی، زاییده غفلت از درس تجربه و نادیده گرفتن این اصل است که نهادهای نظارتی بی‌دندان، نه ضامن قانون، که نقاب آن هستند. این پژوهش نشان داد که تا زمانی که هویت این نمایندگان بین «وکالت» و «کارمندی» مبهم است، دعوت به قانون‌مداری سخنی است تهی. گره‌گشایی، نه در آموزش فرمانبرداری بیشتر، که در شجاعت تقنینی برای اعطای استقلال مسئولانه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

است. آنگاه می‌توان امید داشت که نماینده حقوقی، نه «کارمند مطیع دستور»، که «امین آگاه قانون» گردد و دستگاه اجرایی، عرصه‌ای برای تحقق حکمت عملیِ نظارت و مشورت شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

فهرست منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی

کتاب‌ها

امیرحسینی، مهدی. (۱۴۰۰). تکلیف امانی مدیران و مسئولان در حقوق عمومی. تبریز: انتشارات دانشگاه تبریز.

جمشیدی، علی. (۱۳۹۶). حقوق شرکت‌های تجاری: مسئولیت‌های مدیران و بازرسان (چاپ چهارم). تهران: انتشارات سمت.

رضایی، حسین. (۱۴۰۱). ابهام‌زدایی از قوانین اداری: تحلیل ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سلیمانی، محمد. (۱۴۰۱). اخلاق حرفه‌ای در حقوق عمومی: از نظریه تا عمل. تهران: انتشارات جنگل.

هاشمی، سید محمد. (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی) (چاپ هفتم). تهران: نشر میزان.

موسی‌زاده، رضا. (۱۳۷۷). حقوق اداری (۱): سازمان‌های اداری ایران. تهران: نشر دادگستر.

مقالات مجلات

آقایی‌طوق، مسلم. (۱۳۹۲). ساده‌سازی اداری و راهکارهای آن. فصلنامه حقوق اداری، ۱(۱)، ۵۵–۷۸.

منابع الکترونیکی

ادیب، حسین. (۱۴۰۴، ۲۹ آذر). فرونشست حقوقی، برآیند حضور نماینده حقوقی به جای وکیل در محاکم دادگستری. پایگاه خبری کانون وکلای دادگستری اصفهان. بازیابی شده در ۱۱ آذر ۱۴۰۴، از https://www.isfahanbar.org/news/۳۵۸۰/

روابط عمومی اتحادیه سراسری کانون‌های وکلای دادگستری ایران. (۱۴۰۴، ۱۱ آذر). قانون تسهیل و ورود نماینده حقوقی به جای وکیل در محاکم دادگستری، به سیستم قضایی و حقوق مردم آسیب جدی وارد می‌کند. پایگاه اطلاع‌رسانی سکودا. (توضیح: این صفحه در تاریخ بازبینی با خطای ۴۰۴ مواجه شد. در صورت دستیابی مجدد به لینک پایدار، جایگزین گردد.)

تیم تحریریه پایگاه حقوقی پاو. (۱۴۰۲، ۱۱ آذر). نماینده حقوقی؛ راهکار کاهش مشکلات حقوقی شرکت‌های خصوصی. پایگاه حقوقی پاو. (توضیح: محتوای این صفحه در تاریخ بازبینی به درستی بارگذاری نشد. در صورت دستیابی مجدد به لینک پایدار، جایگزین گردد.)

قوانین و مقررات

قانون آیین دادرسی مدنی. مصوب ۱۳۷۹.

قانون مدیریت خدمات کشوری. مصوب ۱۳۸۶.

قانون محاسبات عمومی کشور. مصوب ۱۳۶۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]

ب) منابع انگلیسی

مقالات مجلات

Hall, M. A., & Wright, R. F. (2008). Systematic content analysis of judicial opinions. California Law Review, *96*(1), 63–122.

Johnson, K. L. (2018). The in-house counsel's dilemma: Legal advisor or business partner? Journal of Professional Ethics, *45*(3), 321–345.

Mortazavi, M. (2019). Institutional independence: Lawyers and the administrative state. Fordham Law Review, *88*(3), 901–940.

Wilkins, D. B. (2012). The professional responsibility of professional schools to study and teach about the profession. Journal of Legal Education, *62*(1), 1–15.

اسناد سازمانی (منابع الکترونیکی)

OECD. (2017). Government at a Glance 2017. OECD Publishing.

World Bank. (2019). World development report 2019: The changing nature of work. World Bank Group.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.45.37]