

## مسئولیت انتظامی در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی ایران

بهزاد عبدالله زاده<sup>۱</sup>، جواد حسین زاده<sup>۲</sup>، فاطمه قناد<sup>۳</sup>

### چکیده

نظام پرداخت الکترونیکی کارتی در کشور ایران سابقه‌ای بیش‌تر از یک دهه دارد، اما مقررات و ضوابط حقوقی موجود در این عرصه، هم‌چنان با ایرادها و نواقصی مواجه است. اختیارات اعطایی به شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت الکترونیکی کارت (شاپرک)، عدم شفافیت ضوابط و هنجارهای حقوقی موجود و مغایرت برخی از این هنجارها با حقوق بنیادین و اساسی اشخاص از جمله آزادی کسب و کار و نیز با اصول حقوقی مانند قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، از جمله این ایرادها است. این مقاله با رویکردی تحلیلی توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، به این پرسش پاسخ می‌دهد که مسئولیت انتظامی در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی ایران چه کاستی‌هایی دارد و راهکارهای بهبود این نظام چیست. یافته‌های مقاله بر اساس مطالعه تطبیقی کشورهای پیشرفته، پیشنهاد بازنگری در قوانین و مقررات مربوط به گونه‌ای است که ضمن حفظ شفافیت، مانع از تفسیرهای متعدد و اعمال سلیقه‌ای شود. به‌کارگیری ابزارهای مناسب از سوی بانک مرکزی با تمرکز بر نقش نظارتی خود، به منظور کنترل و نظارت دقیق بر عملکرد بازیگران مختلف نظام پرداخت و توسعه سامانه‌های اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی برای افزایش آگاهی شهروندان و فعالان اقتصادی در زمینه حقوق و مسئولیت‌های قانونی، دیگر پیشنهادهای این نوشتار است.

**واژگان کلیدی:** نظام پرداخت الکترونیک کارتی، شاپرک، مسئولیت انتظامی، بانک مرکزی، ضابطه‌گذاری حقوقی

- 
۱. دکتری تخصص حقوق خصوصی، دانشگاه علم و فرهنگ تهران، (نویسنده مسئول)  
Abdollahzadeh.attorney@gmail.com
  ۲. دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ تهران  
hoseinzadeh@usc.ac.ir
  ۳. دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ تهران  
ghanad@usc.ac.ir

## درآمد

نظام پرداخت الکترونیکی کارتی یکی از ابزارهای حیاتی در تسهیل تبادلات مالی و اقتصادی است. در ایران، این نظام با چالش‌های متعددی در حوزه شفافیت، تطبیق با حقوق اساسی افراد و کارآمدی مقررات مواجه است.

در نظام حقوقی ایران، تعریف مشخصی از مسئولیت انتظامی دیده نمی‌شود و تنها مصادیق متعددی از آن در قوانین مختلف وجود دارد (شهیدی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۳۰)؛ با این حال مسئولیت را می‌توان تعهد قانونی شخص بر جبران ضرری که به دیگری وارد کرده دانست؛ چه این ضرر ناشی از تقصیر ایجاد کننده ضرر باشد و چه آن‌که ضرر از فعالیت وی حاصل شده باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰: ۶۴۲). این مفهوم با مقررات انتظامی تشابه دارد و عموماً از آن به مرز میان مسئولیت مدنی و کیفری تعبیر می‌شود (طباطبائی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۸۳-۹۶). بر این اساس مسئولیت انتظامی به تعهدات قانونی و حرفه‌ای اشخاص در قبال رعایت ضوابط و مقررات اشاره دارد. این مفهوم به‌طور خاص در نظام‌های حقوقی برای تنظیم رفتارهای اشخاص فعال در حوزه‌های حساس مانند بانک‌داری به‌کار می‌رود. در حقوق ایران، قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقررات مصوب ۱۴۰۲ به عنوان چارچوب اصلی مسئولیت انتظامی در این حوزه شناخته می‌شود.

اصولاً اعضا و فعالان مؤسساتی که طبق بند ب ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به عنوان «مؤسسات خصوصی عهده دار مأموریت عمومی» شناخته می‌شوند، با مفهوم مقررات انتظامی و انضباطی بیشتر مواجه‌اند. این جاست که در راستای هم‌سویی مقررات انتظامی و انضباطی، مفهوم حقوق انضباطی (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۳۴۵) شکل می‌گیرد که شامل آگاهی از تخلفات نسبت به مقررات و وظایف و تعهدات و آگاهی از مجازات برای تخلف از این مقررات است. این مقررات می‌تواند شامل قواعد مربوط به سلامتی و امنیت در محیط کار، سلامت عمومی و حفاظت از محیط زیست، ایمنی کالاها، ایمنی جاده‌ها، برخی زمینه‌های حمایت از مصرف کننده و مقررات عمومی ساختمان شود (Ogus, 2007: 377-389).

با توجه به این‌که در قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از

عنوان انتظامی استفاده شده است، در این نوشتار به تبع آن، از همین اصطلاح استفاده می‌شود.

پرسش اصلی این مقاله آن است که مسئولیت انتظامی در نظام پرداخت الکترونیک کارتی ایران چه ویژگی‌ها و ایرادهایی دارد و چگونه می‌توان آن را با اصول حقوقی تطبیق داد. روش پژوهش توصیفی تحلیلی است. ابتدا فعالان نظام پرداخت الکترونیک کارتی معرفی می‌شود و در ادامه، مبانی مسئولیت انتظامی فعالان و پس از آن مسئولیت انتظامی هر یک از فعالان مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. قوانین و مقررات موجود ایران در حوزه نظام پرداخت الکترونیک مورد تحلیل قرار گرفته است. هدف، استخراج نقاط قوت و ضعف و ارائه راهکارهایی برای بهبود وضعیت موجود است. در این راستا، توجه ویژه‌ای به اصول شفافیت، استقلال نهادهای نظارتی و تطبیق با استانداردهای بین‌المللی شده است.

### ۱. فعالان نظام پرداخت الکترونیک کارتی

فعالان اصلی این نظام شامل شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، پرداخت‌یاران، اشخاص پذیرنده و نهادهای تنظیم‌گر نظیر بانک مرکزی و شاپرک هستند. هر یک از این فعالان نقش خاصی در اجرای تراکنش‌ها و تضمین امنیت آن‌ها بر عهده دارند.

از فعالان این نظام در بند ۱ ماده ۱ قانون بانک مرکزی، به عنوان اشخاص تحت نظارت یاد شده است.<sup>۱</sup> بخش دوم ماده ۵۹ این قانون به نحوی نگارش شده که به نظر می‌رسد اشخاص فعال در حوزه پرداخت الکترونیک کارتی را نیز از جمله اشخاص تحت نظارت شناسایی نموده است. به موجب ماده ۵۹ نهادهای فعال در نظام‌های پرداخت اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی تلقی شده‌اند.

۱. ر - اشخاص تحت نظارت: کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار و سایر مؤسسات سپرده‌پذیر، شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مؤسسات اعتباری، شرکت‌های اعتبارسنجی ارائه دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاصی که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ارائه ابزارهای پرداخت، اشتغال دارند، در این قانون، با عنوان «اشخاص تحت نظارت» یاد می‌شوند. تشخیص مصادیق بر عهده بانک مرکزی است.

## ۲. مبنای قانونی مسئولیت انتظامی اشخاص تحت نظارت

در خصوص نحوه پیگرد متخلفان، قوانین مربوط از الگوی واحدی پیروی نکرده است. در برخی از آن‌ها مرجع مستقلى برای این امر تعريف شده است که از جمله می‌توان قانون کارشناسان رسمی دادگستری را نام برد که در ماده ۲۱ آورده است: «دادسرای انتظامی هر یک از کانون‌ها، مرجع تعقیب تخلفات انتظامی کارشناسان رسمی متخلف حوزه آن کانون می‌باشد...»، اما در برخی از قوانین چنین تدبیری اندیشیده نشده و در نتیجه بین تعقیب و قضاوت، تفکیکی صورت نگرفته است. از جمله ماده ۱۹ قانون تشکیل سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای اعضا را صرفاً به «هیأت مرکزی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای در سازمان مرکزی و هیأت‌های بدوی در مناطق» محول کرده است. در مجموع، با عنایت به اصول حقوقی و مدیریتی حاکم بر دادرسی‌ها، الگوی نخست قابل دفاع‌تر به نظر می‌رسد (تنگستانی و رفیعی، ۱۳۹۹: ۱۴).

اولین مبنای حقوقی خاص برای مسئولیت انتظامی اشخاص تحت نظارت، چهارده مورد تخلف قانونی مصرح در بخش الف ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲<sup>۱</sup> است که برخی از آن‌ها ارتباط مستقیمی با

۱. الف- انجام موارد زیر از سوی «اشخاص تحت نظارت» یا سهام‌داران مؤثر و مدیران آن‌ها تخلف محسوب می‌شود. معاون تنظیم‌گری و نظارت در مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی موظف است در صورت مشاهده هر یک از تخلفات، اعمال تنبیهات مذکور در بند «ب» این ماده را از هیأت انتظامی درخواست کند: ۱- تخلف از احکام این قانون و سایر قوانین مربوط و نیز تخلف از مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها؛ ۲- تخلف از شرایط و ضوابط مجوزهای صادرشده بانک مرکزی یا نقض هر یک از شرایط و ضوابطی که مجوزهای مذکور بر اساس آن‌ها صادر شده است؛ ۳- تخلف از مفاد اساسنامه شخص تحت نظارت؛ ۴- تخلف از تعهدات ارائه شده به بانک مرکزی در مورد انجام اقدامات اصلاحی؛ ۵- هرگونه رفتار «شخص تحت نظارت» که به تشخیص معاون تنظیم‌گری و نظارت می‌تواند به ناترازی وی یا سایر «اشخاص تحت نظارت» یا اخلال در نظام پرداخت کشور منتهی شود؛ ۶- عدم رعایت ضوابط تنظیم و نگهداری صحیح دفاتر، حساب‌ها، اطلاعات و صورت‌های مالی مطابق با مقررات و دستورالعمل‌های ابلاغی بانک مرکزی و عدم ارائه به‌موقع، صحیح و کامل داده‌ها، اطلاعات، صورت‌های مالی و گزارش‌ها به بانک مرکزی؛ ۷- مشارکت حقوقی یا سرمایه‌گذاری مستقیم و بنگاهداری مؤسسه اعتباری خارج از ضوابط و حدودی که بانک مرکزی با رعایت و در چهارچوب قوانین اعلام می‌کند؛ ۸- خودداری از ارائه اطلاعات در مواردی که «شخص تحت نظارت» مکلف به ارائه آن بوده و خودداری از آن به‌موجب قانون تخلف محسوب شده باشد؛ ۹- جلوگیری از اعمال نظارت بانک مرکزی یا اخلال در آن از طریق اقداماتی نظیر جلوگیری از حضور بازرسان، ارائه اطلاعات و آمار اشتباه و گمراه کننده، ارائه اطلاعات ناقص، تعلل و تأخیر در ارائه اطلاعات خواسته شده؛ ۱۰- بکارگیری افراد به عنوان عضو

فعالان نظام پرداخت الکترونیکی کارتی دارد.

در ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تخلفاتی که منجر به مسئولیت انتظامی اشخاص تحت نظارت، سهام‌داران مؤثر و مدیران آن‌ها می‌شود، شناسایی شده است. برخی از این تخلفات ارتباطی به صنعت پرداخت الکترونیکی کارتی ندارند. نحوه نگارش برخی دیگر از این تخلفات علاوه بر این که حاکم بر سایر اشخاص فعال در صنعت بانکی است، به اندازه‌ای تفسیرپذیر است که می‌توان این قواعد را ناظر بر فعالان صنعت پرداخت الکترونیکی کارتی نیز دانست.

در صدر ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، «مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی» به عنوان اصلی‌ترین نهاد تعقیب‌کننده معرفی شده و شمول تخلفات یاد شده بر سه گروه از فعالان مورد بحث قرار گرفته است. گروه اول اشخاص تحت نظارت، گروه دوم سهام‌داران مؤثر آن‌ها و گروه سوم هیأت مدیره اشخاص تحت نظارت هستند. نکته حائز اهمیت در این تقسیم‌بندی، این است که ملاک و معیاری برای مؤثر یا غیر مؤثر بودن سهام‌داران در این ماده ارائه نشده است و مشخص نیست در صورتی که سهام‌داری تخلفات مندرج در بند الف را مرتکب شود، چگونه می‌توان مؤثر یا غیر مؤثر بودن او را احصا نمود.

در ادامه جزئیات تخلفات احصا شده خواهد آمد.

## ۲-۱. عدم رعایت احکام قوانین و مصوبات بانک مرکزی

طبق دیدگاه رایج و آن‌گونه که در نظریات حقوقی مطرح شده است، تعیین ضمانت اجرا و اعمال آن از صلاحیت‌های انحصاری دولت است (شیروی و وکیلی مقدم، ۱۳۹۳: ۱). بر اساس صدر بخش الف ماده ۲۳ و بند ۱ بخش الف این ماده، عدم رعایت احکام قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سایر قوانین مربوط و

---

هیأت مدیره و هیأت عامل و یا سایر مناصبی که حسب قانون یا مقررات، نیازمند تأییدیه هستند، بدون کسب تأییدیه صلاحیت عمومی و حرفه‌ای از بانک مرکزی یا مرجع مربوط. تبصره - حکم این جزء مانع رعایت قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۱/۷/۱۰ در مواردی که مشمول قانون مذکور می‌شوند، نیست؛ ۱۱- توقف فعالیت بدون عذر موجه؛ ۱۲- ارائه خدمت به اشخاصی که به موجب این قانون یا سایر قوانین، ارائه خدمت به آن‌ها ممنوع است؛ ۱۳- عدم اجرای درخواست‌های صندوق ضمانت سپرده‌ها در مواردی که به موجب این قانون یا قوانین دیگر به صندوق اختیار داده شده است؛ ۱۴- عدم رعایت سقف‌های مذکور در بندهای (۹)، (۱۰) و (۱۱) ماده (۸) این قانون.

تصمیمات، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی توسط اشخاص تحت نظارت یا سهام‌داران مؤثر و مدیران آن‌ها تخلف محسوب می‌شود.

## ۲-۲. نقض ضوابط مربوط به شرایط مجوز صادر شده توسط بانک

### مرکزی

در بند ۲ بخش الف ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی، تخلف از شرایط و ضوابط مجوزهای صادر شده بانک مرکزی یا نقض هر یک از شرایط و ضوابطی که مجوزهای مذکور بر اساس آن‌ها صادر شده است، از جمله تخلفات اشخاص تحت نظارت، سهام‌داران مؤثر و مدیران آن‌ها شناخته شده است. با توجه به این‌که مجوزهای اشخاص فعال در صنعت پرداخت الکترونیکی کارتی قبل از تصویب قانون جدید بانک مرکزی صادر شده‌اند، بنا به مورد در خصوص هر مجوز، شرایط بانک مرکزی در صدور مجوز و ضوابط تعیین شده در آن زمان مورد بررسی قرار گیرد.

مبنای این استدلال آن است که اصل عدم عطف به‌ماسبق شدن قانون درباره نظامات و مقررات اداری هم صادق است و رویه دیوان عدالت اداری نیز به وضوح حکایت از عدم جواز عطف به‌ماسبق شدن قوانین و مقررات اداری دارد. از سوی دیگر باید در نظر داشت با تصویب قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲، مقررات تازه‌ای برای صدور مجوزها به وجود آمده است. لازمه این امر آن است که گونه‌ای مقررات چندمعیاری را در یک زمان معتبر بدانیم. فرضاً در سال ۱۴۰۳ که یک سال از تاریخ تصویب قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ گذشته است، برخی از اشخاص تحت نظارت، مجوز اقدامات خود را قبل از سال ۱۴۰۲ گرفته‌اند و برخی دیگر پس از تصویب قانون. بر این اساس، برخی از اشخاص تحت نظارت از لحاظ شمول این بند، دارای استانداردهای قبل از تصویب قانون تلقی می‌شوند و برخی دیگر از متقاضیان باید استانداردهای بعد از تصویب قانون را جهت دریافت مجوزهای لازم داشته باشند؛ بنابراین اصل «برابری در ورود به خدمات عمومی» که مورد تأکید نظام حقوقی اداری و قضایی ایران است (جلالی و حیدری، ۱۳۹۳: ۵۸)، زیر سؤال می‌رود.

### ۲-۳. تخلف از مفاد اساسنامه شخص تحت نظارت

این تخلف که در بند ۳ بخش الف ماده ۲۳ پیش‌بینی شده، بیشتر شامل سهام‌داران مؤثر و مدیران اشخاص تحت نظارت می‌شود.

### ۲-۴. اخلال در نظام پرداخت

این تخلف در بند ۵ بخش الف ماده ۲۳ قانون پیش‌بینی شده، عام و در اجرا تفسیرپذیر و فردمحور است. به ویژه آن‌که تشخیص معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی، معیار شناسایی این تخلف پیش‌بینی شده است. همان‌طور که بیان شد، در ماده ۲۲ و صدر ماده ۲۳، معاون تنظیم‌گری و نظارت به عنوان «مقام دادستان انتظامی» معرفی شده است. مقام دادستانی انتظامی در برخی قوانین صنفی پیش‌بینی شده است، ولی در قوانینی مانند قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۲ و قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور، مقام دادستانی انتظامی وجود ندارد.

به دلیل این که در فرایند عدالت کیفری طرف دعوای عمومی است و جایگاه قضایی مستلزم بی‌طرف بودن آن است دادستان نمی‌تواند جایگاه قضایی داشته باشد (صالحی و افراسیابی، ۱۳۹۶: ۱۹۵)؛ هرچند صلاحیت‌ها و حدود اختیارات مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی در ماده ۲۴ قانون مشخص شده، ولی می‌توان گفت حدود صلاحیت دادستان انتظامی یاد شده دارای ابهام‌هایی است. از جمله ابهام‌ها آن است که با توجه به معیار بیان شده در مواد ۲۳، ۲۴<sup>۱</sup> و ۲۸<sup>۲</sup> قانون بانک

۱. ماده ۲۴: الف- معاون تنظیم‌گری و نظارت علاوه بر انجام وظیفه به عنوان دادستان انتظامی بانک مرکزی، وظایف و اختیارات زیر را بر عهده دارد: ۱- صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز «اشخاص تحت نظارت» در چهارچوب قوانین مربوط. تبصره- صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز مؤسسات اعتباری توسط معاون تنظیم‌گری و نظارت مستلزم اخذ موافقت هیأت عالی است؛ ۲- نظارت بر حسن اجرای مقررات توسط «اشخاص تحت نظارت» و ارائه گزارش به رئیس کل و هیأت عالی؛ ۳- اعلان عمومی و به روزرسانی فهرست «اشخاص تحت نظارت»؛ ۴- پایش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی و ارائه گزارش به رئیس کل و هیأت عالی؛ ۵- راهبری فرایند بازسازی و گزیر مؤسسات اعتباری؛ ۶- انجام سایر وظایفی که از طرف رئیس کل یا هیأت عالی به معاون تنظیم‌گری و نظارت ارجاع می‌شود. ب- هر یک از اعضای هیأت عامل حسب مورد موظفند دستورالعمل‌هایی را که برای اعمال اختیارات نظارتی بانک مرکزی لازم تشخیص می‌دهند، تهیه کنند. دستورالعمل‌های یاد شده در صورت موافقت رئیس کل، در دستور شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی قرار خواهد گرفت.

۲. ماده ۲۸: چنانچه معاون تنظیم‌گری و نظارت در نتیجه اقدامات اکتشافی یا از طرق دیگر تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری از حدود مجاز شاخص‌های مذکور در ماده (۲۰) این قانون تخلف کرده،



مرکزی، دادستان انتظامی قادر به تعلیق و لغو مجوز اشخاص تحت نظارت یا الزام به تغییر در هیات عامل، هیات مدیره، توقف یا تحدید عملیات شخص تحت نظارت، ممنوعیت یا محدودیت در ارائه خدمات و نظایر آن است و موظف است تخلفات مندرج در بخش الف ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی را به هیأت انتظامی اطلاع دهد. ولی مشخص نیست سرنوشت اعمال محدودیت‌ها و مجازات‌هایی که دادستان انتظامی بانک مرکزی طبق مواد ۲۴ و ۲۸ قانون مزبور برای اشخاص تحت نظارت اعمال کرده، چه می‌شود.

باید در نظر داشت که در ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی<sup>۱</sup>، هیأت نظارت بانک

یا در آستانه تخلف از آن‌ها قرار دارد، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس کل، مؤسسه اعتباری را با رعایت تناسب ملزم به اجرای تمام یا بخشی از اقدامات پیشگیرانه زیر کند: ۱- الزام هیأت مدیره به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت عامل؛ ۲- الزام مجمع عمومی به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت مدیره؛ ۳- افزایش حدود ذخیره مطالبات مشکوک الوصول؛ ۴- کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و ممنوعیت توزیع اندوخته بین سهام‌داران؛ ۵- اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها؛ ۶- توقف یا تحدید عملیات یا فعالیت‌های پر مخاطره؛ ۷- افزایش دارایی‌های نقد یا بهبود کیفیت نقد شوندگی دارایی‌ها؛ ۸- ارتقای نظام حاکمیت شرکتی و نظارت (کنترل)‌های داخلی؛ ۹- محدود کردن هزینه‌های عملیاتی؛ ۱۰- محدود کردن اعطای تسهیلات یا ایجاد تعهدات؛ ۱۱- ممنوعیت یا محدودیت در انجام برخی از خدمات یا عملیات بانکی؛ ۱۲- ممنوعیت پرداخت پاداش به مدیران مؤسسه اعتباری؛ ۱۳- تشدید شاخص‌های احتیاطی مذکور در بند «الف» ماده (۲۰) این قانون. تبصره - اعمال محدودیت‌های مذکور در اجزای (۱)، (۲)، (۴) و (۱۳) این ماده منوط به تصویب هیأت عالی است.

۱. ماده ۲۲: به منظور رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» یا مدیران و سهام‌داران مؤثر آن‌ها از قوانین، مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و نیز برای رسیدگی به کلیه اعتراضات مؤسسات اعتباری از جمله در خصوص تعلیق یا لغو مجوز، تعیین هیأت سرپرستی موقت و گزیر مؤسسه اعتباری و تصمیمات موضوع مواد (۲۷)، (۲۸) و (۲۹) این قانون، هیأت انتظامی بدوی و تجدیدنظر به شرح زیر در بانک مرکزی تشکیل می‌شود: الف- هیأت انتظامی بدوی بانک مرکزی متشکل از سه نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید مرتبط است که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است؛ ب- هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی متشکل از پنج نفر به شرح زیر است: ۱- یک قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با حداقل پانزده سال تجربه قضائی مفید و مرتبط با انتخاب رئیس قوه قضائیه؛ ۲- چهار نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل پانزده سال تجربه مفید مرتبط که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است؛ پ- رئیس هیأت انتظامی بدوی و هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی توسط رئیس کل از میان اعضای همان هیأت انتخاب می‌شود. رئیس هیأت انتظامی بانک مرکزی می‌تواند از اشخاص مطلع برای شرکت در جلسات هیأت دعوت به عمل آورد؛ ت- معاون تنظیم‌گری و نظارت با حفظ مسئولیت، به عنوان دادستان هیأت انتظامی بانک مرکزی تعیین می‌شود و بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی شرکت می‌کند؛ ث -



مرکزی، مرجعی شبه قضایی عنوان شده که دادستان انتظامی بانک مرکزی حق اعتراض به آرای آن را در مرحله بدوی دارد، ولی در عمل، دور از ذهن به نظر می‌رسد که هیأت انتظامی بانک مرکزی بر خلاف تصمیمات دادستان انتظامی، برای تیره یا کاهش اعمال مجازات برای اشخاص تحت نظارت، رأی صادر کند. از آنجایی که آرای هیأت مزبور دارای دو بعد اداری و قضایی است، باید ضمن حاکمیت اصول دادرسی منصفانه، اصول دادرسی اداری را نیز بر بررسی این هیأت حاکم دانست (مسعودی‌نیا و اسدپور کندلجی، ۱۳۹۶: ۱۳۰) تا از بروز بی‌عدالتی و ظلم به اشخاص

دبیرخانه هیأت انتظامی بانک مرکزی در حوزه معاونت تنظیم‌گری و نظارت تشکیل می‌شود. ترتیب رسیدگی به تخلفات و صدور و ابلاغ اوراق و احکام انتظامی، اخذ دفاعیات و ترتیبات درخواست تجدیدنظر از آراء و تصمیمات، طرز رسیدگی مجدد و اجرای احکام انتظامی و شرایط عزل و نصب و انتصاب مجدد و جلوگیری از تعارض منافع اعضا، به موجب ضوابطی خواهد بود که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیأت عالی می‌رسد؛ ج- آرای هیأت انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی در صورت عدم اعتراض محکوم‌علیه یا دادستان انتظامی بانک مرکزی یا اشخاص ثالث متضرر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی، قطعی و لازم‌الاجراست؛ ح- آرای هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، انحصاراً در شعبه قضائی ویژه‌ای که در دیوان عدالت اداری توسط رئیس قوه قضائیه به ترتیب زیر ایجاد می‌شود، قابل تجدیدنظرخواهی است: ۱- شعبه قضائی ویژه موضوع این بند، متشکل از سه قاضی مسلط به امور پولی و بانکی با حداقل پانزده سال تجربه رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی، پولی و بانکی است که توسط رئیس قوه قضائیه برای مدت سه سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آن‌ها بلامانع است. رئیس شعبه قضائی ویژه موضوع این بند توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات عضو انتخاب می‌شود؛ ۲- جلسات شعبه قضائی ویژه موضوع این بند باید با حضور هیأت کارشناسی تشکیل شود. هیأت مذکور متشکل از پنج نفر افراد خبره مورد وثوق با حداقل پانزده سال تجربه مفید در حوزه‌های اقتصادی، پولی و بانکی هستند که به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس قوه قضائیه، برای مدت سه سال تعیین می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است؛ ۳- جلسات شعبه قضائی ویژه موضوع این بند با حضور اکثریت قضات و اکثریت اعضای هیأت کارشناسی تشکیل می‌شود. ملاک صدور رأی، رأی حداقل دو نفر از قضات عضو شعبه است و نظرات کارشناسان مشورتی می‌باشد. در متن رأی صادره باید نظرات این کارشناسان درج گردد و در صورتی که رأی صادره با نظر اکثریت کارشناسان عضو هیأت مخالف باشد، لازم است دلایل عدم پذیرش نظر اکثریت کارشناسان، در متن رأی صادره به صراحت بیان شود؛ ۴- شعبه قضائی موضوع این بند صرفاً به تقاضاهای تجدیدنظرخواهی از آرای هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی رسیدگی می‌کند و موظف است رسیدگی به تقاضاهای واصله را به فوریت انجام دهد. آرای شعبه قضائی موضوع این بند، قابل تجدیدنظرخواهی، ابطال، توقف، فرجام‌خواهی و رسیدگی مجدد، در هیچ مرجع دیگری (به جز اعمال ماده ۴۷۷) نمی‌باشد. تبصره - رئیس قوه قضائیه در صورت ضرورت و جهت رسیدگی سریع‌تر به پرونده‌ها، می‌تواند شعب دیگری را با ترتیبات مذکور در این بند ایجاد نماید؛ ح- صدور دستور موقت یا حکم توقف نسبت به تصمیماتی که بانک مرکزی در مقام ناظر حوزه پول و بانک اتخاذ می‌کند، توسط مراجع قضائی و غیرقضائی مجاز نمی‌باشد. تبصره - رسیدگی به موارد صدر این ماده انحصاراً از طریق سازوکار مذکور در این ماده انجام می‌شود.

تحت نظارت جلوگیری شود. از طرفی عنوان «نظام پرداخت» در ماده ۲۲ به صورت مفرد و مطلق است؛ لذا می توان نتیجه گرفت که این عبارت شامل کلیه نظام های پرداخت شبکه بانکی می شود.

#### ۵-۲. خودداری از ارائه اطلاعات

بندهای ۶، ۸ و ۹ بخش الف ماده ۲۳ قانون درباره تخلفاتی راجع به مرجع مورد درخواست، کیفیت ارائه اطلاعات، به هنگام نبودن، نقص یا تعلل در ارائه اطلاعات، توضیح داده است.

#### ۶-۲. جلوگیری در اعمال نظارت

تخلف بیان شده در بند ۹ بخش الف ماده ۲۳ قانون مزبور نمایان گر آن است که چنانچه شرکت ارائه دهنده خدمات پرداخت از پذیرش ناظران (بانک مرکزی و شاپرک) خودداری کند، بانک مرکزی مجاز به تعلیق مجوز شرکت متخلف و تمامی قراردادهای این شرکت با پذیرندگان و شاپرک خواهد بود.

#### ۷-۲. توقف فعالیت بدون عذر موجه

این مجازات که در بند ۱۱ بخش الف ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی پیش بینی شده، در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی اهمیت زیادی دارد؛ زیرا توقف فعالیت موجب اختلال در کسب و کار شهروندان و مشکلات اقتصادی و اجتماعی می شود؛ به ویژه اگر این توقف فعالیت از طرف شرکت های ارائه دهنده خدمات پرداخت صورت گیرد. نکته آنجاست که طبق این بند نمی توان رابطه بین گیرندگان خدمات بانکی و اشخاص تحت نظارت را رابطه ای مبتنی بر عقود معین قانونی از جمله حواله، اجاره یا بیع دانست (محبی مجدد، ۱۳۹۴: ۲۰۱)، بلکه طبق این بند، می توان فارغ از اشارات ماده ۶۴ قانون بانک مرکزی، اشخاص تحت نظارت را گونه ای مؤسسات خصوصی عهده دار مأموریت عمومی دانست و مأموریت عمومی آن ها را ارائه خدمات بانکی؛ البته نه با تعریفی که در قانون بانک مرکزی از خدمات بانکی ارائه داده است عنوان کرد.

#### ۸-۲. ارائه خدمات به اشخاص غیر مجاز

در بند ۱۲ بخش الف ماده ۲۳ قانون مذکور، ارائه خدمات به اشخاصی که به موجب این قانون یا سایر قوانین ارائه خدمات به آن ها ممنوع است، تخلف شمرده

شده است. هم‌چنین روش اجرایی مدیریت پذیرندگان پرخطر مصوب شاپرک، مستند الزام‌آور دیگری در ممنوعیت ارائه خدمات به اشخاص غیرمجاز است.

### ۳. مسئولیت انتظامی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت

عدم رعایت مصوبات بانک مرکزی موجب مسئولیت انتظامی اشخاص تحت نظارت، از جمله شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت می‌شود. اصلی‌ترین اشخاص درگیر در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت هستند. علت این امر آن است که کلیه تراکنش‌های مبتنی بر کارت از حساب این شرکت‌ها به شبکه شاپرک منتقل می‌شود. اصلی‌ترین مصوبه بانک مرکزی در این نظام، مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت است. در این مقرر که اولین مقرر ناظر بر نظام نوین پرداخت الکترونیکی کارتی است، تخلفات برای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، مرجع رسیدگی و ضمانت اجراهای ارتکاب تخلفات پیش‌بینی شده است.

#### ۳-۱. ضمانت اجرای انضباطی تخلفات شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات

##### پرداخت

در ماده ۴۲ مقررات مذکور<sup>۱</sup>، ضمانت اجرای انضباطی تخلف شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت پیش‌بینی شده است. در حال حاضر، محمل قانونی مسئولیت انتظامی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، بند ۱ بخش الف ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی است. ایرادی که به پیش‌بینی مسئولیت در مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت وارد است این است که در زمان تصویب مقررات در سال ۱۳۹۰، نص قانونی مبنی بر مسئولیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در رابطه با عدم رعایت مصوبات بانک مرکزی وجود نداشت. در حقیقت، ابتدا بانک مرکزی اقدام به تعیین مسئولیت برای این شرکت‌ها نمود و دوازده سال بعد مجوز قانونی برای این اقدام در قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ صادر شد.

۱. مؤسسه متعهد به رعایت کامل ضوابط تعیین شده است؛ در صورت تخلف مؤسسه از این مقررات و ضوابط، بانک مرکزی حسب مورد اقدامات انضباطی زیر را به عمل می‌آورد: ۱- اخطار کتبی به مؤسسه با ذکر مهلت جهت رفع ایراد؛ ۲- تعلیق مجوز و قرارداد مؤسسه تا رفع ایراد؛ ۳- عدم تمدید مجوز موضوع فصل چهارم؛ ۴- لغو دائم مجوز و قراردادهای مؤسسه. تبصره ۱- تخلفات و اقدامات انضباطی متناظر با آنها به این مقررات پیوست می‌گردد. تبصره ۲- موارد فوق باید در قرارداد مؤسسه با پذیرندگان و شاپرک قید گردند.

از اصول مشترک مسئولیت کیفری و انتظامی، اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌هاست. باید تعیین تخلف و اعمال مجازات انتظامی برای مرتکبان بر اساس مقررات مدون و توسط مرجع صالح صورت گیرد. با توجه به وجوه اشتراک مسئولیت کیفری و انضباطی که هر دو بر برخورد با متخلف تأکید دارند، می‌توان به حاکمیت این اصل در مسئولیت انضباطی اشاره کرد. طبق این اصل، جرم‌انگاری و اعمال مجازات بدون تصریح در قانون، مجاز و مشروع نیست (هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۹۴). در قانون بانک مرکزی، اختیار تعیین تخلف و اعمال مجازات برای این نهاد پیش‌بینی شده است، اما ابهامی در خصوص صلاحیت این نهاد قبل از تصویب قانون وجود دارد. به نظر می‌رسد با توجه به عدم وجود نص قانونی صریح در اعطای صلاحیت به بانک مرکزی قبل از تصویب این قانون، تصویب مقررره مربوط به شناسایی تخلف و ضمانت اجرای آن برای فعالان نظام پرداخت الکترونیکی کارتی، از جمله شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت، در تعارض با اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها به جهت عدم صلاحیت مرجع تصویب کننده آن است. به عبارت دیگر، اقدامات بانک مرکزی پیش از تصویب قانون جدید در ۱۴۰۲ فاقد وجاهت قانونی بود.

از حیث بی‌طرفی نیز غالباً پذیرفته شده هیچ‌کس طبق اصول نمی‌تواند دادرس یا داور اختلافات خود با دیگران باشد و لازم است که مرجع مستقل و بی‌طرفی برای تمیز حق و رسیدگی به دعاوی و اختلافات وجود داشته باشد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۵). در پیش دادرسی مقامی که تصمیم مورد اختلاف را اتخاذ کرده، مجدد تصمیم قبلی خود را ارزیابی و رسیدگی می‌نماید؛ لذا طبقاً به نظر قبلی خود بیش از هر نظر مخالف دیگری تمایل دارد؛ زیرا قبول نظر شاکی به معنای مخدوش شدن دلایل و ارزیابی تصمیم گیرنده است؛ امری که کمتر از سوی مقامات اداری مورد پذیرش قرار می‌گیرد (تنگستانی، توازنی زاده و صادقی، ۱۴۰۲: ۱۱۴).

## ۲-۳. ابهام در مورد قراردادهای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات

### پرداخت

در تبصره ۲ ماده ۴۲ مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت آمده است: «موارد فوق باید در قرارداد شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت با پذیرنده و شاپرک قید شود.» اما مشخص نیست که آیا «پیش‌بینی موارد فوق در قراردادها» شامل

حکم مقرر در تبصره ۱ (پیوست بودن تخلفات و اقدامات انتظامی متناظر با آنها) هم می شود یا خیر؟ آیا شرکت ارائه دهنده خدمات پرداخت مکلف است تمام پیوست تخلفات و اقدامات انتظامی متناظر با آنها را در قراردادهای خود با شاپرک و پذیرنده درج نماید؟ ابهام از آن جهت است که مقررات انتظامی چه در قرارداد درج شود و چه نشود، لازم الاتباع است. از طرفی، اگر مرجع تصویب کننده فاقد صلاحیت قانونی باشد، درج این موارد در قرارداد بین شاپرک و شرکت ارائه دهنده خدمات پرداخت، موجب ایجاد صلاحیت برای مرجع ثالث (بانک مرکزی) نمی شود. پس از تصویب قانون جدید، بدون پیش بینی این موارد در قراردادها، شرکت های ارائه دهنده خدمات پرداخت، در صورت تخلف از مصوبات بانک مرکزی، دارای مسئولیت انتظامی هستند.

### ۳-۳. تعلیق مجوز و قراردادهای شرکت های ارائه دهنده خدمات

#### پرداخت

در ماده ۴۳ مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت و تبصره آن<sup>۱</sup> پیش بینی شده که بانک مرکزی تحت شرایطی مجاز است مجوز مؤسسه و تمامی قراردادهای آن با پذیرندگان و شاپرک را تعلیق نماید و رفع تعلیق منوط به اطمینان بانک مرکزی از کفایت اطلاعات و داده های مورد نیاز و تصمیم کمیته داوری است. اگر چه از نظر برخی مراجع شبه قضایی هر چند که در مقام رسیدگی به برخی دعاوی کیفری شبیه دستگاه قضایی و مراجع قضایی عمل می کنند و احکامشان هم لازم الاجراست، اصولاً تابع رسیدگی مراجع قضایی نیستند (رحمتی وند، ۱۳۹۵: ۳). باید گفت تعلیق قرارداد بین دو شخص توسط مرجع ثالث که در ماده ۴۳ پیش بینی شده، نیازمند اختیار قانونی و حکم قانون گذار است. دخالت در قراردادهای خصوصی اشخاص و تعلیق آن، محدود کردن آزادی اشخاص در روابط اقتصادی و حقوقی است؛ بنابراین چون چنین ضمانت اجرایی در بخش ب ماده ۲۳ قانون جدید

۱. در صورت استنکاف مؤسسه از پذیرش ناظران بانک مرکزی و شاپرک، عدم ارائه اطلاعات مورد نیاز و یا ارائه اطلاعات و داده های مخدوش و ناقص، بانک مرکزی مجاز است نسبت به تعلیق مجوز مؤسسه و تمامی قراردادهای آن با پذیرندگان و شاپرک اقدام نماید. تبصره - رفع تعلیق منوط به حصول نظر بانک مرکزی در خصوص کفایت اطلاعات و داده های مورد نیاز و تصمیم کمیته داوری است.

بانک مرکزی<sup>۱</sup> پیش‌بینی نشده، طبق اصل عدم صلاحیت نهادهای عمومی، بانک مرکزی بدون جواز قانونی چنین صلاحیتی ندارد؛ با این وجود، شاهد هستیم که صلاحیت قانونی به بانک مرکزی برای وضع مقررات در سال ۱۴۰۲ از سوی قانون‌گذار اعطا شده است. سؤال این است که آیا می‌توان با تمسک به صلاحیت بانک مرکزی، مصوبات قبلی این نهاد که به صراحت خلاف قوانین آمره است را قانونی شمرد یا باید قائل به این باشیم که اگرچه به دلیل فقدان صلاحیت بانک مرکزی پیش از سال ۱۴۰۲، صدور دستورالعمل‌های تجویز تعلیق قراردادهای خصوصی فعالان نظام پرداخت الکترونیکی کارتی غیر قانونی بوده، ولی تا زمانی که این دستورالعمل‌ها در مراجع ذیصلاح از جمله دیوان عدالت اداری ابطال نشده‌اند، لازم‌الاتباع هستند.

در تبصره بند ۳ ماده ۲۱ قانون بانک مرکزی آمده است: «رئیس کل در چهارچوب این قانون و مصوبات هیأت عالی، نماینده تام‌الاختیار بانک مرکزی در کلیه موارد فوق است و می‌تواند اختیارات نظارتی خود را به هر یک از معاونانش تفویض کند. وظایف و اختیاراتی که در قانون برای معاونان رئیس کل پیش‌بینی شده، نافی اختیارات و مسئولیت رئیس کل نیست». این مقرر حکایت از آن دارد که امکان تفویض اختیار نیازمند مجوز و نص قانونی است. با توجه به اصل عدم صلاحیت نهادهای عمومی، می‌توان نتیجه گرفت که در سایر مواردی که چنین امکانی پیش‌بینی نشده است، باید به عدم امکان تفویض اختیار از سوی بانک مرکزی قائل

۱. ب- هیأت انتظامی می‌تواند با توجه به نوع تخلف و متناسب با آن، «شخص تحت نظارت» متخلف را به یک یا چند مورد زیر محکوم کند: ۱- اخطار کتبی به «شخص تحت نظارت» متخلف یا هریک از سهام‌داران مؤثر و مدیران آن؛ ۲- سلب صلاحیت موقت یا دائم هر یک از سهام‌داران مؤثر و مدیران «شخص تحت نظارت»؛ ۳- اعمال جریمه نقدی برای سهام‌داران مؤثر «شخص تحت نظارت» تا سقف پانصد میلیارد (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال یا ده درصد (۱۰٪) ارزش روز سهام آن‌ها یا پنج برابر میزان تخلف، هر کدام که بیشتر باشد؛ ۴- اعمال جریمه نقدی برای مدیران «شخص تحت نظارت» تا سقف پنجاه میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال یا پنج برابر میزان تخلف هر کدام که بیشتر باشد؛ ۵- انفصال موقت یا دائم هر یک از اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل یا مدیران «شخص تحت نظارت» از خدمات دولتی و عمومی؛ ۶- اعمال محدودیت یا ممنوعیت در خصوص توزیع سود یا اندوخته بین سهام‌داران مؤثر توسط «شخص تحت نظارت» تا سقف پنج سال؛ ۷- سلب حق رأی سهام‌دار مؤثر متخلف؛ ۸- سلب حق تقدم ناشی از افزایش سرمایه «شخص تحت نظارت» برای سهام‌دار مؤثر متخلف؛ ۹- تعلیق مجوز «اشخاص تحت نظارت» متخلف حداکثر به مدت سه سال؛ ۱۰- لغو مجوز «اشخاص تحت نظارت» متخلف.

شد. این تلقی با اصول حقوق عمومی هم‌ساز است. اصول حقوق عمومی اقتضا دارد مقام تفویض‌کننده اختیار در هر مرحله و زمانی که صلاح بداند، در امور دخالت کند؛ زیرا مسئولیت قانونی وی پابرجا بوده و مسئولیت بدون داشتن اختیار فاقد معنا است (فقیه حبیبی و باصری، ۱۴۰۲: ۱۳۰)؛ لذا تفویض اختیار رئیس کل نافی مسئولیت وی نیست و تفویض اختیار استثنایی برای اصل «انجام وظایف توسط مقام صلاحیت‌دار» به شمار می‌رود. در این جا می‌توان تفویض اختیار را برحسب قاعده ضرورت به عنوان تکنیکی اداری برای تسهیل و انجام بهتر امور دانست که پدیده‌ای درون سازمانی است و ناظر بر حقوق و تکالیف اشخاص خارج از بانک مرکزی نمی‌باشد (همان‌جا).

با وجود شناسایی اشخاص حقوقی خصوصی و عمومی در قوانین تجارت، مدیریت خدمات کشوری و نزد نویسندگان حقوقی، دسته سومی به نام مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی وجود دارد که نه تنها در مقالات و کتب حقوقی به آن اشاره‌ای نشده است، بلکه ماهیت حقوقی آن نیز در قوانین مشخصی نیست و مسئولیت کیفری و نحوه مجازات آن‌ها مبهم است (عبداللهی، ۱۳۹۹: ۱۶۸). در حال حاضر در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی، بانک مرکزی برخی وظایف حاکمیتی خود را به شرکتی (شاپرک) که وابستگی حقوقی به بانک مرکزی ندارد و از جمله اشخاص دسته سوم مزبور هم نیست، برون‌سپاری کرده است (مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت). برون‌سپاری این بخش از وظایف حاکمیتی اساساً با تفویض اختیار درون سازمانی برخی اختیارات رئیس کل به معاونان متفاوت است. سؤال این است که آیا بانک مرکزی صلاحیت برون‌سپاری وظایف حاکمیتی خود را جزئاً یا کلاً به این قبیل شرکت‌ها دارد.

در پاسخ باید به تفاوت بین برون‌سپاری و تفویض اختیار درون سازمانی دقت کرد. در تفویض اختیار، حکم قانونی در تبصره ذیل بند ۳ ماده ۲۱ قانون بانک مرکزی<sup>۱</sup> وجود دارد، اما حکمی در خصوص برون‌سپاری این وظایف به شرکتی خارج از

۱. رئیس کل در چهارچوب این قانون و مصوبات هیأت عالی، نماینده تام‌الاختیار بانک مرکزی در کلیه موارد فوق است و می‌تواند اختیارات نظارتی خود را به هر یک از معاونانش تفویض کند. وظایف و اختیاراتی که در قانون برای معاونان رئیس کل پیش‌بینی شده، نافی اختیارات و مسئولیت رئیس کل نیست.



چارت اداری و سازمانی بانک مرکزی وجود ندارد. از طرفی، نقش حاکمیتی بانک مرکزی که در ماده ۲۱ قانون آمده است، ایجاب می‌کند که وجود چنین اختیاری برای بانک مرکزی نیازمند نص قانونی باشد. با نبود چنین نصی، باید به نبود چنین اختیاری قائل شد.

باید در نظر داشت که با وجودی که برخی نویسندگان قائل به این هستند که نمی‌توان برای برون‌سپاری یا عدم برون‌سپاری وظایف حاکمیتی به طور مطلق حکم صادر کرد (مشهدی و کشاورز، ۱۳۹۷: ۲۴)، ولی غالب اندیشمندان بر این عقیده‌اند که هرگونه برون‌سپاری وظایف حاکمیتی از سوی دولت به بخش‌های غیردولتی نیازمند تصریح قانونی است. مصادیق این برون‌سپاری باید دقیقاً توسط مقنن تصریح شده و ارائه ملاک یا معیار کلی کفایت نمی‌کند (طباطبایی حصاری، ۱۳۹۷: ۲۶۱)؛ بنابراین پذیرش فقد صلاحیت برون‌سپاری وظایف حاکمیتی بانک مرکزی به شرکت شاپرک به این معناست که در صورت عدم پذیرش ناظران شاپرک توسط شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت، مسئولیتی متوجه این شرکت‌ها نخواهد بود.

در خصوص رفع تعلیق از مجوزهای صادره نیز شرایط پیش‌بینی شده محل تأمل است؛ زیرا این رفع تعلیق منوط به حصول نظر بانک مرکزی و تصمیم کمیته داوری شده است.

به نظر می‌رسد منظور آن است که ابتدا نظر مساعد بانک مرکزی در رابطه با رفع تعلیق جلب شود و سپس موضوع در کمیته داوری مطرح و نسبت به آن اتخاذ تصمیم شود. صلاحیت کمیته داوری پیش‌بینی شده در این مقررات نیز با توجه به تشکیل هیأت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر بر اساس ماده ۲۲ قانون و صلاحیت عام این هیأت‌ها در رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت، از بین رفته و فاقد موضوعیت است. به این ترتیب، با توجه به بند ب ماده ۶۷ قانون جدید<sup>۱</sup> می‌توان این بخش از احکام دستورالعمل سابق را منسوخ دانست.

مقرر دیگري که در آن مسئولیت انتظامی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات

۱. این قانون شش ماه پس از ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. رئیس کل موظف است در مهلت یاد شده، دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز را به تصویب هیأت عالی برساند. دستورالعمل‌هایی که قبلاً توسط بانک مرکزی ابلاغ شده، مشروط بر این که به تشخیص رئیس کل با مفاد این قانون معارض نباشد، همچنان لازم‌الاجرا خواهد بود.

پرداخت پیش‌بینی شده، آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت مصوب ۱۳۹۵/۳/۲۶ شاپرک است. این آیین‌نامه در اختیار عموم مردم قرار ندارد و محرمانه‌نگاری خاصی در مورد آن وجود دارد که ناقض اصل شفافیت است. جمله‌ای ذیل تمامی صفحات مقررات شاپرک درج شده که ناقض اصل شفافیت، اصل آزادی جریان اطلاعات، شفافیت اطلاعات و آزادی بیان است: «هرگونه استفاده، چاپ، پخش و رونوشت‌برداری از این مستند بدون تأیید کتبی شرکت شاپرک ممنوع می‌باشد» (شاپرک، ۱۳۹۹).

مطابق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات<sup>۱</sup>، هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد؛ مگر آن‌که قانون منع کرده باشد. واژه قانون در این ماده و در هر متن دیگر، تنها ناظر به قانون مصوب مجلس است و شرکت شاپرک صلاحیت منع دسترسی و انتشار این مقررات را ندارد. مطابق ماده ۵ همین قانون: «مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند». مهم‌تر از آن، در تبصره این ماده آمده است: «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، باید علاوه بر موارد قانونی موجود، از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد».

بسیاری از مصوبات شاپرک ناظر بر حقوق و تکالیف پذیرندگان اعم از معمولی و پشتیبانی شده است. اشخاص مذکور شامل تمامی افرادی هستند که در محل کسب خود یا بر بستر اینترنت اقدام به فروش کالا یا خدمات می‌نمایند؛ لذا مصوبات شاپرک برای شهروندان زیادی حقوق و تکالیفی وضع می‌کند. ماده ۱۱ قانون مذکور<sup>۲</sup> الزامی بودن نشر مصوبات و تصمیمات موجد حق یا تکلیف عمومی را تکلیف کرده است؛ بنابراین شاپرک نه تنها اجازه محدودیت دسترسی به مصوبات و الزامات را ندارد، بلکه نمی‌تواند اجازه استفاده از آن‌ها را منوط به اجازه مکتوب خود نماید و موظف

۱. ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد مگر آن‌که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

۲. ماده ۱۱: مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی خواهد بود.

به انتشار و اعلان عمومی مستندات خود است.

ایراد اساسی وارد بر آیین‌نامه انضباطی مذکور، صلاحیت مرجع تصویب کننده آن یعنی شرکت شاپرک است. بنا بر آنچه ذکر شد، چه قبل از تصویب قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ و چه پس از آن، بانک مرکزی صلاحیت تفویض مقررگذاری، به ویژه در زمینه شناسایی تخلف و ضمانت اجراهای متناظر با تخلفات را به دیگری (شاپرک) نداشته و ندارد؛ بنابراین شاپرک که اختیارات خود را از بانک مرکزی دریافت نموده، مجوز قانونی لازم در زمینه تصویب آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت را نداشته است. مؤید این نظر، مفاد نامه شماره ۰۲/۳۸۶۱ مورخ ۱۴۰۲/۱/۱۴ اداره بررسی‌های حقوقی بانک مرکزی خطاب به روابط عمومی این بانک است که در آن آمده است: «قواعد و سازوکار ناظر بر نحوه اعمال برخورد‌های انضباطی (در قبال تخلف از ضوابط مندرج در دستورالعمل یادشده و سایر قوانین و مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت)، بنا به پیشنهاد شرکت شاپرک و تأیید بانک مرکزی اداره نظام‌های پرداخت تعیین می‌گردد ... شرکت (شاپرک) صرفاً پیشنهاد دهنده قواعد و سازوکار بوده و مرجع تعیین آن‌ها تلقی نمی‌گردد ... و مبنایی برای اقدام علی‌الراس شرکت شاپرک نسبت به اعمال جرائم و مجازات‌های مربوط وجود ندارد ...».

به نظر می‌رسد با تصویب قانون بانک مرکزی و پیش‌بینی تخلفات و ضمانت اجراهای ناظر بر تخلفات اشخاص تحت نظارت، آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت که در تعارض با این قانون است، دست کم از زمان تصویب قانون بانک مرکزی به بعد فاقد اعتبار قانونی لازم است.

دیگر ایراد این است که بسیاری از موارد تخلف پیش‌بینی شده در این آیین‌نامه در تقابل با اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و قاعده قبح عقاب بلا بیان قرار دارد. از آثار اصل پیش‌گفته این است که عمل موضوع جرم یا تخلف می‌بایست به نحو روشن باشد و قابلیت تفسیر حداقلی را داشته باشد. در تبصره ۲ ذیل بند ۶-۳ آیین‌نامه مذکور، موضوعاتی تخلف‌انگاری شده است که تفسیرپذیر و سلیقه‌ای است: «در خصوص سایر تخلفاتی که ... به آن‌ها اشاره نشده، بر حسب مورد و در زمان و شرایط مربوطه بررسی و تصمیم‌گیری خواهد شد». مفاد این تبصره به طور کامل اصل

قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها را نقض کرده است. همین ایراد بر تبصره ۴ ذیل بند ۵-۶<sup>۱</sup> و بندهای ۲-۳-۶، ۳-۳-۶ و ۴-۳-۶ نیز وارد است.

#### ۴. مسئولیت انتظامی پرداخت‌یاران

##### ۴-۱. اختیار شاپرک در تصویب مقررات انتظامی

در مقدمه آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۶ شاپرک آمده است: «شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) در راستای کنترل اجرای ماده ۳ مستند الزامات، ضوابط و فرایند اجرایی فعالیت پرداخت‌یاران و پذیرندگان پشتیبانی شده در نظام پرداخت کشور، بخشی از وظیفه نظارتی خود بر فعالیت شرکت‌های پرداخت‌یار را به انجام می‌رساند. شرکت شاپرک ... عملیات نظارت بر شرکت‌های پرداخت‌یار و هم‌چنین راهکارهای اخذ تصمیمات مناسب به منظور برخورد با شرکت‌های پرداخت‌یار خاطی را معین می‌نماید».

دو نکته مهم در این مقدمه وجود دارد. نخست آن‌که شاپرک اختیار خود در تصویب آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار را به ماده ۳ الزامات، ضوابط و فرایند اجرایی فعالیت پرداخت‌یاران و پذیرندگان پشتیبانی شده در نظام پرداخت کشور مصوب بانک مرکزی<sup>۲</sup> مستند کرده است. این ماده صرفاً بیان‌گر صلاحیت نظارتی شاپرک در محدوده مستند پیش‌گفته است و مؤید صلاحیت دیگری از جمله تصویب آیین‌نامه انضباطی نیست. شاپرک تصویب آیین‌نامه انضباطی را در راستای اقدامات نظارتی خود می‌داند؛ در حالی که نظارت و تصویب آیین‌نامه انضباطی دو امر کاملاً مجزا است. بر اساس اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و مطابق اصل سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار تعیین تخلف و ضمانت اجرای ارتکاب تخلف نیازمند حکم قانون‌گذار است. در همین زمینه توجه به بخش دیگری از نامه شماره ۰۲/۳۸۶۱ مورخ ۱۴۰۲/۱/۱۴ اداره بررسی‌های حقوقی بانک مرکزی به روابط عمومی این بانک خواندنی است: «با وجود عدم واگذاری وظایف بانک مرکزی

۱. تبصره ۴: تخلفات خارج از جداول شماره (۱) تا (۴)، بر اساس اهمیت، آثار و خطرآفرینی هر مورد، در زمان و شرایط مربوطه توسط کارگروه تعیین تخلف بررسی و بر حسب طبقه‌بندی‌های مذکور در این مقررات، در مورد تعیین اقدام انضباطی متناسب با آن‌ها تصمیم‌گیری خواهد شد.  
۲. این سند بر کلیه فعالیت‌ها و خدمات پرداخت‌یاران از جمله پرداخت‌های درون‌برنامه‌ای مبتنی بر زیرساخت‌های همراه و روابط میان پرداخت‌یار و شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت، پذیرندگان پشتیبانی شده و صلاحیت نظارتی شرکت شاپرک، حاکم است.

در حوزه‌های حاکمیتی به شرکت شاپرک، با توجه به صلاحیت نظارتی شرکت مزبور نسبت به مؤسسات مشمول دستورالعمل فوق‌الذکر (دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت)، دستورالعمل‌ها و الزاماتی که شرکت مزبور ... تصویب و به مؤسسات مشمول نظارت خود ابلاغ (و یا در وب‌سایت خود منتشر می‌نماید)، برای مؤسسات مزبور لازم‌الرعایه خواهد بود.

از این اظهار نظر چند نکته قابل برداشت است. نخست آن‌که، مستند قانونی اختیار نظارت توسط شاپرک، دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت است. همان‌طور که از نام این دستورالعمل پیداست، صرفاً ناظر به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت است و مبنای نظارت بر سایر فعالان نظام پرداخت الکترونیکی کارتی از جمله پرداخت‌یاران نیست؛ ثانیاً، اختیار نظارت صرفاً معطوف به عملکرد فنی و اجرایی است و شامل تصویب مقررات انضباطی نمی‌شود؛ ثالثاً، وظایف حاکمیتی بانک مرکزی به شاپرک تفویض نشده؛ بنابراین از نظر بانک مرکزی نیز هر موردی که جزء وظایف حاکمیتی بانک مرکزی است، قابل تفویض و واگذاری به شاپرک نیست؛ رابعاً، ب در بخش پایانی نامه آمده است که شاپرک به طور مستقل صلاحیت قانونی برای تصویب آیین‌نامه انضباطی ندارد.

به نظر می‌رسد با تصویب قانون بانک مرکزی و پیش‌بینی تخلفات و ضمانت اجراهای ناظر بر تخلفات اشخاص تحت نظارت، آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار، از زمان تصویب قانون بانک مرکزی فاقد اعتبار قانونی است.

#### ۴-۲. فلسفه درجه‌بندی تخلفات

صرف نظر از ایرادهای وارده به تصویب آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار مصوب ۱۴۰۰، موضوع جالب توجه و مترقی که شاپرک در آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار پیش‌بینی نموده، بیان فلسفه درجه‌بندی تخلفات است. در بند ۲-۱ آیین‌نامه انضباطی پرداخت‌یاران آمده است: «تخلفات شرکت‌های پرداخت‌یار براساس سطوح خطرآفرینی و تأثیرات و عواقب ناشی از آنها، مطابق دسته‌بندی به شرح زیر می‌باشد:

درجه یک: از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و می‌تواند عواقب اجتماعی مخربی به همراه داشته باشد (سطح ریسک بالا همراه با ماندگاری)؛

درجه دو: از اهمیت نسبتاً بالایی برخوردار است، ولی عواقب اجتماعی ناگواری به همراه ندارد (سطح ریسک بالا ولی فاقد ماندگاری)؛  
درجه سه: این تخلف می‌تواند قشر، گروه یا کسب و کار خاصی را مورد هدف و تحت‌الشعاع قرار دهد (سطح ریسک متوسط)».

بر همین اساس در این آیین‌نامه، اقدام به تعیین تخلفات و درجه‌بندی آن‌ها شده است.

### ۳-۴. مشکلات مرتبط با توسعه اختیارات شاپرک

در انتهای جدول تخلفات شرکت‌های پرداخت‌یار در آیین‌نامه انضباطی آمده است: «در مواردی که به وضوح به عنوان موارد تخلفاتی به آن اشاره نشده، در صورت تشخیص شرکت شاپرک به موارد مرتبط ارجاع داده می‌شود». به نظر می‌رسد نگارندگان آیین‌نامه نگران بودند که ممکن است برخی از تخلفات را فراموش کرده و برای آن تنبیه یا اقدام انضباطی پیش‌بینی نکرده باشند؛ لذا تصمیم به توسعه اختیارات شاپرک در برخورد با این موارد دارند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در مقرراتی که واجد پیش‌بینی اقدامات تنبیهی و انضباطی است، تعیین حد و مرز مشخص برای تخلف‌شناسی اعمال اشخاص جامعه هدف اهمیت دارد؛ چرا که اقدام خلاف این ترتیب، موجب نقض اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها شده و در تعارض با اصل سی و ششم قانون اساسی قرار می‌گیرد.

نادیده‌انگاری اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و قاعده قبح عقاب بلا بیان در آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های پرداخت‌یار علاوه بر موارد مذکور، در سایر بندها از جمله در ۲-۳-۱ و ۲-۳-۲ نیز قابل ملاحظه است.

از سوی دیگر، بنا بر صلاحیت نهادهای اداری در اتخاذ تصمیمات یک‌جانبه که شامل امتیاز تقدیم قضایی و امتیاز حق اجرای قهری تصمیم است (Chevallier, 1988: 58). نباید به اشخاص حقوق خصوصی مانند شرکت شاپرک اجازه داده شود

۱. ۳-۱- در صورت تکرار تخلف بیش از ۳ مرتبه، بر اساس نظر کارگروه بررسی تخلفات در شاپرک، با شرکت خاطی برخورد مقتضی صورت خواهد گرفت.  
۲. ۳-۲- در خصوص سایر تخلفاتی که در جدول فوق به آن‌ها اشاره نشده است، شرکت شاپرک بر اساس اهمیت، آثار و خطر آفرینی هر مورد، در خصوص تعیین اقدام انضباطی متناسب با آن‌ها در زمان و شرایط مربوطه تصمیم‌گیری خواهد نمود.

بدون آن که در مقام مدعی قرار گیرند و علیه اشخاص تحت نظارت خود ادعای تخلف مطرح کنند، خود در جایگاه بانک مرکزی، از حق اتخاذ تصمیمات یک جانبه استفاده نمایند (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۲۸).

تمامی این موارد باید به نحوی پیش‌بینی شود که جامعه هدف این الزامات به وضوح تکلیف خود را نسبت به اعمال ارتكابی در فعالیت‌های جاری خود بدانند؛ نه این که اشخاص همواره هراس تخلف‌انگاری اعمالی را داشته باشند که در ضوابط و الزامات شاپرک نسبت به آن‌ها پیش‌بینی صورت نگرفته و ممکن است توسط مدیران شاپرک به یک‌باره تصمیم به تخلف‌انگاری یک فعل یا ترک فعل یا اعمال مجازات نسبت به امری شود. دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به پرونده‌های خسارت، به درستی به مفاهیم «فعل» و «ترک فعل» اشاره داشته است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ برای این عنصر از مسؤولیت مدنی، از عبارت «فعل یا ترک فعل» استفاده کرده است (مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۱۹۸؛ نجابت‌خواه، ۱۳۹۰: ۱۴۵)، اما هیچ گاه تخلف را به معنای «فعل غیر قانونی» به کار نبرده است (مولائی، ۱۴۰۳: ۲۳۳).

### ۵. مسؤولیت انتظامی پذیرندگان پشتیبانی شده

در سند روش اجرایی مدیریت پذیرندگان پشتیبانی شده پرخطر مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۱ شاپرک، تخلفات و مسؤولیت‌های پذیرندگان پشتیبانی شده پرخطر مشخص شده است. در این سند، تاسیس جدیدی به نام «لیست سیاه» معرفی شده است. صرف نظر از ایرادهایی که به تصویب الزامات پیش‌گفته وارد است، با توجه به این که در عمل، پذیرندگان متخلف در لیست سیاه قرار می‌گیرند و آثار مهم و فراوانی برای آن‌ها ایجاد می‌شود، لازم است این سند بررسی و تحلیل شود.

#### ۵-۱. تعریف لیست سیاه

در بند ۵-۲ این الزامات، در تعریف لیست سیاه آمده است: «به فهرستی از پذیرندگان اطلاق می‌شود که به دلیل تخطی از الزامات و مقررات، تمامی ابزارهای پذیرش تخصیص یافته به آنها در شبکه الکترونیکی پرداخت کارت/شاپرک غیر فعال شده و ارائه خدمات پرداخت به آن‌ها تا زمان خروج از فهرست سیاه ممنوع و متوقف می‌گردد».



## ۲-۵. مراجع ذیصلاح برای شناسایی پذیرندگان پرخطر

مطابق بند ۲-۵- سند<sup>۱</sup>، مراجع ذیصلاح جهت شناسایی و اعلام پذیرندگان پرخطر عبارتند از: مراجع قضایی، امنیتی و انتظامی، شرکت شاپرک، شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت و پرداخت‌یاران. باید توجه داشت که قرار دادن اشخاص در لیست سیاه موجب محرومیت از برخی حقوق قانونی، بنیادین و اساسی افراد مانند آزادی کسب و کار و اشتغال و همچنین آزادی تجارت است که در اصول متعدد قانون اساسی به آن اشاره شده است. بند ۳ این الزامات در این خصوص مقرر نموده است: «پذیرندگان پشتیبانی شده‌ای که در فهرست سیاه پذیرندگان قرار می‌گیرند، مطابق با فرایند ارائه شده در این سند با محدودیت‌هایی در استفاده از خدمات پرداخت الکترونیکی روبرو خواهند شد».

محرومیت از حقوق قانونی نیازمند نص قانون است و در آن نوع محرومیت و مرجعی که قدرت تعیین این محرومیت را دارد مشخص می‌شود. طبق ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی<sup>۲</sup> تنها دادگاه صالح می‌تواند فردی را که به مجازات محکوم شده، متناسب با جرم ارتكابی به یک یا چند مجازات از مجازات‌های تکمیلی محکوم نماید؛ بنابراین محرومیت از حقوق قانونی فرع بر رسیدگی قضایی یا شبه قضایی و صدور حکم قطعی توسط مرجع صالح است؛ در حالی که در این مستند، شاپرک پیش‌بینی کرده است که به صرف اعلام اشخاص مذکور در بند ۲-۵-۱ اقدام به قرار دادن آن‌ها در لیست سیاه می‌نماید. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۶۸ مورخ ۱۳۸۱ با موضوع ابطال مواد ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی، با تأکید بر اصل استقلال قوا این نظر را تأیید کرده است.

۱. ۲-۵- فرایند برخورد با پذیرنده پرخطر بسته به این که تخلفات مندرج در جدول (۱) این سند، توسط کدام یک از مراجع ذیصلاح کشف و شناسایی شوند، طی فرایندهایی که در بندهای ذیل شرح داده می‌شود، بررسی و تعیین تکلیف می‌گردند.

۲-۵-۱- شناسایی پذیرنده پرخطر توسط شرکت ارائه دهنده خدمات پرداخت ... ۲-۵-۲- شناسایی پذیرنده پرخطر توسط شرکت شاپرک ... ۲-۵-۳- کشف تخلف و تقلب توسط مراجع قضایی، امنیتی و انتظامی ...

۲. ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی: دادگاه می‌تواند فردی را که به حد، قصاص یا مجازات تعزیری محکوم کرده است، با رعایت شرایط مقرر در این قانون، متناسب با جرم ارتكابی و خصوصیات وی به یک یا چند مجازات از مجازات‌های تکمیلی بندها و تبصره‌های این ماده محکوم نماید.

### ۳-۵. ایرادهای قانونی وارد به فرایند قرار دادن افراد در لیست سیاه

بند مذکور مربوط به اشخاصی است که صلاحیت اعلام پذیرندگان پرخطر جهت قرار گرفتن در لیست سیاه را دارند. مطابق این بند، اشخاص خصوصی (شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت و پرداخت‌یاران) صلاحیت اعلام پذیرندگان پرخطر را دارند؛ در حالی که اولاً، هیچ معیار و ضابطه‌ای برای این اعلام توسط این افراد تعیین نشده است؛ ثانیاً، ضمانت اجرای اشتباه در اعلام نام پذیرنده پشتیبانی شده که منجر به محرومیت از برخی حقوق برای این افراد می‌شود پیش‌بینی نشده است؛ لذا چنان‌چه این افراد به اشتباه یا با غرض‌ورزی اقدام به اعلام نام پذیرنده‌ای جهت قرار گرفتن در لیست سیاه نمایند، ضمانت اجرایی برای این اشتباه‌ها در نظر گرفته نشده است. به نظر می‌رسد بر اساس اصول عام مسئولیت مدنی، متضرر از اقدامات این اشخاص می‌تواند اقدام به مطالبه خسارات وارده نماید.

### ۴-۵. مسئولیت مدنی شاپرک

شاید در مسیر مطالبه مسئولیت مدنی شرکت شاپرک این مشکل مطرح شود که نمی‌توان اشخاص غیر دولتی عهده‌دار مأموریت عمومی را بنا به اعمال حاکمیتی، دارای مسئولیت مدنی دانست و عدم مسئولیت شرکت شاپرک نیز در این قالب قابل اثبات است. در پاسخ باید عنوان کرد نه تنها بانک مرکزی صلاحیت برون‌سپاری اعمال حاکمیتی خود را به شرکتی خارج از چارت اداری خود ندارد و بر این اساس، نمی‌توان شرکت شاپرک را قائم‌مقام قانونی بانک مرکزی در اعمال حاکمیتی دانست، بلکه باید از باب تسبیب، مسئولیت مدنی شخص پذیرنده (شرکت شاپرک) را نیز در ادامه مسئولیت برون‌سپار (بانک مرکزی) قرار داد.

از سوی دیگر، باید توجه داشت که تلقی‌های مدرن حقوقی از مسئولیت مدنی نهاد دولت حتی در اعمال حاکمیتی نیز وجود دارد (صالحی مازندرانی و بافهم، ۱۳۹۹: ۱۸۶) و مسئولیت‌ناپذیری بانک مرکزی منطبق بر بخش ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دارای شرایطی است که در مسئله شرکت شاپرک، اصولاً چنین شرایطی غایب است؛ لذا به نظر می‌رسد راه برای مطالبه خسارات ناشی از تصمیم بانک مرکزی برای برون‌سپاری این بخش از وظایف حاکمیتی به شرکت شاپرک باز است و می‌توان بر اساس قانونی نبودن تصمیم یا اقدام بانک مرکزی در برون‌سپاری وظایف حاکمیتی

خود، دعاوی مسئولیت مدنی را تا مراحل احراز تخلف و تعیین خسارات پیش برد (جلالی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۱۱).

#### ۵-۵. ایرادهای وارد بر فرایند شناسایی پذیرنده پشتیبانی شده پرخطر

##### توسط شاپرک

برای جلوگیری از خودسری دادگاه‌های اختصاصی، رسیدگی در این دادگاه‌ها بایستی با رعایت اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه انجام شود که نوعی از کنترل درونی شکلی به حساب می‌آید (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۶: ۲۳) و به طریق اولی در فرایندهای شاپرک نیز می‌بایست این اصول رعایت شود. هر چند برخی اصول دادرسی عادلانه به دعاوی کیفری و مدنی اختصاص دارد، ولی از آن‌جا که برخی ضمانت اجرای مربوط به مراجع غیر قضایی نیز دارای جوهره کیفری بوده و پیامدهای مجازات را بر شخص بار می‌کنند، علاوه بر دادرسی‌های کیفری و مدنی، در دادرسی‌های شبه قضایی و اداری نیز به جهت بیم از تضییع حقوق احتمالی افراد در مقام دفاع، انجام دادرسی عادلانه الزامی است (نکوئی، ۱۴۰۰: ۱۹۱).

در فرایند شناسایی تخلف پذیرندگان پشتیبان شده توسط شاپرک، ابتدا شاپرک اقدام به قرار دادن پذیرنده مشکوک به ارتکاب تخلف در فهرست سیاه می‌کند؛ پیش از آن‌که تخلف آن پذیرنده به‌طور قطعی اثبات شود؛ به این ترتیب که: شاپرک در مرحله اول، پس از شناسایی درگاه پرداخت اینترنتی با رفتار غیر متعارف، پذیرنده مربوط را در فهرست سیاه قرار می‌دهد؛ سپس مشخصات پذیرنده و وبسایت شناسایی شده به شرکت پرداخت‌یار ارسال می‌شود تا بررسی‌های تکمیلی انجام گیرد. در صورت تایید تخلف توسط پرداخت‌یار، اطلاعات کامل و دقیق پذیرنده متخلف به شاپرک ارسال می‌شود و شاپرک اطلاع‌رسانی لازم به شرکت‌های دیگر انجام می‌دهد. اگر پرداخت‌یار بتواند اثبات کند که تخلفی صورت نگرفته است، باید درخواست حذف نام پذیرنده از فهرست سیاه را به شاپرک ارسال کند، همراه با فرم تعهدنامه پذیرش ریسک‌ها.

بر این فرایند ایرادهایی وارد است که در ادامه می‌آید.

### ۵-۵-۱. قرار دادن پذیرنده در فهرست سیاه پیش از احراز تخلف

از اشکالات اصلی این فرایند، اعمال مجازات (قرار دادن در فهرست سیاه) پیش از احراز قطعی تخلف است. در سیستم‌های قانونی، مجازات باید پس از اثبات قطعی تخلف اعمال شود؛ در حالی که در این فرایند، شاپرک ابتدا پذیرنده را در فهرست سیاه قرار می‌دهد و سپس از پرداخت‌یار درخواست می‌کند تا تخلف را بررسی کند. این روش ممکن است به پذیرندگان لطمه وارد کند؛ زیرا آن‌ها در مرحله بررسی در حالت بلا تکلیفی قرار خواهند گرفت و امکان آسیب به کسب و کار آن‌ها وجود دارد؛ بنابراین باید مدت زمانی مشخص برای رسیدگی به تخلف و رفع ابهام‌ها پیش‌بینی شود تا پذیرنده در وضعیت نامعلومی قرار نگیرد.

### ۵-۵-۲. بار اثبات عدم ارتکاب تخلف بر عهده پرداخت‌یار

بار اثبات عدم ارتکاب تخلف به‌طور نادرست بر دوش پرداخت‌یار گذاشته شده است. بر اساس اصول حقوقی، اثبات تخلف بر عهده کسی است که ادعای تخلف را مطرح می‌کند؛ نه کسی که ادعای عدم تخلف دارد. بر اساس اصل برائت که در اصل سی و هفتم قانون اساسی آمده است، هیچ فردی نمی‌تواند به دلیل عدم اثبات تخلف مجازات شود. به عبارت دیگر، باید ابتدا اثبات شود که تخلفی صورت گرفته است و سپس اقدامات قانونی صورت گیرد. در این‌جا، پرداخت‌یار مجبور است ثابت کند که تخلفی انجام نشده است؛ امری که به‌طور اصولی غیر ممکن است. به‌علاوه، چنانچه پرداخت‌یار نتواند عدم تخلف را اثبات کند، ریسک‌های مالی و قانونی ممکن است متوجه او شود.

### ۵-۵-۳. تحمیل ریسک‌ها به پرداخت‌یار

در بند ۳-۲-۲-۴ روش اجرایی مدیریت پذیرندگان پشتیبانی شده پر خطر<sup>۱</sup> اشاره شده است که اگر پرداخت‌یار بتواند اثبات کند که تخلفی صورت نگرفته است،

۱. در صورتی که شرکت پرداخت‌یار بتواند با دلایل و شواهد کافی عدم تخلف پذیرنده پشتیبانی شده را اثبات کند، باید تعهدنامه پذیرش ریسک‌ها و مخاطرات پذیرندگان تقاضای حذف نام پذیرنده پشتیبانی شده از لیست سیاه را به همراه فرم که در پیوست شماره (۴) آمده است تکمیل نموده و از طریق نامه رسمی با پشتیبانی شده پرخطر توسط شرکت پرداخت‌یار امضای مدیرعامل شرکت پرداخت‌یار به شرکت شاپرک اعلام نماید. بدیهی است تمامی ریسک‌ها و مخاطرات نامه فوق‌الذکر متوجه شرکت پرداخت‌یار بوده و در صورت احراز تخلف پذیرنده پشتیبانی شده مطابق قوانین و مقررات با شرکت پرداخت‌یار رفتار خواهد شد.

باید فرم تعهدنامه پذیرش ریسک‌ها و مخاطرات پذیرندگان پرخطر را تکمیل و به شاپرک ارسال کند. این موضوع نگران‌کننده است؛ زیرا شرکت پرداخت‌یار که به‌طور معمول نهاد واسطه‌ای است، باید ریسک‌های تجاری و قانونی قابل توجهی را متحمل شود؛ در حالی که ریسک‌های مرتبط با پذیرنده باید توسط خود او یا شاپرک بررسی و مدیریت شوند، این فرایند به‌طور غیر منصفانه‌ای بار این ریسک‌ها را بر دوش پرداخت‌یار قرار می‌دهد. این می‌تواند منجر به تشدید مشکلات مالی و حقوقی برای شرکت‌های پرداخت‌یار شود که مسئولیت‌های گسترده‌تری را در زمینه نظارت و شفافیت بر عهده دارند.

در این فرایند، ابتدا باید شاپرک تخلف را به‌طور قطعی احراز کرده و پس از آن اقدام به قرار دادن پذیرنده در فهرست سیاه نماید. هم‌چنین بار اثبات عدم تخلف باید بر عهده شاپرک باشد و نه پرداخت‌یار؛ زیرا اثبات عدم وقوع تخلف به‌طور منطقی غیر ممکن است. افزون بر این، ریسک‌های قانونی و مالی باید به‌طور عادلانه بین شاپرک، پرداخت‌یار و پذیرنده تقسیم شود و این ریسک‌ها نباید تنها بر دوش پرداخت‌یار قرار گیرد.

#### ۵-۶. فرایند کشف تخلف و تقلب توسط مراجع قضایی، امنیتی و انتظامی

در این فرایند، هنگامی که تخلف یا تقلب توسط مراجع قضایی، امنیتی و انتظامی کشف و احراز می‌شود، این مراجع از طریق مکاتبه با شاپرک، مشخصات پذیرنده پشتیبانی شده متخلف را اعلام می‌کنند و شاپرک بر اساس این اطلاعات اقدام به قرار دادن نام پذیرنده در فهرست سیاه می‌کند؛ سپس این اطلاعات به تمامی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و پرداخت‌یارها که با پذیرنده متخلف قرارداد دارند، اطلاع‌رسانی می‌شود.

یکی از اشکالات این فرایند، عدم شفافیت در تعریف مراجع قضایی، امنیتی و انتظامی است که می‌توانند از شاپرک درخواست قرار دادن نام پذیرنده در فهرست سیاه نمایند؛ آیا فقط مقامات قضایی خاص مانند دادیار یا بازپرس صلاحیت درخواست چنین اقدامی را دارند یا ضابطان قضایی نظیر پلیس فتا نیز می‌توانند چنین درخواست‌هایی داشته باشند؟ بر اساس اصول حقوقی و مفهوم صلاحیت عمومی دادستان برای پیشگیری از وقوع جرم، ممکن است چنین اختیاری برای مقامات

دادسرا قابل توجیه باشد، اما نمی‌توان آن را به طور مطلق برای سایر مراجع قضایی و انتظامی پذیرفت. این اقدام به ویژه اگر در چارچوب دستورالعمل‌های داخلی شاپرک صورت گیرد، نمی‌تواند به طور قانونی دایره صلاحیت ضابطان قضایی را گسترش دهد. به عبارت دیگر، شاپرک نمی‌تواند به طور غیر قانونی برای مراجع قضایی و انتظامی صلاحیت ایجاد کند.

#### ۷-۵. خروج از فهرست سیاه

در خصوص خروج از فهرست سیاه، ضوابط پیش‌بینی کرده‌اند که برای پذیرندگانی که بر اساس دستور مراجع قضایی در فهرست سیاه قرار گرفته‌اند، رفع مسدودی تنها با دستور مراجع قضایی امکان‌پذیر است (بند ۳-۳-۱). این بند منطقی به نظر می‌رسد؛ زیرا زمانی که پذیرنده به دستور مرجع قضایی در فهرست سیاه قرار می‌گیرد، تصمیم در خصوص رفع مسدودی باید تنها توسط همان مرجع قضایی اتخاذ شود، اما در خصوص پذیرندگانی که بر اساس شناسایی شاپرک یا شرکت‌های پرداخت‌یار و ارائه دهنده خدمات پرداخت در فهرست سیاه قرار گرفته‌اند (بند ۳-۳-۲)، رفع مسدودی منوط به گذراندن مدت زمان مشخصی است که در جدول شماره (۲) آمده است. این موضوع به ویژه زمانی که پذیرنده ممکن است دلیلی برای اعتراض داشته باشد، مشکل‌آفرین است. برای پذیرنده‌ای که به طور غیر عادلانه در فهرست سیاه قرار گرفته است، راهی برای اعتراض یا فرایند قانونی جهت رفع مسدودی وجود ندارد. این وضعیت می‌تواند مشکلات جدی برای پذیرندگان ایجاد کند و اصول عدالت و شفافیت را نقض نماید.

## برآمد

۱- نظام پرداخت الکترونیکی کارتی ایران در سال‌های اخیر با گسترش استفاده از فناوری‌های نوین مالی، اهمیتی فزاینده یافته است. با این حال، ساختار حقوقی و نظارتی این نظام هنوز به بلوغ کافی نرسیده و نیازمند اصلاحات عمیق است. یکی از اصلی‌ترین چالش‌ها، عدم شفافیت در تعریف صلاحیت‌ها و اختیارات نهادهای نظارتی مانند شاپرک است که می‌تواند زمینه‌ساز تعارض منافع، اعمال سلیقه‌ای مقررات، و نقض حقوق شهروندی شود.

۲- در سطح مقایسه تطبیقی، مشاهده می‌شود که کشورهای پیشرفته با استفاده از ابزارهای قانونی شفاف، تفکیک مسئولیت‌ها و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، توانسته‌اند نظام‌های نظارتی کارآمدتری ایجاد کنند. این الگوها می‌تواند الهام‌بخش اصلاح نظام حقوقی ایران باشند. از جمله نکات کلیدی در این زمینه، اهمیت تفکیک دقیق میان وظایف نظارتی و اجرایی و تضمین استقلال و پاسخ‌گویی نهادهای نظارتی است.

۳- در راستای بایسته مذکور در بند پیشین، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۳-۱- بازنگری قوانین و مقررات موجود به گونه‌ای که ضمن حفظ شفافیت، مانع از تفسیرهای متعدد و اعمال سلیقه‌ای شود؛

۳-۲- پیش‌بینی ابزارهای مناسب توسط بانک مرکزی برای کنترل و نظارت دقیق بر عملکرد بازیگران مختلف نظام پرداخت فراهم کند؛

۳-۳- توسعه سامانه‌های اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی برای افزایش آگاهی شهروندان و فعالان اقتصادی در زمینه حقوق و مسئولیت‌های قانونی؛

۳-۴- بازنگری در قوانین موضوعه کشور در رابطه با نقش شاپرک در مقررگذاری برای تطبیق با اصول شفافیت و قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها؛

۳-۵- تقویت نظارت بانک مرکزی؛ به گونه‌ای که تمامی اختیارات نظارتی و انضباطی باید به طور مستقیم تحت کنترل بانک مرکزی باشد و برون‌سپاری وظایف نظارتی به نهادهای خصوصی محدود شود؛

۳-۶- طراحی و راه‌اندازی سامانه‌های الکترونیکی برای اعلام تخلفات و پیگیری آن‌ها، با مشارکت کلیه ذی‌نفعان؛



- ۳-۷- آگاهی بخشی به فعالان حوزه پرداخت الکترونیکی در خصوص مسئولیت های انتظامی و حقوق قانونی خود.
- ۳-۸- انجام مطالعات تطبیقی دوره ای برای اطمینان از هماهنگی نظام حقوقی ایران با استانداردهای بین المللی.



## فهرست منابع

## الف. فارسی

- \* تنگستانی، محمدقاسم و رفیعی محمدرضا؛ (۱۴۰۰)، «ارزیابی تشکیل نظام‌های صنفی از منظر سیاست‌گذاری تقنینی»، حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۷.
- \* تنگستانی، محمدقاسم و توازنی زاده، عباس و صادقی، محمدحسین (۱۴۰۲)، «پیش‌بینی مرحله پیش‌دادرسی اداری در دستگاه‌های اجرایی ایران با رویکرد قضازدایی؛ چالش‌ها و راهکارها»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۷، شماره ۱۲۴.
- \* جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۰)، ترمینولوژی حقوق؛ چاپ چهارم، تهران: گنج دانش.
- \* جلالی، محمد و حیدری، فروغ (۱۳۹۳)، «اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه رأی؛ دوره سوم، شماره ۳ (پیاپی ۸).
- \* جلالی، محمد و حسنوند، محمد و میری، ایوب (۱۳۹۹)، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۹.
- \* رحمتی‌وند، علی (۱۳۹۵)، «مراجع قضایی و شبه قضایی»، پژوهش در فقه و حقوق، سال اول، شماره ۱.
- \* شهیدی، سیدمرتضی و دهقان نبی، بدیع و صنایع، امین (۱۳۹۷)، «ارتباط مسئولیت انتظامی با مسئولیت کیفری و مدنی»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۳، شماره ۸۳.
- \* شیروی، عبدالحسین و وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۳۹۳)، «ضمانت اجراهای فراحقوقی و جایگاه آن در حقوق نرم»، دانشنامه حقوق اقتصادی، سال بیست و یکم، شماره ۴.
- \* صالحی، محمدخلیل و افراسیابی، علی (۱۳۹۶)، «جایگاه و حدود اختیارات دادستان در نظام کیفری ایران»، پژوهش حقوق کیفری، سال هفتم، شماره ۲۵.
- \* صالحی مازندرانی، محمد و بافهم، محمد (۱۳۹۹)، «مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان‌بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی)»، مجله دانش حقوق مدنی، سال نهم، شماره ۲ (پیاپی ۱۸).

\* طباطبایی حصاری، نسرین (۱۳۹۷)، «تحلیل حقوقی ماهیت حاکمیتی امور ثبتی و امکان برون‌سپاری آن به دفاتر اسناد رسمی»، تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، شماره ۱.

\* عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۳۹۹)، «مسئولیت انضباطی قضات در نظام حقوقی کامن‌لا: مطالعه تطبیقی ایالات متحده آمریکا، کانادا و انگلستان»، پژوهش‌های حقوقی؛ دوره ۱۹، شماره ۴۲.

\* عبدالهی، افشین (۱۳۹۹)، «مسئولیت کیفری مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال یازدهم، شماره ۲.

\* فقیه حبیبی، علی و باصری، بابک (۱۴۰۲)، «نظام تفویض اختیار در حقوق عمومی، ماهیت، مبانی و محدودیت‌ها»، حقوق اداری؛ سال دهم، شماره ۳۵.

\* محبی مجد، رضا (۱۳۹۴)، ابعاد فقهی و حقوقی کارت‌های اعتباری بانکی، چاپ نخست، اراک: ای سانا.

\* مسعودی‌نیا، محمد و اسدپور کندلجی، رسول (۱۳۹۶)، «قلمرو و صلاحیت مراجع شبه قضایی در حقوق ایران»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال دهم، شماره ۱.

\* مشهدی، علی و کشاورز، اسماعیل (۱۳۹۷)، «خصوصی‌سازی وظایف واحدهای حقوقی دستگاه‌های اجرایی در حقوق ایران و فرانسه»، حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵.

\* نکویی، محمد (۱۴۰۰)، «آسیب‌شناسی آرای هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان از منظر اصول دادرسی عادلانه (با تأکید بر آرای دیوان عدالت اداری)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹.

\* واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۲)، «مفهوم و کارکرد صلاحیت در حقوق اداری»، حقوق عمومی، دوره ۲۵، شماره ۸۰.

\* هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶)، دادگاه‌های اختصاصی اداری، چاپ سوم، تهران: خرسندی.

\* شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (۱۳۹۹)، کتابچه جامع الزامات پرداخت‌یاری، تهران: شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارت.

\* بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات

پرداخت، سایت بانک مرکزی، ویرایش دوم، ۲۵ آذر ۱۳۹۰

\* مولائی، آیت (۱۴۰۳)، «چالش واژگانی قانون‌گذار «عدالت اداری» در ارتباط با خسارت»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.

\* مولائی، آیت و لطفی، حسن (۱۳۹۷)، «تحلیل انتقادی نحوه اثبات ارکان مسئولیت مدنی اداره در چارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، دوره ۱۰، شماره ۴.

\* نجابت خواه، مرتضی (۱۳۹۰)، «قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی»، تهران: جنگل.

#### ب. انگلیسی

- \* Ogus, A. (2007). **Regulation: Legal Form and Economic Theory**. Oxford University Press.
- \* Chevallier, J. (1988). **The Administrative Judge and Public Law**. Revue Francaise D'administration Publique.
- \* European Central Bank. (2022). **Guidelines on Payment Systems and Regulations**. ECB Publications.
- \* Federal Reserve System. (2021). **Regulatory Framework for Electronic Payments**. Washington, D.C.
- \* Basel Committee on Banking Supervision. (2020). **Principles for Sound Payment Systems**. Bank for International Settlements.
- \* <https://shaparak.ir/a5chlv8s.html> (last visited: 2022-09-20)

#### پ. فرانسه

- \* Chevallier Jacques; (1988); **Le droit administratif droit de priv-ilège?** Revue Pouvoirs, Paris