

نقدی بر ماهیت حقوقی و عملکرد شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک)

چکیده

شرکت شاپرک، یا شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی، نهادی کلیدی در نظام پرداخت الکترونیکی کشور است که با هدف ایجاد هماهنگی و استانداردسازی فعالیت‌های بانکی و ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت ایجاد شده است. با وجود اینکه ماهیت سهامداری این شرکت خصوصی است، نقش آن در نظارت، مقررہ گذاری و اجرای استانداردهای حاکمیتی، آن را به نهادی شبه‌دولتی بدل کرده است. ماهیت حقوقی شاپرک از منظر ترکیب سهامداران، اساسنامه و نحوه تأسیس، همواره محل تردید و بحث بوده و بسیاری از اقدامات عملی آن با چارچوب قانونی موجود تناسب کامل ندارد. با ایجاد شاپرک، صنعت پرداخت کارتی از بانک‌ها مستقل شد و این شرکت به بازیگر مرکزی این حوزه تبدیل گردید، به گونه‌ای که توانست اعمال مقررات الزام‌آور، آیین‌نامه‌های انضباطی و حتی جرایم مالی را مستقیماً بر ذی‌نفعان تحمیل کند، هرچند این اقدامات در بسیاری موارد با محدودیت‌های قانونی و اساسنامه‌ای در تضاد بوده است. قراردادهای شاپرک با ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت عمدتاً یک‌جانبه و مبتنی بر موقعیت مسلط اقتصادی این شرکت تنظیم می‌شود، به طوری که طرف مقابل عملاً امکان تغییر مفاد قرارداد را ندارد؛ این موضوع منجر به بروز شروط غیرمنصفانه، نقض آزادی قراردادی و ایجاد تعارض منافع میان جایگاه قاعده‌گذار و مجری شده است. از سوی دیگر، رعایت ناقص اصول حاکمیت قانون، شفافیت محدود در تصمیم‌گیری‌ها و فقدان نظارت کامل، جایگاه حقوقی شاپرک را پیچیده‌تر کرده و مشکلات عملی و حقوقی فراوانی برای ذی‌نفعان ایجاد می‌کند. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی، ضمن بررسی تاریخچه، ماهیت حقوقی، محدوده صلاحیت و عملکرد شاپرک، نقاط ضعف و خلأهای قانونی آن را تحلیل می‌کند و ضرورت اصلاح قانونی، شفاف‌سازی وظایف و بازتعریف ماهیت حقوقی شرکت را برای تضمین عدالت، رقابت سالم و توازن قدرت در نظام پرداخت الکترونیکی کشور مورد تأکید قرار می‌دهد. یافته‌ها نشان می‌دهند که بدون بازنگری ساختاری و تقویت شفافیت عملکردی، شاپرک قادر به انطباق کامل با اصول حقوقی، اقتصادی و رقابتی نخواهد بود و جایگاه خود را به طور پایدار تثبیت نخواهد کرد.

کلمات کلیدی

شاپرک، ماهیت حقوقی شاپرک، شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی، بانک مرکزی، اعمال اداری، پرداخت الکترونیکی کارتی

A critique of the legal nature and performance of the Electronic Card Payment Network Company (Shaparak)

Abstract

Shaparak, or the Electronic Card Payment Network, is a key institution in the country's electronic payment system, established with the aim of coordinating and standardizing banking and payment service providers' activities. Although the company is privately owned, its role in monitoring, regulating, and enforcing governance standards has made it a quasi-governmental entity. Shaparak's legal nature, in terms of its shareholder structure, statute, and method of establishment, has always been a source of doubt and debate, and many of its practical actions do not fully align with the existing legal framework. With the establishment of Shaparak, the card payment industry became independent of banks and the company became a central player in the field, able to impose binding regulations, disciplinary regulations, and even financial penalties directly on stakeholders, although these actions have in many cases conflicted with legal and statutory restrictions. Shaparak's contracts with payment service providers are mostly unilateral and based on the company's dominant economic position, so that the other party is practically unable to change the terms of the contract; this has led to the emergence of unfair terms, violation of contractual freedom, and conflict of interest between the position of the rule-maker and the executor. On the other hand, incomplete observance of the principles of the rule of law, limited transparency in decision-making, and lack of complete supervision have complicated Shaparak's legal position and created numerous practical and legal problems for stakeholders. The present study, using a descriptive-analytical method, examines Shaparak's history, legal nature, scope of jurisdiction, and performance, and analyzes its weaknesses and legal gaps, emphasizing the need for legal reform, clarification of duties, and redefining the legal nature of the company to ensure justice, healthy competition, and balance of power in the country's electronic payment system. The findings show that without structural review and strengthening operational transparency, Shaparak will not be able to fully comply with legal, economic, and competitive principles and will not sustainably establish its position.

Keywords:

Shaparak, legal nature of Shaparak, electronic card payment network, Central Bank, administrative actions, electronic card payment

«شاپرک» واژه‌ای مخفف است که از حروف اول عبارت «شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی» تشکیل شده است. این نهاد که در حال حاضر با عنوان «شرکت شاپرک» شناخته می‌شود صلاحیت‌های متعددی در شبکه پرداخت کشور بر عهده دارد که عملاً آن را تبدیل به بازوی اجرایی و حتی مقرره‌گذاری بانک مرکزی در حوزه پرداخت‌های الکترونیکی کارتی نموده است. با وجودی که نزدیک به ۱۴ سال از تشکیل شرکت شاپرک می‌گذرد، اما همچنان ماهیت آن از دیدگاه حقوقی محل بحث و مناقشه است. زیرا از یک سو، اقدامات این شرکت، آن را تبدیل به بازوی اجرایی بانک مرکزی نموده است و از سوی دیگر، قاعده‌گذاری و وضع مقررات باعث شده است این نهاد عملاً در زمینه مقرره‌گذاری، جانشین بانک مرکزی ایران شود. این تناقضات باعث شده است برخی دعاوی اداری علیه این شرکت و بانک مرکزی طرح شود که در نتیجه یکی از این دعاوی، دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۰۶، با تحدید صلاحیت اعطایی از سوی بانک مرکزی به این شرکت، آن را «فاقد صلاحیت مقررات‌گذاری و وضع قاعده» دانسته است.

با این وجود به نظر می‌رسد شاپرک هنوز واضح قواعد و مقرراتی است که به وضوح، از دیدگاه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، دارای صلاحیت وضع آن نیست ولی لوازم و ضروریات اداره عملیات پرداخت الکترونیکی کارتی در نظام بانکی کشور، چنین عملکردی را اقتضا میکند.

سؤال اصلی پژوهش این است که شرکت شاپرک با توجه به ساختار، نحوه تأسیس و ترکیب سهامداران، چه ماهیت حقوقی‌ای دارد و این ماهیت چه تأثیری بر حدود صلاحیت و اعتبار اقدامات آن در حوزه مقرره‌گذاری، نظارت و تنظیم قراردادها دارد؟ بدین منظور ابتدا باید ماهیت حقوقی شاپرک بررسی شود زیرا با دانستن ماهیت حقوقی شرکت شاپرک، می‌توان حدود صلاحیت آن را شناخت. عواملی ماهیت حقوقی شرکت شاپرک را مبهم ساخته است. از دیدگاه حقوقی، نحوه تشکیل شرکت شاپرک، ترکیب سهامداران و موضوع اساسنامه آن نه تنها ماهیت حقوقی این شرکت را مبهم ساخته بلکه موجب بروز تعارض منافع در بین فعالان شبکه پرداخت و تردید در صلاحیت این شرکت نیز شده است. افزون بر این، از دیدگاه فنی و اجرایی، وظایف و اختیاراتی که بانک مرکزی برای شرکت مزبور در نظر گرفته است، عامل ایجاد برخی از ابهامات شده است.

آنچه از ادبیات پژوهش برمی‌آید آن است که تحقیقات موجود، ماهیت حقوقی و حدود اختیارات شاپرک را روشن نساخته است. از این رو، پژوهش حاضر می‌تواند شناخت بهتری از ماهیت حقوقی و عملکرد این شرکت ارائه کند.

این پژوهش که یافته‌های آن به روش تحلیلی و توصیفی جمع‌آوری شده است، در چهار مبحث ابتدا به تاریخچه، ماهیت و صلاحیت شرکت شاپرک پرداخته و سپس عملکرد آن را مورد نقد قرار داده است.

۱. تاریخچه تشکیل شاپرک

شرکت شاپرک بر اساس مصوبه مورخ ۲۵/۱۲/۱۳۸۹ شورای پول و اعتبار و به دلایل عدیده از جمله دشوار شدن کنترل و نظارت، ناکافی بودن کنترل‌ها و تخصیص غیر بهینه منابع در صنعت پرداخت کشور ایجاد شده است. (www.shaparak.ir ۲۰/۰۶/۱۴۰۱) تاریخ ثبت رسمی شرکت شاپرک ۱۳۹۰/۱۰/۱۰ یعنی ۱۴ روز پس از تصویب مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت توسط کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۶ است. در آگهی تاسیس این شرکت، تنها عضو حقوقی هیات مدیره، شرکت ملی انفورماتیک (سهامی عام) است و سایر اعضای هیات مدیره، اشخاص حقیقی هستند. در این آگهی، میزان سهام موسسان در شرکت مشخص نیست.

در «مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت» مصوب ۱۳۹۰ که به تصویب کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی رسیده تعریف شاپرک بدین نحو آمده است: «عبارت است از شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی که وظیفه اتصال موسسات به سامانه‌های ملی پرداخت، نظارت بر عملکرد فنی و اجرایی و عملیات تسویه را بر عهده دارد.»

همچنین در «دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک» که دو سال پس از مصوبه مزبور در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۲ به تصویب همان مرجع رسیده است، شاپرک بدین شرح تعریف شده است: «شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) شبکه‌ای است که به منظور ساماندهی نظام پرداخت در کشور به خصوص پایانه‌های فروش الکترونیکی در نظام بانکی ایجاد شده و کلیه تراکنش‌های حاصل از ابزارهای پذیرش توسط این شبکه نظارت و کنترل می‌شود و به طور کلی نظارت بر عملکرد فنی و اجرایی و انجام عملیات تسویه را بر عهده دارد.»

برخی از نویسندگان در خصوص تاسیس شاپرک بیان نموده‌اند بانک مرکزی که مقام مسئول در نظارت و راهبری کل سامانه پرداخت الکترونیک کشور است، مبادرت به تاسیس شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک) نموده تا ابزار اجرایی برای دستورالعمل‌های خود و پیاده‌سازی مصوبات کمیته پول و اعتبار باشد. (صادقی نشاط، ۱۳۹۴:۱۶۴)

این بیان از آن جهت نادرست به نظر می‌رسد که با بررسی تغییرات شرکت شاپرک در روزنامه رسمی کشور و بر اساس لایحه اصلاحی قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ مشخص می‌شود اولاً سهامداران شاپرک چند بانک و شرکت هستند. ثانیاً بانک مرکزی به تنهایی نمی‌تواند شرکت سهامی تاسیس نماید، چراکه حداقل تعداد سهامداران در شرکت سهامی خاص سه نفر است.

۲. ماهیت حقوقی شاپرک

برای شناخت ماهیت حقوقی شرکت شاپرک و حدود صلاحیت آن باید بررسی شود که این شرکت خصوصی یا دولتی است. در نظام حقوق اداری ایران شرکتی دولتی است که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت بوده و تاسیس آن نیز به موجب قانون باشد.

۲/۱. سهامداران شاپرک

بررسی سهامداران این شرکت مبین آن است که به جز برخی از سهامداران بانکی (بانک ملی)، سه سهامدار دیگر شاپرک شامل: شرکت ملی انفورماتیک، شرکت مدیریت امن الکترونیکی کاشف، شرکت خدمات انفورماتیک کیش جزء بخش خصوصی هستند. البته با توجه به محدودیت ارائه اطلاعات و ساختار شبکه تار عنکبوتی سهامداران شرکت‌های مزبور، تعداد سهام هر یک از این سهامداران در شرکت شاپرک در دسترس نیست. در هر حال، از آنجایی که فقط بانک ملی ایران دولتی است و سایر سهامداران شاپرک، شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند، چنانچه سهام این بانک بیش از ۵۰ درصد باشد لاجرم طبق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت شاپرک با جمع شدن سایر شرایط مقرر در این ماده می‌تواند شرکتی دولتی تلقی شود.

۲/۲. تشکیل شرکت شاپرک

بر اساس ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی به بنگاه اقتصادی‌ای اطلاق می‌شود که به موجب قانون و برای انجام بخشی از وظایف تصدی‌گری دولت (مطابق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) تأسیس می‌شود و بیش از ۵۰٪ سرمایه یا سهام آن در اختیار دولت قرار دارد. این قانون تأکید دارد که تشکیل چنین شرکت‌هایی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی (طبق تبصره ۱ همین ماده) امکان‌پذیر است. با این حال، شرکت شاپرک بر اساس مصوبه مجلس ایجاد نشده و این موضوع با الزامات قانونی یادشده در تعارض است.

مطابق اصول ۷۱، ۷۴ و ۷۶ قانون اساسی، تعیین خدمات عمومی و واگذاری مسئولیت‌های جدید به دولت، در حوزه اختیارات تقنینی مجلس شورای اسلامی قرار دارد. این امر می‌تواند از طریق پیشنهاد دولت (لایحه) یا طرح نمایندگان مجلس به تصویب برسد. دلیل تصریح قانون اساسی بر ضرورت تصویب مجلس برای چنین مواردی این است که ورود دولت به این عرصه، در واقع محدودکننده آزادی‌های فردی به ویژه آزادی بازرگانی، صنعت و کسب و کار محسوب می‌شود و ممکن است به حوزه فعالیت بخش خصوصی تعرض کند (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۵۸).

با بررسی دو شرط فوق می‌توان به این نتیجه رسید که شاپرک نمیتواند شرکتی دولتی تلقی شود امر مهمی که به درستی در رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۱۴۰۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰ تصریح شده و در دفاعیه مدیرکل حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بدان اذعان شده است.

۳. صلاحیت شرکت شاپرک

موضوع فعالیت شاپرک در آگهی تأسیس این شرکت از جهات بسیاری محدودتر از فعالیت و اقدامات گسترده‌ای است که این شرکت تاکنون بدان مبادرت کرده است. این مسئله علل مختلفی دارد که از جمله می‌توان به پیشرفت سریع تکنولوژی در بانکداری الکترونیکی اشاره کرد. با شکل‌گیری شاپرک، فعالیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک و نوآوری‌های استارت‌آپ‌ها جایگزین بخشی از خدمات پرداخت بانکی و باعث انتقال خدمات پرداخت از زیرمجموعه صنعت

بانکداری به «صنعت پرداخت»¹ شده است. این تغییرات عملاً سبب شده است صنعت پرداخت کارتی از صنعت بانکداری کارتی جدا شده و فقط خدمات کارت به کارت مرتبط به صنعت بانکداری باقی بماند و سایر پرداخت‌ها توسط صنعت پرداخت کارتی پیگیری شود. بنابراین عملاً بانک‌ها فقط در جایگاه نگهدارنده حساب در چرخه پرداخت حضور دارند و شاپرک به عنوان بازیگر اصلی صنعت پرداخت کارتی کشور معرفی شده است. (پهلوانیان و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۸) این نکته به روشنی مشخص می‌سازد که شناخت ماهیت این شرکت و اعمال آن تا چه میزان دارای اهمیت است.

در نگاه کلی، عملکرد شاپرک با ماهیت خصوصی آن سازگاری ندارد. برای مثال می‌توان به برخی از اقدامات آن مانند: وضع مقررات الزام‌آور در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی، وضع مقررات انضباطی (آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت)، الزامات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت (ابزار پذیرش و سوئیچ) و اعمال جرایم مالی بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در صورت تخلف از برخی دستورات شاپرک اشاره کرد.

۳/۱. اعمال حاکمیتی شاپرک:

برخی از فعالیت‌ها و اقدامات شرکت شاپرک شامل اعمال حاکمیتی دولت در حوزه بانکی می‌شود، از جمله تنظیم استانداردها و مقررات برای فعالان در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی. این در حالی است که طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، اعمال حاکمیتی به آن دسته از اموری اطلاق می‌شود که تحقق آن‌ها موجب اقتدار ملی و حاکمیت کشور شده و منافع آن به صورت عام و بدون محدودیت، تمامی اقشار جامعه را دربرگیرد. به نظر می‌رسد اقدامات شرکت شاپرک در نظام دریافت و پرداخت الکترونیکی کارتی که تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی کشور را در بر می‌گیرد هر دو ویژگی - اقتدار و منفعت عمومی - مصرح در این ماده را داراست. افزون بر این، به موجب بند الف ماده مزبور، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی است که شاپرک هر دو اقدام سیاستگذاری از طریق مقرره گذاری و نظارت را انجام می‌دهد.

نکته قابل توجه آنکه در سایت بانک مرکزی در بیان مأموریت شاپرک به موضوع اعمال حاکمیت آن، به رغم خصوصی بودن این شرکت، اشاره شده است: «... مأموریت آن (شاپرک) نیز اعمال وظایف حاکمیتی و نظارتی بانک مرکزی در زمینه استانداردسازی، توزیع مناسب و نظارت بر مبادلات الکترونیکی کشور در مراکز فروش کالا و خدمات می‌باشد...»² به بیان دیگر بانک مرکزی در حالی مقدرات بانکی و پولی در نظام پرداخت کارتی کشور را منحصرأ در اختیار شاپرک، قرارداده است که این شرکت خصوصی محسوب می‌شود.

۳/۲. وضعیت دوگانه شرکت شاپرک

¹ - Payment Industry

به نظر می رسد شرکت شاپرک دارای وضعیتی دوگانه است. اگر چه از نظر هویت سهامداران و عدم مصوبه مجلس برای تاسیس آن شرکت خصوصی محسوب می شود ولی از نظر اجرای اعمال حاکمیتی، آن هم در حساس ترین بخش اقتصادی کشور یعنی نظام پولی و بانکی کشور به نهادی دولتی شباهت دارد. این شرکت مصداق بارز اشخاص حقوقی و شرکت های تجاری هستند که به ظاهر خصوصی بوده ولی از منابع عمومی و اختیارات دولتی استفاده می کنند. (هدایتی چنانی، ۱۴۰۰:۶۰)

اینک با عنایت به خصوصی بودن شاپرک باید پرسید چگونه یک شرکت خصوصی می تواند برای سایر اشخاص فعال در یک صنعت، نظارت، مقرر کننده گزاری و اعمال مجازات های تنبیهی نماید. در توجیه این اقدامات اداره بررسی های حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مکاتبه با اداره روابط عمومی این بانک در تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۱۴ مقرر می دارد: «... با وجود عدم واگذاری وظایف بانک مرکزی در حوزه های حاکمیتی به شرکت شاپرک، با توجه به صلاحیت نظارتی شرکت مذکور نسبت به موسسات مشمول دستورالعمل فوق اشاره (جهت نظارت بر عملکرد فنی و اجرایی موسسات یاد شده)، دستورالعمل ها و الزاماتی که شرکت مذکور در چارچوب مقرر فوق و با رعایت سایر ضوابط مندرج در دستورالعمل موصوف تصویب و به موسسات مشمول نظارت خود، ابلاغ (و یا در وبسایت خود منتشر می نماید) برای موسسات مزبور لازم الرعایه خواهد بود.» در حالی که آنچه شاپرک عمل می کند چیزی غیر از اعمال حاکمیت نیست.

۴. نقد عملکرد شرکت شاپرک

بر خلاف ماهیت شرکت شاپرک و مفاد اساسنامه آن، نقش شاپرک در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی به جهت مقرر کننده گزاری و نظارت عالی، نقشی حاکمیتی است و از طرفی اصل لزوم قانونی بودن اقدامات ارکان اداری ایجاب می نماید که اقدامات اشخاصی مانند شرکت شاپرک در چارچوب قانون صورت پذیرد. بر این اساس، می توان شاپرک را بخشی از جایگاه حاکمیتی بانک مرکزی دانست و اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری که مبنای تشکیل، تصمیم گیری و فعالیت اداره است و در پرتو آن صلاحیت مقامات اداری و محدوده آن معین می گردد (رحمانی، ۱۳۹۹:۱۷۶) نیز درباره شاپرک جاری دانست.

۴/۱. عدم رعایت اصل حاکمیت قانون:

اصل حاکمیت قانون، اصلی کلاسیک در حقوق اداری است. در ابتدا این اصل، به عنوان تحدیدی بر توسعه اصول حقوق اداری تلقی می شد، ولی در حال حاضر این اصل، بخش مهمی از حقوق اداری مدرن و یکی از اصول انتظام بخش امور اداری است. (Ranjan: ۲۰۱۰: ۱) از آنجایی که شاپرک ماهیتاً شرکتی بر پایه نیازهای مدرن اداری در حوزه بانکداری الکترونیکی کشور است، لذا مانند هر بخش از سازمان اداری، باید مطابق اصل قانونی بودن شکل گرفته باشد.

مطابق اصل مزبور لازم است حقوق و اختیارات اشخاص مرتبط با شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی نیز در یک چارچوب قانونی مشخصی تعیین شود. در غیر این صورت به موجب اصل قانونی بودن، تمامی اعمال اداری که مطابق قانون نبوده یا مبانی

قانونی نداشته باشند یا مبتنی بر یک قانون بی اعتبار باشند، فاقد اعتبارند. (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۷۷۱) اصلی که به نظر می رسد شاپرک چندان بر مبنای آن عمل نکرده است.

۴/۲. عدم رعایت اصل شفافیت در وضع مقررات

اصل شفافیت امروزه بخشی از حقوق بنیادین شهروندان شمرده می شود. (هداوند و یحیی زاده، ۱۳۹۶: ۱۴۰۱) اصل شفافیت نظام پرداخت مستلزم آن است که حدود اختیارات و وظایف شبکه های پرداخت در چارچوبی مشخص و مدون به صورت شفاف تعیین گردد. با این وجود، مسئله شفافیت در نظام بانکی کشور تاکنون آن گونه که باید مورد توجه قرار نگرفته است. بر اساس بند ج ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی موظف است حداقل ماهی یکبار گزارش خلاصه ای از وضعیت حساب های خود را منتشر نماید. اما در عمل شاهد محدودیت های قابل توجهی در اطلاع رسانی بانک مرکزی هستیم، به گونه ای که این نهاد از انتشار برخی اطلاعات کلان اقتصادی، به ویژه داده های مربوط به ذخایر ارزی، معمولاً به دلایل ملاحظات سیاسی خودداری می نماید. (مجتهد، ۱۳۸۹: ۷۴) با این حال قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی یکی دیگر از خصوصیات شفافیت در شرایط مالی است. (یزدانی زنون، ۱۳۸۸: ۵۷) برخی از بانک های مرکزی کشورها مانند (سوئد، جمهوری چک و اروپا) پس از اتخاذ تصمیمات سیاستی، با فاصله کوتاهی کنفرانس خبری برگزار می کنند. با توجه به پوشش رسانه ای این کنفرانس ها، بانک های مرکزی این فرصت را می یابند که پیام خود را به دامنه وسیعی از مخاطبان ارسال و شفافیت ایجاد کنند. (همتی، ۱۳۹۲: ۳) هر چه میزان شفافیت بانک ها در یک سیستم بانکی بیشتر باشد و عموم جامعه خاصه ذی نفعان از اهداف، ساختار، عملکرد و درجه ریسک پذیری آنها اطلاع و آگاهی افزون تری داشته باشند، آن سیستم از حیث اینکه زمینه یک نظارت عمومی بر بانک ها فراهم می شود، از استحکام، سلامت و ثبات مطلوب تری برخوردار خواهد بود. (گرچی و میرترابی، ۱۳۹۶: ۱۵)

اهمیت رعایت اصل شفافیت در نظام پرداخت الکترونیکی کارتی از این جهت چالش برانگیز شده است که در ضوابط و مقررات مصوب شاپرک، جمله ای ذیل تمامی صفحات درج شده است که ناقض اصل شفافیت است. این جمله را که می توان با توجه به قوانین داخلی و سایر هنجارهای حقوقی نقض اصل جریان آزاد اطلاعات، شفافیت اطلاعات و آزادی بیان دانست، بدین قرار است: «هرگونه استفاده، چاپ، پخش و رونوشت برداری از این مستند بدون تایید کتبی شرکت شاپرک ممنوع می باشد.» (شاپرک، ۱۳۹۹: ۱۱)

مطابق 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 و واژه قانون در این ماده به معنی خاص آن و تنها ناظر بر قانون مصوب مجلس است و لذا شرکت شاپرک صلاحیت وضع مقرر در باره منع دسترسی و انتشار مقررات مزبور را ندارد. بر اساس ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کلیه موسسات و نهادهای عمومی موظفند اطلاعات مشمول این قانون را به صورت بهنگام، عادلانه و بدون تبعیض در اختیار عموم قرار دهند. تبصره این ماده به صورت ویژه تصریح می کند: هرگونه اطلاعاتی که حاوی حقوق یا تکالیف

عمومی باشد، علاوه بر انتشار از طریق مراجع قانونی، می‌بایست از کانال‌های عمومی و رسانه‌های همگانی نیز به اطلاع شهروندان برسد.

مصوبات شاپرک، ناظر بر حقوق و تکالیف فعالان و بهره‌برداران نظام پرداخت الکترونیکی کارتی اعم از حقیقی و حقوقی است. اشخاص مزبور علاوه بر شرکتهای ارائه دهنده خدمات پرداخت و پرداخت‌یار، شامل تمامی افرادی می‌شود که در محل کسب خود یا بر بستر اینترنت اقدام به فروش کالا یا خدمات می‌کنند. این مسئله به این معنی است که مصوبات شاپرک برای بخش عمده‌ای از جمعیت کشور، حقوق و تکالیفی وضع می‌نماید. لذا دلیلی است بر اینکه، مطابق حکم مقرر در ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و تبصره آن، شاپرک موظف به انتشار و اعلان عمومی مقررات موضوعه خود است، نه اینکه نشر آن را منوط به اجازه مکتوب نماید. بنابراین عبارت مذکور در ذیل مصوبات شاپرک غیر موجه است و به همین دلیل لازم‌الاتباع به نظر نمی‌رسد. بدین ترتیب، با توجه به اینکه شرکت شاپرک به دلایل ذکر شده، ماهیت خصوصی دارد، مقررات موضوعه آن را نمی‌توان در زمره اسناد طبقه‌بندی شده، اسرار دولتی یا حریم خصوصی دانست. از این رو انتشار مقررات آن با مانع قانونی مواجه نیست.

۴/۳. عدم پایبندی به موضوع شرکت

همانگونه که گذشت، درخصوص تاسیس شاپرک قانون خاص وجود ندارد. از اینرو با توجه به اینکه شرکت شاپرک در قالب شرکت سهامی خاص تشکیل شده است، براساس حقوق حاکم بر شرکت‌های سهامی باید در حدود موضوع و اساسنامه خود عمل کند، بنابراین لازم است اعتبار اقدامات خارج از موضوع اساسنامه شاپرک مورد بررسی قرار گیرد.

به عنوان مثال برخی از اقدامات شاپرک مانند وضع مقررات الزام آور در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی نسبت به اشخاصی غیر از شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت، وضع مقررات انضباطی برای شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت (آیین نامه انضباطی شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت) در غیر از موارد مذکور در ماده ۸ مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت (ابزار پذیرش و سوئیچ)، اعمال جرایم مالی بر شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت در صورت تخلف از برخی دستورات شاپرک که در قالب مقرره مصوب ابلاغ نشده است و بسیاری از موضوعات دیگر در حد فاصل تاسیس شاپرک تا زمان تغییر اساسنامه شاپرک، فراتر از موضوع اساسنامه این شرکت صورت گرفته است. در برخی موارد نیز، بین اساسنامه شاپرک، زمان تاسیس و مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت تعارض مشاهده می‌شود. به عنوان مثال در بند ۴ موضوع اساسنامه پیشین شاپرک، پیش بینی شده بود کارمزدهای ارائه دهندگان خدمات پرداخت توسط شاپرک پرداخت می‌شود ولی در تبصره ۳ ماده ۲۴ مقررات ناظر بر ارائه دهندگان خدمات پرداخت {که مقررات بالادستی شاپرک محسوب می‌شود} آمده است که کارمزد توسط شاپرک کسر و توسط بانک مرکزی واریز می‌شود. البته در بند ۴ موضوع اساسنامه جدید شاپرک نیز پرداخت کارمزد توسط شاپرک پیش بینی شده است.

هر چند در خصوص وضعیت حقوقی اعمال خارج از موضوع شرکت های سهامی اختلاف نظر بسیار است ولی اکثر نویسندگان با ادله مختلفی این معاملات را باطل یا قابل ابطال دانسته‌اند. در ادبیات حقوق تجارت، محدودیت موضوعی شرکت های سهامی مورد تأکید قرار گرفته است. بر این اساس، حوزه فعالیت این شرکت ها منحصرأ به موضوعات مصرح در اساسنامه محدود می گردد. این رویکرد مبتنی بر ماده ۵۸۸ قانون تجارت است که اگرچه برای اشخاص حقوقی همه حقوق و تکالیف اشخاص حقیقی را به رسمیت می شناسد، اما شرکاء می بایست در زمان تأسیس، موضوع فعالیت شرکت را به طور مشخص تعیین نمایند. بنابراین تعهدات مدیریتی و مسئولیت های ناشی از تخلف از موضوع به این شرح است: مدیران شرکت ملزم به رعایت دقیق حدود موضوعی تعیین شده در اساسنامه هستند. هرگونه اقدام خارج از چارچوب موضوع شرکت موجب مسئولیت شخصی مدیران خواهد شد. ذینفعان (شامل شرکاء و طرف های قرارداد) این حق را دارند که ابطال اقدامات خارج از موضوع شرکت را از مراجع قضایی درخواست نمایند. اگرچه لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت، اختیارات گسترده ای به هیأت مدیره اعطا نموده است، اما این اختیارات مطلق نبوده و به چارچوب موضوعی شرکت مقید می باشد. این رویکرد تعادلی بین انعطاف مدیریتی و حمایت از حقوق سهامداران ایجاد می کند. از جمله: تضمین حقوق سهامداران: محدودیت موضوعی به عنوان مکانیزمی برای حفظ حقوق شرکاء. مسئولیت پذیری مدیران: ایجاد ضمانت اجرای مؤثر برای جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات. توازن در اصلاحات قانونی: ترکیب اختیارات مدیریتی با قیود موضوعی در لایحه اصلاحی. حمایت از معامله کنندگان: امکان ابطال معاملات خارج از موضوع به عنوان تضمین حقوق طرف های سوم (ستوده تهرانی، ۱۳۷۶:۵۳) در این رابطه نویسنده دیگری معتقد است اقدامات و تصمیمات مدیران در مقابل اشخاص ثالث در صورتی معتبر است که در حدود موضوع شرکت باشد. (اسکینی، ۱۳۹۳:۱۹۱) حقوقدان دیگری معتقد است، شرکتی که مدیرانش برخلاف موضوع اساسنامه اقدام کرده اند، متعهد نمی شود. (عرفانی، ۱۳۸۸:۱۱۳)

اما نویسنده دیگری با تحلیلی دقیق از زاویه دیگری به بطلان اقدامات خارج از موضوع شرکت می پردازد. ایشان معتقد است: «علت وجودی شخص حقوقی، هدف و موضوع خاص آن است و از آنجایی که قانون گذار برای نیل به این هدف به اعطای شخصیت حقوقی اقدام نموده، رعایت اصل تخصص را حتمی و اقدام خارج از آن به دلیل خروج از اهلیت باطل می باشد. در حقوق خصوصی، مؤسسات تجاری و غیرتجاری باید حتماً موضوع معینی داشته باشند. قانون مؤسسين و تشکیل دهندگان مؤسسات مزبور را مکلف می نماید که موضوع مؤسسه خود را صراحتاً معین و حدود وظایف آن را مشخص سازند. مسلماً عمل بر خلاف اساسنامه و عدول از موضوع مؤسسه، سبب بطلان اعمال و تصمیمات آن می باشد و به هر شخص ذینفعی حق می دهد که به دادگاه مراجعه و حکم بطلان آن تصمیمات را خواستار شود.» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۵۴:۴۹) این نظریه با نگاهی کارکردگرایانه به نهاد شخصیت حقوقی هم رابطه علی بین اعطای شخصیت حقوقی و تحقق اهداف مؤسسه برقرار می سازد و هم حدود صلاحیت شخص حقوقی را به صورت انحصاری به موضوعات مصرحه محدود می کند.

برخی از نویسندگان معتقد هستند، اقدامات خارج از موضوع شرکت از طرف شرکا ابطال پذیراست و نه از سوی اشخاص ثالث. وی این گونه استدلال می‌کند: «درجایی که شرکت تعهد خارج از موضوع خود را ایفاء نموده، شخص ثالث نمی‌تواند با این استدلال که معامله در حدود موضوع شرکت نبوده از انجام تعهد خود سرباز زند؛ زیرا هدف از وضع ماده ۱۱۸ لایحه اصلاح قانون تجارت راجع به بی‌اعتباری معامله خارج از موضوع، حمایت از شرکت در برابر قاعده نامحدود اختیارات مدیران است.» (پاسبان، ۲۰۵: ۱۳۹۰)

نویسنده دیگری با این استدلال که موضوع شرکت استثنایی بر اهلیت عام شرکت‌های تجاری است بیان می‌کند. حقوق و وظایف شرکت تجاری محدود به موضوعی است که در اساسنامه آن پیش‌بینی شده است و نمی‌تواند از آن تجاوز کند. موضوع شرکت تجاری، حدود عملیات شرکت و اهلیت آن را معین می‌کند. از آنجا که شرکت تجاری خارج از موضوع خود اهلیت متمتع ندارد، اقدامات و تصمیمات ارکان شرکت تجاری (مجامع عمومی، هیات مدیره و مدیرعامل) خارج از موضوع شرکت، باطل است و هر ذی‌نفعی می‌تواند بطلان آن را از دادگاه ذی‌صلاح درخواست کند. به بیان دیگر موضوع شرکت، محدود کننده اهلیت متمتع شرکت تجاری است. (تفرشی و شعاعیان، ۱۳۸۱: ۴۷-۴۵)

در مقابل برخی از نویسندگان با نقد نظریه بطلان اقدامات خارج از موضوع شرکت قائل به عدم بطلان اقدامات و اعمال حقوقی خارج از موضوع شرکت شده‌اند. طبق نظر این گروه در نصوص قانونی هیچ مقرره‌ای مبنی بر محدود بودن اهلیت متمتع شرکت به موضوع مندرج در اساسنامه یا شرکتنامه مندرج در آن وجود ندارد. در واقع ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت با توجه به موقعیت آن، بیانگر حدود اختیارات مدیران صرفاً در قلمرو شرکت‌های سهامی بوده و استناد به آن برای بطلان معاملات خارج از موضوع شرکت (حتی شرکت‌های سهامی) مغایر مقصود قانونگذار از وضع آن ماده است؛ زیرا لایحه مذکور در بخش ششم، معاملات باطل یا قابل ابطال مدیران یا مدیرعامل شرکت سهامی را برشمرده اما برای معاملات خارج از موضوع اساسنامه آن شرکت‌ها که نقض آشکار ماده ۱۱۸ همان لایحه است، ضمانت اجرای مشابهی مقرر نموده است. (غریبه و پوررضایی، ۱۳۹۸: ۱۸)

به نظر می‌رسد استدلال مزبور به نوعی اجتهاد در مقابل نص قانونی است. چراکه ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت صراحتاً محدوده مجاز اقدامات مدیران را رعایت موضوع اساسنامه شرکت دانسته است.^۳ از طرفی در پاسخ به ایراد عدم تصریح به بطلان اقدامات خارج از موضوع شرکت در لایحه اصلاحی قانون تجارت باید متذکر شد:

^۳ ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت: جز درباره موضوعاتی که به موجب مقررات این قانون اخذ تصمیم و اقدام درباره آنها در صلاحیت خاص مجامع عمومی است مدیران شرکت دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره امور شرکت می‌باشند مشروط بر آن که تصمیمات و اقدامات آنها در حدود موضوع شرکت باشد. محدود کردن اختیارات مدیران در اساسنامه یا به موجب تصمیمات مجامع عمومی فقط از لحاظ روابط بین مدیران و صاحبان سهام معتبر بوده و در مقابل اشخاص ثالث باطل و کان‌لم‌یکن است.

اولاً: قانونگذار در فصل ششم لایحه اصلاحی قانون تجارت صرفاً مواردی از ضمانت اجرای عملیات مدیران با شرکت را پیش‌بینی نموده است و در مقام بیان تمام معاملات باطل نبوده است چرا که این مواد را در فصلی قید نموده است که عنوان آن هیات مدیره است. بنابراین به معاملات هیات مدیره با شرکت به لحاظ اهمیت آن پرداخته است.

ثانیاً: اصول قانونگذاری نیز ایجاب می‌نماید که قانونگذار قواعد کلی را پیش‌بینی کند و وارد مصادیق نشود مگر به طور استثنا و آن هم مضیق.

ثالثاً: موارد متعدد دیگری وجود دارد که بطلان آن مورد مناقشه نیست، از جمله امضای قرارداد از طرف شرکت توسط اشخاص فاقد سمت. آیا می‌توان پذیرفت که به صرف اینکه در لایحه اصلاحی قانون تجارت، ضمانت اجرای بطلان چنین قراردادی تصریح نشده است، چنین قراردادی صحیح است؟

رابعاً: ماده ۱۹۰ قانون مدنی شرایط اساسی صحت معاملات را ذکر نموده است. حکم این ماده در صورت عدم وجود نص قانونی خاص، بر کلیه معاملات حاکم است. بند ۲ این ماده اشاره به لزوم اهلیت طرفین برای اعتبار قرارداد دارد. از آنجایی که یکی از مبانی بطلان اقدامات و قراردادهای خارج از موضوع اساسنامه شرکت‌های تجاری، عدم اهلیت شرکت‌ها و به تبع آن مدیران شرکت است، بنابراین باید قائل بر این شد که اقدامات شرکت‌های تجاری در خارج از موضوع اساسنامه شرکت، به استناد بند ۲ ماده ۱۹۰ قانون مدنی نیز باطل است.

تلقی بطلان معاملات خارج از حدود موضوع شرکت‌های تجاری در نظریه شماره ۱۱۱۴/۹۹/۷ مورخ ۱۲/۰۸/۱۳۹۹ اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز با استدلال‌های فوق مورد تأیید قرار گرفته است. استدلال بیان شده در این نظریه، مبتنی بر اطلاق ماده ۱۱۸ لایحه قانونی مزبور است که می‌توان آن را به عملیات خارج از موضوع شرکت هم تسری داد. این نظریه می‌گوید: «اهلیت شرکت، همان موضوع شرکت است و مدیران نمی‌توانند خارج از موضوع شرکت تصمیم‌گیری کنند... بنابراین انتقال و فروش دارایی شرکت که از حدود موضوع شرکت خارج است، باطل بوده و با توجه به اطلاق ماده ۱۱۸ لایحه قانونی یاد شده، علم و جهل اشخاص ثالث نیز تأثیری در این امر ندارد.»

بنابراین میتوان نتیجه گرفت براساس نظریه بطلان اقدامات خارج از موضوع شرکت، برخی اقدامات شاپرک که در حیطه موضوع اساسنامه شرکت نمی‌گنجد، باطل است.

۴/۴. موقعیت مسلط و انحصاری در قراردادها

بسیاری از اقدامات شاپرک مبتنی بر قرارداد بین این شرکت و سایر ذی‌نفعان حوزه شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی است. لذا صلاحیت شاپرک در این موارد، صلاحیت قراردادی است. به عنوان مثال ماده ۵ مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت مقرر می‌دارد فعالیت موسسه^۴ بر مبنای عقد قرارداد با شاپرک و پذیرندگان صورت می‌پذیرد. بنابراین می‌توان با پیش‌بینی بسیاری از اقدامات شاپرک در قراردادهای این شرکت با شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، صلاحیت

^۴ - شرکت ارائه دهنده خدمات پرداخت

قراردادی این بخش از اقدامات شاپرک را توجیه نمود. البته لازم به ذکر است که این امر تمامی اقدامات شاپرک را در بر نمی‌گیرد.

شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت پس از اخذ مجوز از بانک مرکزی و بر مبنای قراردادی که با شاپرک و پذیرندگان منعقد می‌نماید، فعالیت می‌کند. در تعریف شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک آمده است موسسه (شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت) بر طبق مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت و دستورالعمل‌ها و الزامات ابلاغی شاپرک فعالیت می‌نماید.

برخی از الزامات قراردادی با شاپرک و پذیرنده در مواد ۶ و ۷ مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت درج شده است. در ماده ۶ این مستند آمده است: «موسسه^۵ (شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت) موظف است در قرارداد منعقد شده با شاپرک مواردی را تصریح کند...»^۶

در ماده ۸ مقررات مزبور تصریح شده شاپرک مرجع بالادستی، قانونگذار و ناظر شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت محسوب می‌شود و این شرکت‌ها موظف به تبعیت از شاپرک هستند. بنابراین تعهد به درج شروط قراردادی با شاپرک، که در واقع نوعی «تکلیف» شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت است، چندان منطقی نیست. لذا می‌توان گفت، قرارداد منعقد بین شاپرک و شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، یک قرارداد الحاقی محسوب می‌شود که شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت برای فعالیت خود، چاره‌ای جز امضای بی‌چون و چرای آن را ندارد. به عبارت دیگر، مقررات مزبور، تکلیف درج شروط قراردادی را متوجه طرفی نموده که اختیار تغییر مفاد آن را ندارد.

به نظر می‌رسد طبق مفاد «مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت» قراردادهای منعقد بین شاپرک و شرکت‌های ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت نوعی قرارداد اداری الحاقی است. در این قراردادها، طرفی که قدرت معاملاتی کمتری دارد و به تعبیر دیگر قدرت چانه‌زنی کمتری دارد باید به هر شرط موجود در قرارداد پیشنهادی تن دهد بی‌آنکه بتواند شرطی را کم یا زیاد نماید. (Rakoff, ۱۹۸۳: ۱۱۹۶) برخی اعتقاد دارند، در مواردی که شرط قراردادی برای مشروط‌علیه توجیه عقلانی ندارد، اماره‌ای بر عدم اطلاع و فقدان رضایت واقعی وی محسوب شده و چنین شرطی به دلیل خروج از حیطه قصد و رضا، باطل است. (کریمی، کریمی، صص ۱۶۵-۱۶۶)

^۵- استفاده از عنوان موسسه برای شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت با توجه به تعریف در حقوق تجارت از موسسه، اشتباه به نظر می‌رسد.

^۶- «۱. شماره، تاریخ و مدت اعتبار مجوز اخذ شده از بانک مرکزی ۲. پیش‌بینی نحوه جبران خسارت وارده به مشتریان، پذیرندگان و یا بانک پذیرنده ناشی از سوء عملکرد موسسه ۳. حداقل کیفیت خدمات ارائه شده توسط موسسه ۴. لحاظ نمودن اختیار بانک مرکزی در خصوص اعمال نظارت بر فعالیتهای موسسه ضمن مجوز اعطایی»

لذا قراردادهای الحاقی اداری، اصل آزادی قراردادی بین اشخاص حقوق خصوصی را تحت تاثیر قرار داده و بخش زیادی از آزادی مزبور را از میان می‌برند. (Randall, ۲۰۰۷: ۱۱۴) زیرا یکی از نتایج اصل آزادی قراردادی آن است که «اشخاص بتوانند قراردادها را به هر صورت که مایلند منعقد سازند و نتایج و آثار آن را آزادانه منعقد کنند.» (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۴۴)

درج شروط غیرمنصفانه در قراردادها با اصول بنیادین حاکمیت قانون، برابری اشخاص و منع سوءاستفاده از قدرت اداری در تعارض است. در تعریف شرط غیرمنصفانه آمده است: شرطی که یکی از طرفین، با اتکا به موقعیت برتر خود، بر طرف دیگر تحمیل می‌کند و وی ناگزیر از پذیرش آن است (امانی، ۱۳۹۶: ۶۲). بر این اساس، هیچ نهاد عمومی یا بنگاه دارای موقعیت مسلط نمی‌تواند از قدرت برتر خویش برای تحمیل شروطی استفاده کند که توازن قراردادی را بر هم زند. از منظر حقوق رقابت نیز، به موجب بند «ط» ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحمیل شرایط غیرمنصفانه از سوی بنگاه مسلط، رفتاری ضدرقابتی محسوب می‌شود و شورای رقابت به استناد ماده ۶۱ همان قانون صلاحیت مداخله و رفع این گونه رفتارها را دارد. همچنین «موقعیت اقتصادی مسلط» در بند ۱۵ ماده ۱ قانون اخیر، وضعیتی تعریف می‌شود که در آن قدرت تعیین شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص قرار می‌گیرد. بنابراین، وجود شروط غیرمنصفانه در هر رابطه قراردادی، مغایر با اصول عدالت اداری و موازین حقوق رقابت است.

در قراردادهای الکترونیکی نیز، به‌ویژه آن دسته که در بسترهای حاکمیتی یا شبه‌حاکمیتی منعقد می‌شوند، وصف الکترونیکی قراردادها موجب اعمال هم‌زمان قواعد سنتی قراردادها و مجموعه‌ای از الزامات مضاعف برگرفته از قانون تجارت الکترونیکی می‌شود؛ از جمله ضرورت شفافیت، مهلت تصمیم‌گیری پیش از انعقاد، اعتبار امضای الکترونیکی و بطلان شروط غیرمنصفانه. به موجب این رژیم دوگانه، هرگونه شرطی که تعادل قراردادی را به زیان طرف ضعیف‌تر بر هم زند، فاقد اثر حقوقی بوده و نهاد مسلط نمی‌تواند با اتکا بر موقعیت اقتصادی یا اطلاعاتی برتر، شروطی را تحمیل کند که موجب اخلاف در برابری قراردادی گردد. ماده ۴۶ قانون تجارت الکترونیکی نیز تصریح دارد که شروطی که برخلاف قواعد حمایت از مصرف‌کننده باشد یا به زیان طرف فاقد قدرت چانه‌زنی تحمیل شود، معتبر شناخته نمی‌شود. (درویش‌زاده، ۱۴۰۴، ص ۱۰۵)

به این ترتیب شاپرک که اساساً شرکتی خصوصی محسوب می‌شود شروط قراردادی متعددی را به طرف‌های قراردادی خود تحمیل می‌کند. در حالی که در اقتصاد آزاد و مبتنی بر رقابت شرکت‌های خصوصی نمی‌توانند اراده خود را بر دیگری تحمیل کنند. این در حالی است که شاپرک به عنوان شخص حقوقی حقوق خصوصی اراده مسلط خود را به دلیل موقعیت اقتصادی برتر به طرف دیگر، که دارای قدرت معاملاتی کمتری است، تحمیل می‌کند. در چنین شرایطی طرف ضعیف نیز بی‌آنکه بتواند در خصوص شروط قرارداد مذاکره نماید یا توانایی تغییر و اصلاح شروط آن را داشته باشد تنها می‌تواند یا قرارداد پیشنهادی را بپذیرد یا کلاً از آن صرف‌نظر نماید. (قاسمی‌عهد، ۱۳۹۸: ۱۴۷)

بنابراین می‌توان معتقد بود که رویه شاپرک در حوزه روابط قراردادی نیز با موازین حقوقی کشور در تعارض است؛ زیرا مطابق بند ۵ اصل ۴۳ قانون اساسی، ایجاد و تحمیل هرگونه انحصار ممنوع است. افزون بر آن، به استناد قسمت «ط» ماده ۴۵ و بندهای

۱ تا ۳ ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای رقابت صلاحیت دارد رفتارهای ضدرقابتی، از جمله تحمیل شروط غیرمنصفانه توسط بنگاه‌های مسلطی همچون شاپرک، را متوقف کند. از این رو اقدامات قراردادی شاپرک را باید مصداق بارز رفتارهای ضدرقابتی و مغایر با اصول بنیادین حقوق عمومی و نظام اقتصادی کشور دانست. افزون بر این، تحمیل شروط قراردادی به فعالان صنعت پرداخت الکترونیکی کارتی، مصداق بارز بروز «تعارض منافع ناشی از اتحاد قاعده‌گذار و مجری» است. تعارض مزبور، وضعیتی را توصیف می‌کند که در آن یک نهاد یا سازمان، به‌طور هم‌زمان در جایگاه وضع‌کننده قواعد و نیز در مقام مجری همان قواعد قرار می‌گیرد (عبدالله‌زاده، ۱۴۰۲، ص. ۱۴۳). در این چارچوب، شرکت شاپرک از یک سو در مقام قاعده‌گذار، اقدام به تدوین الزامات و شرایط حاکم بر قراردادهای خود با سایر فعالان صنعت پرداخت می‌کند و از سوی دیگر، در مقام یکی از طرفین این قراردادها ظاهر می‌شود. این وضعیت، به‌طور ساختاری زمینه‌ساز تعارض منافع، تضعیف بی‌طرفی نهادی و اخلال در عدالت رقابتی در بازار خدمات پرداخت الکترونیکی است.

با این حال، باید توجه داشت که الزامات حاکم بر قراردادهای نظام پرداخت الکترونیکی کارتی به‌گونه‌ای نیست که تمامی بخش‌های قرارداد از اختیار طرفین خارج شده باشد. برخلاف قراردادهای کاملاً الحاقی، طرفین می‌توانند در مواردی که مقررات شاپرک پیش‌بینی مشخصی ندارد یا اختیار درج یا عدم درج آن‌ها را به طرفین واگذار کرده است، بر پایه اراده متقابل توافق کنند. بدین ترتیب، هرچند ساختار کلی این قراردادها واجد ویژگی‌های الحاقی و همراه با عدم تعادل قدرت معاملاتی است، اما در برخی حوزه‌ها امکان اعمال اراده قراردادی همچنان وجود دارد.

نتیجه

شاپرک یا همان شرکت «شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی» نهادی است که در شرایط کنونی نظام پولی و بانکی کشور و مبادلات کلان مردم در شبکه الکترونیک پرداخت کارتی، دارای اهمیت بسیار زیادی است، به شکلی که نمی‌توان تصور کرد در صورت توقف عملکرد این نهاد، چه میزان خسارت به مردم و فعالان اقتصادی وارد می‌شود.

با این حال ماهیت حقوقی این شرکت، به دلایلی مانند فرآیند تشکیل، شرایط تاسیس و سهامداران آن محل تردید است. این شرکت با دستورالعمل بانک مرکزی تشکیل شده ولی هنوز اطلاعات دقیقی از ترکیب سهام و سهامداران آن وجود ندارد، به صورتی که در صفحه رسمی مربوط به معرفی شاپرک در سایت این شرکت، اعضای هیات مدیره به صورت حقیقی معرفی شده‌اند ولی هویت اعضای حقوقی هیات مدیره و سهامداران این شرکت مشخص نیست.

تعیین ماهیت حقوقی این شرکت از این جهت دارای اهمیت است که علاوه بر تعیین صلاحیت قانونی شاپرک در وضع مقررات، بستر قانونی نظارت بر عملکرد آن را نیز برای دستگاه‌های نظارتی فراهم می‌کند. با وجود گذشت حدود ۱۴ سال از تشکیل و فعالیت این شرکت، می‌توان گفت شاپرک، جزء شرکت‌های حقوق خصوصی است ولی کارکردهای فراقانونی آن به خصوص

در حوزه برقراری انحصار در شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی کشور، ماهیتی دولتی به آن بخشیده است. در حالی که هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز ماهیت عملکردی این شرکت را گونه‌ای تفویض اختیار از سوی بانک مرکزی برای نظارت فنی بر عملکرد فعالان حوزه پرداخت الکترونیک کارتی دانسته است.

بدون تردید شاپرک از نظر ماهیت و ساختار شرکتی خصوصی است که در قالب شرکت های سهامی تشکیل شده است ولی، از نظر گستره فعالیت، صلاحیت و اختیاراتی که بانک مرکزی یا خود این شرکت برای خود تعریف کرده است، هیچگونه تناسبی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی ندارد. مقرره گذاری، ارائه خدمت عمومی به گستره جغرافیای کشور، تحمیل اراده خود به سایر اشخاص مرتبط با این شرکت از طریق قراردادهای الحاقی و نظارت بر سایر شرکت های ارائه دهنده پرداخت کارتی و رسیدگی به تخلفات انتظامی آنان از این شرکت شخصیتی عمومی ارائه کرده است. در حالی که شاپرک عموماً از اصول حاکم بر نظام اداری کشور به ویژه اصل حاکمیت قانون و شفافیت عملکرد پیروی نمی کند.

تعارض ماهیت و عملکرد شاپرک می تواند مشکلات عدیده ای را برای نظام پرداخت کارتی کشور ایجاد کند و منشا ایجاد دعاوی مختلفی باشد. به نظر می رسد این شرکت با گستره وسیع فعالیتش بیش از آنکه شرکتی خصوصی باشد شرکتی دولتی است که در اعمال حاکمیت به بانک مرکزی کمک می کند و نظام پرداخت کارتی کشور را مدیریت و تسهیل می نماید. بنابراین شایسته است بانک مرکزی شاپرک را از این وضعیت دوگانه و متعارض برهانند؛ چراکه شرکت شاپرک، با وجود تأسیس در قالب شرکت سهامی خاص و ماهیت حقوقی خصوصی، در عمل وظایف و اختیاراتی به عهده دارد که مختص نهادهای عمومی و دولتی است. بررسی مبانی حقوقی، ساختار سهامداری، نحوه تأسیس و دامنه عملکرد این شرکت نشان می دهد که اقدامات آن—اعم از مقرره گذاری، نظارت و تحمیل شروط قراردادی—فراتر از حدود قانونی شرکت های خصوصی است و به نوعی مداخله در اعمال حاکمیت تلقی می شود، بدون آنکه شاپرک از حیث ماهیتی تابع اصول و محدودیت های نهادهای عمومی باشد. این وضعیت دوگانه و مبهم، نه تنها موجب بروز تعارضات حقوقی و آسیب به حقوق ذی نفعان نظام پرداخت الکترونیکی می شود، بلکه بستر ایجاد انحصار و نقض اصول شفافیت و حاکمیت قانون را نیز فراهم می کند. بر این اساس، پیشنهاد می شود که وضعیت حقوقی شاپرک به صورت شفاف و از طریق مداخله تقنینی تعیین تکلیف شود؛ یا در چارچوب واقعی یک نهاد خصوصی محدود شود، یا به طور رسمی و قانونی به عنوان یک نهاد عمومی معرفی و تابع اصول حاکم بر چنین نهادهایی گردد.

۱. اسکینی ربیعا؛ (۱۳۹۳)؛ حقوق تجارت «شرکت‌های تجاری»، ج ۲، انتشارات سمت، چاپ اول، تهران
۲. امانی مسعود، حسنی محمد مهدی. (۱۳۹۶)، مبانی اخلاقی، حقوقی و فقهی شرط غیرمنصفانه، فصلنامه قضاوت، ۱۷(۹۱)، 61-88
۳. پاسبان محمدرضا؛ (۱۳۹۰)؛ حقوق شرکت‌های تجاری، انتشارات سمت؛ چاپ ششم، تهران
۴. پهلوانیان مرسته، شیرخدايي میثم، قاضی نوری سید سپهر؛ (۱۴۰۲)؛ نوع‌شناسی مسیر گذار به فناوری مالی پرداخت (پی‌تک) در ایران؛ سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره ۱۳، شماره ۱، (۴۲)، صص ۵-۲۵
۵. تفرشی محمد عیسی، شعاریان ستاری ابراهیم؛ (۱۳۸۱)؛ سهم و حقوق ناشی از آن در شرکت‌های سهامی، حقوق عمومی، دوره ۴، شماره ۷ (دی)، صص ۲۱-۴۹
۶. درویش زاده، محمد؛ (۱۴۰۴)؛ تحول حقوق در پرتو تحول در تکنولوژی قرارداد (مورد پژوهی قرارداد الکترونیکی و کالت دادگستری)؛ دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق خصوصی؛ دوره ۲؛ شماره ۳؛ (بهار و تابستان)؛ صص ۹۰-۱۱۴ [doi: 10.22034/jpl.2025.721258](https://doi.org/10.22034/jpl.2025.721258)
۷. رحمانی زهره؛ (۱۳۹۹)؛ مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تاکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب؛ علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری؛ سال ۲، شماره ۳ (تابستان)؛ صص ۱۶۷-۱۹۴
۸. رضایی زاده محمد جواد؛ (۱۳۸۷)؛ ویژگی قرارداد اداری؛ فصل‌نامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۲ (تابستان)؛ صص ۱۳۵-۱۵۱
۹. ستوده تهرانی حسن؛ (۱۳۷۶)؛ حقوق تجارت، دادگستر؛ جلد ۲، چاپ ۲، تهران
۱۰. صادقی نشاط امیر؛ (۱۳۹۴)، حقوق تجارت الکترونیک، جنگل، چاپ اول، تهران
۱۱. طباطبایی مؤتمنی منوچهر؛ (۱۳۵۴)؛ حقوق اداری، جلد ۲، دانشگاه تهران
۱۲. عباسی بیژن؛ (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری؛ ج ۱؛ تهران، دادگستر
۱۳. عبدالله زاده، بهزاد، حسین زاده، جواد و قناد، فاطمه. (۱۴۰۲). وضعیت تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در نظام حقوقی ایران. حقوق فناوری های نوین، ۴(۸)، ۱۳۵-۱۴۸
۱۴. عرفانی محمود (۱۳۸۸)؛ حقوق تجارت: شرکت‌های تجاری، جنگل جاودانه، تهران
۱۵. غریبه علی، پوررضایی علی؛ (۱۳۹۸)؛ گستره حمایت از اشخاص ثالث در قواعد حاکم بر معاملات خارج از موضوع شرکت (مطالعه‌ای در حقوق ایران و انگلیس)؛ پژوهش حقوق خصوصی، سال ۸، شماره ۲۸ (پاییز)؛ صص ۱۹۷-۲۳۲
۱۶. قاسمی عهد وحید؛ (۱۳۹۸)؛ مطالعه تطبیقی روش‌های حمایت از بیمه‌گذار در قراردادهای الحاقی بیمه در حقوق ایران و آمریکا؛ حقوق تطبیقی، سال ۳، شماره ۴ (بهار و تابستان)؛ صص ۱۴۵-۱۷۵
۱۷. کاتوزیان ناصر؛ (۱۳۷۴)؛ قواعد عمومی قراردادها؛ جلد ۱؛ چاپ ۴؛ شرکت سهامی انتشار، تهران.

۱۸. کریمی عباس؛ کریمی هدیه؛ (۱۴۰۳)؛ تحلیل قصد و رضای طرفین نسبت به شروط تحمیلی در قراردادها (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه)؛ دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق خصوصی؛ دوره ۱ شماره ۲؛ (اسفند)؛ صص ۱۵۷-۱۷۹ [doi: 10.22034/jpl.2025.2052141.1189](https://doi.org/10.22034/jpl.2025.2052141.1189)
۱۹. گرجی علی اکبر، میرترابی هدیه سادات؛ (۱۳۹۶)؛ تبیین اصول مقررات گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران، پژوهش های حقوقی، دوره ۱۶؛ نیمسال ۲؛ شماره ۳۲؛ (آذر)؛ صص ۷-۳۶
۲۰. مجتهد احمد؛ (۱۳۸۹)؛ بررسی شفافیت، مسئولیت پذیری و اطلاع رسانی بانک مرکزی، پژوهش های پولی و بانکی؛ شماره ۳ (بهار)؛ صص ۵۷-۹۲
۲۱. هداوند مهدی، آقایی طوق مسلم؛ (۱۳۹۶)؛ دادگاه های اختصاصی اداری؛ چاپ ۳، خرسندی؛ تهران
۲۲. هداوند مهدی، یحیی زاده جواد؛ (۱۴۰۱)؛ شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه ساز تحدید آن؛ مطالعه موردی قانون دولت زیرنور خورشید ایالات متحده امریکا؛ پژوهش های نوین حقوق اداری؛ سال ۴، شماره ۱۱ (تابستان)، صص ۱۶۹-۱۹۱
۲۳. هدایتی چنانی رحمان؛ (۱۴۰۰)؛ بررسی ترفندهای جدید ارتکاب جرایم اقتصادی با رویکرد اشخاص حقوقی شرکت های خصوصی (به ظاهر خصوصی)؛ پژوهش و مطالعات علوم اسلامی؛ سال ۳، شماره ۲۲ (اردیبهشت)؛ صص ۶۰-۷۱
۲۴. مریم همتی؛ (۱۳۹۲)؛ استقلال بانک مرکزی گامی نخست در پیشبرد اهداف سیاست گذاری پولی، پژوهشکده پولی و بانکی، MBRI۹۲۲۷،
۲۵. یزدانی زنور هرمز؛ (۱۳۸۸)؛ بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب؛ حقوق عمومی؛ شماره ۵ (تابستان)، صص ۴۹-۷۰

References

1. Rabia Eskini; (2014); Commercial Law 'Commercial Companies', Vol. 2, SAMT Publications, First Edition, Tehran (In Persian)
2. Amani Masoud, Hasani Mohammad Mahdi. (2017), Ethical, Legal, and Jurisprudential Foundations of the Unfair Clause, Qazavat Quarterly, 17(91), 61-88 (In Persian)
3. Pasban Mohammad Reza; (2011); Commercial Companies Law, SAMT Publications; Sixth Edition, Tehran (In Persian)
4. Pahlavanian Marsedeh, Shirkhodaei Meysam, Ghazi-Nouri Seyed Sepehr; (2023); Typology of the Transition Path to Financial Technology (FinTech) in Iran; Science and Technology Policy Journal, Volume 13, Issue 1, (42), pp. 5-25 (In Persian)
5. Tafreshi, Mohammad Isa; Sho'arian, Satari, Ebrahim; (2002); Shares and the rights arising from them in joint-stock companies, Public Law, Volume 4, Issue 7 (January), pp. 21-49 (In Persian)
6. Darvishzadeh, Mohammad (1404); The evolution of law in light of the evolution of contract technology (case study of electronic contract of legal representation); Bi-Quarterly Journal of Research and Development in Private Law; Volume 2; Issue 3; (Spring and Summer); pp. 90-114 [doi: 10.22034/jpl.2025.721258](https://doi.org/10.22034/jpl.2025.721258) (In Persian)

7. Rahmani, Zohreh; (2020); A Comparative Study of the Right to Good Administration in the European Code of Good Administrative Conduct and Iran's Legal System with Emphasis on the Two Principles of Legality and Proportionality; Journal of New Research in Administrative Law; Year 2, Issue 3 (Summer); pp. 167-194 (In Persian)
8. Rezaeizadeh, Mohammad Javad; (2008); Characteristics of Administrative Contracts; Legal Quarterly, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Volume 38, Issue 2 (Summer); pp. 135-151 (In Persian)
9. Sotoudeh-Tehrani, Hassan; (1997); Commercial Law, Dadgostar; Volume 2, 2nd Edition, Tehran (In Persian)
10. Sadeghi-Neshat, Amir; (2015); Electronic Commercial Law, Jangal, 1st Edition, Tehran (In Persian)
11. Tabatabaei-Motameni, Manouchehr; (1975); Administrative Law, Vol. 2, University of Tehran (In Persian)
12. Abbasi, Bijan; (2010); Administrative Law; Vol. 1; Tehran, Dadgostar (In Persian)
13. Abdollahzadeh, Behzad, Hosseinzadeh, Javad, and Ghanad, Fatemeh. (2023). The Status of Conflict of Interest in the Card-Based Electronic Payment Industry in Iran's Legal System. Journal of New Technologies Law, 4(8), 135-148 (In Persian)
14. Erfani, Mahmoud (2009); Commercial Law: Commercial Companies, Eternal Jungle, Tehran (In Persian)
15. Gharibe, Ali, Pourrezaei, Ali; (2019); The Scope of Protection for Third Parties under the Rules Governing Transactions Outside the Company's Purpose (A Study in Iranian and English Law); Private Law Research, Year 8, No. 28 (Autumn); pp. 197-232 (In Persian)
16. Ghasemi-Ahd, Vahid; (2019); Comparative Study of Methods to Protect Policyholders in Insurance Endorsement Contracts in Iranian and American Law; Comparative Law, Year 3, No. 4 (Spring and Summer); pp. 145-175. (In Persian)
17. Katouzian, Nasser; (1995); General Principles of Contracts; Vol. 1; 4th Edition; Sherkat-e Sahami-ye Enteshar, Tehran. (In Persian)
18. Karimi Abbas; Karimi Hedieh; (1403); Analysis of the intention and consent of the parties to the imposed conditions in contracts (a comparative study in Iranian and French law); Bi-Quarterly Journal of Research and Development in Private Law; Volume 1, No. 2; (March); pp. 157-179. [doi: 10.22034/jpl.2025.2052141.1189](https://doi.org/10.22034/jpl.2025.2052141.1189) (In Persian)
19. Garaji, Ali-Akbar, Mir Torabi, Hediye-Sadat; (2017); Explaining the Principles of Banking Regulation in Light of the Iranian Legal System, Legal Research, Vol. 16; Semester 2; No. 32; (Azar); pp. 7-36. (In Persian)
20. Mojtahed, Ahmad; (2010); Examining Transparency, Accountability, and Information Disclosure of the Central Bank, Monetary and Banking Research; No. 3 (Spring); pp. 57-92. (In Persian)
21. Hedavand, Mehdi, Aghaei-Tooq, Moslem; (2017); Special Administrative Courts; 3rd Edition, Khorsandi; Tehran. (In Persian)

22. Mehdi, Yahyazadeh Javad; (2022); Transparency of Administration and The Bases and Justifying Sources of Its Limitation; Case Study: U.S. Sunshine Law; New Research in Administrative Law; Year 4, No. 11 (Summer), pp. 169-191 (In Persian)
23. Hedayati-Chenani, Rahman; (2021); Examination of New Tricks in Committing Economic Crimes with the Approach of Legal Entities of Semi-Governmental (Apparently Private) Companies; Research and Studies in Islamic Sciences; Year 3, No. 22 (May), pp. 60-71 (In Persian)
24. Maryam Hemmati; (2013); Central Bank Independence: The First Step in Advancing Monetary Policy Goals, Monetary and Banking Research Institute, 9227MBRI (In Persian)
25. Yazdani-Zonur, Hormoz; (2009); Examining the Role of Transparency in Achieving Good Governance; Public Law; No. 5 (Summer), pp. 49-70 (In Persian)
26. Rakoff Todd. D, (1983), Contracts of Adhesion: An Essay in Reconstruction, 96 Harvard Law school Review, Vol. 96, No. 6 (Apr), pp. 1173-1284 (112 pages), Cambridge. USA
27. Ranjan Vivek, (2010), Rule of law and modern administrative law, RGSOIPL, IIT law School, SSRN electronic published in 15 Feb 2011, 20 pages, Kharagpur.
28. Randall Susan & others, (2007), Freedom of contract in insurance law, Connecticut insurance law journal, University of Connecticut pub, Volume 14, Number 1, Hartford, Connecticut.

قبلیزفته شماره در انتظار انتشار | نسخه اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Early Version | Not Copy