

<http://doi.org/10.22133/mtlj.2023.389401.1183>

Legal analysis of the conflict of interests in Iran's electronic card payment industry

Behzad Abdollahzadeh¹, Javad Hoseinzadeh^{2*}, Fatemeh Ghanad³

¹ Faculty of Law, University of Science and Culture, Tehran, Iran.

² Faculty of Law, University of Science and Culture, Tehran, Iran

³ Faculty of Law, University of Science and Culture, Tehran, Iran

Article Info

Abstract

Original Article

Received:

12-3-2023

Accepted:

1-07-2023

Keywords:

The electronic card
payment network
Shaparak
Payment service
provider company
Conflict of interest

Nowadays, the provision of public services by the government has been increasingly expanded. The electronic payment system is one of the public services which, due to its sensitivity, requires the regulation of the supervision of the relevant institutions. The electronic card payment network, created to organise the country's electronic payment system and monitors all transactions. This network creates online and instant transactions by creating the necessary infrastructure and provides a platform for card-based transactions in a robust monitoring process. Provides security in the country's banking exchange system. Providing these services requires powers and duties for the Central Bank and Shaparak, among which the responsibilities of providing the necessary infrastructure, identifying violations and imposing fines can be mentioned. These powers and duties can potentially cause a conflict of interest. Conflict of interests can potentially cause disruption in the provision of public services and damage private and public property. By examining the legal dimensions of the conflict of interest in Iran's electronic payment industry and the challenges in this field, the present research has concluded that by approving the approvals related to the conflict of interest in the card payment network, the rule-maker and the executive; The supervisor and the supervised should be separated from each other. Also, the conflict between the income and duties of organisations and between the organisational duties of actors involved in this industry should be resolved, and the rules should be changed in expert-oriented processes.

*Corresponding author

e-mail: hoseinzadeh@usc.ac.ir

How to Cite:

Abdollahzadeh, B., Hoseinzadeh, J., & Ghanad, F. (2023). Legal analysis of the conflict of interests in Iran's electronic card payment industry. *Modern Technologies Law*, 4(8), 135-148.

Published by University of Science and Culture <https://www.usc.ac.ir>

Online ISSN: 2783-3836



وضعیت تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در نظام حقوقی ایران

بهزاد عبدالله‌زاده^۱، جواد حسین‌زاده^۲، فاطمه قناد^۳

^۱ دانشجوی دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشکده علم و فرهنگ، تهران، ایران

^۲ دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران

^۳ دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران

چکیده

اطلاعات مقاله

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۱/۱۲/۲۱

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۲/۴/۱۰

واژگان کلیدی:

شبکه الکترونیکی پرداخت کارت
شاپرک
شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت
تعارض منافع

امروزه دولت ارائه خدمات عمومی را به‌نحو روزافزونی گسترش داده است. نظام پرداخت الکترونیک در زمره خدمات نوین عمومی است که به دلیل حساسیت و پیچیدگی نیازمند قاعده‌گذاری، نظارت و کنترل نهادهای ذی‌ربط است. شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک)، که به‌منظور سامان‌دهی نظام پرداخت الکترونیک کشور راه‌اندازی شده است، کلیه تراکنش‌ها را نظارت و کنترل می‌کند. این شبکه با ایجاد زیرساخت‌های لازم، تراکنش‌های برخط و آنی را پدید آورده و بستری برای تراکنش‌های کارت‌محور در فرایندی نظارتی و بسیار قوی با امنیت بالا در نظام مبادلات بانکی کشور فراهم آورده است. ارائه این خدمات، اختیارات و وظایفی برای بانک مرکزی و شاپرک ایجاد می‌کند که از آن جمله می‌توان به تکلیف فراهم‌ساختن زیرساخت‌های لازم، پرداخت کارمزد، شناسایی تخلف و اعمال جریمه اشاره کرد. این اختیارات و وظایف، به‌صورت بالقوه موجب ایجاد موقعیت تعارض منافع می‌شود، تعارض منافی که به‌صورت بالقوه و بالفعل موجب اختلال در ارائه خدمات عمومی و تصنیع اموال خصوصی و عمومی می‌شود. تحقیق حاضر، با بررسی ابعاد حقوقی تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک ایران و مسائل موجود در این زمینه، به این نتیجه رسیده است که باید با تصویب مصوبات مرتبط با تعارض منافع در شبکه پرداخت کارتی، قاعده‌گذار و مجری، نهاد ناظر و نهاد نظارت‌شونده از یکدیگر جدا شوند. همچنین باید تعارض میان درآمد و وظایف سازمان‌ها و تعارض بین وظایف سازمانی بازیگران درگیر در این صنعت برطرف و تغییر قواعد در فرایندهای کارشناس محور مدنظر قرار گیرد.

*نویسنده مسئول

رایانامه: hoseinzadeh@usc.ac.ir

نحوه استناددهی:

عبدالله‌زاده، بهزاد، حسین‌زاده، جواد، و قناد، فاطمه (۱۴۰۲). وضعیت تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در نظام حقوقی ایران. *حقوق فناوری‌های نوین*، ۴(۸)، ۱۳۵-۱۴۸.

ناشر: دانشگاه علم و فرهنگ <https://www.usc.ac.ir>

شاپای الکترونیکی: ۳۸۳۶-۲۷۸۳

شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) شبکه‌ای است که به منظور سامان‌دهی نظام پرداخت الکترونیک کشور راه‌اندازی شده و کلیه تراکنش‌های حاصل از «ابزار پذیرش»، از طریق این شبکه نظارت و کنترل می‌شود و به‌طور کلی نظارت بر عملکرد فنی و اجرایی و انجام عملیات تسویه را برعهده دارد.^۱ به‌بیانی دیگر، نقش شاپرک برقراری ارتباطی یکپارچه میان بانک مرکزی، شبکه بانکی و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت است. شاپرک یک ساختار شبکه پایانه‌های فروشگاه‌های تشکیل داده است که وظیفه پذیرندگی کارت‌ها را برعهده دارد و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت (PSP)، کارتخوان‌های نصب‌شده در فروشگاه‌ها را به این شبکه واحد متصل می‌کنند.^۲ گفتنی است علاوه بر تراکنش‌های ثبت‌شده از طریق کارتخوان‌ها، تراکنش‌های انجام‌شده از درگاه‌های پرداخت اینترنتی نیز با سوئیچ شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به سوئیچ شاپرک متصل می‌شوند.

پیش از راه‌اندازی شبکه شاپرک، تمامی ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت برای اتصال به سیستم شتاب، باید از کانال سامانه یکی از بانک‌های معتبر اقدام می‌کردند؛ بدین نحو که تراکنش‌های انجام‌شده بر روی دستگاه‌های کارتخوان، از طریق PSP به سوئیچ بانک مدنظر ارسال و از آن طریق وارد شبکه می‌شد و در نهایت بانک واسط، نتیجه را دوباره به PSP و دستگاه کارتخوان برمی‌گرداند، اما این شیوه از خدمات‌دهی، نقص‌هایی نیز داشت که در نهایت به اصلاح شبکه شتاب و تشکیل شبکه شاپرک، به‌منزله سازوکاری مکمل منجر شد.

مهم‌ترین نقص این سیستم، نبود بستر لازم برای تسویه و واریز وجوه به‌صورت آنی بود. برای رفع این مشکل، شاپرک زیرساخت شبکه‌ای فراهم کرد که در آن، تراکنش‌ها به‌صورت برخط و به کمک سوئیچ شاپرک انجام می‌شود. در این شبکه، که امنیت بالایی نیز دارد، تراکنش‌ها از پایانه فروش و سوئیچ شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به سوئیچ شبکه شاپرک ارسال و از آنجا به سمت سوئیچ بانک صادرکننده کارت هدایت می‌شود. در نتیجه، تبادل اطلاعات تراکنش به شکل برخط انجام می‌شود و مبلغ تراکنش به‌صورت آنی از حساب خریدار کسر و به حساب فروشنده واریز می‌شود.

مزیت مهم دیگر شبکه الکترونیکی پرداخت کارت این است که تراکنش‌های دستگاه کارتخوان برای ارسال به این شبکه، باید حتماً از کانال شاپرک عبور کنند و شرکت‌ها و بانک‌ها امکان ارتباط مستقیم با این شبکه را ندارند. همچنین شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت نیز امکان انجام فعالیت‌های بانکی به‌صورت مستقیم را نخواهند داشت؛ در نتیجه تراکنش‌های کارت‌محور در بستر نظارتی بسیار قوی در ساختار مبادلات بانکی کشور انجام می‌شود.

تاکنون پژوهش‌های متعددی در خصوص ابعاد فنی و مالی نحوه کارکرد صنعت پرداخت الکترونیکی کارت، با محوریت شاپرک، انجام شده، اما در خصوص ابعاد تعارض منافع در این صنعت، پژوهش‌چندانی انجام نشده است؛ درحالی‌که خلأ قانونی در خصوص تعارض منافع در بستر شبکه پرداخت الکترونیک و عواقب سکوت قانون‌گذار در این باره بزرگ‌ترین چالش این حوزه معرفی شده و تسریع در تصویب مصوبات مرتبط با تعارض منافع در شبکه بانکی کشور و به‌طور خاص، شبکه پرداخت کارتی امری بسیار ضروری است؛ بنابراین پژوهش پیش‌رو، با درک این خلأ، به وضعیت تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در نظام حقوقی ایران خواهد پرداخت. این پژوهش در سه بخش کلی مبانی نظری تعارض منافع، انواع تعارض منافع جاری در این شبکه الکترونیکی و تعارض منافع در قوانین در شرف تصویب به بررسی تحلیلی به این موضوع پرداخته است.

1. <https://shaparak.ir/a5chlv8s.html> (last visited: 2022-09-20)

2. <https://way2pay.ir/irity.20:5,423-426,DOI:10.1080/10999922.2017.1331635> (last visited:2023-02-22).

۱. مبانی نظری تعارض منافع

لازمه پیشگیری و مبارزه با فساد شناخت ریشه‌های آن است. به همین علت آشنایی با تعارض منافع به منزله یکی از ریشه‌های وقوع فساد مالی اهمیت بسیاری دارد. به همین منظور، در بخش‌های آغازین تحقیق به بررسی مفهوم تعارض منافع در دکتترین حقوقی و اسناد بین‌المللی خواهیم پرداخت.

۱-۱. تعارض منافع در دکتترین حقوقی و اسناد بین‌المللی

با جست‌وجو در میان منابع حقوقی، به تعریفی جامع و مانع از مفهوم تعارض منافع نمی‌رسیم. با این همه، تعاریفی که در این خصوص آمده با یکدیگر مشابهت بسیاری دارند و اختلاف چندانی با یکدیگر ندارند.

در یک تعریف، «تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که در آن، برخی از منافع فرد در تصمیم‌گیری و قضاوتش تأثیر دارند و به همین خاطر، نمی‌توان بر راستی و صحت عملکرد وی اطمینان کرد» (Peters et al., 2012, p. 3)

در تعریفی دیگر درباره تعارض منافع آمده است: «شرایطی که در آن یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌تواند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نماید. گرچه تعارض منافع الزاماً به معنای بروز فساد نیست، اما به معنای فراهم آوردن شرایط فساد هست» (پریمی و همکاران، ۱۴۰۰، ص ۲۷)

برخی نویسندگان در تعریف تعارض منافع آورده‌اند: «مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای شخص، تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. معمولاً در این شرایط - به صورت خواسته یا ناخواسته - موقعیتی پدید می‌آید که افراد میان دو انتخاب منفعت عمومی و منفعت شخصی قرار می‌گیرند» (محقق داماد و همکاران، ۱۴۰۰ الف، ص ۵).

البته ایشان در مقاله‌ای دیگر، به تعارض سازمان‌محور نیز عقیده داشته و آورده‌اند: «شرایط اجتماعی اقتصادی ایران به گونه‌ای است که فلسفه تعارض منافع در گونه خاص و نادر آن، یعنی «تعارض منافع سازمان‌محور» نیز وجود دارد. در این گونه از تعارض منافع، سازمان‌های اداری و نهادهای عمومی در دوراهی «نفع سازمانی» یا «خیر عمومی» قرار می‌گیرند» (محقق داماد و همکاران، ۱۴۰۰ ب، ص ۱۰-۱۱).

در حوزه سازمان‌های بین‌المللی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) بیان می‌کند که: «تعارض منافع زمانی پدید می‌آید که بین انجام وظیفه دولتی و کسب نفع شخصی یک مقام دولتی تعارض به وجود آید؛ به طوری که نفع شخصی بالقوه آن مقام دولتی، به طرز نادرستی بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی او اثر بگذارد»^۱.

سازمان شفافیت بین‌الملل نیز تعارض منافع را این گونه تعریف می‌کند: «تعارض منافع شرایطی است که در آن افراد یا نهادها اعم از دولت، رسانه، کسب‌وکار خصوصی، سازمان مدنی مواجه با دوراهی بین انجام وظایف و منافع شخصی می‌شوند» (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶، ص ۱۶). بنا به تعریف مزبور، تعارض منافع ممکن است اشخاص حقوقی را نیز درگیر کند، اما به نظر می‌رسد این تعریف دچار نقصان است؛ از آن روی که تعارض منافع را صرفاً بین وظایف و منافع اشخاص شناسایی کرده و به موقعیت تعارض بین دو منفعت (شخصی و عمومی)، که ممکن است هم‌زمان ایجاد شوند، توجه نکرده است. این ایراد در تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز به چشم می‌خورد.

به طور کلی، تعاریف مزبور به مقوله مبتلا به در حیات اجتماعی انسان اشاره دارد که در آن، شخص بر سر نوعی دوراهی قرار می‌گیرد که در آن ایفای رسالت حرفه‌ای فرد با منافع وی در حکم یکی از تأثیرپذیران از آن تصمیم در تقابل است.

اهمیت تعارض منافع در مناسبات اجتماعی و حکمرانی به این بازمی‌گردد که یک شخص یا گروه، تحت تأثیر منافع و ملاحظات شخصی، در قضاوت‌ها و تصمیم‌های خود دچار سوگیری می‌شود و بی‌طرفی او از این ناحیه به شکل سوء تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد (درودیان، ۱۳۹۸، ص ۱۸).

1. <http://blog.transparency.org> 2009/07/27/

بنابراین اگر بخواهیم تعریفی از تعارض منافع ارائه بدهیم که فاقد ایرادهای تعاریف فوق باشد، باید بگوییم: «تعارض منافع موقعیت و یا شرایطی است که موجب می‌شود بین وظایف شخص با منافعش یا بین منافع شخص و منافع عمومی تزاخم ایجاد شود. در این موقعیت، شخص باید در انتخاب بین نفع یا وظیفه و نفع شخصی (فردی یا سازمانی) یا نفع عمومی یکی را انتخاب کند.»
تعریف مزبور، هم دربرگیرنده اشکال گوناگون تعارض منافع است و هم دربردارنده تعارض منافع فردی و سازمانی. نکته حائز اهمیت که درخصوص تعارض منافع باید متذکر شد این است که وجود موقعیت تعارض منافع لزوماً به معنای تحقق آثار سوء یا فساد ناشی از آن نیست؛ بلکه صرفاً شرایط و موقعیت ناشی از آن بررسی می‌شود و پیشنهاد می‌شود از بروز چنین شرایطی اجتناب شود.

۱-۲. مفهوم تعارض منافع در قوانین موضوعه

در ساختار حقوقی ایالات متحده آمریکا، قوانین تعارض منافع بخش جدایی‌ناپذیر از یک تلاش راهبردی برای ایجاد خدمات عمومی شایسته و بی‌طرف و جلوگیری از فساد در سازمان‌های دولتی هستند (Dobel, 2018, p. 20). در نظام حقوقی ایران، به‌رغم تلاش‌های انجام‌شده، قانونی که به تعارض منافع اختصاص داشته باشد و انواع، آثار و ضمانت‌اجراهای آن را مشخص کند وجود ندارد.^۱ بررسی مفاد طرح‌ها و لوایح درحال تصویب، نشان‌دهنده این موضوع است که قانون‌گذار در تعریف مفهوم تعارض منافع، بیشتر به تعارض منافع شخصی و عمومی توجه داشته است. برای نمونه، در ماده ۱ طرح مدیریت تعارض منافع فردی با منافع عمومی کشور آمده است: «موقعیت و شرایطی که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی جامعه قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود.»

در موضوع مورد بحث نیز در «طرح قانونی مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی ج.ا.ا.»^۲ فصل مجزایی با عنوان «مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی کشور» پیش‌بینی شده است که برخی از مصادیق تعارض منافع را برشمرده و نحوه مواجهه با آن را نیز پیش‌بینی کرده است؛ البته هرچند پیش‌بینی چنین فصلی در قانون را باید به فال نیک گرفت، اما مفاد آن خالی از ایراد نیست. همچنین در بخش‌های دیگری از قانون مزبور احکامی آمده است که تعارض منافع جدیدی را وضع می‌کند که در جای خود بررسی خواهد شد.

۲. انواع تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک

تقسیم‌بندی یکسان و مورد اجماعی از انواع تعارض منافع وجود ندارد و تفکیک‌هایی براساس ملاک‌های مختلف به‌صورت پراکنده ارائه شده است. در ادامه، برخی از تعارض منافع‌هایی که براساس پژوهش انجام‌شده، ممکن است ناظر بر شبکه پرداخت الکترونیک وجود داشته و خدمات‌رسانی این شبکه را با اختلال مواجه کند بررسی خواهد شد.

۱-۲. تعارض منافع مادی و غیرمادی

اولین دسته‌بندی درخصوص تعارض منافع، تقسیم براساس منافع مادی و غیرمادی است. منافع مادی، که خود به دو دسته منافع مالی بالقوه و بالفعل تقسیم می‌شود، به مواردی نظیر افزایش درآمد، دریافت هدیه، سهام، افزایش حقوق و مزایای شخص و یا بستگان وی اطلاق می‌شود؛ اما در مقابل، منافع غیرمادی به مواردی اشاره دارد که در آن یا اساساً وجه مادی مطرح نیست یا بسیار کم‌رنگ است. این نوع تعارض منافع، که ریشه

۱. اولین بار لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی» و ارائه خدمات عمومی، مشتمل بر ۴۰ ماده در جلسه ۱۹ آبان ۱۳۹۸ هیئت وزیران با قید دو فوریت به تصویب رسید و به‌دست رئیس‌جمهور برای مجلس ارسال شد، اما تاکنون هنوز به تصویب نرسیده است. «طرح مدیریت تعارض منافع» مشتمل بر ۲۷ ماده، که نمایندگان مجلس دهم تهیه کردند نیز در جلسه علنی مورخ ۲۰ اسفند ۱۳۹۷ مجلس اعلام وصول شد، اما به سرانجام نرسید. لایحه «شفافیت» دیگر طرح بی‌نتیجه‌ای است که در جلسه ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ هیئت وزیران به تصویب رسیده و برای مجلس دهم ارسال شده است. طرح «ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع» یکی دیگر از طرح‌های مرتبط با تعارض منافع است که در دوره یازدهم مجلس اعلام وصول شده، اما بی‌نتیجه مانده است.

2. <https://shenasname.ir/laws/45557> (last visited: 2023-05-16)

در مسائل خانوادگی، اجتماعی و فرهنگی دارد، سبب می‌شود که شخص مثلاً برای ارتقای جایگاه اجتماعی خود دست به اقداماتی بزند که موجب تبعیض شود.

برای مثال اگر شاپرک در قالب نقش مقررگذار و نظارت خود، دستورالعمل یا مقرره‌ای تنظیم کند که اجرای آن جزو وظایف حاکمیتی شاپرک و بانک مرکزی باشد - درحالی‌که با استفاده از اختیار مقررگذار این وظیفه را به اشخاص تحت نظارت محول و هزینه آن را نیز به این اشخاص تحمیل کند - از موارد تعارض منافع مادی است.

۲-۲. تعارض منافع بالقوه، بالفعل و شبهه تعارض منافع

در تعارض منافع بالقوه^۱ فرد ممکن است که به‌خاطر قرارگرفتن در موقعیتی خاص، در آینده حین انجام وظایف خود، تحت نفوذ منافع متعارض قرار بگیرد. در این تعارض منافع، هرچند هنوز آن موقعیت پدیدار نشده است، اما هر لحظه می‌توان منتظر آن بود؛ اما در تعارض منافع بالفعل^۲ فرد در زمان حال در موقعیتی است که تحت تأثیر منافع شخصی‌اش قرار گرفته است. این موقعیت به منافع متعارضی در زمان حال یا گذشته اشاره دارد. شبهه تعارض منافع^۳ زمانی پدیدار می‌شود که به‌نظر برسد یک فرد ممکن است تحت نفوذ منافع متعارض قرار بگیرد، اما در اصل این‌گونه نباشد.^۴

در باره بانک‌هایی که عضو هیئت مدیره شرکت شاپرک هستند و از طرفی سهام‌دار عمده شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت (اشخاص تحت نظارت شاپرک و بانک مرکزی) نیز هستند، شبهه تعارض منافع ممکن است وجود داشته باشد؛ چراکه این شرکت‌ها مداوم تحت ممیزی و بازرسی شاپرک قرار می‌گیرند. حال اگر شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداختی، که سهام‌دار عمده آن عضو هیئت مدیره شاپرک است، در ممیزی امتیاز مقبولی به‌دست آورد، ممکن است این شبهه مطرح شود که امتیاز بالای این شرکت به‌واسطه عضویت سهام‌دار عمده وی در شاپرک است؛ البته تجربه یک‌دهه گذشته شاپرک، نشان‌دهنده این است که چنین اتفاقی در عمل محقق نمی‌شود؛ اما از باب تحقق موقعیت شبهه تعارض منافع این روابط می‌تواند بررسی شود.

۲-۳. تعارض منافع فردمحور و سازمان‌محور

در تعارض منافع شخص‌محور، به‌علت شرایط برخی ویژگی‌های فردی شخص مسئول، منافع شخصی وی در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد؛ برای مثال فردی که در بانک مرکزی مسئولیت دارد، هم‌زمان خود یا یکی از خویشاوندانش در شرکت مرتبط با فعالیت‌های پرداخت کارتی سهام‌دار باشد. در این حالت، این فرد در موقعیت تعارض منافع قرار دارد؛ بدین ترتیب که این موقعیت برای وی ایجاد می‌شود تا با انواع اقدامات به انگیزه کسب منافع شخصی، منافع حاکمیت را کنار گذارد. در این نوع از تعارض منافع، اگر فرد دیگری بدون ویژگی‌های مزبور در آن جایگاه حاکمیتی قرار بگیرد، تعارض منافع بروز نمی‌کند.

اما در تعارض منافع سازمان‌محور، تعارض درباره منافع سازمان مصداق پیدا می‌کند؛ به‌طوری‌که به‌علت ویژگی‌های مرتبط با سازمان مانند فعالیت‌های شرکت‌های وابسته به سازمان یا خدماتی که سازمان ارائه می‌کند، منافع سازمان در تعارض با منافع حاکمیت قرار می‌گیرد؛ برای مثال سازمانی که وظایف اجرایی و نظارتی‌اش با یکدیگر تداخل دارد در معرض تعارض منافع قرار دارد.

عمده آنچه در خصوص تعارض منافع در نظام پرداخت الکترونیک کارتی در مقاله حاضر بدان می‌پردازیم، از نوع شبهه تعارض منافع، آن‌هم به صورت سازمانی است و به‌هیچ‌وجه در مقام بیان این‌که چنین تعارض منافع‌هایی به‌صورت بالفعل وجود دارد نیستیم.

1. potential

2. Actual

3. Perceived Apparent

4. <https://iran-bssc.ir/research-fields/conflict-of-interests/method-theory-bases-of-coi>(last visited: 2023-01-18).

۲-۴. تعارض وظایف

تضاد وظایف شامل تضاد میان نقش‌ها و رسالت‌های یک شخص یا نهاد متولی امر با هم می‌شود. موضوع مهمی که در خصوص تعارض وظایف لازم است حتماً به آن توجه شود این است که در بسیاری از موارد، تعارض منافع از تعارض وظایف اشخاص به وجود می‌آید. به عبارت دیگر، جمع نقش‌ها و وظایفی که بر دوش یک شخص گذاشته می‌شود موجب به وجود آمدن تعارض منافع می‌شود.

در همین زمینه، یکی از وظایف شاپرک فراهم‌ساختن زیرساخت‌های لازم در صنعت پرداخت الکترونیک است. آن‌طور که در سایت این شرکت آمده است، «فعالیت‌های شرکت (شاپرک) با اتصال سوئیچ شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، عمدتاً معطوف به ایجاد زیرساخت لازم برای انجام این مأموریت مهم (کنترل و نظارت، سیاست‌گذاری و پیش، تحلیل و برنامه‌ریزی، رصدگری و آینده‌پژوهی، توسعه زیرساخت‌های فنی، حقوقی، قانونی، نظارتی و انسانی شبکه پرداخت الکترونیک کشور و همچنین مدیریت بازار و رانت‌زدایی از آن) شد.^۱ یکی از مصادیق لزوم ایجاد زیرساخت‌های لازم، ایجاد زیرساخت شناسایی تراکنش‌هایی است که در خارج از کشور بر روی ابزارهای پذیرش متصل به سوئیچ شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و شاپرک انجام می‌شود. همچنین یکی از وظایف شاپرک، نظارت بر شبکه پرداخت الکترونیک کارتی است تا چنین تراکنش‌هایی در شبکه پرداخت الکترونیک کارتی انجام نشود. حال چنانچه به سبب فقدان زیرساخت‌های لازم، شاپرک امکان شناسایی چنین تراکنش‌هایی را نداشته باشد، بین وظایف این شرکت تعارض به وجود می‌آید؛ چراکه بین وظیفه تأمین زیرساخت از طرف شاپرک با وظیفه نظارت، شناسایی و جلوگیری از ثبت تراکنش‌های خارج از کشور، تعارض به وجود خواهد آمد.

۲-۵. اتحاد ناظر و منظور

اتحاد ناظر و منظور موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان مسئولیت «نظارت برای خود» را به دست می‌آورد. ماده ۸ مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت مقرر کرده است: «مؤسسه (شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت) موظف است کلیه مقررات و استانداردهای بانک مرکزی و شاپرک را در خصوص ابزار پذیرش و سوئیچ رعایت نماید. ناظران بانک مرکزی و شاپرک بر حسن اجرای این مقررات و رعایت استانداردها نظارت خواهند نمود.» در ماده ۱۹ نیز آمده است: «مؤسسه (شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت) به رعایت کلیه بخشنامه‌های صادره و قبول اصلاحات و تغییرات احتمالی این مقررات که توسط بانک مرکزی اعلام می‌گردد موظف بوده و مکلف است عملیات خود را با دستورالعمل‌های صادره تطبیق دهد.» بند الف قسمت الف فصل پنجم این مقررات، به نقش نظارت بانک مرکزی و شاپرک اختصاص یافته است. در ماده ۳۷ قسمت الف آمده است بانک مرکزی با همکاری شاپرک به منظور حصول اطمینان از حسن جریان امور و عملکرد صحیح مؤسسه عهده‌دار نظارت بر آن‌هاست و حتی در ماده ۳۸ پارا فترت گذاشته و حق نظارت بانک مرکزی و شاپرک، به تکلیف تبدیل شده و در این ماده بانک مرکزی و شاپرک مکلف شده‌اند هر شش ماه یک‌بار، برای انجام بازرسی و اظهارنظر درباره عملکرد مؤسسه اقدام کنند. این مقررات به خودی خود مشکلی درباره تعارض منافع ایجاد نمی‌کنند، اما با قرارگیری در کنار سایر اختیارات بانک مرکزی و شاپرک، از جمله تکلیف فراهم‌ساختن زیرساخت‌های لازم، پرداخت کارمزد، تشخیص و اعمال جریمه موجب ایجاد موقعیت تعارض منافع از نوع اتحاد ناظر و منظور و قاعده‌گذار و مجری می‌شود.

برای نمونه، شاپرک به منظور اجرای وظیفه نظارتی خود و به منظور جلوگیری از فعالیت‌های ابزارهای پذیرش در خارج از کشور، اقدام به جریمه شرکت‌های ارائه‌دهنده پرداختی کرد که ابزارهای پذیرش متصل به سوئیچ ایشان در خارج از کشور فعال بود. نتیجه آن‌که در عمل، شاپرک بخشی از درآمد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات را به دلیل ارتکاب این تخلف پرداخت نکرد. این جریمه و پرداخت نکردن درآمد شرکت‌های متخلف در زمینه مزبور، موجب منفعت مالی مستقیم مقررگذار (شاپرک یا بانک مرکزی) شد. در صورتی که نقش شاپرک در فراهم‌سازی

1. <https://shaparak.ir/a5chl8s.html> (last visited: 2022-09-20)

زیرساختی در جلوگیری از فعالیت ابزارهای پذیرش در خارج از کشور نادیده گرفته شود، تعارض منافع بین نقش قاعده‌گذاری، نظارت و اعمال‌کننده مجازات‌بودن شاپرک در این خصوص تحقق یافته است.

مواد استنادی مربوط به صدور مجوز، اعمال نظارت، رسیدگی به تخلف و اعمال مجازات توسط بانک مرکزی و شاپرک محدود به مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت نبوده و از جمله در دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک (مصوب اداره کل نظام‌های پرداخت بانک مرکزی) و سایر مصوبات شاپرک، که به شرکت‌های متبوع از جمله شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و پرداخت یاران ابلاغ می‌شود و این شرکت‌ها مکلف به رعایت آن‌ها هستند نیز آمده است، اما به‌منظور پرهیز از تطویل بیش از حد متن، به بیان مواد مندرج در مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت، که اولین و بنیادی‌ترین مقررۀ حاکم بر صنعت پرداخت الکترونیک کارت ایران است، اکتفا شده است.

۲-۶. سهام‌داری مشترک

بانک مرکزی به غیر از موارد معدودی که جزو وظایفش است و به‌طور ذاتی از طریق شرکت یا بنگاه اقدام می‌کند و از این طریق، بازارهای مالی را کنترل می‌کند، نمی‌تواند با هدف درآمدزایی بنگاه‌داری کند. شرح وظیفه بانک مرکزی مشخص است و آن نظارت و به‌اصطلاح تنظیمگری بازار پولی و مالی است. بانک مرکزی نباید وارد فضای کسب‌وکار شود؛ زیرا بحث تضاد منافع به‌وجود می‌آید. مهم‌ترین بخشی که ممکن است از این موضوع آسیب ببیند، فضای کسب‌وکار و تداخل در کار شرکت‌های پرداخت است. به‌دلیل این‌که این شرکت‌ها با بانک مرکزی همکاری دارند. وقتی بانک مرکزی خود وارد این فضای کسب‌وکار می‌شود، یعنی با آن‌ها اشتراک منافع داشته و قطعاً در دادوستدها، تضاد منافع شکل می‌گیرد. توجیه بانک مرکزی برای حضور در فضای کسب‌وکار این است که حضورش سبب کنترل شرایط است، اما منطقی پشت این توجیه وجود ندارد. در دنیای امروز، این رویه وجود ندارد. برای مثال مسترکارت یا ویزاکارت را دولت‌ها پدید نیاورده‌اند، بلکه بانک‌ها و نهادهای خصوصی ایجاد کرده‌اند، ولی دولت‌ها برای آن‌ها قواعد نوشته و قانون تدوین کرده‌اند تا براساس آن چارچوب، بانک‌ها و نهادهای مالی دادوستد کنند. ادعای بانک مرکزی بر لزوم نظارت شاپرک بر بازار گویای این مسئله است که قانون و قواعد توانایی کنترل بازارهای مالی ایران را ندارد^۱. در بیشتر موارد، ناظران علاوه بر نهادهایی که قانون اولیه را ایجاد می‌کنند، تنظیم‌کننده‌های ثانویه نیز هستند (Grünbichler, 2003, p. 2)، اما مهم این است که اولاً این نهادها فراقانونی عمل نکنند و ثانیاً با اشخاص نظارت‌شونده، نفع مشترک نداشته نباشند.

بسیاری از بانک‌های خصوصی و دولتی در شرکت شاپرک سهام‌دارند و چند بانک از این سهام‌داران نیز از اعضای هیئت‌مدیره شاپرک هستند. همین بانک‌ها سهام‌داران عمده شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت نیز هستند؛ برای مثال بانک ملی از سهام‌داران شاپرک^۲ و هم‌زمان سهام‌دار عمده شرکت پرداخت الکترونیک سداد^۳ نیز هست. همین وضعیت، درخصوص بانک‌های پارسیان، ملت و برخی دیگر از بانک‌ها وجود دارد.

تعارض منافع جدی‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که بانک‌هایی که به‌منزله سهام‌داران شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت از درآمد و سود این شرکت‌ها منتفع می‌شوند به‌منزله سهام‌دار و یا هیئت‌مدیره شرکتی (شاپرک) هستند که هم‌زمان نقش مقررۀ‌گذاری و نظارت بر آن‌ها را دارد. درحقیقت به زبان ساده و با اغماض می‌توان گفت مالک نفع در مجری و مقررۀ‌گذار مشترک است.

1. <https://asre-eghtesad.com>(last visited: 2022/12/28)

۲. روزنامه رسمی شماره ۲۲۴۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۲

۳. روزنامه رسمی شماره ۲۲۶۵۷، مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۸

۲-۷. اتحاد قاعده‌گذار و مجری

اتحاد قاعده‌گذار و مجری موقعیتی است که در آن فرد یا سازمان، هم‌زمان، هم در جایگاه قاعده‌گذار و هم در جایگاه مجری یک حوزه مشخص قرار می‌گیرد.

تعارض منافعی که در این خصوص در فعالیت‌های شاپرک وجود دارد این است که شاپرک بابت هر تراکنش در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی مبلغی را به منزله کارمزد دریافت می‌کند. از طرفی مطابق تحلیل‌های اقتصادی، هزینه تراکنش‌های خرد بیش از نفع آن‌ها در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی است. در جامعه اقتصاد جهانی، سعی برای این است که این تراکنش‌ها را از چرخه تراکنش‌های اصلی حذف و در قالب‌هایی مانند کیف پول سازمان‌دهی کنند. در این خصوص، چنانچه شاپرک بخواهد اقدامی عملی درباره کاهش یا حذف چنین تراکنش‌هایی به عمل آورد این اقدام، با کاهش درآمد این شرکت برابر است؛ چراکه کاهش تراکنش موجب کاهش درآمد شاپرک خواهد شد. بیان این موضوع، مطلقاً به معنای تمایل نداشتن شاپرک در خودداری از انجام چنین اقدامی نیست؛ بلکه از باب وجود موقعیت تعارض منافع در چنین فرضی مطرح می‌شود.

یکی دیگر از مجراهایی که موجب تحقق تعارض منافع اتحاد قاعده‌گذار و مجری می‌شود، در فرایند کمیته حل اختلاف پیش‌بینی شده در مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت است. بند «پ» فصل پنجم مقررات ناظر بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت به کمیته داوری اختصاص یافته است. به موجب ماده ۴۷ مقررات مزبور، اختلافات و مسائل پیش‌آمده بین شاپرک و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به داوری کمیته‌ای ارجاع داده شده است که اعضای آن، مستقیماً از بانک مرکزی انتخاب می‌شوند. اعضای این کمیته داوری عبارت‌اند از: ۱. یکی از اعضای هیئت عامل بانک مرکزی به انتخاب رئیس کل بانک مرکزی؛ ۲. نماینده حوزه حقوقی بانک مرکزی؛ ۳. نماینده حوزه نظارت بانک مرکزی؛ ۴. مدیرکل نظام‌های پرداخت بانک مرکزی؛ ۵. دو عضو هیئت‌مدیره ناظر بر امور انفورماتیک و خدمات نوین بانک‌ها به انتخاب آن‌ها. همچنین در مقام اعمال‌کننده مجازات نیز مقرره مزبور این اختیار را به بانک مرکزی سپرده است تا بتواند در صورت تخلف شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت از مقررات و ضوابطی که بانک مرکزی تعیین می‌کند، اقدامات انضباطی درجه‌بندی شده را در قبال شرکت متخلف اعمال کند. نکته حائز اهمیت در خصوص اعمال حدود اختیار بانک مرکزی در اعمال مجازات این است که در شرایطی، اجازه لغو دائم مجوز و قرارداد شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و همچنین تعلیق فوری مجوز شرکت‌ها را نیز دارد.

بنابراین چنانچه بین شاپرک و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت اختلافی به وجود آید، این اختلاف باید در کمیته‌ای حل و فصل شود که اعضای آن، جزو ارکان بانک مرکزی باشند. همچنین مطابق همین مقررات، اقدامات شاپرک (که یکی از طرفین اختلاف است) اصالتاً به نمایندگی از بانک مرکزی صورت می‌پذیرد. با این وصف، به اختلاف نماینده بانک مرکزی (شاپرک) و اشخاص نظارت‌شونده در کمیته‌ای رسیدگی می‌شود که اعضایش از کارمندان بانک مرکزی هستند. بدیهی است که اعضای کمیته مزبور در تعارض منافع آشکار در این نقش‌اند و نمی‌توان قاعده مستقل بودن مرجع رسیدگی به اختلاف را، که اصلی کلی است، در اینجا مجزا دانست.

۳. تعارض منافع در طرح قانونی مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی ج.ا.ا.

اخیراً در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران با عنوان «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»^۱ فصل مجزایی با عنوان «مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی کشور» درج شده است. در خصوص این مقررات، اولاً تعارض منافع صرفاً در خصوص اشخاص حقیقی شاغل در برخی از پست‌های بانک مرکزی و اشخاصی که به نحوی وابسته به ایشان هستند با اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی، پیش‌بینی شده است و به تعارض منافع سازمانی هیچ اشاره‌ای نشده است. جالب آن‌که در همین قانون، موارد متعددی از تعارض منافع سازمانی وجود دارد که در ادامه بررسی خواهد شد؛ ثانیاً در خصوص برخی از موارد، هیچ حکمی پیش‌بینی نشده است و به صرف

1. <https://shenasname.ir/laws/45557>

اطلاع‌رسانی کفایت شده است؛ برای مثال بند ب ماده ۶۰ مقرر می‌دارد: «در صورتی که انجام امور محوله و شرکت در جلسات و رأی‌گیری‌ها به نوعی مرتبط با منافع خود فرد یا بستگان درجه یک او باشد، باید موضوع را قبلاً به صورت مکتوب به رئیس هیئت نظار اعلام نماید.» در این خصوص، سؤالاتی مطرح می‌شود: آیا در صورت وجود تعارض منافع، امور محوله نباید به شخص مزبور ارجاع شود؟ یا این که رای شخص مزبور در رأی‌گیری به حساب نمی‌آید؟ به عبارت دیگر، تأثیر اطلاع‌رسانی موضوع ماده مزبور مشخص نیست. در بند ث همین ماده نیز پیش‌بینی شده است: «در صورتی که والدین، پدر بزرگ، مادر بزرگ، همسر فرزند، فرزند فرزند، برادر یا خواهر اشخاص مذکور در صدر این ماده با یکی از «اشخاص تحت نظارت» دارای ارتباط مدیریتی یا مشاوره‌ای بوده یا سهام‌دار مؤثر آن‌ها باشند، شخص مزبور موظف است موضوع را کتباً به رئیس هیئت نظار اطلاع دهد.» حال این که تأثیر این اطلاع‌رسانی چیست مشخص نشده است.

کارمندان بخش دولتی و عمومی باید طبق مسئولیت امانت‌داری بر اساس قوانین و پاسخ‌گویی اقدام کنند. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که اقدامات مقامات دولتی را می‌توان با منافع شخصی یا وابستگی‌های شخصی منحرف کرد (Dobel, 2018, p. 7). اگرچه نفس پیش‌بینی مقررات قانونی در زمینه تعارض منافع را در شرایطی که با خلأ قانونی در صنعت پولی و بانکی مواجه‌ایم، به فال نیک می‌گیریم، اما به نظر می‌رسد با توجه به این که فصل مجزایی برای این موضوع در طرح مزبور اختصاص یافته است و با توجه به این که قانون مزبور ناظر بر شبکه بانکی کشور است، می‌توانست نه فقط جزئیات و موارد بیشتری از تعارض منافع را در نظام بانکی کشور پوشش دهد، بلکه از ایجاد تعارض منافع سازمانی جدید خودداری کند. در بخش‌های دیگری از طرح قانونی مزبور، به مواردی از تعارض منافع برمی‌خوریم که توضیح آن‌ها در ادامه خواهد آمد.

۴. تعارض نقش و منافع سازمانی بانک مرکزی

در بخش الف ماده ۴ برخی از وظایف و اختیارات بانک مرکزی به شرح زیر آمده است: «... ۲- اعمال اختیارات قانونی بانک مرکزی برای جلوگیری از بروز تخلف توسط اشخاص تحت نظارت و تنبیه اشخاص تحت نظارت متخلف ۳- تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور ۴- ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم ۵- ایجاد و توسعه بسترهای اطلاعاتی مورد نیاز برای فعالیت شرکت‌های و تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم ۱۵- تنظیم‌گری فناوری‌های نوین مالی فعال در حوزه نقل و انتقال پول و ابزار پرداخت.»

در بند ۵ بخش ب ماده ۴، که متضمن اختیارات بانک مرکزی است، اختیار دریافت کارمزد در برابر ارائه خدمات را برای بانک مرکزی پیش‌بینی کرده است.

در این ماده، بین بخش الف یعنی وظایف بانک مرکزی و بند ۵ بخش ب ماده مزبور، یعنی دریافت کارمزد در برابر ارائه خدمات، تعارض نقش و منافع سازمانی آشکاری برای بانک مرکزی به وجود می‌آید. در واقع به موجب وظیفه قانونی که در بخش الف برای بانک مرکزی پیش‌بینی شده، مکلف است اقداماتی را به عمل آورد و همچنین به موجب اختیاری که در بخش ب ماده مزبور پیش‌بینی شده است می‌تواند بابت ارائه خدماتی که جزو وظایفش است، کارمزد دریافت کند. واضح است که این موقعیت، یعنی ارائه خدمت به صورت تحمیلی به اشخاص ثالث و تعیین و دریافت مابه‌ازا برای خدمت مزبور به صورت تحمیلی از همان اشخاص، توسط یک سازمان، مصداق بارز تداخل در انجام وظیفه و نفع سازمانی است. به عبارت دیگر، بانک مرکزی هم خدمت را ارائه می‌کند و هم قیمت را تعیین می‌کند و اشخاص تحت نظارت صرفاً مکلف به تبعیت هستند.

مفاسد احتمالی چنین تعارض نقش و منافی بسیار زیاد است، از جمله آن که بانک مرکزی زیرساخت‌هایی را ایجاد و به اشخاص تحت نظارت تحمیل کند و در قبال آن، برای خود مطالبه کارمزد کند؛ در حالی که در عمل و یا از نظر اشخاص تحت نظارت این زیرساخت‌ها ضروری نباشد و صرفاً به انگیزه نفع‌بری و درآمدزایی برای بانک مرکزی به ایشان تحمیل شده باشد. همچنین تعیین میزان کارمزد از طریق شخصی که خدمتی را ارائه می‌دهد و تحمیل آن به طرف دیگر، از مصادیق واضح تعارض منافع بین نقش قاعده‌گذار و مجری است.

بند پ ماده ۵۶ طرح قانون بانک مرکزی، مشارکت در سرمایه‌های شرکت‌هایی که فعالیت‌های بانک مرکزی را پشتیبانی می‌کنند، در صورتی که منجر به تعارض منافع شود، ممنوع اعلام کرده است. تبصره این ماده نیز تشخیص تعارض منافع را با هیئت عالی دانسته و این حکم را به مشارکت‌هایی که قبل از تصویب این قانون صورت گرفته نیز تسری داده است.

به‌رغم این‌که نفس پیش‌بینی حکم مزبور ستودنی است، به‌نظر می‌رسد افزودن قید «در صورتی که منجر به تعارض منافع شود» و همچنین اعطای اختیار تشخیص این موضوع به یکی از ارکان بانک مرکزی، موجب نقض غرض اصلی شود و فایده اصلی آن را منتفی سازد. تعارض نقش و منافع بانک مرکزی در چند ماده از طرح قانونی مزبور نمود یافته است. در ادامه، ضمن بیان هر ماده، توضیحی درباره نحوه تحقق تعارض منافع در ماده مزبور داده می‌شود.

در تبصره ۲ ماده ۴ این طرح قانونی پیش‌بینی شده است: «بانک مرکزی می‌تواند بخشی از وظایف حاکمیتی خود را از طریق شرکت‌های تابعه یا وابسته به خود انجام دهد. سهام بانک مرکزی در شرکت‌های تابعه یا وابسته به آن بانک که اشخاص نظارت - به هر میزان - سهام‌دار آن‌ها هستند به‌عنوان سهام ممتاز تلقی شده و تعیین اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل و کلیه اختیارات مدیریتی شرکت‌های مزبور با بانک مرکزی است.» این مورد مصداق بارز تعارض نقش و منافع بانک مرکزی است؛ چراکه به‌صراحت پیش‌بینی شده است که بانک مرکزی می‌تواند در شرکت‌هایی که اشخاص تحت نظارت نیز سهام‌دارند سهام‌دار شود و بخشی از وظایف حاکمیتی خود را به این شرکت‌ها منتقل کند. شریک شدن شخص ناظر و شخص منظور، اگرچه در شرکتی دیگر، برخلاف فلسفه مقررگذاری و نظارت مرجعی است که نقش حاکمیتی دارد. علت این است که رابطه‌ای بر مبنای انتفاع مشترک بین طرفین در آن شرکت شکل می‌گیرد و این رابطه به‌صورت غیرارادی سایر روابط طرفین را نیز تحت الشعاع قرار می‌دهد.

در بند الف ماده ۱۹ آمده است که اشخاص تحت نظارت مکلف به تبعیت از بانک مرکزی هستند.

در حالی که مطابق همین قانون، ممکن است بانک مرکزی با این اشخاص در شرکت‌های دیگری شریک و دارای نفع مشترک باشند. این نفع مشترک به سایر روابط طرفین نیز کشیده می‌شود. حال زمانی که رابطه اصلی طرفین رابطه‌ای است که یک طرف آن ناظر و طرف دیگر منظور است، غرض اصلی از پیش‌بینی نظارت یک طرف بر دیگری نقض می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، ناظر زمانی می‌تواند وظایف نظارتی خود را به‌درستی ایفا کند که منافع وی به معنای اعم، در موضوع نظارت یا منافع شخص نظارت‌شونده دخیل نباشد. این منافع دربرگیرنده رابطه خویشاوندی یا شراکت با شخص منظور نیز هست.

تعارض نقش در رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت یا مدیران و کارکنان و سهام‌داران مؤثر آن‌ها نیز به چشم می‌خورد. برای نمونه در ماده ۲۲ قانون مزبور پیش‌بینی شده است هیئت انتظامی بدوی متشکل از سه نفر است. از این سه نفر، یک نفر قاضی است که از طریق رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس کل انتخاب می‌شود - یعنی نظر رئیس کل در انتخاب قاضی مزبور نقش اساسی دارد - و دو نفر کارشناس خبره بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید هیئت عالی.

مطابق قانون مزبور، هم رئیس کل و هم هیئت مزبور از ارکان بانک مرکزی به‌شمار می‌روند. ترکیب هیئت تجدید نظر نیز مشابه هیئت بدوی است. نکته درخور تأمل در این خصوص این است که مطابق بند پ ماده ۲۲ معاون تنظیمگری و نظارت بانک مرکزی دادستان انتظامی بانک است و مطابق بند ت ماده مزبور، آرای هیئت از طریق بانک مرکزی قابل اعتراض است. بنابراین در رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت هم شاکی بانک مرکزی است، هم اعضای هیئت با نظر ارکان بانک مرکزی تعیین می‌شوند و هم دادستان انتظامی یکی از اشخاص شاغل در بانک مرکزی است. حال با این ترکیب و وضعیت هیئت‌ها، اعضای رسیدگی‌کننده به تخلفات اشخاص تحت نظارت در تعارض کامل نقش قرار دارند؛ چراکه یکی از اطراف اختلاف ایشان را منصوب کرده است. ابهام و سؤال این است که چگونه چنین شخصی در چنین شرایطی می‌تواند برخلاف نظر سازمان منصوب‌کننده وی اقدام یا اظهار نظر کند؟ یا رأیی برخلاف خواست وی صادر کند؟ در قوانین گوناگون، از جمله قانون آیین دادرسی مدنی، وجود رابطه خویشاوندی یا رابطه خادم و مخدومی از موارد رد دادرسی است و در این موارد، دادرسی باید از رسیدگی

امتناع کند. ناامیدکننده است به جای این که قوانینی که تصویب می شوند رو به جلو حرکت کنند و نیازهای جدید را برطرف و نهادهای تازه‌ای را، که منطبق بر ویژگی‌های جامعه مدرن امروزی است، تأسیس کنند، دستاوردهای گذشته را، که حاصل زحمت بسیار علمای فقه و دکترین حقوقی بوده، از بین ببرند.

از دیگر مواردی که شائبه تعارض منافع در طرح قانونی مزبور برای بانک مرکزی پدید می‌آورد حکم مقرر در بند ۶۳ ماده ۶۳ است. مطابق این بند، بانک مرکزی مجاز به انجام فعالیت اقتصادی و تجاری صرفاً به قصد کسب سود نیست. مفهوم مخالف این ماده این است که بانک مرکزی در صورتی که صرفاً قصد سود نداشته باشد مجاز به انجام فعالیت اقتصادی و تجاری است. این مسئله برای نهادی که وجهه حاکمیتی داشته و در مقام قاعده‌گذار، مجری، ناظر و اعمال‌کننده مجازات است تعارض نقش جدی ایجاد می‌کند. ایراد بزرگ وارد بر این مقرر، مشخص نکردن محدوده این گونه فعالیت‌های اقتصادی برای بانک مرکزی است.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی تحت عنوان «مصادیق تعارض منافع؛ تعارض منافع در نظام بانکی کشور»، تعارض منافع در ارتباط بانک مرکزی با بانک‌ها و شرکت‌های مربوط به حوزه پرداخت را بررسی کرده است (درودیان، ۱۴۰۱، ص ۶). در حوزه پرداخت الکترونیک، تمرکز تهیه‌کنندگان گزارش مزبور بر تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها به واسطه سهام‌داری مشترک ایشان در برخی از شرکت‌های حوزه پرداخت الکترونیک است. در این گزارش آمده است:

«بانک مرکزی در تعقیب یکی از وظایف خود، یعنی توسعه و استواری نظام پرداخت، مبادرت به تأسیس شرکت‌هایی (در رأس آن‌ها شرکت ملی انفورماتیک) کرده است. بانک مرکزی از طریق این شرکت و شرکت‌های زیرمجموعه آن، اقدام به مدیریت حوزه پرداخت و نظارت بر آن می‌کند. گرچه سهام اصلی و مدیریتی این شرکت‌ها در اختیار بانک مرکزی است، بانک‌ها نیز در آن‌ها سهام‌دارند؛ برای مثال ... در شرکت شاپرک نیز بانک مرکزی با بانک‌های پارسیان، صادرات و ملی به طور مشترک سهام‌دار است» (درودیان، ۱۴۰۱، ص ۶).

نکته درخور نگرش این است که، برخلاف آنچه در گزارش مزبور آمده است و مبنای بررسی تعارض منافع در شبکه پرداخت الکترونیک کارتی قرار گرفته است، بانک مرکزی مستقیم سهام‌دار شرکت شاپرک نیست؛ بلکه بانک مرکزی سهام‌دار اصلی شرکت ملی انفورماتیک است و در کنار آن بانک صنعت و معدن، بانک صادرات ایران، بانک ملی ایران و پژوهشکده پولی و بانکی سهام‌داران این شرکت‌اند. از طرفی، شرکت ملی انفورماتیک سهام‌دار شرکت‌هایی همچون خدمات انفورماتیک، داده‌پردازی و سرمایه‌گذاری ایرانیان است. شرکت‌های دیگری نیز بعدها تأسیس شده‌اند که به صورت اقماری زیرمجموعه شرکت ملی انفورماتیک قرار دارند. این زیرمجموعه عبارت است از: شرکت خدمات انفورماتیک، شرکت شبکه الکترونیک پرداخت کارت (شاپرک)، شرکت مدیریت امن کاشف، شرکت فرادیس البرز و شرکت مشاوره‌ی مدیریت و فناوری رهنما (سهامی خاص)^۱.

در ادامه گزارش مزبور آمده است: «به این مورد توجه شود که شرکت داده‌ورزی سداد (از شرکت‌های بزرگ در حوزه پرداخت و زیرمجموعه بانک ملی) در گروه شرکت‌های ملی انفورماتیک قرار داشته و شرکت خدمات انفورماتیک (که ۹۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت ملی انفورماتیک است) از سهام‌داران عمده شرکت داده‌ورزی سداد است. مسئله اصلی در این میان از نظرگاه تعارض منافع، به منتفع شدن بانک مرکزی از کارمزد خدمات پرداخت الکترونیک مربوط است. «در این رابطه نیز به نظر می‌رسد منظور نگارنده گزارش مزبور برخلاف آنچه آورده است، انتفاع غیرمستقیم بانک مرکزی باشد؛ زیرا در چند سطر بعد آمده است: «شرکت خدمات انفورماتیک وابسته به بانک مرکزی به عنوان متولی هر دو سوئیچ شاپرک و شتاب برای هریک کارمزد جداگانه‌ای اخذ می‌کند و در نتیجه بانک مرکزی به عنوان سهام‌دار شرکت خدمات انفورماتیک، از این درآمد منتفع می‌شود.»

در ادامه این گزارش نتیجه‌گیری شده است: «گرچه بانک مرکزی نهادی غیرانتفاعی است، اما کارکنان و مدیران آن قادرند به طور مستقیم از سود حاصل از عملیات سالیانه بانک مرکزی برخوردار شده و آن را مبنای تخصیص پاداش قرار دهند. این وضعیت در حالی است که بانک مرکزی

1. <https://asre-eghtesad.com> (last visited: 2022/12/28)

خود تنظیمگر و قاعده‌گذار این بخش است که وظیفه تعیین کارمزد خدمات را برعهده دارد. در چنین شرایطی بانک مرکزی عملاً در جایگاه نوعی قاعده‌گذاری برای خود قرار گرفته است؛ یعنی اولاً میزان کارمزد خدمات الکترونیکی که بانک باید پردازد را تعیین می‌کند (کارمزدی که درآمد شرکت‌های وابسته به وی را شکل می‌دهد) و ثانیاً نحوه تسهیم درآمد حاصل از کارمزد بین شرکت‌های وابسته به خود و شرکت پرداخت (PSP) را هم مشخص می‌کند. فراتر از این‌ها، اصولاً شراکت و هم‌نفعی بانک مرکزی با بانک‌ها در یک زمینه خاص، ممکن است به طور کلی ارتباط نظارتی این نهاد با بانک‌ها در موارد خارج از زمینه مزبور را نیز با اختلال مواجه کند. به هر حال، هر نوع برخورد نظارتی بانک مرکزی با بانک‌ها به منزله مناقشه بین نهادهایی است که در حوزه‌هایی با هم اشتراک منافع دارند و این معنایی جز وجود تعارض منافع ندارد.»

نگارنده گزارش مزبور با بیان مطالب فوق در مقام بیان نتیجه‌ای مبنی بر وجود تعارض منافع، در خصوص تعارض منافع در اقدامات بانک مرکزی دو بخش را ذکر کرده است: ۱. انتفاع مستقیم کارمندان این بانک؛ ۲. اشتراک منافع بانک مرکزی و سایر بانک‌ها.

با توجه به این‌که فرضیاتی که در ابتدای گزارش مزبور درباره سهام‌داری مستقیم بانک مرکزی آمده نادرست و نادقیق بوده است، بالطبع نتیجه اول آن فرضیات مبنی بر نفع‌بری مستقیم کارمندان بانک مرکزی نیز به نظر نادرست می‌رسد، اما در خصوص نتیجه دوم که اشتراک منافع را با تعارض منافع مساوی دانسته است، به نظر می‌رسد این نظر خالی از ایراد نیست. اصولاً اشتراک منافع موجب هماهنگی بیشتر طرفین ذی‌نفع می‌شود، اما آنچه موجب تعارض منافع در موضوع بحث می‌شود، نقش مقررده‌گذاری و نظارتی بانک مرکزی و به تبع آن شاپرک است که در تعارض با نفع حاصل از درآمد ناشی از کارمزدهای تراکنشی است.

گفتنی است که در عمل در موارد متعددی شاپرک، برخلاف نفع اقتصادی مزبور اقداماتی را صورت داده است که در راستای نقش نظارتی وی است. از جمله این اقدامات می‌توان به تدوین مستند روش اجرایی مدیریت پذیرندگان پرخطر اشاره کرد که در اجرای آن، تعداد شایان توجهی از پذیرندگان که برخلاف قوانین و مقررات فعالیت می‌کردند، تعلیق شدند.

نتیجه‌گیری

شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک)، که به منظور سامان‌دهی نظام پرداخت الکترونیک کشور تحت نظارت بانک مرکزی ایجاد و کلیه تراکنش‌های حاصل از «ابزار پذیرش»، از طریق این شبکه نظارت و کنترل می‌شود، به طور کلی نظارت بر عملکرد فنی و اجرایی و انجام عملیات تسویه را برعهده دارد. این شرکت به فراهم آوردن زیرساخت شبکه‌ای اقدام کرد که در آن، تراکنش‌های مالی شهروندان به صورت برخط و با سرعت و امنیت بالا انجام می‌شود. ممکن است این پرسش مطرح شود که در عمل، اقدامات شاپرک به تقویت نظام پرداخت الکترونیک منجر شده و هیچ‌گاه از موقعیت تعارض منافع موجود سوءاستفاده نشده است. در این خصوص، باید متذکر شد که «حمایت از اعتماد عمومی»، به منزله یکی از مبانی نظری مدیریت تعارض منافع، مقوله‌ای چندبعدی است و با نگاه تک‌بعدی نمی‌توان با آن مواجه شد؛ بنابراین دولت‌هایی که قصد حکمرانی شایسته‌ای دارند، باید با بهره‌گیری از مؤلفه‌هایی نظیر مدیریت تعارض منافع از مسیر شفافیت، پاسخ‌گویی و رفع شبهات احتمالی در این خصوص، اعتماد میان دولت و ملت را به نحو احسن حفظ کنند.

علاوه بر این، وجود موقعیت تعارض منافع، اگرچه در زمان فعلی ممکن است منجر به بروز تعارض منافع نشده باشد، اما این مسئله با رکن دوم نظریه مدیریت تعارض منافع - حمایت از سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد - نیز در تضاد است؛ زیرا یک وضعیت استثنایی به هیچ‌وجه نمی‌تواند مبنای قانون‌گذاری قرار گیرد. همچنین بی‌توجهی به قوانین حوزه مدیریت تعارض منافع، زمینه‌ساز بروز فساد در آینده نظام بانکی کشور می‌شود.

ارائه این خدمات، اختیارات و وظایفی برای بانک مرکزی و شاپرک ایجاد می‌کند که از آن جمله می‌توان به تکلیف فراهم‌ساختن زیرساخت‌های لازم، پرداخت کارمزد، و تشخیص و اعمال جریمه اشاره کرد که این اختیارات و وظایف می‌تواند به صورت بالقوه موجب ایجاد موقعیت تعارض منافع شود. مطابق یافته‌های پژوهش، می‌توان انواع تعارض منافع را که صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در ایران در حال

حاضر به آن دچار است به چهار دسته کلی تقسیم کرد: اتحاد قاعده‌گذار و مجری؛ اتحاد ناظر و منظور؛ سهام‌داری مشترک و تعارض وظایف. در این خصوص می‌توان برای مدیریت تعارض منافع در این صنعت، متأثر کردن تفکیک قاعده‌گذار و مجری؛ تفکیک نهاد ناظر و نظارت‌شونده و اصطلاحاً قاضی و متهم؛ برطرف کردن تعارض بین درآمدها و وظایف سازمان‌ها؛ برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان و تغییر قواعد در فرایندهای کارشناس محور (امضای طلایی) را در قوانین پیش‌بینی کرد. همچنین پیشنهاد می‌شود در ادامه این کار پژوهشی، نقش دولت اعم از هیئت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر، در قاعده‌گذاری و تنظیمگری شبکه بانکی و تأثیری که قوه مجریه می‌تواند در ارائه بهتر این خدمت ایفا کند مطالعه شود. همچنین نقش شوراها، که کارویژه‌های مرتبط با موضوع دارند، مثل شورای عالی اقتصادی، شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی اداری و شورای عالی الکترونیک در ارتقای سلامت و شفافیت و به تبع آن، پاسخ‌گو کردن بانک مرکزی و شرکت شبکه پرداخت الکترونیک کارت به منزله زیرساخت مهم ارتباطی و اقتصادی موضوعی است که می‌تواند موضوع پژوهش‌های آینده قرار گیرد. در پایان، خلأ قانونی در خصوص تعارض منافع در بستر شبکه پرداخت الکترونیک و عواقب سکوت قانون‌گذار در این خصوص به منزله بزرگ‌ترین چالش در ارائه خدمات مربوطه معرفی شده و تسریع در تصویب مصوبات مرتبط با تعارض منافع در شبکه بانکی کشور و به طور خاص شبکه پرداخت کارت می‌پیشنهاد می‌شود.

منابع

- پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶-۴-۲۶). *تعارض منافع ۱. دسته بندی و مفهوم شناسی*. تهران: ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پریمی، ابوالفضل، ذاکریان، مهدی و عربیان، اصغر (۱۴۰۰). *نقض تعارض منافع در شکلگیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری*، فصل‌نامه حقوق اداری، ۹ (۲۹)، ۲۷-۵۵.
- درویدیان، حسین (۱۳۹۸). *مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی کشور*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- درویدیان، حسین (۱۴۰۱). *مصادیق تعارض منافع ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- محقق داماد، مصطفی و درویش‌زاده، محمد (۱۴۰۰ الف). *حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون «مدیریت تعارض منافع» در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)*. فصل‌نامه علمی دانشنامه‌های حقوقی، ۵ (۴)، ۱۳۰-۱۵۸.
- محقق داماد، مصطفی، و درویش‌زاده، محمد (۱۴۰۰ ب). *«تعارض منافع» بر سر مردم رنج دیده آبادان*. فصلنامه علمی دانشنامه‌های حقوقی، ۵ (۱۴)، ۷-۱۵.
- Dobel, J. P. (2018). The strategic advantage of conflict of interest laws. *Public Integrity*, 20(5), 423-426.
- Grünbichler, A., & Darlap, P. (2003). Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions. *Austrian Financial Markets Authority*. https://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/pgaf/texto_7_grunbichler_darlap.pdf
- Peters, A., & Handschin, L. (Eds.). (2012). *Conflict of interest in global, public and corporate governance*. Cambridge University Press.