

Journal of Islamic Law Research

پژوهش‌نامه حقوق اسلامی

Licensing Moratorium on Payment Service Providers
in the Iranian Legal System

Authors: Mohammad Sadegh Farahani | Mohammad Hashemi

Stable URL: <https://doi.org/10.30497/law.2026.249640.3952>

تحلیل حقوقی توقف صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت؛
واکاوی رأی هیئت تجدیدنظر شورای رقابت

نویسندگان: محمدصادق فراهانی | محمد هاشمی

پیوند دائمی: <https://doi.org/10.30497/law.2026.249640.3952>



Copyright 2026 The Author(s).

Published by *Imam Sadiq University*, Tehran, Iran.

This work is fully Open Access under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) license, allowing non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original published work is properly cited. *Islamic Law Research* strictly follows the ethical guidelines of the Committee on Publication Ethics (COPE), which all readers, authors, peer reviewers, and editors are expected to closely observe and uphold.

Licensing Moratorium on Payment Service Providers in the Iranian Legal System

Mohammad Sadegh Farahani • Postdoctoral Fellow in Technology Law, Tarbiat Modares
University, Tehran, Iran. farahani@majazi.ir

Mohammad Hashemi • LLM Student in Private Law, Faculty of Islamic Studies and Law,
Imam Sadiq University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) m.hashemi.econlaw@isu.ac.ir

Abstract

Context & Objective: The expanding role of payment service providers in the global financial ecosystem and the increasing reliance of digital transactions on their infrastructure necessitate a rigorous review of regulatory policies. Over a decade ago, the Central Bank of Iran restricted the payment market to twelve companies, effectively halting the issuance of new licenses. This policy created a static market structure, prompting a formal complaint to the Iranian Competition Council, which initially ruled the moratorium as anti-competitive. However, the Board of Appeal overturned this decision, raising fundamental questions about market regulation. The objective of this research is to evaluate the legal validity of the Central Bank of Iran's cessation of licensing for payment service providers. Specifically, the central research question investigates how this licensing moratorium and the subsequent appellate ruling are interpreted under the competition rules within the Iranian legal system.

Method & Approach: This research is conducted using a doctrinal methodology integrated with a legal-institutional analysis model. It systematically examines the legal, economic, and regulatory dimensions of the Central Bank's licensing moratorium. The study analyzes the administrative decisions and the Board of Appeal's ruling strictly within the framework of domestic competition laws, statutory anti-monopoly provisions, and the constitutional mandates governing the national market.

Findings: The analysis reveals that the Central Bank's prolonged refusal to issue new licenses constitutes a violation of statutory duties, particularly Article 7 of the Law on the Implementation of the General Policies of Article Forty-Four of



the Constitution of Iran, which expressly prohibits denying business licenses under the pretext of market saturation. Furthermore, the regulatory mandate stipulating that banking institutions must hold a minimum of fifty-one percent of the shares in any payment service provider restricts the market entry of independent firms and institutionalizes a discriminatory advantage for established credit institutions. The evaluation of the Board of Appeal's ruling demonstrates fundamental flaws. Procedurally, the board accepted the Central Bank's appeal well beyond the mandatory twenty-day statutory deadline. Substantively, the board failed to address the Central Bank's direct contravention of binding Cabinet approvals aimed at eliminating monopolies, improperly justifying the restrictive practices by citing broad prudential regulatory concerns.

Conclusion: The monopoly engineered by the Central Bank's licensing moratorium lacks valid legal justification and practically results in market obstruction, the entrenchment of existing corporate dominance, and the perpetuation of anti-competitive behavior. The Board of Appeal's decision to overturn the Competition Council's initial ruling is devoid of sufficient legal foundation. To genuinely enforce anti-monopoly legal requirements and restore healthy competition within the national payment ecosystem, it is necessary to amend the prevailing executive regulations. Specifically, the regulatory framework must be reformed to eliminate the mandatory fifty-one percent bank ownership requirement. Abolishing this structural barrier will facilitate the participation of independent investors and align the Central Bank's regulatory architecture with its statutory obligations.

Keywords: Digital Economy, Competition Law, Market, Payment Services, Central Bank of Iran.

تحلیل حقوقی توقف صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت؛ واکاوی رأی هیئت تجدیدنظر شورای رقابت

محمداصادق فراهانی • پسادکتری حقوق فناوری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
 farahani@majazi.ir
 محمد هاشمی • دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق
 علیه‌السلام، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
 m.hashemi.econlaw@isu.ac.ir

چکیده

گسترش نقش شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در زیست‌بوم مالی کشور و وابستگی روزافزون تراکنش‌های الکترونیکی به زیرساخت‌های این شرکت‌ها، بررسی سیاست‌های تنظیم‌گری در این حوزه را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است. تصمیم بانک مرکزی مبنی بر توقف صدور مجوز برای تأسیس شرکت‌های جدید، از جمله سیاست‌هایی بود که آثار مستقیم آن بر رقابت، ورود بازیگران جدید و ساختار بازار، نیازمند ارزیابی دقیق و مبتنی بر قواعد حقوق رقابت شد. اهمیت این پژوهش از آن جهت پدید آمد که خلأ تحلیل منسجم از منظر حقوق رقابت در خصوص این تصمیم، امکان تفسیر نادرست آن و شکل‌گیری رویه‌های محدودکننده را افزایش می‌داد. بر همین اساس، مسأله اصلی پژوهش چنین طرح شد که «توقف صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت از سوی بانک مرکزی، از منظر قواعد رقابت در نظام حقوقی ایران چگونه تفسیر می‌شود؟» این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی با الگوی تحلیل حقوقی نهادی انجام شد و در آن تلاش گردید ابعاد حقوقی، اقتصادی و تنظیم‌گری تصمیم مذکور بررسی و در چارچوب قوانین و مقررات حوزه رقابت تحلیل شود. یافته‌های پژوهش نشان داد که شرط تملک حداقل ۵۱ درصد از سهام شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت توسط بانک‌ها، نه تنها امکان حضور بازیگران جدید و مستقل را در بازار محدود کرده، بلکه زمینه ایجاد مزیت تبعیض‌آمیز برای مؤسسات اعتباری را فراهم آورده است. تحلیل رأی هیئت تجدیدنظر نیز حاکی شد که، علی‌رغم محرز بودن برخی مؤلفه‌های ایجاد محدودیت رقابتی، هیئت مذکور به‌طور کامل به ابعاد حقوقی و اقتصادی شرط سهامداری توجه نکرده و استدلال‌های آن از انسجام لازم برخوردار نیست. بر این اساس، نتیجه پژوهش نشان داد که اصلاح بند ۱ ماده ۱۵ ضوابط اجرایی و حذف الزام به تملک حداقل ۵۱ درصد سهام، شرط لازم برای بازگرداندن رقابت سالم در بازار پرداخت و اجرای حقیقی الزامات قانونی در حوزه منع انحصار محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی: اقتصاد دیجیتال، حقوق رقابت، بازار، خدمات پرداخت، بانک مرکزی.



مقدمه

صبح یک روز عادی است. کارمند برای رفتن به محل کار آماده می‌شود، دانشجو عجله دارد که به کلاسش برسد و مادر خانواده برای خرید روزانه به مغازه می‌رود. هرکدام از آن‌ها، در گوشه‌ای از شهر، کارت بانکی‌شان را برای خرید، پرداخت کرایه، پرداخت قبض یا انتقال وجه از طریق دستگاه کارت‌خوان یا درگاه اینترنتی به کار می‌گیرند بی‌آنکه بدانند این زنجیره پیچیده پرداخت، سال‌هاست بر بستری محدود و بسته اداره می‌شود؛ بستری که عملاً در اختیار چند شرکت خاص باقی مانده است.

اکنون بیش از یک دهه از زمانی می‌گذرد که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مجوز فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت^۱ را به ۱۲ شرکت محدود و ورود بازیگران جدید به این بازار را متوقف کرده است. از آن پس، هر کارت‌خوانی که روی پیش‌خوان فروشگاه‌ها قرار گرفته و هر درگاه پرداختی که روی وبسایت‌ها فعال شده، صرفاً از مسیر همین شرکت‌ها عبور کرده و نتیجه این سیاست، شکل‌گیری بازاری با ظاهری پررونق، اما ساختاری ایستا و کم‌رقابت بوده است.

چنین وضعیتی زمینه طرح شکایت علیه بانک مرکزی در شورای رقابت را فراهم کرد. شورای مذکور طی مصوبه جلسه ۵۴۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۸، عملکرد بانک مرکزی را مصداق رفتار ضد رقابتی و ایجاد انحصار تشخیص داد. با وجود این، هیئت تجدیدنظر به موجب رأی شماره ۱۷۴/۰۲/هـ ت مورخ ۱۴۰۲/۸/۸، تجدیدنظرخواهی بانک مرکزی را درخور پذیرش تشخیص داد و تصمیم تجدیدنظر خواسته را نقض کرد. همین دوگانگی، پرسشی بنیادین را در نظام حقوق اقتصادی ایران مطرح می‌کند و آن اینکه، توقف صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت از سوی بانک مرکزی، از منظر قواعد رقابت در نظام حقوقی ایران چگونه باید تفسیر شود؟

فرضیه پژوهش آن است که انحصار بانک مرکزی در صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت فاقد توجیه حقوقی است، این رویه به انسداد بازار و تحکیم تسلط بازیگران موجود انجامیده است و رأی هیئت تجدیدنظر در نقض رأی شورای رقابت، از پشتوانه حقوقی

1. Payment Service Provider (PSP)

کافی برخوردار نیست.

پیشینه پژوهش: در ادبیات حقوقی ایران، بخشی از پژوهش‌ها به مبانی و قلمرو حقوق رقابت پرداخته‌اند. رستمی و کمرخانی (۱۳۹۴) با رویکردی تحلیلی و تطبیقی، شمول قواعد رقابت بر اعمال دولت را بررسی کرده و تمایز میان اعمال حاکمیتی و فعالیت‌های اقتصادی را در تعیین مسئولیت رقابتی دولت مؤثر دانسته‌اند. وکیلی مقدم (۱۳۹۸) نیز با تحلیل معیارهای «ممنوعیت ذاتی» و «محدودیت متناسب و منطقی»، نشان می‌دهد که نوع معیار انتخابی در ارزیابی رفتارهای محدودکننده رقابت نقش تعیین‌کننده دارد. همچنین، باقری و فلاح‌زاده (۱۳۸۸) مبانی فلسفی و عدالت‌محور حقوق رقابت را در چهارچوب حقوق عمومی اقتصادی تبیین کرده‌اند. در مقابل، پژوهش‌هایی مانند مصطفی‌پور (۱۳۹۶)، صولتی‌فر و همکاران (۱۴۰۱) و منظور و سیدحسین‌زاده یزدی (۱۳۹۹) بر جایگاه نظارتی بانک مرکزی، ابزارهای مداخله و معماری تنظیم‌گری مالی با تأکید بر ثبات مالی تمرکز دارند. باین‌حال، تحلیل حقوقی تصمیم بانک مرکزی در توقف صدور مجوز در بازار پرداخت با قواعد حقوق رقابت، تاکنون به‌طور مشخص و موردی تحلیل نشده است؛ موضوعی که پژوهش حاضر در پی پرداختن به آن است.

ساختار مقاله به‌گونه‌ای تنظیم خواهد شد که خواننده به‌صورت تدریجی و نظام‌مند با مبانی نظری، پیشینه و سپس مسئله موردی و تحلیل آن روبه‌رو شود. براین‌اساس، در بخش نخست، مفهوم و کارکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و جایگاه حقوقی و اقتصادی آن‌ها تبیین می‌شود. بخش دوم به بررسی مفاهیم رقابت و انحصار و تعاریف حقوقی، اقتصادی و مصادیق مرتبط اختصاص دارد. در بخش سوم، پیشینه عملکرد بانک مرکزی مرتبط با موضوع ارائه می‌شود. بخش چهارم به روایت پرونده شکایت علیه بانک مرکزی و فرایند رسیدگی تا صدور رأی نهایی می‌پردازد و در بخش پنجم، رأی هیئت تجدیدنظر بر پایه قوانین و مقررات مرتبط و اصول استنباط حقوقی نقد و تحلیل می‌شود. در پایان، در بخش نتیجه‌گیری، یافته‌های تحقیق جمع‌بندی و راهکارهای اصلاحی ارائه خواهد شد.

۱. مفهوم و کارکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت

اگر از کسانی که هر روز از خدمات پرداخت دیجیتال استفاده می‌کنند، بپرسیم چه چیزی برایشان اهمیت بیشتری دارد، معمولاً به نکاتی مانند «انجام بی‌دردسر تراکنش»، «عدم تأخیر در انتقال

وجه» یا «قابل اعتماد بودن سیستم» اشاره می‌کنند، اما کمتر کسی به پشت صحنه این تجربه ساده فکر می‌کند؛ جایی که زیرساختی عظیم و پیچیده تضمین می‌کند که پول، سریع، ایمن و بدون وقفه ناخواسته جابه‌جا شود.

پشت این نظام به‌ظاهر ساده، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به‌عنوان بازیگران کلیدی صنعت پرداخت فعالیت و بخش قابل توجهی از عملیات پرداخت کشور را به‌صورت شبانه‌روزی مدیریت می‌کنند. عموم مردم این شرکت‌ها را عمدتاً با «درگاه پرداخت فروشگاه‌های آنلاین» به‌خاطر می‌آورند، اما عملکرد این شرکت‌ها محدود به این حوزه نیست و طیفی وسیع از خدمات پرداخت را دربرمی‌گیرد. هر روز که قبض آب و برق را اینترنتی پرداخت می‌کنیم، برای فرزندان شارژ تلفن همراه می‌خریم، جریمه خودرو را می‌پردازیم، کارت به کارت انجام می‌دهیم، حق بیمه را واریز می‌کنیم یا حتی در یک پوشش نیکوکاری مشارکت می‌کنیم، در واقع این شرکت‌ها هستند که زیرساخت فنی، امنیتی و عملیاتی این تراکنش‌ها را مدیریت و امکان انجام آن‌ها را فقط در چند ثانیه فراهم می‌کنند.

به بیان دیگر، این شرکت‌ها در زندگی مالی روزمره میلیون‌ها نفر حضور مستمر دارند و نقش‌آفرینی می‌کنند. آن‌ها حلقه اتصال میان استفاده‌کنندگان خدمات، پذیرندگان و شبکه بانکی‌اند؛ نقشی که بسیار فراتر از انتقال ساده پول است. مأموریت اصلی آن‌ها ایجاد تجربه‌ای یکپارچه، سریع، امن و قابل اتکا در مجموعه گسترده‌ای از خدمات پرداخت است.

براین‌اساس، اگر بخواهیم تعریفی جامع و منسجم از این شرکت‌ها ارائه کنیم، می‌توان گفت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، نهادهایی تخصصی در صنعت پرداخت هستند که با اخذ مجوز از بانک مرکزی، زیرساخت لازم برای پردازش، انتقال و امنیت تراکنش‌های الکترونیکی را میان ذی‌نفعان (بانک‌ها، پذیرندگان و کاربران) فراهم می‌سازند؛ به‌طوری‌که نقش واسطه تجاری را ایفا می‌کند.

با این توضیح روشن می‌شود که این نهادها صرفاً یک بنگاه اقتصادی نیستند، بلکه بخشی از ستون‌های حیاتی زیرساخت عمومی اقتصاد دیجیتال کشور به‌شمار می‌آیند. هر اختلال یا محدودیت در فعالیت آن‌ها به‌طور مستقیم بر جریان پرداخت کشور اثر می‌گذارد و هر تصمیم تنظیم‌گرانه درباره آن‌ها ازجمله سیاست‌های مرتبط با مجوزدهی از سوی بانک مرکزی برای ورود بازیگران جدید به این عرصه، می‌تواند ساختار رقابت در این بازار را تحت تأثیر قرار دهد.

۲. مفهوم رقابت و انحصار

اکنون که جایگاه و کارکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در نظام مالی کشور روشن شده است، برای آنکه بتوان سیاست بانک مرکزی در زمینه صدور مجوز این شرکت‌ها را از منظر قواعد حقوق رقابت به درستی ارزیابی کرد، لازم است ابتدا مفاهیم پایه‌ای «رقابت» و «انحصار» را به صورت روشن و منسجم تبیین کرد. این دو مفهوم چهارچوب تحلیلی لازم را فراهم می‌کنند تا بتوان ساختار بازار خدمات پرداخت را با دقت بررسی کرد.

رقابت در لغت به معنای تلاش کردن دو یا چند نفر برای پیشی گرفتن از یکدیگر در انجام کاری یا به دست آوردن امتیازی ذکر شده است (انوری، ۱۳۸۲، ج ۴، ص. ۳۶۵۶).

در جوامع کوچک، نظم جامعه مبتنی بر پیگیری هدف مشترک اعضای جامعه است، اما در یک جامعه بزرگ با تقسیم کار گسترده و روابط مبادله‌ای شبکه‌ای و فراگیر که هدف مشترک و مشخص جمعی وجود ندارد و هرکس در چهارچوب قواعد کلی انتزاعی، بازی خاص خود را انجام می‌دهد و به دنبال برآورده کردن خواسته‌های فردی است، رقابت به عنوان یک اسلوب شناخت و قاعده تخصیص بهینه منابع، به یک ارزش مهم و تعیین‌کننده تبدیل می‌شود (باقری و رشوند بوکانی، ۱۳۸۷، ص. ۶۱). در واقع، از دیدگاه اقتصادی، منابع به طور ایدئالی می‌تواند تحت یک رقابت کامل توزیع شود و تخصیص یابد؛ یعنی کارایی تخصیص از طریق مکانیسم رقابتی بازار به دست می‌آید (Yoon, 2004, p. 945)؛ توضیح آنکه، هرگاه بی‌نهایت بنگاه در یک بازار به فعالیت مشغول باشند و اطلاعات کامل برای تمام بنگاه‌ها و فناوری مشابهی برای همه آن‌ها فراهم باشد و ابعاد هر بنگاه در قیاس با کل بازار بسیار کوچک باشد به طوری که هیچ بنگاهی نتواند مستقلاً بر قیمت اثر بگذارد؛ یعنی قیمت برای تمام بنگاه‌ها داده شده فرض شود، در این صورت رقابت کامل در بازار حاکم است. در این حالت، قیمت به پایین‌ترین سطح خود خواهد رسید و هیچ بنگاهی سود خیلی بالا و غیرمتعارف به دست نخواهد آورد. نزدیک‌ترین مثالی که در عمل می‌توان برای این وضعیت در ایران بیان کرد، وضعیت مسافرکشی درون‌شهری است. هیچ خودرویی نمی‌تواند به تنهایی بر قیمت بازار اثر بگذارد و هر خودرو بخش ناچیزی از کل بازار را در اختیار دارد. چون سود وضعیت رقابتی نزدیک به صفر است، هیچ‌کس با مسافرکشی و حمل‌ونقل درون‌شهری ثروتمند نمی‌شود. بنگاه‌ها به گونه‌های مختلف با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. یک نوع آن، رقابت در قیمت است که اصطلاحاً به جنگ قیمتی شناخته می‌شود. در

این حالت، بنگاه‌ها می‌کوشند کالا یا خدمت تولیدی خود را با قیمت پایین‌تری عرضه کنند تا رقیب را از بازار رقابت بیرون کنند. نوع دیگر رقابت، رقابت در کیفیت است. در این حالت، بنگاه‌ها با ارائه کیفیت بهتر یا ایجاد کاربری‌ها و ویژگی‌های جدید برای یک کالا، می‌کوشند تقاضای موجود در بازار را به سمت کالای خود سوق دهند (سرزعیم، ۱۴۰۲، ج ۱، صص. ۱۶۵-۱۶۶). براین اساس، از منظر اقتصادی، رقابت وضعیتی است که در آن چندین بنگاه امکان عرضه خدمت، نوآوری، جذب مشتری و تعیین آزادانه استراتژی‌های تجاری خود را دارند. در چنین بازاری، هیچ بنگاهی قدرت آن را ندارد که قیمت، کیفیت یا مقدار خدمات را به صورت یک‌جانبه کنترل کند و مصرف‌کنندگان می‌توانند از میان ارائه‌دهندگان مختلف، بهترین گزینه را بر اساس قیمت و کیفیت انتخاب کنند. همین فشار رقابتی است که بنگاه‌ها را به سمت بهبود مستمر کیفیت، کاهش هزینه‌ها و ارائه خدمات خلاقانه سوق می‌دهد.

قانون‌گذار نیز این معنا را در بند ۱۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸، در مقام شرح معنای رقابت چنین بیان می‌کند که «وضعیتی در بازار که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند؛ به طوری که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد». این تعریف دو مؤلفه اساسی رقابت را برجسته می‌کند. اول، حفظ وضعیت رقابت در بازار به نحوی که در بازار تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمت فعالیت کنند و هیچ‌کدام نیز قدرت تعیین قیمت در بازار را نداشته باشند. دوم آنکه، شرایطی ایجاد شود که ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج آن‌ها از بازار با محدودیتی روبه‌رو نباشد (شیروی، ۱۴۰۳، ص. ۲۶۴). به بیان دیگر، هدف قانون‌گذار این است که با تنظیم رفتار ضد رقابتی بازیگران، به دنبال حفظ یا ترویج رقابت در بازار است (Taylor, 2006, p. 2). او با به‌کارگیری سازوکاری حقوقی برای سامان‌دهی رفتار فعالان، می‌کوشد ضمن صیانت از رقابت، محیطی کارآمد و مطلوب برای فعالیت بازیگران بازار ایجاد کند (Yi Man Li & Yil Lut Li, 2013, p. 7).

در نقطه مقابل رقابت، انحصار قرار دارد. انحصار در لغت به معنای مختص و منحصر بودن مالکیت، حق استفاده، امتیاز خرید و فروش و تولید به مؤسسه یا کسی آمده است (انوری، ۱۳۸۲،

ج ۱، ص. ۵۹۹).

در فرضی که بازار رقابتی کاملی وجود نداشته باشد، تحت رقابت ناقص، منابع به‌طور نامناسب تخصیص داده می‌شوند. در این حالت بسیاری از شرکت‌ها سعی خواهند کرد که قدرت انحصاری را برای کسب سود بیشتر به دست آورند (Yoon, 2004, p. 946). صرف اثرگذاری یک بنگاه بر قیمت، نشان‌دهنده انحراف از وضعیت رقابت کامل است؛ زیرا در وضعیت رقابت کامل، قیمت از بیرون بنگاه و توسط کل بازار تعیین می‌شود و اگر بنگاهی بخواهد محصول یا خدمت خود را بیش از قیمت بازار بفروشد، هیچ مشتری‌ای نخواهد داشت (سرزعیم، ۱۴۰۲، ج ۱، ص. ۱۶۶). براین اساس، از منظر اقتصادی، انحصار وضعیتی است که یک یا چند بنگاه، سهمی چنان بزرگ از عرضه یا تقاضای بازار در اختیار دارند که می‌توانند قیمت، مقدار یا کیفیت خدمت را تعیین کنند. در این شرایط، بازار انحصاری برخلاف بازار رقابتی، به شرکت‌ها اجازه می‌دهد که با قدرت انحصار، سود و منافع بیشتری کسب کنند و این انحصارطلبان، معمولاً بسیاری از هزینه‌های تولیدشان را به مصرف‌کنندگان انتقال می‌دهند. این چنین تخصیص نامناسب منابع، در یک بازار انحصاری، رفاه اجتماعی را تضعیف می‌کند و از دست دادن رفاه، عملکرد ضعیف بازار را به همراه خواهد داشت (Yoon, 2004, p. 946). علاوه بر این مورد، در وضعیت بازار انحصاری، بازیگران جدید برای ورود با موانع جدی مواجه‌اند و مصرف‌کننده عملاً گزینه‌های محدودی در اختیار دارد. هنگامی که انحصار شکل می‌گیرد، انگیزه برای بهبود کیفیت و نوآوری کاهش می‌یابد و ناکارآمدی افزایش پیدا می‌کند. از این رو بازار انحصاری با بازده پایین‌تر، قیمت‌های بالاتر و نوآوری کمتر در مقایسه با بازار رقابتی می‌تواند برای جامعه مضر باشد^۱ (Areeda & Hovenkamp, 2007, p. 8).

۱. با توجه به آثار منفی انحصار بر ساختار و کارکرد اقتصاد، این موضوع در قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است؛ به‌گونه‌ای که مقدمه قانون اساسی به‌عنوان منبع شایسته شناسایی اهداف قانون‌گذار اساسی (نیکونهاد، ۱۳۹۲، ص. ۲۰۹) که باید در تفسیر مباحث به آن توجه کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ص. ۳۰۷)، خود را تضمینگر نفی هرگونه انحصار اقتصادی معرفی می‌کند. مقدمه قانون اساسی در واقع بیان‌کننده شاخصه‌های بنیادین نظام سیاسی نوین و ارائه‌کننده گفتمانی نو از مفاهیم متعدد است که در اصول قانون اساسی بازتاب یافته است (کعبی و همکاران، ۱۳۹۳، ص. ۴). در این راستا، اصل ۴۳ که در مقام تبیین اهداف، چهارچوب‌ها و خطوط قرمز نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران است (تسخیری، ۱۳۸۵، ص. ۴۱۹)، در بند ۵ با رویکرد سلبی، برخی ممنوعیت‌های اقتصادی را تصریح می‌کند (کدخدامرادی و همکاران، ۱۴۰۳، ج ۱، ص. ۲۵۴) که از جمله آن‌ها می‌توان به منع انحصار اشاره کرد.

قانون‌گذار در بند ۱۲ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، انحصار را این‌گونه تعریف می‌کند که «وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت یا مقدار را در بازار داشته باشد یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد». این تعریف نشان می‌دهد که قانون‌گذار صرف قدرت اقتصادی را معیار انحصار نمی‌داند، بلکه هر رفتاری که مانع ورود رقبا شود، به‌تنهایی می‌تواند وضعیت انحصاری و ضد رقابتی ایجاد کند. با توجه به آنچه درباره چیستی دو واژه «رقابت» و «انحصار»، بیان شد، روشن است که تحلیل هر صنعت از منظر حقوق رقابت به‌ویژه صنعت پرداخت که به‌طور مستقیم با زیرساخت‌های حیاتی اقتصاد و حکمرانی پولی مرتبط است، بدون ارجاع به چهارچوب‌های قانونی حاکم بر منع انحصار امکان‌پذیر نیست. به بیان دیگر، درک صحیح از وضعیت موجود و ارزیابی عملکرد نهاد تنظیم‌گر این بازار زمانی معنا پیدا می‌کند که ابتدا جایگاه رقابت و منع انحصار در نظام حقوقی کشور روشن شود. از همین رو، در بخش بعد به سراغ بررسی مبانی قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی مرتبط با تسهیل رقابت و جلوگیری از انحصار می‌رویم.

۳. پیشینه موضوع

بررسی روند تاریخی سیاست بانک مرکزی در حوزه صدور مجوز برای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت نشان می‌دهد که این نهاد در عمل رویکردی مبتنی بر انسداد ورود اتخاذ کرده است. از سال ۱۳۹۱، زمانی که بانک مرکزی به‌صورت هم‌زمان برای ۱۲ شرکت مجوز فعالیت صادر کرد، تا تصویب «ضوابط اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت» در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۱۰ و ابلاغ در ۱۴۰۱/۵/۲۰ و حتی پس از بارگذاری این ضوابط در درگاه ملی مجوزها، بانک مرکزی هیچ مجوز جدیدی صادر نکرده و همچنان مسیر ورود بازیگران تازه را بسته نگه داشته است. در این مدت، درخواست‌های متقاضیان جدید نه پذیرفته و نه وارد فرایند بررسی شده‌اند؛ امری که عملاً به استمرار ساختار بسته بازار منجر شده است.

مجموعه شواهد موجود از جمله توقف طولانی‌مدت در پذیرش درخواست‌ها، عدم صدور حتی یک مجوز جدید طی بیش از یک دهه، فقدان اعلام رسمی برای بازگشایی مسیر صدور مجوز و

تثبیت موقعیت ۱۲ شرکت اولیه، نشان می‌دهد که سیاست عملی بانک مرکزی ایجاد یک محیط ورودناپذیر بوده است. این رویکرد موجب شده است که این ۱۲ شرکت به‌طور پایدار و بلامنازع کنترل تمام ظرفیت بازار پرداخت کشور را در اختیار داشته باشند و ساختار بازار به‌گونه‌ای شکل گیرد که امکان ورود رقیب جدید تقریباً از میان برود. چنین تمرکزی نه حاصل مزیت طبیعی یا رقابت بازار، بلکه نتیجه سیاست محدودکننده بانک مرکزی است.

با توجه به این وضعیت و مطابق ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رسیدگی به هرگونه رویه ضد رقابتی در صلاحیت انحصاری شورای رقابت قرار دارد. از همین رو، شکایتی علیه بانک مرکزی در این شورا مطرح شده است. در بخش بعدی مقاله، به این شکایت، فرایند رسیدگی آن و نتیجه حاصل‌شده پرداخته خواهد شد.

۴. روایت پرونده

در بخش پیشین روشن شد که سیاست صدور مجوز بانک مرکزی در حوزه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، با ایجاد محدودیت طولانی‌مدت در ورود بازیگران جدید و انحصار کامل بازار در دست ۱۲ شرکت دارای مجوز، زمینه طرح شکایت نزد شورای رقابت را فراهم ساخته است. اکنون برای ارزیابی دقیق‌تر ابعاد حقوقی این موضوع، لازم است روند رسیدگی شورا و مفاد تصمیمات صادره بررسی شود.

در همین چهارچوب، انجمن صنفی فناوری‌های نوین مالی، شکایتی را دایر بر اخلال در رقابت، ایجاد انحصار و اعمال محدودیت شدید در اعطای مجوز شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به شماره ۱۲۵۶/۰۰/۱۷ مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۴ علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مطرح کرد.

شورای رقابت پس از تشکیل دو نوبت جلسه برای رسیدگی به شکواییه، بررسی گزارش کارشناسی مرکز ملی رقابت، انجام تحقیقات تکمیلی و مطالعه مستندات و اوراق موجود در پرونده، نهایتاً در مصوبه شماره ۵۴۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۸، به این جمع‌بندی می‌رسد که بانک مرکزی مرتکب عمل مخل رقابت شده است. بر پایه این امر، شورا رأی خود را علیه بانک مرکزی صادر کرده و این نهاد را ملزم ساخته است که رویه ضد رقابتی مورد اعتراض را فوراً متوقف و از تکرار آن در آینده خودداری کند.

صدور چنین دستوری دقیقاً در چهارچوب اختیارات شورا مطابق ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی انجام شده است. این ماده مقرر می‌دارد که هرگاه شورا پس از رسیدگی لازم احراز کند که یکی از رویه‌های ضد رقابتی مذکور در مواد ۴۴ تا ۴۸ قانون اعمال شده است، می‌تواند حسب مورد، یکی از تصمیمات پیش‌بینی شده در این ماده را اتخاذ کند. شورای رقابت در این پرونده، بند ۳ ماده ۶۱ را مبنای تصمیم خود قرار داده است. این بند مقرر می‌دارد «دستور به توقف هر رویه ضد رقابتی یا عدم تکرار آن».

برابر ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تمام تصمیمات شورای رقابت ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ، قابل تجدیدنظرخواهی در هیئت تجدیدنظر است. بانک مرکزی نیز از این امکان قانونی استفاده و نسبت به رأی صادره درخواست تجدیدنظر کرده است. هیئت تجدیدنظر شورای رقابت که صلاحیت رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای شورا را داراست، پس از بررسی مستندات، دلایل و اوراق پرونده، طی رأی شماره ۱۷۴/۰۲ هـ ت مورخ ۱۴۰۲/۸/۸، تجدیدنظرخواهی بانک مرکزی را وارد تشخیص می‌دهد. بر همین اساس، هیئت مزبور ضمن نقض رأی مورد تجدیدنظر، شکایت انجمن صنفی فناوری‌های نوین مالی را غیرموجه دانست و مردود اعلام کرد.

در پایان این بخش، شایان ذکر است که رأی هیئت تجدیدنظر، به‌عنوان تصمیم نهایی مرجع رسیدگی در شورای رقابت، حاوی نکاتی است که نیازمند واکاوی دقیق‌تر است. از این‌رو در بخش بعدی مقاله، رأی هیئت تجدیدنظر و استدلال‌های آن به‌صورت نقادانه و تفصیلی بررسی خواهد

۱. «درباره تجدیدنظرخواهی بانک مرکزی نسبت به تصمیم شماره ۵۴۱ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۸ که طی آن دستور به توقف بانک مرکزی از ادامه رویه ضد رقابتی معنون در پرونده و عدم تکرار آن از طریق الزام به اصلاح ماده ۱۵ ضوابط اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت صادر یافته است، نظر به اینکه تصمیمات بانک مرکزی در حوزه فعالیت‌های پولی و بانکی و خدمات مرتبط با آن در زمره قوانین و مقررات آمره محسوب است و رأی وحدت رویه شماره ۷۹۴ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و نیز دادنامه شماره ۰۱۴۰۶ مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مفید این معناست و توجه به آثار و پیامدهای مهمی که بر این‌گونه فعالیت‌های مالی بار است، اتخاذ تدابیر احتیاطی مناسبی را ایجاب می‌نماید. لذا تجدیدنظرخواهی بانک مرکزی را درخور پذیرش تشخیص و ضمن نقض تصمیم تجدیدنظر خواسته، مستنداً به بند ۳ شق ۳ ماده ۶۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شکایت انجمن صنفی فناوری‌های نوین مالی مردود اعلام می‌شود. تصمیم صادره قطعی است».

شد.

۵. نقد و بررسی رأی هیئت تجدیدنظر

در بخش پیشین، روایت دقیق و مرحله‌به‌مرحله پرونده به تفصیل بیان شد. اکنون و بر پایه همان روایت، نوبت تحلیل انتقادی رأی هیئت تجدیدنظر است؛ رأیی که نه تنها نتیجه نهایی فرایند دادرسی را رقم زده است، بلکه از حیث مبانی حقوقی، برداشت از قانون و استدلال‌های طرح‌شده، آثار گسترده‌ای بر نظام تنظیم‌گری بازار خدمات پرداخت دارد. در ادامه، هفت نقد بنیادین و مستند در سه سطح تفسیری، شکلی و ماهوی، نسبت به رأی هیئت تجدیدنظر طرح و تحلیل می‌شود؛ نقدهایی که هریک ناظر به یکی از ابعاد اصلی اشتباه در برداشت حقوقی، نقض الزامات قانونی یا عدم توجه به اصول رقابت سالم و منع انحصار است.

۱.۱.۵. ایرادات تفسیری

در این بخش به ایراداتی پرداخته می‌شود که ناشی از تفسیر نادرست هیئت تجدیدنظر از مفاد قوانین و مقررات مرتبط است.

۱.۱.۵.۱. آمره بودن تصمیمات و الزام به رعایت قانون

هیئت تجدیدنظر استدلال کرده است که تصمیمات بانک مرکزی در حوزه فعالیت‌های پولی و بانکی و خدمات مرتبط با آن در زمره مقررات آمره قرار می‌گیرد و به‌منظور تأیید این برداشت به رأی وحدت رویه شماره ۷۹۴ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دادنامه شماره ۱۴۰۶/۱۴۰۸/۱۰ مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری استناد کرده است، اما این استدلال در مقام توجیه اقدام بانک مرکزی مبنی بر امتناع از صدور مجوز صرف‌نظر از محتوای آن اقدام، تمامیت ندارد.

درست است که تصمیمات بانک مرکزی در حوزه تنظیم‌گری بازار پول ماهیت آمره دارد و در چهارچوب صلاحیت‌های حاکمیتی این نهاد اتخاذ می‌شود، بدین معنا که در اصل، تصمیمات مزبور برای اشخاص و مؤسسات مالی لازم‌الاتباع است و حتی می‌تواند محدودکننده برخی آزادی‌های قراردادی نیز باشد، اما آمره بودن تصمیمات به معنای جواز تجاوز آن‌ها از حدود قانونی نیست. به عبارت دیگر، مقررات آمره تنها تا جایی اعتبار دارد که در حدود صلاحیت قانونی مرجع

صادرکننده باشد و با قوانین بالادستی معارض نباشد.

در موضوع مورد بحث، قانون‌گذار به صراحت برخی رفتارها را تخلف دانسته، ادامه آن را ممنوع کرده و برای جلوگیری از آن سازوکار پیش‌بینی کرده است. در چنین وضعی، هیچ تصمیم‌آمری نمی‌تواند قانون را خنثی کند یا اثر قانونی تخلف را از بین ببرد. بنابراین، استناد به آمره بودن تصمیمات بانک مرکزی برای توجیه امتناع از صدور مجوز درحالی‌که آن تصمیم با احکام صریح قانونی معارض است، از نظر حقوقی قابل پذیرش نیست.

به تعبیر دیگر، حتی اگر تصمیم بانک مرکزی در چهارچوب اختیارات تنظیم‌گری اتخاذ شده باشد، اعتبار آن مشروط به عدم مخالفت با قوانین لازم‌الاجرای کشور است و هرگاه قانون‌گذار به روشنی عملی را ممنوع اعلام کرده و ادامه آن را غیرمجاز دانسته است، دیگر نمی‌توان با استناد به آمره بودن تصمیم بانک مرکزی، برای آن تصمیم اثر قانونی قائل شد. تعارض این تصمیم با حکم صریح قانون که در ادامه همین بخش به آن استناد خواهد شد، مانع قابلیت اتکا و اجرای آن است.

۲.۱.۵. برداشت نادرست از ملاحظات احتیاطی در تنظیم‌گری

هیئت تجدیدنظر در استدلال دیگری مدعی است که با توجه به آثار و پیامدهای گسترده فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در نظام مالی کشور، اتخاذ تدابیر احتیاطی اقتضا می‌کند که بانک مرکزی از توسعه بی‌رویه این بخش جلوگیری کند و تعداد این شرکت‌ها را محدود نگه دارد. به بیان دیگر، از منظر هیئت، حساسیت این حوزه توجیه‌کننده سیاست تحدید ورود و عدم صدور مجوز برای متقاضیان جدید است.

با وجود اهمیت واقعی و انکارناپذیر این شرکت‌ها در زیرساخت مالی و پرداخت کشور، این استدلال از منظر تنظیم‌گری با اشکالات جدی مواجه است. نخست آنکه، اهمیت یک بازار یا ریسک‌های مترتب بر آن، به‌خودی‌خود مجوزی برای منع ورود بازیگران جدید نیست، بلکه در نظام‌های ناظر بر رقابت و نیز در الگوهای نوین رگولاتوری مالی، چنین حساسیتی معمولاً به افزایش قدرت نظارتی، سخت‌گیرانه‌تر شدن استانداردهای صدور مجوز و تقویت مکانیزم‌های پایش مستمر منتهی می‌شود نه به انسداد بازار یا تعطیل‌سازی رقابت. وظیفه بانک مرکزی در چنین مواردی، ارتقای کیفیت نظارت و تعیین شاخص‌های دقیق صلاحیت حرفه‌ای، سرمایه‌ای و عملیاتی

برای متقاضیان ورود است نه جلوگیری مطلق از ورود آنان.

دوم آنکه، ممانعت از ورود فعالان جدید با هدف کنترل ریسک، خود می‌تواند موجب بروز ریسک‌های بزرگ‌تر شود. محدود نگه داشتن بازار به تعداد معدودی شرکت، احتمال شکل‌گیری انحصار یا شبه‌انحصار را افزایش می‌دهد، کیفیت خدمات را کاهش می‌دهد و انگیزه نوآوری را در بازیگران موجود کم‌رنگ می‌کند. در مقابل، ورود شرکت‌های جدید می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات، کاهش هزینه‌ها، افزایش چابکی فناوری و ارتقای رقابت منجر شود؛ امری که در نهایت، به نفع مصرف‌کننده و کل نظام مالی خواهد بود.

سوم آنکه، استدلال هیئت تجدیدنظر از حیث منطقی نیز ناتمام است. اگر حساسیت یک بخش از اقتصاد ملاک منع ورود باشد، باید بسیاری از حوزه‌های کلیدی اقتصاد، از بانکداری و بیمه تا بورس و حتی انرژی به‌طور کامل بسته بماند. بدیهی است چنین برداشتی نه با اصول تنظیم‌گری مدرن سازگار است و نه با منطق رشد اقتصادی و توسعه فناوری. حساسیت بازار، دلیل تنظیم‌گری است نه دلیل انسداد بازار.

افزون‌براین، نوآوری در خدمات پرداخت به‌طور ذاتی با ورود بازیگران جدید پیوند خورده است؛ زیرا شرکت تازه‌وارد برای رقابت با بازیگران قدیمی، ناگزیر از عرضه خدمات خلاقانه‌تر و کارآمدتر است. جلوگیری از ورود، به‌معنای جلوگیری از نوآوری است و این امر خلاف جهت تحولات جهانی صنعت پرداخت و نیز مغایر با اهداف کلان سیاست‌گذاری در حوزه تحول دیجیتال است.

با توجه به مجموع این موارد، استدلال هیئت تجدیدنظر مبنی بر توجیه عدم صدور مجوز با عنوان حساسیت بازار فاقد مبنای حقوقی کافی به نظر می‌رسد.

۲.۵. ایراد شکلی: نقض مهلت قانونی تجدیدنظرخواهی

در این بخش، به ایرادی پرداخته می‌شود که ناظر بر جنبه شکلی است؛ توضیح آنکه، در مواردی قانون‌گذار به عللی، مطالبه قانونی حق را محدود به مهلت معینی کرده است؛ به‌طوری‌که اگر در آن مهلت به مراجع صالح مراجعه نشود، اصل حق ساقط می‌شود (شمس، ۱۴۰۳، ج ۱، ص. ۳۴۶). براین اساس، یکی از ایرادهای اساسی و بنیادینی که بر رأی هیئت تجدیدنظر وارد است، نقض صریح مهلت تجدیدنظرخواهی مقرر در ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

اساسی است. طبق حکم صریح این ماده، کلیه تصمیمات شورای رقابت ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع، قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر می‌باشد. بنابراین، مهلت قانونی برای طرح تجدیدنظرخواهی، مهلتی آمره، قطعی و غیرقابل تمدید است و هرگونه اقدام خارج از این بازه زمانی، ذاتاً فاقد اثر حقوقی است.

باین حال، بررسی رأی هیئت تجدیدنظر نشان می‌دهد که تاریخ وصول لایحه تجدیدنظرخواهی بانک مرکزی ۱۴۰۲/۱۲/۹ قید شده درحالی‌که رأی اولیه شورای رقابت علیه بانک مرکزی در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۸ صادر شده است. این فاصله زمانی تقریباً یک‌ساله، به‌روشنی نشان می‌دهد که بانک مرکزی تجدیدنظرخواهی را به‌طور کامل خارج از مهلت بیست‌روزه مقرر انجام داده است.

در چنین وضعیتی، مطابق قواعد مسلم آیین دادرسی اداری و نیز نص صریح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیئت تجدیدنظر اصولاً نباید وارد ماهیت شکایت می‌شد. تجدیدنظرخواهی‌ای که خارج از مهلت قانونی تقدیم شده باشد، قابلیت استماع ندارد و باید به‌صورت شکلی رد شود. قانون‌گذار نه تنها اختیار تمدید این مهلت را به مرجع رسیدگی نداده، بلکه هیچ‌گونه اثر یا اعتباری برای تجدیدنظرخواهی خارج از مهلت قائل نشده است. ازاین‌رو ورود هیئت تجدیدنظر به ماهیت شکایت و نقض رأی شورای رقابت، خلاف نص و اصول آمره دادرسی اداری و فاقد پشتوانه قانونی است.

بنابراین، رأی هیئت تجدیدنظر از حیث قابلیت رسیدگی با ایراد شکلی جدی و غیرقابل ترمیم مواجه است. بدیهی است تصمیمی که بر پایه تجدیدنظرخواهی نامعتبر و خارج از مهلت صادر شده باشد، به لحاظ حقوقی استحکام لازم را ندارد و نمی‌تواند مبنایی برای نقض رأی شورای رقابت قرار گیرد.

۳.۵. ایرادات ماهوی

در این بخش، به ایراداتی پرداخته می‌شود که ناظر بر جنبه ماهوی رأی هیئت تجدیدنظر است؛ به‌ویژه مواردی که این مرجع بدون ارزیابی تحلیلی رفتار بانک مرکزی در پرتوی احکام آمره قوانین و مقررات بالادستی، از کنار نقض تکالیف قانونی عبور و به نقض رأی شورای رقابت مبادرت کرده است.

۱.۳.۵. عدم التفات هیئت تجدیدنظر به نقض تکالیف موضوع ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

یکی دیگر از ایرادهای اساسی وارد بر رأی هیئت تجدیدنظر، بی‌توجهی این مرجع به حکم صریح ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تکالیف الزام‌آوری است که قانون‌گذار برای مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار از جمله بانک مرکزی تعیین کرده است. مطابق منطوق این ماده، هدف قانون‌گذار، تسهیل سرمایه‌گذاری و الزام نهادهای صادرکننده مجوز به ساده‌سازی شرایط و فرایند صدور مجوز و اعلام شفاف آن در درگاه ملی مجوزهاست. علاوه‌براین، تبصره ۲ همین ماده تصریح می‌کند که مرجع صدور مجوز مکلف است درخواست متقاضیان را مطابق شرایط اعلام‌شده در درگاه ملی مجوزها دریافت و بررسی کند و صراحتاً اعلام شده است که صادرکنندگان مجوز به دلیل اشباع بودن بازار، حق امتناع از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز را ندارند.

بااین‌حال، بررسی سابقه عملکرد بانک مرکزی نشان می‌دهد که این نهاد پس از صدور هم‌زمان ۱۲ مجوز در سال ۱۳۹۱، به‌مدت بیش از یک دهه هیچ درخواستی را نپذیرفته و حتی پس از تصویب ضوابط اجرایی تأسیس و نظارت بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و بارگذاری آن در درگاه ملی مجوزها در سال ۱۴۰۱ نیز عملاً از پذیرش و بررسی درخواست متقاضیان خودداری کرده است؛ وضعیتی که از منظر حقوقی می‌توان آن را مصداق امتناع غیرموجه و ایجاد محدودیت در ورود بازیگران جدید به بازار پرداخت و در تعارض با حکم مقرر در ماده ۷ و تبصره ۲ آن ارزیابی کرد.

با وجود این تعارض میان رویه بانک مرکزی و حکم آمره قانون، هیئت تجدیدنظر در رأی صادره، بدون هیچ‌گونه تحلیل یا مواجهه حقوقی با ماده ۷ قانون مذکور و بدون ارزیابی نحوه عمل بانک مرکزی در پرتوی تکالیف مقرر در آن، رأی شورای رقابت را که دقیقاً بر همین مبنای قانونی صادر شده بود، نقض کرده است. ایراد اصلی متوجه این است که هیئت مزبور در مقام مرجع تجدیدنظر، نمی‌تواند بدون سنجش انطباق رفتار مرجع صدور مجوز با الزاماتی که قانون‌گذار برای تسهیل صدور مجوز و منع امتناع به بهانه اشباع بازار پیش‌بینی کرده است، به‌سادگی از کنار این احکام عبور کند.

ازاین‌رو، رأی هیئت تجدیدنظر از حیث بی‌اعتنایی به تکالیف مقرر در ماده ۷ قانون اجرای

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تبصره ۲ آن و فقدان ارزیابی حقوقی نسبت به نحوه عمل بانک مرکزی در چهارچوب این احکام، با ایراد ماهوی جدی روبه‌روست؛ ایرادی که استحکام استدلال‌های هیئت در نقض رأی شورای رقابت را محل تردید قرار می‌دهد.

۲.۳.۵. عدم توجه به نقض جزء ۲ بند الف ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در چهارچوب ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون‌گذار رفتارهای ضد رقابتی را برشمرده است. یکی از مهم‌ترین مصادیق این رفتارها در جزء ۲ بند الف این ماده مطرح شده است که به وادار کردن اشخاص دیگر به استتکاف از معامله یا محدود کردن معاملات آن‌ها با رقبا اشاره دارد. این حکم به منظور حفظ جریان آزاد رقابت و جلوگیری از مداخلات غیرموجه در روابط تجاری وضع شده است. بانک مرکزی به عنوان نهاد تنظیم‌گر، با وضع محدودیت‌های ساختاری و ممانعت از ورود بازیگران جدید، عملاً زنجیره معاملات میان متقاضیان و بازیگران فعال مانند شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت را دچار اختلال کرده است. این اقدام نه تنها فضای ورود رقبای جدید را محدود کرده، بلکه با ایجاد مانع در مسیر تعاملات تجاری میان فعالان بازار، عملاً ماهیتی مخل رقابت پیدا کرده و با مفاد جزء ۲ بند الف ماده ۴۵ در تعارض است.

با وجود این، هیئت تجدیدنظر در رأی خود بدون آنکه این امکان انطباق میان رفتار بانک مرکزی و جزء ۲ بند الف ماده ۴۵ را بررسی و نسبت به آن اظهارنظر حقوقی کند، مبادرت به نقض رأی شورای رقابت کرده است. از این منظر، با در نظر گرفتن قابلیت انطباق رویه بانک مرکزی با حکم مذکور، رأی هیئت تجدیدنظر از حیث بی‌اعتنایی به این شائبه محدود کردن معاملات و عدم توجه کافی به معیارهای مقرر در ماده ۴۵، با ایراد ماهوی جدی روبه‌روست و استحکام آن را محل تردید قرار می‌دهد.

۳.۳.۵. نادیده‌انگاری نقض مصوبه هیئت وزیران

در ادامه نقدهای وارده بر رأی هیئت تجدیدنظر، لازم است به تعارض جدی رفتار بانک مرکزی با تصویب‌نامه شماره ۱۰۷۸۳۷/ت-۵۴۲۵۱۰ هـ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱۵ هیئت وزیران نیز اشاره شود؛

تصویب‌نامه‌ای که ناظر بر تنظیم‌گری، رقابت‌پذیری و رفع انحصار در حوزه خدمات پرداخت و فناوری‌های مالی است و تکالیف صریح و الزام‌آوری را برای بانک مرکزی تعیین کرده است.^۱ مطابق جزء ب از بند الف این تصویب‌نامه، بانک مرکزی صراحتاً موظف شده است که سازوکارهای لازم برای فراهم آوردن رفع انحصار موجود و ایجاد فضای رقابتی در خصوص فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و شرکت‌های فناوری مالی را ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ فراهم کند.^۲ این حکم، نه یک توصیه سیاستی، بلکه الزام قانونی و اجرایی است که مرجع تنظیم‌گر را به شکستن ساختار انحصاری بازار پرداخت و تسهیل ورود بازیگران جدید و مستقل ملزم می‌سازد.

با این حال، رویه عملی بانک مرکزی در سال‌های پس از صدور تصویب‌نامه، نه تنها در راستای رفع انحصار نبوده، بلکه معکوس این تکلیف عمل کرده است. عدم پذیرش درخواست متقاضیان تازه و شرط‌گذاری‌هایی نظیر الزام تملک ۵۱ درصدی سهام توسط بانک‌ها و محدود کردن ورود به گروهی خاص، عملاً به تحکیم انحصار و انسداد رقابت منجر شده و با نص صریح تکلیف مقرر که بانک مرکزی را مکلف به رفع انحصار کرده است، همخوانی ندارد. از این منظر، عملکرد بانک مرکزی به جای تحقق فضای رقابتی، به تثبیت و استمرار انحصار موجود انجامیده و مصداق عدم اجرای تکلیف قانونی هیئت وزیران است.

هیئت تجدیدنظر در رأی خود، بدون آنکه به‌طور صریح به این تعارض میان رویه بانک مرکزی و تکلیف مقرر در تصویب‌نامه هیئت وزیران پردازد یا آن را از منظر حقوقی ارزیابی کند، رفتار

۱. در خصوص الزام آور بودن مصوبات هیئت وزیران برای بانک مرکزی، لازم به ذکر است که ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، صراحتاً بانک مرکزی را «دستگاه اجرایی» می‌شمارد. بر این اساس، مصوبات هیئت وزیران طبق ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸، برای بانک مرکزی به‌عنوان یک دستگاه اجرایی لازم‌الاجراست.

۲. مطابق اصل ۳ قانون اساسی، دولت مکلف است همه امکانات خود را برای تحقق اهداف مندرج در اصل ۲ به کار گیرد. یکی از مهم‌ترین موارد مندرج در اصل ۳، «محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی» است. این حکم، سیاست ضد انحصاری را از سطح یک ملاحظه صرفاً اقتصادی فراتر برده و آن را به وظیفه‌ای حاکمیتی تبدیل می‌کند؛ به گونه‌ای که دولت موظف است نه تنها مانع ایجاد انحصار شود، بلکه به‌صورت فعالانه با هرگونه رفتار یا ساختاری که منتهی به قدرت‌گیری انحصاری شود مقابله کند. به‌طور کلی، هنگامی که در جامعه انحصار به وجود می‌آید، دولت باید برای شکستن انحصار دخالت کند (Rowley, 2009, p. 751).

بانک مرکزی را موجه تلقی و رأی شورای رقابت را نقض کرده است. ایراد اصلی این است که هیئت مزبور در مقام تجدیدنظر نمی‌توانست بدون سنجش انطباق اقدامات بانک مرکزی با الزامات تصویب‌نامه، به سادگی از کنار این احکام الزام‌آور عبور کند؛ امری که عدم توجه به آن، رأی هیئت را با ایراد حقوقی جدی مواجه می‌سازد.

بنابراین، رأی هیئت تجدیدنظر از جهت بی‌اعتنایی به مغایرت احتمالی رویه بانک مرکزی با تصویب‌نامه هیئت وزیران و فقدان تحلیل حقوقی نسبت به عدم اجرای تکلیف رفع انحصار، مورد نقد اساسی قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، مسئله محوری، چگونگی تفسیر توقف صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت از سوی بانک مرکزی از منظر قواعد رقابت در نظام حقوقی ایران بود. فرضیه طرح‌شده در مقدمه، این بود که انحصار بانک مرکزی در صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت فاقد توجیه حقوقی است و این رویه عملاً منجر به انسداد بازار، تحکیم تسلط بازیگران موجود و ارتکاب رفتاری ضد رقابتی شده و رأی هیئت تجدیدنظر در نقض رأی شورای رقابت فاقد پشتوانه حقوقی کافی است.

در بخش‌های مختلف مقاله، نخست مفهوم و کارکرد شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت تبیین و نشان داده شد که این نهادها نه صرفاً خدمت‌دهندگان تجارت الکترونیک، بلکه فراهم‌کنندگان زیرساخت گسترده و حیاتی پرداخت برای مجموعه‌ای از خدمات روزمره‌اند. سپس مفاهیم رقابت و انحصار و تعاریف مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بررسی شد تا چهارچوب مفهومی برای مسائل بعدی فراهم آید. سپس در دو بخش پیشینه موضوع و روایت پرونده، رویه بانک مرکزی در خصوص صدور مجوز شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، شکایت انجمن صنفی فناوری‌های نوین مالی نزد شورای رقابت و نهایتاً صدور رأی بدوی و تجدیدنظر شرح داده شد.

در قسمت نقد و بررسی رأی هیئت تجدیدنظر، بر اساس تحلیل‌های صورت‌گرفته، در ابتدا روشن شد که استناد هیئت تجدیدنظر به ماهیت آمره بودن تصمیمات بانک مرکزی، تا حدی قابل پذیرش است، اما در عمل نتوانسته است مرزهای قانونی را نقض‌ناپذیر سازد. دوم آنکه، ادعای

ضرورت اتخاذ تدابیر احتیاطی برای محدودسازی ورود بازیگران جدید از منظر تنظیم‌گری قابل توجیه نیست. در واقع، حساسیت حوزه پرداخت باید به تقویت نظارت و تعیین استانداردها می‌انجامد نه انسداد بازار. سوم اینکه، بررسی‌های شکلی نشان داد بانک مرکزی عملاً مهلت‌های قانونی را در زمینه وصول لایحه تجدیدنظرخواهی نادیده گرفته است. چهارم، عملکرد بانک مرکزی در امتناع طولانی مدت از پذیرش و بررسی درخواست‌ها، صریحاً با تکالیف ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعارض قرار داشته و این قصور نیز توسط هیئت تجدیدنظر مورد رسیدگی نقادانه قرار نگرفته است. پنجم، انطباق عینی این رویه‌ها با مصداق محدود کردن معاملات با رقیب در جزء ۲ بند الف ماده ۴۵ پدیدار شد؛ زیرا رفتار تنظیم‌گرانه و طراحی ضوابطی که عملاً ورود رقبا را مشکل می‌ساخت و معاملات تجاری فعالان را محدود می‌کرد، ماهیتاً مخل رقابت تشخیص داده شد. ششم، رفتار بانک مرکزی آشکارا با تصویب‌نامه شماره ۱۰۷۸۳۷/ت ۵۴۲۵۱۰ ه هیئت وزیران که این نهاد را مکلف به رفع انحصار و ایجاد فضای رقابتی در بازار خدمات پرداخت کرده بود، در تعارض بوده است. درنهایت، این مجموعه شواهد و استدلال‌ها نشان داد که نه تنها آثار رفتاری و ساختاری انحصار تقویت شده، بلکه استدلال‌های هیئت تجدیدنظر در مقام توجیه آن‌ها دارای ضعف‌های حقوقی و مستدل‌سازی ناقص بوده است.

در ارزیابی نهایی فرضیه پژوهش، تحلیل‌های انجام‌شده فرضیه اولیه را تأیید کرد؛ به‌طوری‌که نشان داده شد انحصار ناشی از توقف مجوزدهی توسط بانک مرکزی فاقد توجیه حقوقی قابل قبول بوده و به‌صورت عملی به انسداد بازار، تحکیم تسلط شرکت‌های موجود و ارتکاب رفتارهای ضد رقابتی منجر شده است. همچنین، مشخص شد که نقض رأی شورای رقابت در هیئت تجدیدنظر، پشتوانه حقوقی و تحلیلی کافی نداشته است.

پیشنهادهای

یکی از مهم‌ترین بسترهای بروز رفتار ضد رقابتی در بازار خدمات پرداخت، ساختار سهام‌داری تحمیل‌شده از سوی بانک مرکزی در «ضوابط اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت» است. مطابق بند ۱ ماده ۱۵ این مقرر، حداقل ۵۱ درصد سهام شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت باید توسط مؤسسات اعتباری و واحدهای وابسته آن‌ها تملک شود. این شرط عملاً شرکت‌های پرداخت را به زیرمجموعه وابسته به نظام بانکی تبدیل

کرده و ورود بازیگران مستقل را ناممکن ساخته است؛ امری که با فلسفه رقابت، ساختار بازار کارا و حکم قانون‌گذار در ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعارض آشکار است. در حقیقت، الزام به تملک اکثریت سهام توسط بانک‌ها موجب برای اعطای امتیاز تبعیض‌آمیز به مؤسسات اعتباری ایجاد می‌کند؛ زیرا تنها اشخاصی که توان و امکان تأسیس شرکت پرداخت را دارند، همان بانک‌ها و واحدهای تابعه آن‌ها خواهند بود. این وضعیت نه تنها رقابت بالقوه را از بین می‌برد و بازار را در اختیار گروهی محدود تثبیت می‌کند، بلکه مصداق روشن کمک و ترجیح تبعیض‌آمیز به نفع مؤسسات اعتباری است و با ممنوعیت مقرر در ماده ۵۲ قانون مذکور در تعارض قرار می‌گیرد. استمرار این قید به تبع، بانک مرکزی را در وضعیت نقض دائمی تکالیف قانونی قرار می‌دهد و آثار ضد رقابتی آن در ساختار بازار خدمات پرداخت به وضوح قابل مشاهده است.

با توجه به تحلیل‌های ارائه‌شده، رفع این انحصار شرط لازم برای پایان دادن به رویه ناقض الزامات رقابتی و انطباق عملکرد بانک مرکزی با تکالیف مقرر در قانون است. تحقق این مهم تنها با اصلاح ماده ۱۵ ضوابط اجرایی مذکور امکان‌پذیر است؛ به گونه‌ای که الزام به تملک حداقل ۵۱ درصد سهام توسط بانک‌ها حذف و امکان مشارکت سرمایه‌گذاران مستقل، شرکت‌های فناورانه و فعالان بخش خصوصی فاقد وابستگی بانکی فراهم شود.

بنابراین، پیشنهاد مشخص پژوهش حاضر آن است که بند ۱ ماده ۱۵ به گونه‌ای اصلاح شود که سهم الزامی بانک‌ها در شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت به طور معناداری کاهش یابد یا به طور کامل حذف شود. بدین معنی که بانک‌ها هم مانند سایر اشخاص حقوقی، بر اساس بند ۲ ماده مزبور، به صورت مستقیم و غیرمستقیم حداکثر بتوانند ۱۰ درصد سهام این شرکت‌ها را تملک کنند. این اصلاح، افزون‌بر رفع انحصار، سبب افزایش رقابت، ارتقای نوآوری، کاهش تعارض منافع و همسوسازی تنظیم‌گری بانک مرکزی با تکالیف قانونی در حوزه رقابت خواهد شد. چنین تغییری همسو با سیاست‌های کلان دولت در تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار نیز است و به گشایش فضای رقابتی در یکی از کلیدی‌ترین بخش‌های اقتصاد دیجیتال منجر می‌شود.^۱

۱. ممکن است مخالفان پیشنهاد حاضر استدلال کنند که الزام به تملک حداقل ۵۱ درصدی سهام شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت توسط مؤسسات اعتباری، نه از سر ایجاد انحصار، بلکه ناشی از ماهیت بانکی فعالیت این شرکت‌هاست. مستند

اصلی این دیدگاه، بند ۳-۲ ذیل ماده ۳ «مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی» مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۷ شورای پول و اعتبار است که در آن، «ارائه انواع ابزارهای پرداخت» در شمار عملیات بانکی ذکر شده است. بر اساس این برداشت، چون عملیات شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت، از جنس ابزار پرداخت تلقی شده است، این شرکت‌ها باید تحت مالکیت بانک‌ها باشند و بنابراین، تعیین سهم ۵۱ درصدی برای بانک‌ها امری موجه و منطبق با مقررات است. به بیان دیگر، مخالفان چنین ادعا می‌کنند که چون این شرکت‌ها فعالیتی با ماهیت بانکی دارند، بانک مرکزی ناگزیر از اعمال کنترل مالکیتی بانک‌ها بر آن‌هاست و مقرر فعلی کاملاً صحیح و قانونی است.

با وجود ظاهر موجه این استدلال، نقد مزبور از حیث تحلیل حقوقی مخدوش است. نخست آنکه، تعریف عملیات بانکی در ماده ۱ مقرر مذکور به روشنی نشان می‌دهد که عملیات بانکی ماهیتاً ناظر بر «دریافت سپرده و به‌کارگیری آن در قالب اعطای تسهیلات یا ایجاد اعتبار» است. بنابراین، عملیات بانکی ذاتاً فعالیتی است مبتنی بر تجهیز و تخصیص منابع و از حیث ماهوی با عملیات فناورانه و زیرساختی شرکت‌های پرداخت تفاوت بنیادین دارد. این تعریف مانع آن است که هر نوع فعالیت مرتبط با پرداخت، صرفاً با ذکر اختصاری در بندهای بعدی، ذاتاً بانکی تلقی شود. از سوی دیگر، صدر ماده ۳ تصریح می‌دارد که چنانچه هریک از فعالیت‌های مذکور در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه توسط بانک انجام شود، عملیات بانکی محسوب می‌شود. بنابراین، حتی فعالیت‌هایی که در بندهای ذیل ماده مزبور آمده‌اند، تنها در صورتی عملیات بانکی‌اند که فاعل آن بانک باشد نه اینکه به‌طور مطلق و فارغ از فاعل، عملیات بانکی محسوب شوند. نتیجه منطقی این تفسیر آن است که فعالیت‌های مذکور را باید عملیات بانکی تبعی دانست؛ یعنی صرفاً در صورت انتساب به بانک‌ها، واجد ماهیت بانکی‌اند و نه هنگامی که توسط اشخاص ثالث یا شرکت‌های مستقل انجام شوند.

با این توضیح، فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت در عمل با مفهوم عملیات بانکی فاصله قابل توجهی دارد. بدین معنی که این شرکت‌ها نه سپرده می‌پذیرند، نه تسهیلات اعطا می‌کنند و نه عملیات پرداخت را به‌مثابه عملیات بانکی ارائه می‌دهند. به عبارت دیگر، فعالیت‌های آن‌ها از حیث حقوقی نه با عنصر تجهیز منابع پیوند دارند و نه با عنصر تخصیص منابع که هسته اصلی عملیات بانکی است. افزون‌براین، در هیچ‌یک از مقررات لازم‌الاجرا، تصریحی مبنی بر اینکه خدمات پرداخت باید منحصراً توسط بانک‌ها یا شرکت‌های وابسته به آن‌ها انجام شود، وجود ندارد. نبود چنین تصریحی در کنار فقدان ویژگی ماهوی عملیات بانکی در عملکرد این شرکت‌ها، مانع آن است که ماده ۳ مقرر موصوف، مستمسکی برای توجیه کنترل مالکیتی بانک‌ها بر آن‌ها باشد.

بنابراین، استدلال مخالفان مبنی بر بانکی بودن ذاتی ارائه انواع ابزارهای پرداخت و لزوم تملک اکثریت سهام آن‌ها توسط بانک‌ها، مبتنی بر تفسیری اشتباه از مقررات و عدم توجه به ماهیت واقعی فعالیت این شرکت‌هاست. برداشت صحیح آن است که عملیات پرداخت، عملیات بانکی محسوب نمی‌شود و بند ۳-۲ ماده ۳ نیز تنها ناظر بر وضعیت اجرای عملیات توسط بانک است نه الزام به بانکی بودن فاعل. در نتیجه، چنین نقدی نمی‌تواند مانع اصلاح ماده ۱۵ شود و پیشنهاد حذف یا کاهش الزام تملک ۵۱ درصدی از منظر حقوقی همچنان موجه و قابل دفاع است.

منابع

- (۱) انصاری، مجید (۱۳۸۵). جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران. مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- (۲) انوری، حسن (۱۳۸۲). فرهنگ بزرگ سخن (جلدهای ۱ و ۴). تهران: سخن.
- (۳) باقری، محمود و رشوند بوکانی، مهدی (۱۳۸۷). حقوق رقابت و دفاع از تمامیت بازار در فقه امامیه. فصلنامه علمی پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۹ (۲)، صص. ۹۲-۵۵.
- (۴) باقری، محمود و فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۸۸). مبانی حقوق عمومی رقابت (با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۳۹ (۳)، صص. ۸۲-۶۳.
- (۵) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰). مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۷.
- (۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۱). ضوابط اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۰.
- (۷) تسخیری، محمدعلی (۱۳۸۵). در پرتوی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (محمد سپهری، مترجم). تهران: مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی (نشر اصلی ۲۰۰۵).
- (۸) رستمی، ولی و کمرخانی، ایام (۱۳۹۴). اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۵ (۳)، صص. ۴۵۱-۴۳۱.
- (۹) سرزعی، علی (۱۴۰۲). اقتصاد برای همه (جلد ۱ (تشریح مفاهیم اقتصاد کلان به زبان ساده)). تهران: ترمه.
- (۱۰) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ رهبر معظم انقلاب.
- (۱۱) شمس، عبدالله (۱۴۰۳). آیین دادرسی مدنی دوره پیشرفته (جلد ۱). تهران: دراک.
- (۱۲) شیروی، عبدالحسین (۱۴۰۳). حقوق اقتصادی. تهران: سمت (سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی).
- (۱۳) صولتی‌فر، فرهاد، عظیم‌دخت، محسن و برزگر، عبدالرضا (۱۴۰۱). وظایف و ابزارهای سیاسی بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌ها از طریق نهادهای قانونی. ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵ (۱۲)، صص. ۲۵۷۲-۲۵۸۵.
- (۱۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸.
- (۱۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی ۱۳۶۸/۵/۶ همه‌پرسی.

- ۱۶) کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳). اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی. نشریه حقوق اساسی، ۲ (۳)، صص. ۳۰۸-۳۰۲.
- ۱۷) کدخدامرادی، کمال و دیگران (۱۴۰۳). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱). تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ۱۸) کعبی، عباس، اصغری شورشانی، محمدرضا و اصل زعیم، امیرحسین (۱۳۹۳). نقش مقدمه قانون اساسی در تفسیر اصول و شناخت اهداف و رسالت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. نشریه دانش حقوق عمومی، ۳ (۱۰)، صص. ۲۰-۱.
- ۱۹) مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۶). نقش بانک مرکزی در نظارت بر بازارهای مالی. دوماهنامه مجله اقتصادی، ۱۷ (۵)، صص. ۱۹-۵.
- ۲۰) منظور، داوود و سیدحسین‌زاده یزدی، سعید (۱۳۹۹). تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری نظام مالی در ایران؛ ارزیابی مقایسه‌ای. فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی، ۱۳ (۴۳)، صص. ۱۴۹-۱۸۸.
- ۲۱) نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲). جایگاه و صلاحیت قوه مجریه در نظام حقوق اساسی ایران در پرتوی اندیشه قانون‌گذار اساسی. مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص. ۱۹۶-۲۱۶.
- ۲۲) وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۳۹۸). مطالعه تطبیقی معیارهای ارزیابی رفتار ضد رقابتی با تأکید بر حقوق ایران. دوفصلنامه حقوق خصوصی (دانشگاه تهران)، ۱۶ (۲)، صص. ۳۴۳-۳۲۳.
- ۲۳) هیئت وزیران (۱۳۹۷). تصویب‌نامه شماره ۱۰۷۸۳۷/ت ۵۴۲۵۱۰ هـ مصوب ۱۳۹۷/۸/۱۵.

- 24) Areeda, P., & Hovenkamp, H. (2007). Antitrust law. Burlington: Aspen Publisher.
- 25) Rowley, J. (2009). Superpoly: Monopoly in the twenty-first century. Management Research News, 32(8), 751-761.
- 26) Taylor, M. (2006). International competition law: A new dimension for the WTO? London: Cambridge University Press.
- 27) Yi Man Li, R., & Yi Lut Li. (2013). The role of competition law: An Asian perspective. Asian Social Science, 9(7), 47-53.
- 28) Yoon, S. (2004). Welfare losses due to monopoly: Korea's case. Journal of Policy Modeling, 26(8), 954-957.

References

- 1) Ansari, Majid (1385 SH/2006). Jāyghāh-e Siyāsāt-hā-ye Kollī dar Nezām-e Qānūngoẓārī-ye Īrān [The Position of General Policies in Iran's Legislative System]. Majmueh Maqalat-e Hamayesh-e Yeksadomin Sal-e Qanungozari [Proceedings of the Centenary Conference on Legislation]. Tehran: Majlis Research Center [in Persian].
- 2) Anvari, Hasan (1382 SH/2003). Farhang-e Bozorg-e Soxan [Sokhan Comprehensive Dictionary] (Vols. 1 & 4). Tehran: Sokhan [in Persian].
- 3) Areeda, P., & Hovenkamp, H. (2007). Antitrust law. Burlington: Aspen Publisher.
- 4) Bagheri, Mahmoud & Fallahzadeh, Ali Mohammad (1388 SH/2009). Mabānī-ye Hoqūq-e 'Omūmī-ye Reqābat (Bā Negāhī be Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān) [The Foundations of Public Competition Law (With a Look at the Constitution of the Islamic Republic of Iran)]. Motaleat-e Hoquq-e Khosusi [Private Law Studies Quarterly], 39(3), pp. 63-82 [in Persian].
- 5) Bagheri, Mahmoud & Rashvand Bukani, Mehdi (1387 SH/2008). Hoqūq-e Reqābat va Defā' az Tamāmiyat-e Bāzār dar Feqh-e Emāmīyeh [Competition Law and the Defense of Market Integrity in Imami Jurisprudence]. Pajuheshnameh Hoquq-e Eslami [Journal of Islamic Law Research], 9(2), pp. 55-92 [in Persian].
- 6) Constitution of the Islamic Republic of Iran Enacted Dec 3, 1979 with Subsequent Amendments and Additions from the Aug 28, 1989 Referendum [Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān Mošavvab-e 12/9/1358 bā Eshlāhāt va Elhāqāt-e Ba'dī 6/5/1368 Hameh-Porsī]. (1358 SH/1979). Islamic Republic of Iran [in Persian].
- 7) Executive Regulations on the Establishment, Activity and Supervision of Payment Service Provider Companies, Enacted April 30, 2022 [Žavābeṭ-e Ejrayī-ye Ta'sīs, Fa'āliyat va Nezārat bar Šerkat-hā-ye Arā'e-Dahandeh-ye Xadamāt-e Pardāxt Mošavvab-e 10/2/1401]. (1401 SH/2022). Central Bank of the Islamic Republic of Iran [in Persian].
- 8) General Policies of Article 44 of the Constitution of Iran Communicated on May 22, 2005 by the Supreme Leader [Siyāsāt-hā-ye Kollī-ye Ašl-e 44 Qānūn-e Asāsī Eblāghī-ye 1/3/1384 Rahbar-e Mo'azzam-e Enqelāb]. (1384 SH/2005). Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran [in Persian].
- 9) Kaabi, Abbas, Asghari Shourestani, Mohammad Reza & Asl Zaeim, Amir Hossein (1393 SH/2014). Naqš-e Moqaddameh-ye Qānūn-e Asāsī dar Tafsīr-e Oṣūl va Šenāxt-e Ahdāf va Resālat-hā-ye Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān [The Role of the Constitution's Preamble in Interpreting Principles and Recognizing the Objectives and Missions of the Constitution of the Islamic Republic of Iran]. Nashriyeh Danesh-e Hoquq-e Omoumi [Public Law Knowledge Journal], 3(10), pp. 1-20 [in Persian].
- 10) Kadkhodamoradi, Kamal et al. (1403 SH/2024). Maḥšā-ye Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān [Annotated Constitution of the Islamic Republic of Iran] (Vol. 1). Tehran: Guardian Council Research Institute [in Persian].

- 11) Katouzian, Nasser (1383 SH/2004). Oṣūl-e Manteqī-ye Ḥākem bar Tafsīr-e Qānūn-e Asāsī [Logical Principles Governing the Interpretation of the Constitution]. Nashriyeh Hoquq-e Asasi [Constitutional Law Journal], 2(3), pp. 302-308 [in Persian].
- 12) Law on the Implementation of the General Policies of Article Forty-Four (44) of the Constitution of Iran Enacted Jan 28, 2008 [Qānūn-e Ejrā-ye Siyāsāt-hā-ye Kolli-ye Aṣl-e Čhel va Čahārom (44)-e Qānūn-e Asāsī Moṣavvab-e 8/11/1386]. (1386 SH/2008). Iran Islamic Consultative Assembly [in Persian].
- 13) Manzour, Davoud & Seyed Hosseinzadeh Yazdi, Saeed (1399 SH/2020). Tanzīm-Garī va Moqarrarāt-Gozāri-ye Nezām-e Mālī dar Irān; Arzyābi-ye Moqāyesa-ī [Regulation and Rule-Making of the Financial System in Iran: A Comparative Assessment]. Faslnameh-ye Pajuhesh-ha-ye Pouli va Banki [Monetary and Banking Research Quarterly], 13(43), pp. 149-188 [in Persian].
- 14) Mostafapour, Manouchehr (1396 SH/2017). Naqš-e Bānk-e Markazī dar Nezārat bar Bāzār-hā-ye Mālī [The Role of the Central Bank in Supervising Financial Markets]. Majaleh Eghtesadi [Economic Journal], 17(5), pp. 5-19 [in Persian].
- 15) Nikounahad, Hamed (1392 SH/2013). Jāygāh va Ṣalāḥiyat-e Qovveh-ye Mojriyeh dar Nezām-e Hoquq-e Asāsī-ye Irān dar Partov-e Andiṣeh-ye Qānūngożār-e Asāsī [The Position and Competence of the Executive Branch in the Constitutional Law System of Iran in Light of the Constitutional Legislator's Thought]. Majmueh Maqalat-e Avvalin Hamayesh-e Melli-ye Qovveh-ye Mojriyeh dar Hoquq-e Asasi-ye Jomhuri-ye Eslami-ye Iran [Proceedings of the First National Conference on the Executive Branch in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran], pp. 196-216 [in Persian].
- 16) Regulations Governing Permitted Banking Operations, Enacted Jan 17, 2012 [Moqarrarāt-e Nāẓer bar ‘Amaliyāt-e Mojāz-e Bānkī Moṣavvab-e 27/10/1390]. (1390 SH/2012). Central Bank of the Islamic Republic of Iran [in Persian].
- 17) Resolution No. (107837/T 542510 H) Enacted Nov 6, 2018 [Taṣvībnāmeḥ-ye Šomāreh-ye (107837/T 542510 H) Moṣavvab-e 15/8/1397]. (1397 SH/2018). Council of Ministers [in Persian].
- 18) Rostami, Vali & Kamarkhani, Ayyam (1394 SH/2015). E‘māl-e Moqarrarāt-e Hoquq-e Reqābat bar A‘māl-e Ḥākemiyati va Taṣaddī-ye Dowlat [Application of Competition Law Regulations to the Sovereign and Commercial Acts of the State]. Motaleat-e Hoquq-e Khosusi [Private Law Studies Quarterly], 45(3), pp. 431-451 [in Persian].
- 19) Rowley, J. (2009). Superpoly: Monopoly in the twenty-first century. Management Research News, 32(8), 751-761.
- 20) Sarzaeim, Ali (1402 SH/2023). Eqteṣād barā-ye Hameh (Jeld-e 1: Tašrīḥ-e Mafāhim-e Eqteṣād-e Kalān be Zabān-e Sādeh) [Economics for Everyone (Vol. 1: Explaining Macroeconomic Concepts in Simple Language)]. Tehran: Termeh [in Persian].
- 21) Shams, Abdollah (1403 SH/2024). Āyīn-e Dādrasi-ye Madanī Dowreh-ye Pišrafteh [Advanced Course of Civil Procedure] (Vol. 1). Tehran: Derak [in Persian].

- Persian].
- 22) Shiravi, Abdolhossein (1403 SH/2024). Hoquq-e Eqtesādi [Economic Law]. Tehran: SAMT [in Persian].
 - 23) Soulatifar, Farhad, Azimdokht, Mohsen & Barzegar, Abdolreza (1401 SH/2022). Vazāyef va Abzār-hā-ye Siyāsī-ye Bānk-e Markazī dar Nezārat bar Bānk-hā az Ṭariq-e Nahād-hā-ye Qānūnī [The Duties and Policy Tools of the Central Bank in Supervising Banks Through Legal Institutions]. Mahnameh-ye Jameeh-Shenasi-ye Siyasi-ye Iran [Journal of Iranian Political Sociology], 5(12), pp. 2572-2585 [in Persian].
 - 24) Taskhiri, Mohammad Ali (1385 SH/2006). Dar Partov-e Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān [In the Light of the Constitution of the Islamic Republic of Iran] (Mohammad Sepehri, Trans.). Tehran: World Forum for Proximity of Islamic Schools of Thought (Original work published 2005) [in Persian].
 - 25) Taylor, M. (2006). International competition law: A new dimension for the WTO? London: Cambridge University Press.
 - 26) Vakili Moghaddam, Mohammad Hossein (1398 SH/2019). Moṭāla'eh-ye Taṭbīqī-ye Me'yār-hā-ye Arzyābī-ye Raftār-e Žedd-e Reqābatī bā Ta'kīd bar Hoquq-e Īrān [A Comparative Study of Criteria for Assessing Anti-Competitive Behavior with an Emphasis on Iranian Law]. Dofaslnameh-ye Hoquq-e Khosusi [Private Law Biannual Journal], 16(2), pp. 323-343 [in Persian].
 - 27) Yi Man Li, R., & Yi Lut Li. (2013). The role of competition law: An Asian perspective. Asian Social Science, 9(7), 47-53.
 - 28) Yoon, S. (2004). Welfare losses due to monopoly: Korea's case. Journal of Policy Modeling, 26(8), 954-957.