

اعتبارسنجی اقتصادی از منظر حقوق عمومی

علی محمد فلاحزاده^{*}، محمود ابراهیمی^{**}، سجاد افشار^{***}

۱. (نویسنده‌ی مسئول) استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مدرس دانشگاه مازندران
۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۰۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۵/۳۱)

چکیده

یکی از عرصه‌های اعمال حاکمیت و مدیریت دولت عرصه اقتصادی است. لازمه مدیریت در این عرصه در اختیار داشتن و استفاده از اطلاعات اقتصادی شهر و ندان است که در فرآیند اعتبارسنجی صورت می‌پذیرد. از طرف دیگر، اطلاعات اقتصادی افراد در زمرة حریم خصوصی است که بدون مجوز قانونی دسترسی، استفاده و ارایه آن‌ها مغایر اصول حقوقی و قانون اساسی می‌باشد. تبیین ابعاد حقوقی اعتبارسنجی، امکان تأسیس نهاد اعتبارسنجی، صلاحیت‌ها و اختیارات آن، نحوه ارایه اطلاعات و مشروعیت آن‌ها مهم ترین مسائل این موضوع می‌باشد. یافته‌های این نوشتار نشان می‌دهد که بنا بر اصل قانونی بودن امور عمومی و لزوم رعایت حریم خصوصی افراد، تنها قانون می‌تواند مجوز تاسیس، تعیین ماهیت و صلاحیت نهاد اعتبارسنجی را مشخص کند، بهترین ساختار نیز قالب «موسسه دولتی» است. علاوه بر قانون، رضایت اشخاص حقیقی و حقوقی به ارایه اطلاعات می‌تواند مبنای مشروعیت اعتبارسنجی اقتصادی و الزام به ارایه گواهی اعتبارسنجی باشد.

کلیدواژگان: اعتبارسنجی، اطلاعات اقتصادی، موسسه دولتی، حریم خصوصی

* Email: amfallahzadeh@atu.ac.ir

** Email: mahmooddebrahimi@ut.ac.ir

*** Email: sd_afshar@yahoo.com

مقدمه و طرح مسئله

استحکام و اعتبار هر نظام حقوقی و اقتصادی به ثبات قراردادها و معاملات آن بستگی دارد. اشخاص به طور معمول پیش از انجام معامله در حد نسبتاً اطمینان‌آوری از صحبت شرایط عمومی قرارداد و همین‌طور هویت و وضعیت طرف مقابل اطلاع پیدا کرده و بر همین اساس اقدام به انعقاد معامله و قرارداد می‌نمایند. اصل صحبت عقود و قراردادها در فقه و حقوق خصوصی ایران نیز بر مبنای همین غلبه عرفی مورد تأیید قرار گرفته است. به عبارت دیگر، اطلاع از وضعیت مالی و سوابق اقتصادی طرف مقابل اهمیت خاصی در انعقاد یا عدم انعقاد معامله دارد. روشن است که در وهله اول هیچ‌کس علاقه‌مند به معامله با فردی که دارای چند چک برگشتی بوده و یا به عنوان بدھکار شناخته می‌شود، نخواهد بود. این قاعده به طریق اولی برای بانک‌هایی که قصد اعطای وام و تسهیلات به فرد مذکور را دارند، دستگاه‌های دولتی که فرد، متقاضی دریافت پروژه‌ای از آن‌هاست و شرکت‌ها و مؤسسات بزرگ که معاملات کلان اقتصادی انجام می‌دهند، صادق است. بنابراین، نیاز جدی و مهمی برای آگاهی فعالان حوزه اقتصادی از سوابق و وضعیت اقتصادی دیگران به منظور برقراری یا عدم برقراری روابط اقتصادی با آنها وجود دارد و این امر از اهمیت بالایی برخوردار است. می‌توان راههای بالقوه‌ای برای رفع این نیاز پیش‌بینی نمود. یکی از این راهها که در بسیاری از نظام‌های اقتصادی و حقوقی دنیا پیش‌بینی شده و رواج بسیاری یافته است، استفاده از « مؤسسات اعتبارسنجی »^۱ می‌باشد. منظور از اعتبارسنجی، ارزیابی و سنجش درجه اعتبار و ملائت مالی و همین‌طور خوش حسابی اشخاص حقیقی و حقوقی است که از بررسی اطلاعات مالی بانکی، بیمه‌ای، مالیاتی، گمرکی و ... دریافت شده از مراجع ذی‌صلاح، حاصل می‌شود. این اطلاعات اقتصادی نشان‌دهنده میزان اعتبار مالی افراد جهت ادامه فعالیت‌های اقتصادی است. به دیگر سخن، با ملاحظه سوابق اقتصادی و خوش حسابی افراد، می‌توان رفتار آینده اقتصادی آنان را پیش‌بینی نمود و بر این اساس، نسبت به برقراری یا عدم برقراری رابطه اقتصادی با آن‌ها یا حوزه وسعت این روابط تصمیم‌گیری نمود.

بر همین اساس، به طور معمول در منابع علوم اقتصادی و مالی، اصل « اطلاعات نامتقارن »^۲ را به عنوان مبنای نظری برای تحقق اعتبارسنجی معرفی می‌کنند. این نظریه که در سال ۲۰۰۱ میلادی

۱-Credit Scoring

۲- Asymmetric Information Theory

برای ارایه کنندگان خود، جایزه نوبل به همراه داشته به طور خلاصه عبارت از آن است که همواره در یک رابطه اقتصادی میان طرفین یک نابرابری در اطلاعات مربوط به معامله وجود داشته و همین امر منجر به افزایش احتمال ریسک و تغییر در ارزش مورد معامله می‌گردد. به عنوان مثال، فروشنده اتومبیل دست دوم همواره از خریدار، اطلاعات بیشتری نسبت به کیفیت مورد معامله دارد یا در بیمه عمر، بیمه گذار در بسیاری از موارد به دلیل مشکلات جسمی که بیمه گر از آن بی خبر است، اقدام به عقد قرارداد و پرداخت حق بیمه می‌کند. این امور، در عمل موجب تغییر در قیمت یا انگیزه هریک از طرفین نسبت به معامله می‌شود یا در مثال بیمه عمر، موجب می‌شود شرکت بیمه حق بیمه را طوری تعیین نماید تا در هر صورت، از وقوع ضررهای احتمالی احتراز شود (جلیلی، ۱۳۸۷، ص ۳۱ و ۲۳). Hubbard, ۲۰۰۹, p ۲-۳.

این نظریه مسائل فراوانی در بازار و علم اقتصاد را توضیح می‌دهد، از جمله رفتار دو طرف یک رابطه اقتصادی که بالطبع، یکی نسبت به دیگری اطلاعات بیشتری درخصوص موضوع معامله دارد. همین‌طور، نحوه قیمت‌گذاری که تابعی از ریسک‌هایی است که به ویژه، طرف دارنده اطلاعات کمتر به منظور پیش‌گیری از وقوع زیان صورت می‌دهد.

در یک رابطه اقتصادی دوطرفه همیشه عدم تقارن وجود دارد و هر چه معامله کلان‌تر باشد، این امر منجر به ریسک بیشتر خواهد شد. از این رو فعالان اقتصادی در پی کاستن این ریسک از طریق کاهش اطلاعات نامتقارن بر می‌آیند. عملیات اعتبارسنجی یکی از بهترین راههای تحقق این امر است. در این حالت، طرفین قرارداد از یکدیگر می‌خواهند تا با ارایه وضعیت اعتباری، مجهولات در باب وضعیت مالی و سوابق اعتباری خود را کاهش دهند. شرکت‌ها و مؤسسات اعتباری نیز برای پوشش دادن به این نیاز بازار پا به عرصه وجود می‌گذارند. بنابراین، روشن می‌شود که در سطح کلان، عملیات اعتبارسنجی نه تنها امنیت و استحکام معاملات را فراهم می‌آورد، بلکه با کاهش ریسک ناشی از عدم تقارن اطلاعات در میان فعالان اقتصادی – که ذاتاً در برخورد با کنش‌گران جدید و ناشناخته محتاط برخورد می‌کنند – در گسترش تعداد و رقم جا به جاشده در معاملات مؤثر بوده و از این طریق، در رونق اقتصادی جامعه نقش جدی ایفا می‌کند.

بدیهی است که هرچه اعتبار و معروفیت طرفین در بازار بیشتر باشد، عدم تقارن و در نتیجه، نیاز به ارایه اطلاعات اعتباری کمتر خواهد بود. از همین روست که به عنوان مثال، در قراردادهای میان بانک و مشتری، این تنها مشتری است که باید سوابق خود را به بانک ارایه نماید و نه، بالعکس.

اعتبارسنجدی امروزه از ضرورت‌های نظام اقتصادی محسوب می‌شود، تا آن‌جا که بانک جهانی به تاسیس چنین مرکزی در زیرمجموعه خود اقدام کرده و این امر را به کشورهای عضو توصیه می‌کند (Thomas et al, ۲۰۰۴, p۴۱). در عمل نیز اعتبارسنجدی در کشورهای پیشرفته از اهمیت بسیاری برخوردار بوده و در جوامع گوناگون با دامنه‌ها و روش‌های متفاوت اجرا می‌شود. به عنوان مثال در آمریکا، ضمن رعایت حریم خصوصی افراد در حفظ اسرار مالی و میزان دارایی آنان، میزان اعتبار مالی اشخاص با تعیین رتبه اعتباری مشخص می‌شود (Mays, ۱۹۹۵, p۳۳). از نتایج این رتبه‌بندی نیز این است که هر شخص، مناسب با درجه اعتباری اش اهلیت انجام فعالیت‌های اقتصادی را خواهد داشت. در واقع، از وضعیت اعتباری اشخاص دو نوع اطلاعات تحصیل می‌شود. نخست، گزارش اعتباری^۱ که اجمالاً سابقه اقتصادی شخص نظری بدھی بانکی و خوش‌حسابی وضعیت مالیاتی را قید می‌کند و دوم رتبه اعتباری^۲ که عددی مبنی بر گزارش اعتباری بوده و درجه اهلیت اقتصادی شخص را تعیین می‌کند (Thomas et al, ۲۰۰۲, p۱۰۳). در اروپا نیز اکثر کشورها از مراکر اعتبارسنجدی خاص خود برخوردار بوده^۳ و بر اساس قوانین و مقررات هر کشور و مقررات اتحادیه اروپا به ارایه خدمات اعتبارسنجدی و تهیه گزارش‌های مربوطه می‌پردازد. (شکوهی، ۱۳۹۲، ص ۲۹-۳۰) همچنین موسساتی از قبیل موسسه تحقیقات اعتباری اروپایی^۴ و مجمع ارایه‌کنندگان اطلاعات اعتباری مصرفي^۵ موسساتی با ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی هستند که در تمام اروپا به مطالعات بانکی و اعتباری و ارایه خدمات اعتبارسنجدی می‌پردازند و از اعتبار خاصی در نظام اقتصادی اروپا برخوردارند. اتحادیه اروپا نیز در کنار وضع

۱- Credit Report

۲- Credit Score

۳- به عنوان مثال می‌توان به سه مرکز Experian Ltd و Equifax Ltd و Callcredit Ltd در انگلستان، دو Experian Bureau و SCHUFA Holding AG در آلمان، مرکز CEGCreditreform Consumer GmbH در اسپانیا و مرکز Stichting Bureau KreditRegistratie S.A. در هلند اشاره کرد.

۴- European Credit Research Institute

۵- The Association of Consumer Credit Information Suppliers

قوانین و مقرراتی که کشورها را مخیر به ایجاد چنین مراکری نموده است، قصد ایجاد موسسه اعتبارسنجی در زیرمجموعه خود را دارد (Boelhouwer et al, ۲۰۰۵, p37).

اعتبارسنجی فواید و کاربردهای بسیاری دارد. از جمله آن‌ها ایجاد شفافیت اقتصادی در جامعه و نیز امنیت بیشتر برای دولت از یک سو و برای بانک‌ها و اشخاص فعال در عرصه اقتصادی از سوی دیگر است. در واقع، یکی از ثمرات این امر در اخذ وام‌های بانکی و یا انجام معاملات دولتی مشخص می‌شود و بانک‌ها و اشخاص حقوقی حقوق عمومی مناسب با اعتبار اشخاص با آنها وارد معاملات اقتصادی و عقد قرارداد می‌شوند. همچنین امنیت معاملات اشخاص حقوق خصوصی نیز ارتقا می‌یابد. به عبارت دیگر، اعتبارسنجی هم برای مؤسسه اعطای‌کننده اعتبار و هم برای فردی که عملیات اعتبارسنجی در مورد او صورت می‌گیرد، دارای منافع است. مؤسسه دریافت‌کننده اطلاعات اعتباری، می‌تواند ریسک اعطای اعتبار خود را کاهش داده و خدمات خود را تخصصی‌تر و آگاهانه‌تر ارایه دهد. افراد نیز قادر خواهند بود با توجه به شناخته‌شدن بهتر جایگاه اعتباری خود، خدمات مناسب‌تری از مؤسسات دریافت کرده و همین‌طور با افزایش اطلاعات شخصی از وضعیت اعتباری خود، توان مدیریت بهتری در آینده نسبت به وضعیت خود پیدا کنند (جلیلی، ۱۳۸۷، ص ۱۳). از همین سخن معلوم می‌شود که در میان کاربردهای اعتبارسنجی، مهم‌ترین کاربرد در بحث اعطای وام و اعتبار به اشخاص حقیقی و حقوقی است.

در نظام حقوقی ایران به این موضوع توجه درخوری نشده و تا پیش از تصویب ماده ۵ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶ و آینین‌نامه آن، اقدام جدی در این راستا صورت نگرفته بود. در حال حاضر که با تصویب این اسناد قانونی و توجه بیش‌تر فعالان حوزه اقتصاد، امر اعتبارسنجی در حال رونق بوده و سامانه ملی و شرکت‌های اعتبارسنجی نیز پا به عرصه وجود گذاشده‌اند، بررسی بعضی از ابعاد حقوقی این امر ضروری به نظر می‌رسد؛ از جمله باید مشخص شود با توجه به ماهیت اعتبارسنجی و دسترسی به اطلاعات اقتصادی اشخاص که ممکن است جزء امور شخصی و محروم‌انه آن‌ها باشد، انجام عملیات اعتبارسنجی در زمرة امور حاکمیتی و مشمول مدیریت دولت می‌باشد یا امکان واگذاری آن به بخش خصوصی همراه با نظارت دولت بر آن وجود دارد و یا این که بخش خصوصی می‌تواند راساً و بدون دخالت و نظارت دولت این امر

را بر عهده بگیرد. آیا مراجع دارای منابع اطلاعاتی مورد استفاده در عملیات اعتبارسنجی می‌توانند اطلاعات آنان را در اختیار نهاد اعتبارسنجی قرار دهند؟ در صورت مثبت بودن پاسخ به این سوال، ماهیت حقوقی نهاد دریافت کننده این اطلاعات چگونه باید باشد؟ در این بررسی، باید مراحل گوناگون از قبیل تاسیس نهاد، حدود صلاحیت‌ها و اختیارات آن، منابع اطلاعاتی، انحصار دسترسی به اطلاعات و ارایه خدمات اعتبارسنجی، میزان اطلاعات مورد دسترسی و نیز امکان و میزان ارایه اطلاعات موجود توسط این نهاد به خود شخص و یا دیگران از جمله بانک‌ها یا طرف قراردادهای تجاری، مورد بررسی قرار گیرد. همچنین این مسئله نیز قابل توجه است که آیا می‌توان ارایه برخی خدمات مالی و اقتصادی به افراد را به تهیه گواهی اعتباری منوط نمود؟

بر این اساس در این مقاله به بررسی توجیهات و موانع حقوقی تاسیس نهاد اعتبارسنجی در جمهوری اسلامی ایران و نیز بررسی حدود صلاحیت آن پرداخته می‌شود. در پژوهش پیش‌رو، به بررسی امکان‌سنجی تاسیس نهاد اعتبارسنجی، صلاحیت‌ها و اختیارات نهاد اعتبارسنجی در نحوه جمع‌آوری اطلاعات، نوع و میزان اطلاعات قابل دسترس و امکان ارایه اطلاعات به خود شخص و سایرین پرداخته شده است. (گفتار اول و دوم) همچنین در گفتار سوم الزام به ارایه گزارش و گواهی اعتبارسنجی در دریافت تسهیلات و در معاملات و فعالیت‌های اقتصادی بررسی می‌شود.

۱. امکان تاسیس نهاد اعتبارسنجی

انجام عملیات اعتبارسنجی مستلزم دسترسی به اطلاعات اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی است؛ اطلاعاتی که می‌تواند شامل اطلاعات بانکی، بیمه‌ای، مالیاتی، گمرکی و معاملات دولتی آن‌ها باشد. طبیعی است که این اطلاعات براساس نوع و میزان فعالیت‌های اقتصادی اشخاص به طور جداگانه در اختیار نهادهای مختلفی قرار دارند و سامانه اعتبارسنجی در پی تجمعی اطلاعات در یک مجموعه واحد است. امکان تأسیس، مطلوبیت و ماهیت این مجموعه و سامانه اطلاعاتی در درجه اول موضوع واکاوی حقوقی قرار می‌گیرد، به خصوص با توجه به این نکته که علی‌الاصول این اطلاعات در شمار اطلاعات شخصی و محترمانه افراد است و با حقوق و آزادی‌های آن‌ها در ارتباط می‌باشد.

در کشور ما بانک مرکزی که به سیاست‌گذاری و نظارت در امور بانکی کشور می‌پردازد، قابلیت دسترسی به تمام اطلاعات بانکی اشخاص در بانک‌های دولتی و خصوصی را دارد.^۱ یمه مرکزی نیز نقش مشابهی را در صنعت یمه کشور ایفا می‌کند و به اطلاعات یمه‌ای اشخاص دسترسی دارد.^۲ سازمان امور مالیاتی نیز که زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی است، متصدی رسیدگی به امور مالیاتی اشخاص است و اطلاعات مالیاتی آن‌ها را در اختیار دارد. همچنین گمرک جمهوری اسلامی ایران به مدیریت صادرات و واردات کالا از مبادی ورودی و خروجی کشور می‌پردازد و اطلاعات گمرکی اشخاص را جمع‌آوری می‌کند. اطلاعات مربوط به بخش عمده‌ای از اموال غیرمنقول و متنقول افراد در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موجود است. معاملات دولتی نیز دارای ترتیبات خاص خود هستند که ترتیب و نحوه انعقاد و حسابرسی آن‌ها در قوانین متعددی از جمله قانون محاسبات عمومی و قانون برگزاری مناقصات مشخص شده و اطلاعات این معاملات در دستگاه‌های دولتی مربوطه و نهادهای نظارتی ثبت می‌شود. همین طور به موجب قانون محاسبات عمومی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول اعمال نظارت مالی بر معاملات دستگاه دولتی است.^۳ به علاوه به موجب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پایگاه اطلاعات قراردادهای دولتی باید توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریس جمهور (سازمان برنامه و بودجه کشور) تاسیس شده و اطلاعات مربوط به معاملات دولتی متوسط و بالاتر در این پایگاه قرار گیرد.^۴

۱- مواد ۱۰ الی ۱۵ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی.

۲- مواد ۱ الی ۵ قانون تاسیس یمه مرکزی ایران و یمه گردی مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی.

۳- ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی: «اعمال نظارت مالی بر مخارج وزرتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انتباخ پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است».

۴- بند ب ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰: «من قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمائم آنها و

نظام اعتبارسنجی مستلزم گردد هم آوردن این اطلاعات و برخی اطلاعات دیگر از قبیل اطلاعات قضایی مرتبط با دعاوی مالی در یک پایگاه واحد است. اما آیا مجوز قانونی برای چنین تجمعی وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، نوع اطلاعات و ماهیت نهادی که صلاحیت در اختیار داشتن و تجمعی این اطلاعات را دارد، چیست؟

ماده پنجم قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶/۴/۵» دولت را ملزم به تاسیس بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان نموده است. لذا پاسخ به پرسش اول مثبت می‌باشد، اما در باب نوع اطلاعات مورد نیاز در اعتبارسنجی، باید در درجه اول مرجع تامین آن‌ها را مورد بررسی قرار داد.

بند پ ماده اول آیین‌نامه «نظام سنجش اعتبار» که در راستای عملیاتی نمودن اعتبارسنجی و در اجرای مواد ۵ و ۸ قانون فوق‌الذکر در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده، تامین‌کنندگان اطلاعات پایگاه اعتبارسنجی را مؤسسه‌ای می‌داند که به دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص می‌توانند اطلاعات مورد نیاز سامانه اعتبارسنجی را تامین کنند، مانند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات اعتباری، مؤسسات مجاز فعال در بازار غیرمشکل پولی، سازمان امور مالیاتی کشور، مراجع صالح قضایی، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت احوال کشور، شرکت‌های تأمین سرمایه، مؤسسات رتبه‌بندی، سازمان بورس اوراق بهادار و شرکت‌های بیمه.

به موجب ماده ۵ همین آیین‌نامه، فهرست اطلاعاتی که مراجع تامین کننده و اشخاص در اختیار سامانه قرار می‌دهند، باید به تصویب شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور (رییس سازمان برنامه و بودجه کشور) یا نمایندگان آنان برسد.

هر گونه الحق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداختها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است حداقل ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرائی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادها را تهیه کند و به تصویب هیأت وزیران برساند و ظرف یکسال پایگاه اطلاعات قراردادها را ایجاد نماید.»

روشن است با توجه به ماهیت عملیات اعتبارسنجی -که ناظر به فعالیت‌های اقتصادی اشخاص است- اطلاعاتی که از نهادهای مذکور دریافت می‌گردد، صرفاً دارای صبغه اقتصادی بوده و در شناخت سوابق اقتصادی آنان به کار می‌رود. از این رو به طور مثال وجود نیروی انتظامی و قوه قضاییه در شمار تامین کنندگان، از جهت ارایه تمام اطلاعات در اختیار آن‌ها نیست، بلکه تنها برای ارایه اطلاعات اقتصادی اشخاص به سامانه است.

نکته قابل توجه جنبه محترمانه بودن اطلاعات اقتصادی اشخاص و احصای آن در زمرة حریم خصوصی آن‌هاست. شناسایی حق حریم خصوصی، یک چارچوب حفاظت شده و امن را برای افراد به وجود می‌آورد که در آن می‌توانند از بازرگانی، نظارت و داوری در مورد امور شخصی خود، آزاد و رها باشند. در حیطه این حق است که انسان می‌تواند اطلاعات محترمانه و شخصی خود را کنترل و روش زندگی خود در اجتماع را شخصاً هدایت نماید. (موسی‌زاده و مصطفی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۵۹) لزوم حمایت از این حق، در اسناد حقوقی بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. به موجب ماده ۱۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، هیچ کس نباید در قلمرو خصوصی تحت مداخله خودسرانه قرار گیرد و همه افراد سزاوار حفاظت قضایی و قانونی در برابر چنین مداخلات و تعراضاتی هستند. بند اول ماده هفدهم میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز بر لزوم احترام به حریم خصوصی افراد دلالت دارد. همچنین به موجب ماده سوم میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت‌های عضو متعهدند که حق مساوی مردان و زنان را در برخورداری از تمام حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تامین نمایند. ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز به حق هر فرد در بهره‌گیری از حقوق سلب‌نایاب‌ر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای حفظ حیثیت و رشد آزادانه شخصیت خویش اشاره دارد که حفظ اطلاعات اقتصادی نیز در زمرة حقوق اقتصادی اشخاص محسوب می‌شود، زیرا اطلاعات اقتصادی به اموال اشخاص به عنوان دارایی مثبت آنها تعلق دارد و از فروعات آن محسوب می‌شود. مال در زمرة یکی از مهم‌ترین موارد قلمروی مادی انسانی است که به عنوان یکی از موارد حریم خصوصی انسان‌ها به رسمیت شناخته شده است. (رحمدل، ۱۳۸۴، ص ۱۳۰) تا جایی که مطابق یک تعریف، حق بر حریم خصوصی به عنوان حق محترمانه بودن خصوصیات شخص یا مال وی از انتظار عمومی تعریف شده است. (هارلو، ۱۳۸۳، ص ۱۶۳) بر این اساس اطلاعات اقتصادی جنبه شخصی داشته و با توجه به اهمیت حفظ اسرار

اقتصادی برای فعالین عرصه اقتصادی و خطرهای احتمالی افشا اطلاعات برای آنان، می‌توان این اطلاعات را در زمرة امور محترمانه اشخاص دانست. (انصاری، ۱۳۸۶، ص ۳۸) لذا اطلاعات اشخاص درخصوص میزان دارایی و غیره از مصاديق حق خلوت و حریم خصوصی بوده و بایستی تا زمانی که شخص با رضایت خود آنها را اعلام ننموده، محترمانه باقی بماند و نباید شخص را مجبور به اظهار و آشکار نمودن آن کرد. (موسی‌زاده و مصطفی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۵۲)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به این امر توجه شایانی شده است. به موجب اصل ۲۲ قانون اساسی حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند. بنابراین مال اشخاص از تعرض مصون است. مواد مختلفی از قوانین عادی نیز برای منع تعرض به این حریم خصوصی ضمانت اجرای مدنی یا کیفری تعیین کرده‌اند. از جمله می‌توان به مواد ۳۰ الی ۳۹ و ۳۰۸ الی ۳۲۷ قانون مدنی، مواد ۱۵۸ الی ۱۷۷ قانون آین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی اشاره کرد. (رحمدل، ۱۳۸۴، ص ۱۳۱ - ۱۳۰) همچنین از جمله حقوق اشخاص مصرح در اصل یادشده، حقوق اقتصادی آن‌هاست که به موجب اصل ۲۰ قانون اساسی برای همه افراد ملت اعم از زن و مرد به رسمیت شناخته شده است. می‌توان گفت افشا یا انتقال اطلاعات اقتصادی اشخاص ممکن است مشمول عنوان تجسس باشد که بر اساس اصل ۲۵ قانون اساسی منع شده و در قوانین عادی برای آن جرم‌انگاری شده است، مگر این که بر اساس حکم ذیل این اصل به موجب قانون مجاز شمرده شود. به علاوه می‌توان ادعا نمود این اطلاعات تابع اصل آزادی اطلاعات نیستند تا درخواست دسترسی به آن‌ها پذیرفته شود بلکه مشمول استثنایات موضوع ماده ۱۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در خصوص حریم خصوصی می‌باشد.

با توجه به مباحث فوق، می‌توان ادعا نمود همان‌گونه که اصل تجمیع اطلاعات در سامانه واحد مستلزم مجوز قانونی است، تعیین ماهیت حقوقی و صلاحیت‌ها و اختیارات سامانه اعتبارسنجی نیز به حکم قانون‌گذار نیاز دارد. همچنین با توجه به این که اصل بر عدم تصرف اشخاص در مال و جان و امور مربوط به دیگران است و دسترسی به اطلاعات اقتصادی اشخاص نوعی تصرف در امور مربوط به آنها شناخته می‌شود، طبق اصل عدم ولایت در فقه (موسی‌خمینی، ۱۳۷۸، ص ۱۰۰) و اصول عدم صلاحیت (ن.ک: گرجی از ندیریانی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۶) و حاکمیت قانون در حقوق عمومی، اعطای صلاحیت به یک مرجع نیازمند وضع قانون یا مقررات توسط مقام

صلاحیت دار است. از این رو بدیهی است که سپردن اختیار تعیین اطلاعاتی که باید به مؤسسه اعتبارسنجی ارایه شود به کمیسیونی مرکب از مقامات اجرایی کشور، به وضوح ایراد قانونی داشته و خلاف قانون اساسی تلقی می‌شود. در واقع، حتی اگر این اختیار به خود قانون‌گذار تفویض می‌شد نیز ممکن است مواردی از مصوبات آن به دلیل نقض حقوق و آزادی‌ها و حریم شخصی شهر وندان با ایراد شورای نگهبان مواجه شود، چه رسید به وضعیت فعلی که این وظیفه تنها به پیشنهاد نهاد اعتبارسنج به شورای مندرج در ماده ۵ آین نامه یادشده سپرده شده است.

نکته بعدی این است که شکل و قالب نهادی که تصدی این وظیفه را بر عهده دارد، چگونه باید باشد؟ با توجه به حاکمیتی بودن این امر و جلوگیری از افشاء اطلاعات محروم‌انه اشخاص و نقض حریم خصوصی آن‌ها، می‌توان ادعا نمود که فعالیت مورد نظر باید در قالب دستگاه دولتی به انجام رسد. البته این دیدگاه نیز قابل توجه است که می‌توان این وظیفه را به موسسات خصوصی واگذار نمود و دولت بر صحت و درستی فعالیت آن‌ها ناظارت نموده و جهت‌گیری آن‌ها را از طریق مقررات‌گذاری مشخص نماید، اما با توجه به این که در رویه شورای نگهبان بر عدم واگذاری امور حاکمیتی به بخش خصوصی تاکید شده است، عمل امکان این امر در نظام حقوقی ما وجود ندارد و این وظیفه باید از طریق نهادهای دولتی به انجام برسد.

مساله قابل طرح این است که این نهاد چه ماهیتی داشته و زیرمجموعه کدام دستگاه باشد؟ به موجب قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری انواع دستگاه‌های دولتی مشخص شده و نهاد اعتبارسنجی نیز به عنوان یک نهاد دولتی باید در یکی از قالب‌های وزارت‌خانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و یا شرکت دولتی باشد. تشکیل وزارت‌خانه بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیاز به قانون خاص دارد. به علاوه تاسیس وزارت‌خانه برای چنین فعالیت‌هایی در عمل متصور نمی‌باشد. همچنین با توجه به مراتب پیش‌گفته و لزوم دولتی بودن نهاد اعتبارسنجی، نمی‌توان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی را مناسب دانست، اما مؤسسه دولتی و شرکت دولتی قالب مناسبی برای نهاد اعتبارسنجی خواهد بود. با توجه به ماهیت فعالیت‌هایی از این دست و ارتباط توامان با اقتدارات حاکمیتی دولت و حقوق خصوصی اشخاص، به نظر می‌رسد موسسه دولتی قالب حقوقی مناسب‌تری باشد. چه این که به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و

با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. لذا نهاد اعتبارسنجی ییشترین انطباق را با این تعریف دارد، اما پذیرش این نهاد در قالب شرکت دولتی دارای ایراداتی است، به ویژه با توجه به آن که اصولاً مستفاد از ماده ۲۰ قانون تجارت، نهاد شرکت در حقوق ایران برای امور تجاری تشکیل شده و عملیات اعتبارسنجی نیز داخل در تعریف ماده ۲ آن قانون از معاملات تجاری نیست. در واقع، تشکیل شرکت‌های دولتی استثنایی بر قاعده کلی حقوق تجارت در مورد نهادهایی است که از یک سو به کار تجاری اشتغال دارند و از سوی دیگر، به دلیل حساسیت یا بزرگی کار، از سوی بخش خصوصی قابل انجام نمی‌باشند. بر همین اساس نیز گرایش قانون‌گذار در سال‌های اخیر به سمت محدود نمودن تشکیل و ادامه حیات شرکت‌های دولتی بوده است. با وجود این، در قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها، قانون‌گذار صرفاً از نهادهای جدید مالی سخن گفته و دست دولت را برای تعیین نوع و ماهیت این نهادها باز گذاشته است. از این رو، در مواد ۱ و ۲ آینده مصادب هیأت وزیران، نهاد اعتبارسنجی در قالب شرکت پیش‌بینی شده است.

شاید در توجیه این امر بتوان ادعا نمود که با توجه به این که فعالیت تجمیع اطلاعات اقتصادی می‌تواند در زمرة امور اقتصادی و تجاری تلقی شود و نهادهای مختلفی از دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی مانند بانک‌ها و بیمه‌های خصوصی بخشی از فعالیت مورد نظر را انجام می‌دهند و این نهاد می‌تواند در قالب دریافت وجه از مشتریان خود به ارایه خدمات پردازد، مشمول عنوان بنگاه اقتصادی خواهد بود، لذا انجام این امر در قالب یک شرکت دولتی که بر اساس قانون تجارت و اساسنامه مشخصی اداره می‌شود نیز قابل دفاع می‌باشد. در صورت پذیرش این نظر باید ازود، شرکت دولتی به موجب ماده ۴ قانون محاسبات عمومی و ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، بنگاه اقتصادی است که برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت باشد. به موجب تبصره ۱ ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عنوانین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اساسنامه شرکت‌های دولتی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در اساسنامه مربوط نیز ارکان

اداره شرکت‌ها شامل هیأت مدیره، مدیر عامل، بازرگان و ... نیز مشخص می‌شوند تا اداره آن امکان‌پذیر باشد.

على رغم مباحث یادشده، از آینه‌نامه سنجهش اعتبار مصوب هیأت وزیران، خصوصی بودن شرکت مستفاد می‌شود، زیرا اولاً ماده ۲ آینه‌نامه و تبصره آن، تأسیس شرکت را با مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه و بر اساس اساسنامه‌ای دانسته که توسط شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور) یا نمایندگان آن‌ها تصویب می‌شود، در صورتی که همان طور که گذشت، اساسنامه شرکت‌های دولتی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. ثانیاً ترکیب سهامداران شرکت دولتی طبق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به گونه‌ای است که حداقل پنجاه درصد سهام آن متعلق به دولت باشد، در حالی که سهامداران شرکت مورد بحث، طبق ماده ۲ آینه‌نامه، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه هستند که طبق بند (خ) ماده ۱ همان آینه‌نامه ممکن است دولتی یا غیردولتی باشند. با توجه به ماهیت فعالیت بانک‌ها و بیمه‌ها، حقوق حاکم بر آن‌ها را باید حقوق خصوصی دانست. ضمن آن که قریب به اتفاق این مؤسسات به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و حکم ذیل قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در حال واگذاری به بخش خصوصی بوده و یا تا کنون واگذار شده‌اند. بنابراین در حال حاضر یا در آینده نزدیک بیش از پنجاه درصد سهام شرکت متعلق به بخش خصوصی است و نمی‌توان حکم به دولتی بودن آن نمود. به علاوه چون در آینه‌نامه، سهامداران به صورت مطلق ذکر شده‌اند و بر لزوم مالکیت دولت بر پنجاه درصد سهام آن اشاره‌ای نشده، خصوصی بودن این شرکت ممکن می‌باشد؛ ماهیتی که با توجه به توضیحات پیش‌گفته قابل انتقاد به نظر می‌رسد. به علاوه آن که شرکت‌های دولتی اصولاً برای انجام وظایف تصدی دولت طراحی می‌شوند و امور حاکمیتی باید از طریق وزارت‌خانه‌ها یا مؤسسات دولتی تنظیم شوند، بنابراین بهتر است به جای شرکت، ساختار موسسه دولتی برای این وظیفه پیش‌بینی شود.

به علاوه، با توجه به ارتباط حقوق و آزادی‌های مردم در بررسی اطلاعات و اعتبارسنجی آنان، تنها قانون‌گذار است که می‌تواند مجوز افشا یا انتقال این اطلاعات که مصدقاق تعرض به آنهاست را از یک نهاد دولتی به بخش خصوصی بدهد. البته همین انتقال از بخش دولتی به بخش خصوصی توسط قانون‌گذار نیازمند تعیین دقیق حدود آن است، و گرنه ایراد جدی مغایرت با قانون اساسی قابل طرح خواهد بود. از استقرار در قوانین کشور تنها امکان واگذاری امور غیرحاکمیتی دولت منتج می‌شود و واگذاری امور حاکمیتی - با تعریف و مصادیق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری - واجد اشکال است. همچنین افشاء اطلاعات اقتصادی به واسطه نقض حریم شخصی منجر به اشکال شرعی توسط شورای نگهبان به مصوبات مجلس نیز می‌شود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت قانون‌گذار نیز نمی‌تواند زمینه انتقال این اطلاعات را به بخش خصوصی فراهم آورد، حال آن که تأسیس شرکت خصوصی اعتبارسنجی مصوب آین نامه هیأت وزیران، غیرقابل توجیه به نظر می‌رسد.

ممکن است ادعا شود که انجام عملیات اعتبارسنجی توسط شرکت‌های خصوصی - حتی شرکت‌های بزرگ چندملیتی - در اکثریت قریب به اتفاق کشورهای دارای سامانه اعتبارسنجی صورت می‌گیرد. در پاسخ به این اشکال، باید توجه داشت که این مقاله صرفاً به بررسی حقوقی موضوع اعتبارسنجی در ایران با استفاده از مبانی و مواد قانونی می‌پردازد و براساس این مطالعه به نظر می‌رسد نظام حقوقی کشور به ویژه مستنبط از قانون اساسی و رویه دادرس اساسی، اقتضای ممنوعیت انجام عملیات اعتبارسنجی توسط یک نهاد خصوصی را دارد.

نتیجه آن که آین نامه اجرایی فوق علاوه بر پیش‌بینی نهاد اعتبارسنجی در قالب شرکت، واجد دو اشکال بنیادین بوده و به جاست مورد توجه قرار گیرد؛ نخست آن که تعیین اطلاعات قبل از ارایه به نهاد اعتبارسنجی بر عهده کمیسیونی متکل از مقامات اجرایی است که اعضای آن، امکان توسعه یا تضییق حدود این اطلاعات را دارند. ثانیاً این اطلاعات به نهادی ارایه می‌شود که ماهیت خصوصی دارد.

۲. صلاحیت‌ها و اختیارات نهاد اعتبارسنجی

پس از تبیین جایگاه قانونی تأسیس شرکت دولتی اعتبارسنجی، باید حدود اختیارات و صلاحیت‌های آن در جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی اشخاص و نیز ارایه آنها به خود اشخاص و

سایر مراجع ذی‌ربط مشخص شود. این شرکت باید بتواند اطلاعات را از تمام منابعی که اشخاص با آنها فعالیت اقتصادی دارند، به دست آورد. همچنین هدف از ایجاد آن استناد به این اطلاعات و ارایه آن به عنوان مدرکی دال بر نحوه انجام فعالیت‌های اقتصادی اشخاص است. در زیر طی دو بند به بررسی صلاحیت این شرکت در جمع‌آوری و ارایه اطلاعات پرداخته می‌شود. با توجه به لزوم قانونی بودن این امور، بررسی آین نامه نظام سنجش اعتبار در تعیین میزان صلاحیت‌ها ضروری خواهد بود.

۱-۲. جمع‌آوری اطلاعات

۱-۱-۲. منابع اطلاعاتی

منابع اطلاعاتی به عنوان تامین‌کننده اطلاعات مورد نیاز این نهاد، فعالین بخش‌های مختلف اقتصادی شامل بانک‌ها و موسسات اعتباری، بیمه‌ها، بورس، سازمان مالیاتی، سازمان برنامه و بودجه کشور و... می‌شوند. تمامی نهادهایی که به نحوی در محیط اقتصادی مشارکت داشته با به نظرارت بر آن می‌پردازند، می‌توانند تامین‌کننده اطلاعات باشند. با این توضیح، بدیهی است که علاوه بر مراجع اقتصادی، داده‌های دستگاه قضایی، نیروی انتظامی، نهادهای امنیتی و نیز نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرگانی کل کشور نیز با توجه به در اختیار داشتن اطلاعات اقتصادی اشخاص، ممکن است مورد استفاده قرار گیرند.

آین نامه نظام سنجش اعتبار مصوب هیات وزیران، نهادهای تامین‌کننده را به تفصیل برشموده است. ماده اول این آین نامه تامین‌کنندگان را مؤسساتی تعریف کرده که به دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص، می‌توانند اطلاعات مورد نیاز نهاد را تأمین کنند. مطابق همین ماده، برخی از مصادیق تامین‌کنندگان عبارتند از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات اعتباری، مؤسسات مجاز فعال در بازار غیرمتشكل پولی، سازمان امور مالیاتی کشور، مراجع صالح قضایی، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت احوال کشور، شرکت‌های تأمین سرمایه، مؤسسات رتبه‌بندی، سازمان بورس اوراق بهادار و شرکت‌های بیمه. از ایرادهای این آین نامه می‌توان به این موضوع اشاره نمود که طی این ماده دوازده مورد از تامین‌کنندگان اطلاعات برشموده شده است، اما با وجود این از لسان تمثیل - و نه

حصر - استفاده شده است. در واقع، از نظر مرجع تصویب کننده، مصاديق تامین کننده اطلاعات قابل افزایش بوده اما مرجعی برای تعیین این مصاديق جدید تعیین نشده است. شورای مندرج در ماده ۵ نیز بنا به نص آیین نامه تنها صلاحیت تعیین اطلاعات قابل ارایه به شرکت را داشته و شامل تعیین نهادهای جدید تامین کننده اطلاعات نمی شود.

در این مصوبه، شرکت اعتبارسنجی در امور بانکی تنها بانک مرکزی را به عنوان تامین کننده اطلاعات شناخته است. این امر، مستلزم این است که بانک مرکزی را از قبل ملزم به راه اندازی و استقرار پایگاه اطلاعاتی نموده باشد که تمام اطلاعات بانکی اشخاص در آن ثبت و ضبط شده باشد. گرچه در خصوص بیمه چنین حکمی مقرر نشده و به ذکر مطلق شرکت های بیمه اکتفا شده اما به حکم ماده اول و بند هفتم ماده پنجم قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گرد مصوب ۱۳۵۰ می توان بیمه مرکزی را نیز مسئول تهیه و استقرار چنین پایگاه اطلاعاتی در این زمینه دانست. نکه مثبت این ماده، ذکر نهادهایی مانند مراجع صالح قضایی و نیروی انتظامی به عنوان تامین کننده است که میان درک اهمیت مراجع نظارتی در ارایه اطلاعات می باشد. بدیهی است این امر در کاهش اختلافات و دعاوی قضایی در موضوعات اقتصادی موثر بوده و نهادهای نظارتی نیز از این امر متعف خواهند شد.

باید توجه داشت که اساساً رضایت فرد، بر طرف کننده تمامی ایرادات قانونی ای است که پیش تر ذکر شد. در واقع، فرد می تواند با رضایت خود اجازه انتقال هر گونه اطلاعاتی -جز موارد مربوط به نظم عمومی- را به دیگران بدهد و یا اذن دهد که این اطلاعات در اختیار اشخاص حقوقی حقوق عمومی، حقوق خصوصی و یا اشخاص حقیقی قرار گیرد. اصل بر آزادی اراده اشخاص است و اشخاص می توانند آزادانه، اطلاعات خود را افشا کنند و یا به دیگران ارایه نمایند. لذا ایراد منع انتشار یا انتقال اطلاعات شخصی اشخاص از طرف نهاد دولتی به شرکت خصوصی با رضایت اشخاص، بر طرف خواهد شد. حتی رضایت شخص به ارایه اطلاعات می تواند توجیهی برای تشکیل شرکت خصوصی در زمینه اعتبارسنجی باشد، به شرطی که تنها منبع جمع آوری اطلاعات آن، ارایه آزاد و رضایتمندانه اشخاص باشد.

ابراز رضایت همیشه به صورت مستقیم نیست، بلکه شیوه قابل توجهی که در انعقاد قراردادها یا انجام فعالیت های اقتصادی انجام می پذیرد، شروط ضمن عقد یا انعقاد قراردادهای تحمیلی و فرمت است. شخص با رضایت ضمن عقد یا هنگام افتتاح حساب یا انجام فعالیت اقتصادی، می پذیرد که

طرف مقابل –بانک، بیمه، اداره مالیات، اداره دولتی، گمرک و ...– اطلاعات مربوطه را در اختیار نهاد، موسسه، شرکت و امثال‌هم، چه دولتی و چه خصوصی قرار دهد. بنابراین، اشکالات حقوقی پیشین منصرف از مواردی است که در آنها شخص صاحب اطلاعات، ارایه آن به غیر را تجویز نماید.

۲-۱-۲. نوع و میزان اطلاعات قابل دسترس

با توجه به مطالب پیش‌گفته مشخص شد اطلاعات اقتصادی در زمرة عناوین مشمول حق حریم خصوصی اشخاص است. لذا کسانی که بنا به یک رابطه قانونی و یا قراردادی به آن‌ها دسترسی دارند، مکلف به حفظ آنها می‌باشند. البته به موجب قانون یا قرارداد می‌توان این اطلاعات را منتقل کرد. در خصوص میزان اطلاعات نیز باید قایل به تفسیر مضيق شد و به انتقال حداقل اطلاعات مورد نیاز مرجع قانونی اکتفا نمود. همچنین تنها مراجع قانونی از صلاحیت دسترسی به اطلاعات برخوردارند. نکته واجد اهمیت تعیین ضابطه‌ای حقوقی برای تعیین میزان اطلاعات قابل دسترس و قابل انتقال است. به نظر می‌رسد شورای موضوع ماده ۵ آین‌نامه یادشده لازم است از نظر حقوقی قایل به تفصیل شده و با توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی و لزوم حفاظت از اسرار مالی مردم، در هر موضوع، اجازه انتقال و کسب اطلاعات مناسب با همان موضوع را به نهاد اعتبارسنجی صادر کند. به عنوان مثال، به نظر می‌رسد الزام به انتقال اطلاعات بیمه‌ای افراد به نهاد مربوطه در هنگام تقاضای آنان نسبت به دریافت وام یا اعتبار، توجیهی نداشته باشد. البته باید توجه داشت این سخن در شرایط فعلی مطرح می‌شود که نهاد اعتبارسنجی پیش‌بینی شده مؤسسه‌ای خصوصی و تابع حقوق خصوصی است اما در صورتی که نهاد اعتبارسنجی، نهادی مانند موسسه، سازمان یا شرکت دولتی باشد، طبیعی است که ارایه اطلاعات به آن، حساسیت کمتری داشته و هرچه این اطلاعات بیشتر و دقیق‌تر ارایه گردد، در تعیین وضعیت اعتباری و بهویژه رتبه اعتباری اشخاص مؤثرتر خواهد بود. در واقع، در این خصوص مباحث حقوقی و مباحث اجرایی و عملیاتی به نوعی در مقابل هم قرار می‌گیرند؛ نگاه حقوقی ارایه حداکثری اطلاعات به یک شرکت خصوصی را تجویز نمی‌کند، اما از نظر اجرایی بهتر است کلیه اطلاعات اعتباری در اختیار نهاد

اعتبارسنج قرار داشته باشد. به نظر می‌رسد راه حل مشکل و طریق جمع دو نگاه حقوقی و اجرایی اصلاح ماهیت حقوقی نهاد اعتبارسنجی باشد.

۲-۲. ارایه اطلاعات

یکی از اهداف اعتبارسنجی، ارایه گزارشی از وضعیت اقتصادی اشخاص است. این گزارش ممکن است برای اطلاع خود شخص از وضعیت اقتصادی اش صادر شود یا برای اطلاع سایرین که شامل دو دسته اشخاص حقوقی خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌شود. با توجه به ماهیت متفاوت اشخاص حقوقی خصوصی با اشخاص حقوقی حقوق عمومی، آثار و نتایج و میزان اطلاعات قابل ارایه متفاوت خواهد بود. در زیر طی دو قسمت به بررسی حقوقی ارایه اطلاعات پرداخته می‌شود و آثار حقوقی ارایه گزارش در قسمت بعدی خواهد آمد.

۲-۲-۱. ارایه اطلاعات به خود شخص

ارایه اطلاعات اقتصادی افراد توسط یک مرجع رسمی به خود اشخاص در غیر موارد مربوط به اطلاعات محترمانه که مشمول عنوانین قانونی مربوط به خود است، نه تنها از نظر حقوقی معنی ندارد، بلکه به نوعی ارایه یک خدمت محسوب شده که می‌تواند مستمسکی برای دریافت وجه در مقابل آن باشد. در واقع، دریافت وجه منجر به فعالیت اقتصادی و صدق عنوان بنگاه اقتصادی بر این نهاد شده و می‌تواند عنوان شرکت را برای آن توجیه نماید. چنین خدمتی در آمریکا توسط موسسه‌ای دولتی صورت می‌گیرد و به هر فرد تنها یک بار در سال گزارش اعطاء می‌شود (Thomas et al., ۲۰۰۲, p۹۲).

۲-۲-۲. ارایه اطلاعات به سایرین

اشخاص در زندگی اقتصادی خود در تعامل با سایر فعالین اقتصادی هستند. طرفین معامله وقتی پا به عرصه انعقاد قرارداد می‌گذارند که از ملائت و توانایی طرف مقابل از انجام تعهد مطمئن باشند. یکی از راه‌های کسب این اطمینان، اطلاع از وضعیت کلی اقتصادی طرف مقابل است. ارایه گزارش اعتبارسنجی این مهم را ممکن می‌کند. اما آیا طرف قرارداد از نظر حقوقی مجاز به دریافت چنین گزارشی است؟

همان‌گونه که ذکر شد اطلاعات اقتصادی اشخاص بخشی از حریم خصوصی آنهاست. لذا دسترسی دیگران به آنها بدون مجوز قانونی و یا قراردادی و یا رضایت فرد به این امر فاقد محمل قانونی است. در زیر تفاوت ارایه اطلاعات به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی بررسی می‌شود.

۱. ارایه اطلاعات به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

اگر طرف قرارداد شخص حقیقی یا شخص حقوقی حقوق خصوصی باشد، بنا به اصل برابری طرفین قرارداد که از قواعد حقوق مدنی است، نمی‌توان شرایط متفاوتی را برای یکی از اطراف قرارداد در نظر گرفت. در واقع، قواعد عمومی قراردادها بر اساس قوانین و مقررات مشخص شده و اضافه نمودن شرطی دیگر بر آن مستلزم تغییر مقررات یا رضایت اطراف عقد به آن است. لذا شرکت اعتبارسنجی نمی‌تواند بدون رضایت فرد به ارایه گزارش وضعیت اعتباری وی به اشخاص حقوق خصوصی اقدام کند.

۲. ارایه اطلاعات به اشخاص حقوقی حقوق عمومی

شرایط قرارداد با اشخاص حقوقی حقوق عمومی نسبت به قرارداد با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی متفاوت است. (رضایی‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۳۶) اشخاص حقوقی حقوق عمومی شامل دولت و موسسات عمومی دولتی و غیردولتی مانند شهرداری‌ها و دستگاه‌هایی است که به نحوی به اعمال حاکمیت می‌پردازند. با توجه به شرایط متفاوت آن‌ها، قواعد قراردادهای اداری به صورت متفاوتی از شرایط عمومی قراردادها در حقوق خصوصی تدوین شده و در مقررات مربوطه مشخص شده است. (همان، ص ۱۴۷-۱۴۹) به عنوان نمونه قواعد مربوط به انعقاد قراردادهای دولتی طی مناقصه و مزایده و نیز شرایط عمومی پیمان گنجانده شده است.

در مجموع با توجه به این که دستگاه‌های دولتی به نمایندگی از جامعه به انعقاد قرارداد می‌پردازند و با استفاده از قدرت عمومی برای مصالح و منافع عمومی اقدام می‌کنند، اصل برابری طرفین قرارداد که از قواعد حقوق خصوصی است، مجری نبوده و قواعد ترجیحی اعمال می‌شوند، زیرا منافع خصوصی تا جایی محترم است که ضرری به منافع عمومی نرساند. قواعد ترجیحی در

قراردادهای اداری ایجاب می‌کند، برخی احکام حقوقی که در قراردادهای خصوصی غیرمتعارف است، نسبت به این قراردادها اعمال گردد. (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۶۰-۱۶۷) یکی از این قواعد ترجیحی، درخواست وجه ضمانت است که در مناقصات صورت می‌پذیرد. از دیگر موارد قواعد ترجیحی می‌تواند الزام طرف قرارداد به ارایه گواهی اعتبارسنجی و یا صلاحیت دستگاه دولتی در آخذ آن از شرکت‌های اعتبارسنجی و یا مراکز مربوطه باشد. این امر با تصريح در قوانین و مقررات مرتبط وجاہت قانونی یافته و لازم‌الاجرا می‌شود. لذا در صورت قانونی شدن این امر یا گنجاندن چنین شرطی در قرارداد اداری، نهاد اعتبارسنجی ملزم به ارایه اطلاعات اعتبارسنجی شخص به دستگاه دولتی می‌باشد.

۳. الزام به ارایه گزارش(گواهی) اعتبارسنجی

آیا می‌توان افراد را به ارایه گواهی اعتباری خود الزام کرد؟ روشن است که طرح این پرسش تنها هنگامی منطقی است که یک شخص حقیقی یا حقوقی قصد انجام یک فعالیت اقتصادی با فرد مورد نظر خود را داشته باشد. پاسخ به این پرسش را حسب نوع فعالیت اقتصادی و طرف این رابطه می‌توان بررسی نمود.

۳-۱. دریافت تسهیلات

از حیث اقتصادی، روشن است که دریافت تسهیلات چه از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و چه اشخاص حقوق عمومی- نیازمند اطمینان مؤسسه تأمین کننده تسهیلات از ملائت و خوش‌حسابی فرد دریافت کننده است. از این رو طبیعی است که چنین مؤسسه‌ای می‌تواند از مقاضی دریافت تسهیلات گواهی اعتبارسنجی او را طلب کند. در تأیید این بحث یادآور می‌شود اساساً ارایه تسهیلات از سوی بانک‌ها و دیگر مؤسسات امری اختیاری و با درنظر گرفتن همه جوانب و شرایط اقتصادی است و بنابراین نحوه و شرایط اعطای آن تابعی از قرارداد طرفین بوده و تا حد زیادی جنبه حقوق خصوصی دارد. طبیعی است که درصورت مطالبه گواهی اعتباری و عدم ارایه آن از سوی مقاضی، مؤسسه مزبور می‌تواند از ارایه تسهیلات به وی خودداری کند،

همان‌گونه که می‌توانست نظر به شرایط اقتصادی و محاسبه هزینه و فایده خود از همان ابتدا و بدون مطالبه گواهی اعتبارسنجی با ارایه تسهیلات مخالفت نماید.

۲-۳. معاملات و فعالیت‌های اقتصادی

در معاملات و قراردادهایی که افراد قصد منعقد کردن آن‌ها را دارند، با توجه به موارد پیش‌گفته می‌توان قایل به تفصیل شد و میان معامله با بخش دولتی و بخش خصوصی تفاوت گذارد.

۱-۲-۳. معاملات و فعالیت‌های اقتصادی با بخش دولتی

دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه و امکانات دولتی استفاده کرده و به ارایه خدمات عمومی مشغولند می‌توانند در هنگام شروع یک فعالیت اقتصادی یا انعقاد یک قرارداد از طرف مقابل ارایه گواهی اعتباری خود را طلب کنند.(رضایی‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۴۹) البته این اختیار تنها در صورتی است که این دستگاه‌ها قانوناً (به موجب قانون خاص یا براساس مقررات دولتی معتبر) چنین حق یا تکلیفی را داشته باشند.(عباسی، ۱۳۹۲، ص ۱۲۶) در غیر این صورت با توجه به اصل عدم صلاحیت چنین حقی نخواهند داشت. البته طبیعی است که اگر شخص طرف معامله خود راضی به تسلیم این گواهی باشد، این امر براساس توافق بلا مانع است.

۲-۲-۳. معاملات و فعالیت‌های اقتصادی با بخش خصوصی

در مورد مطالبه این اسناد از سوی طرف خصوصی صرفاً جنبه خصوصی و توافقی دارد. هیچ‌کس را بدون تجویز قانونی نمی‌توان به امری مجبور کرد، اگرچه از طرف دیگر هیچ‌کس را نیز نمی‌توان به انعقاد قراردادی که بدان مایل نیست مجبور نمود. بنابراین تنها قرارداد و توافق طرفین است که می‌تواند چنین اختیاری ایجاد کند.

نتیجه

مدیریت اقتصادی جامعه و فعالیت بخش دولتی و خصوصی در حوزه اقتصاد نیازمند شفافیت در وضعیت اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی است و یکی از لوازم این امر، اعتبارسنجی

اقتصادی است که شامل ارزیابی و سنجش درجه اعتبار و ملائت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی حاصل از تجمعی و بررسی اطلاعات مالی، بانکی، بیمه‌ای، مالیاتی، گمرکی و ... آن‌ها می‌شود. این موضوع که در بسیاری از نظام‌های اقتصادی و حقوقی دنیا پیش‌بینی شده و رواج بسیاری یافته است، با استفاده از « مؤسسات اعتبارسنجی » انجام می‌شود. میزان و نحوه دسترسی این موسسات به اطلاعات اشخاص که در زمرة حريم خصوصی است، تنها با قانون و یا قرارداد امکان‌پذیر خواهد بود. در فعالیت‌های اقتصادی - به ویژه آن گاه که وجه حقوق خصوصی آن غالب است - اصل بر رضایت افراد است و حتی دخالت روزافرون دولت در اقتصاد نیز نتوانسته این اصل را از میان بردارد. از همین رو باید هرگونه نقض و تخطی نسبت به حريم خصوصی افراد و حقوق و آزادی‌های آنان را تفسیر مضيق نمود و به نهادها و دستگاه‌ها به جز قانون‌گذار - آن هم در محدوده قانون اساسی و شرع - اجازه تعدی و دست‌اندازی به این حدود را نداد. در همین راستا نهاد متصدی این موضوع نیز باید ماهیتی دولتی داشته باشد. لذا در کشور ما، به نظر می‌رسد موسسه دولتی قالب مناسبی باشد اما با سکوت قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها و مستفاد از آین نامه اجرایی قانون یادشده، شرکت خصوصی عهده‌دار تصدی این امر شده است که اساسنامه آن به تصویب شورایی مرکب از تعدادی از مقامات دولتی می‌رسد. اما به نظر می‌رسد پیش‌بینی شورایی اجرایی و اعطای اختیار تعیین اطلاعات قابل تجمعی در سامانه اعتبارسنجی به آن شوراء، امری خلاف قانون اساسی است، کما این که سپردن انبوه اطلاعات محترمانه شهروندان - چه اطلاعات اقتصادی و چه غیر آن - به دست یک نهاد غیر حاکمیتی و غیردولتی نیز توجیهی ندارد. ضمن این که به نظر نمی‌رسد صرف پیش‌بینی بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر آن هم با اختیاراتی صرفاً اجرایی در راستای پیشبرد امور شرکت، راه حلی برای این مشکل باشد. لذا ضمن انتقادات جدی بر مقررات لازم‌الاجرا در حوزه اعتبارسنجی، پیشنهاد می‌شود با تاسیس مؤسسه دولتی که صلاحیت دسترسی و تجمعی تمام اطلاعات اقتصادی اشخاص از منابع مرتبط را داشته باشد و تعیین محدوده صلاحیت این مرجع در ارایه اطلاعات مربوط به خود شخص، اشخاص حقوقی حقوقی خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی متناسب با قواعد حقوقی مربوط به هر کدام، ضمن حفظ حقوق اشخاص از جمله حريم خصوصی که از لوازم موفقیت در فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود، گامی جدی در راستای شفافیت فضای اقتصادی در جامعه برداشته شود.

فهرست منابع

منابع فارسی و عربی

- انصاری، باقر، (۱۳۸۶)، **حقوق حریم خصوصی**، تهران: انتشارات سمت.
- انصاری، ولی الله، (۱۳۷۷)، **کلیات حقوق قراردادهای اداری**، تهران: نشر حقوقدان، چاپ اول.
- رحمدل، منصور، (۱۳۸۴)، **حق انسان بر حریم خصوصی**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۷۰، شماره، زمستان ۱۳۸۴.
- رضایی زاده، محمد جواد، (۱۳۸۷)، **ویژگی قراردادهای اداری**، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۲.
- جلیلی، محمد، (۱۳۸۷)، **نظام جامع سنجش اعتبار**، تهران: نشر ترمه.
- شکوهی، مجید، (۱۳۹۲)، **تگاهی به وضعیت مراکز اعتبارسنجی در اروپا**، مجله بانکداری الکترونیک، سال پنجم، شماره ۴۱.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۲)، **تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک جانبه**، فصلنامه حقوق، دوره ۴۳، شماره ۳.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، **قواعد عمومی قراردادها**، جلد ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، **حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: امکان سنجی یک نظریه**، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۹۰)، **۵۵ فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی**، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، شماره ۲.
- موسوی خمینی، امام روح الله، (۱۳۷۸)، **الوسائل، ج ۲، (وسائل الاجتهاد و التقليد)**، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره).
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، (۱۳۹۰)، **دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۸۹)**، تهیه و تنظیم: **مرکز تحقیقات شورای نگهبان**، زیر نظر غلامحسین الهام، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تدقیق و انتشار قوانین و مقررات.
- موسی‌زاده، ابراهیم و فهیم مصطفی‌زاده، (۱۳۹۱)، **تگاهی به مفهوم و مبانی حق بر حریم خصوصی در نظام حقوقی عرفی**، فصلنامه بررسی‌های (دانش) حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲.
- هارلو، کارل، (۱۳۸۳)، **شبه جرم**، ترجمه کامیز نوروزی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

منابع انگلیسی

- Boelhouwer, P. & Doling, J. & Elsinga M. (۲۰۰۰), **Home Ownership**. Getting In, Getting From, Getting Out, IOS Press.
- Hubbard, R. Glenn (۲۰۰۹), **Asymmetric Information Corporate Finance and Investment**, Chicago: University of Chicago Press, ۲۰۰۹.
- Mays, Elizabeth(ed) (۱۹۹۵), **Handbook of Credit Scoring**, Chicago: Global Professional Publishing.
- Thomas,Lyn C. & Edelman, David B. & Crook, Jonathan N (۲۰۰۲), **Credit Scoring and Its Applications**, SIAM.
- Thomas, Lyn C. & Edelman, David B. & Crook, Jonathan N (۲۰۰۴), **Readings in Credit Scoring: Foundations, Developments, and Aims**, Oxford: Oxford University Press.

