

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: ۱۳۹۴/۰۵/۳۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۹/۰۵)

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 شهروندان است که در فرآیند اعتبارسنجی صورت می‌پذیرد. از طرف دیگر، اطلاعات اقتصادی افراد در زمره 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 مهم‌ترین مسائل این موضوع می‌باشند. یافته‌های این نوشتار نشان می‌دهد که بنا بر اصل قانونی بودن امور عمومی و لزوم رعایت حریم خصوصی افراد، تنها قانون می‌تواند مجوز تأسیس، 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: mahmoodebrahimi@ut.ac.ir

*** Email: sd_afshar@yahoo.com

مقدمه و طرح مسأله

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 صحت 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 صحت 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 بدهکار 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 خوش‌حسابی اشخاص حقیقی و حقوقی است که از بررسی اطلاعات مالی بانکی، بیمه‌ای، مالیاتی، گمرکی و ... دریافت‌شده 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 خوش‌حسابی 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 و 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 ارایه‌کنندگان 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 دست‌دوم همواره از خریدار، اطلاعات بیشتری نسبت به کیفیت مورد معامله دارد یا در بیمه عمر، بیمه‌گذار در بسیاری از موارد به دلیل مشکلات جسمی که بیمه‌گر از آن بی‌خبر است، اقدام به عقد قرارداد و پرداخت حق بیمه می‌کند. این امور، در عمل موجب تغییر در قیمت یا انگیزه هر یک 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 ۲-۳، Hubbard, ۲۰۰۹, p ۲).

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 در خصوص 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 برمی‌آیند. 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 می‌کنند.

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. اعتبارسنجی 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 اعتبارسنجی 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, p۲۳). از نتایج این رتبه‌بندی نیز این است که هر شخص، متناسب با درجه اعتباری‌اش 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 نظیر بدهی بانکی و خوش‌حسابی وضعیت مالیاتی را قید می‌کند و دوم رتبه اعتباری^۲ که عددی مبتنی بر گزارش اعتباری بوده و درجه اهلیت اقتصادی شخص را تعیین می‌کند (Thomas et al, ۲۰۰۲, p۱۰۳). در اروپا نیز اکثر کشورها از مراکز اعتبارسنجی خاص خود برخوردار بوده^۳ و بر اساس قوانین و مقررات هر کشور و مقررات اتحادیه اروپا به ارایه خدمات اعتبارسنجی و تهیه گزارش‌های مربوطه می‌پردازد. (شکوهی، ۱۳۹۲، ص ۲۹-۳۰) همچنین موسساتی از قبیل موسسه تحقیقات اعتباری اروپایی^۴ و مجمع ارایه‌کنندگان اطلاعات اعتباری مصرفی^۵ موسساتی با ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی هستند که در تمام اروپا به مطالعات بانکی و اعتباری و ارایه خدمات اعتبارسنجی 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 Callcredit Ltd، Equifax Ltd و Experian Ltd در انگلستان، دو مرکز Experian Bureau و CEGCreditreform Consumer GmbH و SCHUFA Holding AG در آلمان، مرکز Stichting Bureau KreditRegistratie 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 مراکزی نموده است، قصد ایجاد موسسه اعتبارسنجی در زیرمجموعه خود را دارد (Boelhouwer et al, ۲۰۰۵, p۳۷).

اعتبارسنجی فواید و کاربرد های 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 متناسب 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 اعطاکننده 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 ارائه 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 تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» مصوب ۱۳۸۶ و آیین‌نامه 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 گذارده‌اند، بررسی 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 محرمانه آن‌ها باشد، انجام عملیات اعتبارسنجی در زمره 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 برعهده 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 مسأله 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 توجیحات 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 تجمیع 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 محرمانه 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 بیمه مرکزی نیز نقش مشابهی را در صنعت بیمه کشور ایفا می‌کند و به اطلاعات بیمه‌ای 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 منقول 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. همین‌طور به موجب قانون محاسبات عمومی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول اعمال نظارت مالی بر معاملات دستگاه دولتی است.^۳ به‌علاوه به موجب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پایگاه اطلاعات قراردادهای دولتی باید توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس 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 بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی.

۳- ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی: «اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هرنوع 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: «متن 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 ضامان آنها و

نظام اعتبارسنجی مستلزم گردهم 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 تجمیعی وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، نوع اطلاعات و ماهیت نهادی که صلاحیت در اختیار داشتن و تجمیع این اطلاعات را دارد، چیست؟

ماده پنجم قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع 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 مؤسساتی می‌داند که به دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص می‌توانند اطلاعات مورد نیاز سامانه اعتبارسنجی را تأمین کنند، مانند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات اعتباری، مؤسسات مجاز فعال در بازار غیرمتشکل 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 تامین‌کننده و اشخاص در اختیار سامانه قرار می‌دهند، باید به تصویب شورای مرکب از وزیر 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.

هرگونه الحاق، 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 رئیس‌جمهور موظف است حداکثر 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 محرمانه بودن اطلاعات اقتصادی اشخاص و احصای آن در زمره حریم خصوصی آنهاست. شناسایی حق حریم خصوصی، یک چارچوب حفاظت شده و امن را برای افراد به وجود می‌آورد که در آن می‌توانند از بازرسی، نظارت و داوری در مورد امور شخصی خود، آزاد و رها باشند. در حیطه این حق است که انسان می‌تواند اطلاعات محرمانه و شخصی خود را کنترل و روش زندگی خود در اجتماع را شخصاً هدایت نماید. (موسی زاده و مصطفی زاده، 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 تعرضاتی 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 سلب‌ناپذیر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای حفظ حیثیت و رشد آزادانه شخصیت خویش اشاره دارد که حفظ اطلاعات اقتصادی نیز در زمره 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 زمره 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 محرمانه بودن خصوصیات شخص یا مال وی از انظار 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 افشای اطلاعات برای آنان، می‌توان این اطلاعات را در زمره امور محرمانه اشخاص دانست. (انصاری، ۱۳۸۶، ص ۳۸) لذا اطلاعات اشخاص در خصوص میزان دارایی و غیره از مصادیق حق خلوت و حریم خصوصی بوده و بایستی تا زمانی که شخص با رضایت خود آنها را اعلام ننموده، محرمانه باقی بمانند 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 آیین 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 استثنائات موضوع ماده ۱۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در خصوص حریم خصوصی می‌باشند.

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 (موسوی‌خیمینی، ۱۳۷۸، ص ۱۰۰) و اصول عدم صلاحیت (ن.ک: گرجی ازندریانی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۶) و حاکمیت قانون در حقوق عمومی، اعطای صلاحیت به یک مرجع نیازمند وضع قانون یا مقررات توسط مقام

صلاحیت‌دار است. از این رو بدیهی است که سپردن اختیار تعیین اطلاعاتی که باید به مؤسسه اعتبارسنجی ارایه شود به کمیسویی 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 شهروندان با ایراد شورای نگهبان مواجه شود، چه رسد به وضعیت فعلی که این وظیفه تنها به پیشنهاد نهاد اعتبارسنجی به شورای مندرج در ماده ۵ آیین‌نامه یادشده سپرده شده است.

نکته بعدی این است که شکل و قالب نهادی که تصدی این وظیفه را برعهده دارد، چگونه باید باشد؟ با توجه به حاکمیتی بودن این امر و جلوگیری از افشای اطلاعات محرمانه 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 نظارت 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، عملاً امکان این امر در نظام حقوقی ما وجود ندارد و این وظیفه باید از طریق نهادهای دولتی به انجام برسد.

مسئله 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 خواهند بود. با توجه به ماهیت فعالیت‌هایی از این دست و ارتباط توأمان با اقتدارات حاکمیتی دولت و حقوق خصوصی اشخاص، به نظر می‌رسد مؤسسه 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 برعهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد. لذا نهاد اعتبارسنجی بیشترین 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 انجام امور تجاری تشکیل شده و عملیات اعتبارسنجی نیز داخل در تعریف ماده ۲ آن قانون از معاملات تجاری نیست. در واقع، تشکیل شرکت های 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 نمی باشند. بر همین اساس نیز گرایش قانون گذار در سال های اخیر به سمت محدود نمودن تشکیل و ادامه حیات شرکت های دولتی بوده است. با وجود این، در قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک ها، قانون گذار 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 آیین نامه یادشده مصوب هیأت وزیران، نهاد اعتبارسنجی در قالب شرکت پیش بینی شده است.

شاید در توجیه این امر بتوان ادعا نمود که با توجه به این که فعالیت تجمع اطلاعات اقتصادی می تواند در زمره امور اقتصادی و تجاری تلقی شود و نهادهای مختلفی از دستگاه های دولتی و شرکت های خصوصی مانند بانک ها و بیمه های خصوصی بخشی از فعالیت مورد نظر را انجام می دهند و این نهاد می تواند در قبال دریافت وجه از مشتریان خود به ارائه 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 می شود نیز قابل دفاع می باشد. در صورت پذیرش این نظر باید افزود، شرکت دولتی به موجب ماده ۴ قانون محاسبات عمومی و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، بنگاه اقتصادی است که برای انجام قسمتی از تصدی های 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 شرکت های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اساسنامه شرکت های دولتی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در اساسنامه مربوط نیز ارکان

اداره شرکت‌ها شامل هیأت مدیره، مدیرعامل، بازرس و ... نیز مشخص می‌شوند تا اداره آن امکان‌پذیر باشد.

علی‌رغم مباحث یادشده، از آیین‌نامه سنجش اعتبار مصوب هیأت وزیران، خصوصی بودن شرکت مستفاد می‌شود، زیرا اولاً ماده ۲ این آیین‌نامه و تبصره آن، تأسیس شرکت را با مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه و بر اساس اساسنامه‌ای دانسته که توسط شورایی مرکب از وزیر 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 همان‌طور 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 آیین‌نامه، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه هستند که طبق بند (خ) ماده ۱ همان آیین‌نامه 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 آیین‌نامه، 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 مصداق 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، وگرنه ایراد جدی مغایرت با قانون اساسی قابل طرح خواهد بود. از استقرا 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 افشای 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 آیین‌نامه 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 دادرسی اساسی، اقتضای ممنوعیت انجام عملیات اعتبارسنجی توسط یک نهاد خصوصی را دارد.

نتیجه آن که آیین‌نامه 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 قابل ارایه به نهاد اعتبارسنجی برعهده کمیسیونی متشکل 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 آیین‌نامه 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 یا به نظارت 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 بازرسی کل کشور نیز با توجه به در اختیار داشتن اطلاعات اقتصادی اشخاص، ممکن است مورد استفاده قرار گیرند.

آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار مصوب هیات وزیران، نهادهای تامین‌کننده را به تفصیل برشمرده است. ماده اول این آیین‌نامه تامین‌کنندگان را مؤسساتی تعریف کرده که به دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص، می‌توانند اطلاعات مورد نیاز نهاد را تامین کنند. مطابق همین ماده، برخی از مصادیق تامین‌کنندگان عبارتند از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات اعتباری، مؤسسات مجاز فعال در بازار غیرمتشکل 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 تامین سرمایه، مؤسسات رتبه‌بندی، سازمان بورس اوراق بهادار و شرکت‌های بیمه. از ایرادهای این آیین‌نامه می‌توان به این موضوع اشاره نمود که طی این ماده دوازده مورد از تامین‌کنندگان اطلاعات برشمرده شده است، اما با وجود این از لسان تمثیل - و نه

حصر - استفاده شده است. در واقع، از نظر مرجع تصویب کننده، مصادیق تامین کننده اطلاعات قابل افزایش بوده اما مرجعی برای تعیین این مصادیق 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 گری مصوب ۱۳۵۰ می توان بیمه مرکزی را نیز مسئول تهیه و استقرار چنین پایگاه اطلاعاتی در این زمینه دانست. نکته مثبت این ماده، ذکر نهادهایی مانند مراجع صالح قضایی و نیروی انتظامی به عنوان تامین کننده است که مبین 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 منتفع خواهند شد.

باید توجه داشت که اساساً رضایت فرد، برطرف کننده تمامی ایرادات قانونی ای است که پیش تر ذکر شد. در واقع، فرد می تواند با رضایت خود اجازه انتقال هرگونه 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، برطرف 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 رضایت مندانه 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 پیش گفته مشخص شد اطلاعات اقتصادی در زمره 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 مضیق 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 آیین‌نامه 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 متناسب 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. راییه اطلاعات

یکی از اهداف اعتبارسنجی، راییه 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 حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی عمومی می‌شود. با توجه به ماهیت متفاوت اشخاص حقوقی حقوق خصوصی با اشخاص حقوقی عمومی، آثار و نتایج و میزان اطلاعات قابل راییه متفاوت خواهد بود. در زیر طی دو قسمت به بررسی حقوقی راییه اطلاعات پرداخته می‌شود و آثار حقوقی راییه گزارش در قسمت بعدی خواهد آمد.

۲-۲-۱. راییه اطلاعات به خود شخص

راییه اطلاعات اقتصادی افراد توسط یک مرجع رسمی به خود اشخاص در غیر موارد مربوط به اطلاعات محرمانه که مشمول عناوین قانونی مربوط به خود است، نه تنها از نظر حقوقی منعی ندارد، بلکه به نوعی راییه 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. راییه 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 ملات و توانایی طرف مقابل از انجام تعهد مطمئن باشند. یکی از راه‌های کسب این اطمینان، اطلاع از وضعیت کلی اقتصادی طرف مقابل است. راییه 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 رایاه اطلاعات به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی بررسی می‌شود.

۱. رایاه 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 رایاه گزارش وضعیت اعتباری وی به اشخاص حقوقی خصوصی اقدام کند.

۲. رایاه 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 ۱۴۹-۱۴۷) 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 ۱۶۷-۱۶۰) یکی از این قواعد ترجیحی، درخواست وجه ضمانت است که در مناقصات صورت می‌پذیرد. از دیگر موارد قواعد ترجیحی می‌تواند الزام طرف قرارداد به ارائه گواهی اعتبارسنجی و یا صلاحیت دستگاه دولتی در اخذ آن از شرکت‌های اعتبارسنجی و یا مراکز مربوطه باشد. این امر با تصریح در قوانین و مقررات مرتبط و جاهت قانونی یافته و لازم‌الاجرا می‌شود. لذا در صورت قانونی شدن این امر یا گنجانیدن چنین شرطی در قرارداد اداری، نهاد اعتبارسنجی ملزم به ارائه اطلاعات اعتبارسنجی شخص به دستگاه دولتی می‌باشد.

۳. الزام به ارائه گزارش (گواهی) اعتبارسنجی

آیا می‌توان افراد را به ارائه 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 تأمین‌کننده تسهیلات از ملائت و خوش‌حسابی فرد دریافت‌کننده است. از این رو طبیعی است که چنین مؤسسه‌ای می‌تواند از متقاضی دریافت تسهیلات گواهی اعتبارسنجی او را طلب کند. در تأیید این بحث یادآور می‌شود اساساً ارائه تسهیلات از سوی بانک‌ها و دیگر مؤسسات امری اختیاری و با در نظر 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 در صورت مطالبه گواهی اعتباری و عدم ارائه آن از سوی متقاضی، مؤسسه مزبور می‌تواند از ارائه 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.

۳-۲. 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 گزارد.

۳-۲-۱. 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.

۳-۲-۲. 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 تجمع 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 مؤسسات به اطلاعات اشخاص که در زمره حریم خصوصی است، تنها با قانون و یا قرارداد امکان‌پذیر خواهد بود. در فعالیت‌های اقتصادی - به ویژه آن‌گاه که وجه حقوق خصوصی آن غالب است - اصل بر رضایت افراد است و حتی دخالت روزافزون دولت در اقتصاد نیز نتوانسته این اصل را از میان بردارد. از همین رو باید هرگونه نقض و تخطی نسبت به حریم خصوصی افراد و حقوق و آزادی‌های آنان را تفسیر مضیق 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 تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها و مستفاد از آیین‌نامه 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 تجمع در سامانه اعتبارسنجی به آن شورا، امری خلاف قانون اساسی است، کما این که سپردن انبوه اطلاعات محرمانه شهروندان - چه اطلاعات اقتصادی و چه غیر آن - به دست یک نهاد غیرحاکمیتی 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 تجمع تمام اطلاعات اقتصادی اشخاص از منابع مرتبط را داشته باشد و تعیین محدوده صلاحیت این مرجع در ارابه اطلاعات مربوط به خود شخص، اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی عمومی متناسب با قواعد حقوقی مربوط به هر کدام، ضمن حفظ حقوق اشخاص از جمله حریم 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، ولی‌الله، (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.
- رضایی‌زاده، محمدجواد، (۱۳۸۷)، **ویژگی قراردادهای اداری**، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۲.
- جلیلی، محمد، (۱۳۸۷)، **نظام جامع سنجش اعتبار**، تهران: نشر ترمه.
- شکوئی، مجید، (۱۳۹۲)، **نگاهی به وضعیت مراکز اعتبارسنجی در اروپا**، مجله بانکداری الکترونیک، سال پنجم، شماره ۴۱.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۲)، **تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک‌جانبه**، فصلنامه حقوق، دوره ۴۳، شماره ۳.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، **قواعد عمومی قراردادها**، جلد ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گرگی ازندریانی، علی‌اکبر، (۱۳۸۷)، **حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: امکان سنجی یک نظریه**، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸.
- گرگی ازندریانی، علی‌اکبر، (۱۳۹۰)، **ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی**، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، شماره ۲.
- موسوی خمینی، امام روح‌الله، (۱۳۷۸)، **الرسال، ج ۲، (رساله الاجتهاد و التقلید)**، 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، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- موسی‌زاده، ابراهیم و فهیم مصطفی‌زاده، (۱۳۹۱)، **نگاهی 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 کامبیز نوروژی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

منابع انگلیسی

Boelhouwer, P. & Doling, J. &Elsinga M. (۲۰۰۵), **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.

