
بسم الله الرحمن الرحيم

مبانی اقتصادی و حقوقی سنجش اعتبار

جهاد دانشگاهی واحد تهران

دکتر علی نصیری اقدم

سید محمدرضا حسینی، اصلان قودجانی

دفتر مطالعات اقتصادی

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

نصیری اقدم، علی
مبانی اقتصادی و حقوقی سنجش اعتبار/ مؤلفان علی نصیری اقدم، محمدرضا حسینی، اصلان قودجانی؛ ناظر علمی احمد شعبانی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲.
۳۳۶ ص.: جدول، نمودار، نقشه.- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۲/۱۱۴)
ISBN: 978-600-6350-20-2: ۸۶۰۰۰ ریال
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.
نوع منبع: چاپی.
کتابنامه: ص. [۳۳۱]-۳۳۶.
۱. اعتبار. ۲. وام‌های بانکی. ۳. حق حریم شخصی. ۴. حفاظت اطلاعات. الف. حسینی، محمدرضا، نویسنده همکار. ب. قودجانی، اصلان، نویسنده همکار. ج. شعبانی، احمد، ناظر علمی. د. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات اقتصادی. هـ . عنوان.
HG ۳۷۵۱/۹/الف۹م۲
۱۳۹۲

عنوان: *مبانی اقتصادی و حقوقی سنجش اعتبار*
مؤلف: جهاد دانشگاهی واحد تهران
دکتر علی نصیری اقدم
سیدمحمدرضا حسینی، اصلان قودجانی
ناظر علمی: دکتر احمد شعبانی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۲
تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه
قیمت: ۸۶۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

سخن ناشر

در دنیای کنونی شفافیت اطلاعات و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی از مهم‌ترین ابزارهای کنترل فساد، جلوگیری از تقلب و کلاهبرداری و نظارت بر حسن عملکرد عوامل اقتصادی است. این مهم نه تنها برای تسهیل فرایند تأمین مالی بلکه در راستای کارکرد درست بازارها نقشی تعیین‌کننده دارد. اگر بسیاری از بازارها شکل نمی‌گیرند یا درصورت شکل‌گیری اغلب ناکارآمدند به‌دلیل نقص یا عدم تقارن اطلاعات است.

علاوه‌بر این، اطلاعات و از جمله اطلاعات مالی اشخاص حقیقی و حقوقی از ابزارهای کلیدی حاکمیت در مدیریت اقتصاد، جمع‌آوری مالیات و پیشگیری از ریسک‌های نظام‌مند است. حکومت به کمک اطلاعات می‌تواند بر جریان مالی نظارت کند و مانعی برای پیدایش بدهکاران بزرگ در اقتصاد باشد و فضای پول‌شویی و گردش مالی مبادلات قاچاق را محدودتر نماید. نظام مالیاتی می‌تواند با اتکا بر اطلاعات مالی، اظهارنامه‌های مالیاتی را ارزیابی کرده و مشکلات ارتباط ممیز و مؤدی را تخفیف دهد و نظام مالیات بر مجموع درآمد را در راستای مالیات‌ستانی عادلانه به‌کار گیرد.

بااین‌حال، جمع‌آوری، پردازش و استفاده از اطلاعات مالی اشخاص ارتباط نزدیکی با حریم خصوصی آنها دارد. به‌عبارت‌دیگر، در فرایند تکمیل بانک‌های اطلاعاتی، تجمیع اطلاعات مالی می‌تواند خطر سوءاستفاده را به همراه داشته باشد. ازاین‌رو پرسش مطرح این است که حریم خصوصی افراد در اطلاعات مالی چگونه تعریف می‌شود و نحوه تعریف آن، چه تأثیری بر عملکرد اقتصادی دارد؟

برای مثال اگر شما از بانکی وام گرفتید، آیا رضایت دارید آن اطلاعات در اختیار نهادهای تشریک اطلاعات اعتباری قرار گیرد؟ اگر شما به هر دلیلی نتوانستید وام را

پرداخت کنید و نامتان در لیست سیاه رفت، آیا نام شما باید فاش شود؟ در چه صورتی امکان خروج از لیست سیاه وجود دارد؟ همین مسائل در مورد بدهی مالیاتی هم مطرح است؟ آیا اطلاعات بدهکار مالیاتی باید اطلاع‌رسانی عمومی شود یا تا زمان تسویه مالیات باید محدودیت‌هایی بر مؤدی وضع گردد؟ همچنین اگر اطلاعاتی که برای منظور خاصی جمع‌آوری شده است و فرد از آن رضایت دارد آیا باید برای مقاصد دیگر هم به‌کار رود؟

این موارد از جمله پرسش‌های مطرح حقوقی و اقتصادی درباره حریم خصوصی اطلاعات مالی اشخاص است. ازاین‌رو همه کشورها برای پاسخ‌گویی به این سؤالات اصول راهنمایی تهیه کرده‌اند که مبنای وضع قوانین تشریک اطلاعات و درعین‌حال رعایت حریم خصوصی اشخاص قرار گرفته است.

کتاب حاضر محصول یک طرح پژوهشی است که الزامات قانونی تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار را با توجه به مبانی علم اقتصاد و اصول راهنماهای بین‌المللی بررسی کرده است، و به‌نظر می‌رسد توجه به نتایج آن در برهه کنونی راهگشا باشد؛ چرا که در آن ازیک‌سو بحث توسعه تشریک اطلاعات اعتباری و نظام سنجش اعتبار و ازسوی‌دیگر بحث توسعه بانک جامع اطلاعات مالیاتی مورد بررسی قرار گرفته است.

دکتر کاظم جلالی
رئیس مرکز پژوهش‌ها

پیشگفتار

یکی از معیارهای مناسب محیط کسب‌وکار، سهولت کسب اعتبار است. براساس بررسی‌های بانک جهانی، سهولت کسب اعتبار خود وابسته به چند عامل است که از جمله می‌توان به میزان حمایت از حقوق اعتباردهنده و وجود نظام سنجش اعتبار اشاره کرد. مورد اخیر به‌طور خلاصه به این معناست که اعتبار قرض‌گیرندگان به‌طور شفاف برای قرض‌دهندگان روشن باشد و اعتباردهندگان به‌دلیل عدم دسترسی به اطلاعات مرتبط متضرر نشوند. بنابراین یکی از دغدغه‌های کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران راه‌اندازی چنین نظام سنجش اعتباری است. نکته کلیدی در راستای این هدف این است که راه‌اندازی چنین نظام ارزشمندی بدون مسئله نیست و برخوردار شدن از مزایای چنین نظامی وابسته به وجود مجموعه‌ای از نهادهای پشتیبان و زمینه‌های قانونی است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که قوانین و مقررات حاکم بر گردش اطلاعات و نظام سنجش اعتبار باید مبین این موارد باشد: رابطه بین مؤسسات عمومی و خصوصی، نسبت اطلاعات خوشایند و ناخوشایند و حافظه سیستم اطلاعات اعتباری، نحوه دادوستد و تشریک اطلاعات، انتقال فرامرزی داده‌ها و حمایت از حریم خصوصی افراد. مرور تجربیات بین‌المللی درزمینه قانونگذاری نظام سنجش اعتبار حاکی از آن است که کشورهای مختلف و نهادهای بین‌المللی به دو طریق عمده تلاش کرده‌اند الزامات فوق را تأمین کنند: ۱. وضع قوانینی عام برای حفاظت از اطلاعات شخصی و حمایت از حریم خصوصی افراد، ۲. تنظیم مقررات حاکم بر شرکت‌های گزارش‌دهی و سنجش اعتبار.

در گستره عام قانونگذاری، مطالعه قوانین ناظر بر حریم خصوصی که بسیار مهم‌تر از تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار است، روشن می‌کند که برای کارکرد مؤثر و

ایمن گزارش‌دهی اعتباری باید موارد زیر در قوانین کشوری رعایت شود: رعایت استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات و ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز، ولو با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی.

مطالعه قوانینی که به‌طور خاص برای تنظیم فعالیت شرکت‌های ثبت اعتبار وضع شده‌اند، بیانگر این امر است که قانونگذاری در این عرصه سه هدف عمده را دنبال می‌کند: نخست ایجاد اطمینان برای استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، دوم حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و سوم الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

برای نیل به این اهداف در مقیاس جهانی (سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار)[1] اقدام به ارائه اصول راهنمایی کرده است که باید به‌عنوان اصول اساسی در عملکرد این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. براساس این اصول راهنما، قانونگذاری برای تنظیم روابط در نظام سنجش اعتبار باید شامل مواردی باشد که از آن جمله می‌توان به حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد. این نظارت باید به‌گونه‌ای باشد که این شرکت‌ها را در موضعی قرار دهد که نتوانند از مسئولیت‌های قانونی شانه خالی کنند. باید به این نکته توجه داشت که در نظر نگرفتن هریک از این موارد می‌تواند دستیابی به اهداف این صنعت را که رتبه‌بندی دقیق و صحیح است با مشکل مواجه کند.

---

1. International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

به‌منظور دستیابی به اهدافی که برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار تعریف شده است، استراتژی‌های گوناگونی وجود دارد که تفاوت عمده آنها سطح نظارتی است که قانونگذار بر عملکرد این شرکت‌ها در نظر می‌گیرد و به سه سطح نظارت ضعیف، متوسط و قوی تقسیم می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت در سطح نظارتی ضعیف، هیچ نهاد دولتی اختیاری برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار ندارد و یا این اختیار بسیار محدود است. کشورهایی که این راهبرد را پذیرفته‌اند، قانونی جداگانه برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار وضع نمی‌کنند. بنابراین قوانین عام حمایت از حریم خصوصی افراد و شفافیت اطلاعات و همچنین قوانین مربوط به تجارت بر عملکرد این شرکت‌ها حکمرانی می‌کنند.

در سطح نظارت متوسط، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند برای تنظیم عملکرد شرکت خود آیین‌نامه اجرایی وضع کنند. در این مرحله دولت بر وضع آیین‌نامه‌ها و نحوه تهیه و اجرای آنها نظارت خواهد کرد. به‌عبارت‌دیگر، در این سطح از نظارت، قانون سخت‌گیرانه‌ای برای تنظیم مقررات عملکرد شرکت‌ها وجود ندارد و تنها اصول راهنما، شرکت‌ها را در مورد وضع آیین‌نامه‌هایی برای تنظیم عملکرد داخل شرکت راهنمایی می‌کند و البته نهاد نظارتی بر وضع و اجرای آنها نظارت خواهد کرد.

در سطح نظارت قوی، علاوه‌بر اینکه قانون اصول راهبردی عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را مشخص می‌کند، قوانینی وضع می‌شود که جزئیات دقیق عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را نیز تعیین می‌کند و یک نهاد نظارتی قوی نیز عملکرد این شرکت‌ها را با مقررات وضع شده تطبیق می‌دهد.

بررسی قوانین ایران نشان از خلأ جدی در زمینه‌های قانونی نظام سنجش اعتبار دارد و جز یک آیین‌نامه و چند اشاره کلی در حمایت از حریم خصوصی در قانون اساسی و سایر قوانین مرجع، قانون خاصی از گزارش‌دهی اطلاعات اعتباری پشتیبانی نمی‌کند. همین خلأ قانونی می‌تواند موجب مسائلی از این دست شود: عدم تشریک اطلاعات اعتباری ازسوی اعتباردهندگان، عدم امکان نظارت مشتریان بر اطلاعات اعتباری ایشان، امکان وقوع خطاهای سیستمی در نظام ثبت اطلاعات اعتباری، امکان سوءاستفاده از اطلاعات اعتباری افراد، تشریک بیش از حد اطلاعات اعتباری، جانشین شدن مؤسسات

عمومی و خصوصی ثبت اعتبار و وقوع اثر ازدحامی برای فعالیت بخش خصوصی و نظایر آن. ازاین‌رو تأکید می‌شود هم‌زمان با شکل‌گیری و رشد گزارش‌دهی اعتباری در کشور توجهی جدی به بسترهای قانونی فوق‌الذکر به‌عمل آید.

این مطالب دستاورد یک طرح پژوهشی است که در گروه سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار جهاد دانشگاهی واحد تهران به کارفرمایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اجرا شده است. در اجرای این طرح پژوهشی آقای اصلان قودجانی در دسترسی به تجربیات بین‌المللی در حمایت از حریم خصوصی مالی و آقای سیدمحمدرضا حسینی در ارزیابی نیازهای قانونی نظام سنجش اعتبار و خلأ موجود در حمایت از حریم خصوصی مالی مشارکت ارزنده‌ای داشته‌اند.

در پایان لازم است از زحمات آقایان دکتر احمد شعبانی ناظر علمی این طرح مطالعاتی، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی و دکتر سیداحسان خاندوزی که در تعریف این طرح مطالعاتی و به ثمر رساندن آن نقش بسزایی داشته‌اند و خانم شیوا امین اسکندری که در ویرایش متن دقت وافری به خرج داده‌اند، تشکر و قدردانی نمایم.

در نهایت امید است با دریافت اظهارنظرها و انتقادهای ارزشمند خوانندگان گرامی کاستی‌ها رفع شود.

مقدمه

کسب اعتبار آسان و ارزان از لوازم توسعه بخش خصوصی و رشد فعالیت‌های اقتصادی است. هرچه کسب اعتبار پرهزینه‌تر باشد فعالیت اقتصادی پرهزینه‌تر و رشد اقتصادی محدودتر می‌شود. درواقع مزیت رقابتی بنگاه‌ها در هر اقتصاد به هزینه‌های انجام دادن کسب‌وکار در آن اقتصاد بستگی دارد و هرچه کسب اعتبار در اقتصادی دشوارتر باشد هزینه‌های کسب‌وکار بالاتر و رقابت‌پذیری بنگاه‌ها محدودتر است، ازاین‌رو برای یک مطالبه اساسی، درخواست صاحبان کسب‌وکار و تلاش اقتصاددانان و سیاستگذاران، کاهش هزینه‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی است.

دشواری کسب اعتبار یکی از مسائل اساسی اقتصاد ایران محسوب می‌شود. ازیک‌سو حجم نقدینگی زیاد است و با توجیه کمبود نقدینگی بنگاه‌ها هر سال مقادیر بسیاری پول به اقتصاد کشور تزریق می‌شود و ازسوی‌دیگر، بنگاه‌های اقتصادی معضل تأمین اعتبار را همچنان حل نشده می‌یابند و در برابر سیاست‌های انقباضی پولی واکنش نشان می‌دهند؛ زیرا معتقدند این سیاست در وهله اول پول را از جریان تولید خارج می‌کند.

در سال‌های اخیر برای رفع مسئله تأمین اعتبار، بسته‌های پولی و بانکی متعددی تدوین و اجرا شده است و حتی مجلس شورای اسلامی (در دوره هفتم) با هدف کاهش هزینه‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی، برای نرخ تسهیلات بانکی سقف تعیین کرد. علاوه‌بر این، اعتباردهندگان برای حمایت از اعتبارگیرندگان مجبور شده‌اند بخشی از اعتبارات پرداختی خود را نادیده بگیرند و به‌اصطلاح به دریافت‌کنندگان اعتبار ببخشند تا کسب‌وکار و زندگی آنها سامان گیرد (که این روند از زمان روی کار آمدن دولت نهم به‌شدت تشدید شد). اما همچنان هم صاحبان کسب‌وکار با محدودیت‌های اعتباری

تسهیل دریافت اعتبار، فعالیت اعتباری را به فعالیتی زیستمند و سودآور تبدیل کرد؟ آیا اساساً جمع این دو هدف میسر است؟

گروه کسب‌وکار بانک جهانی دو راهکار اساسی برای تسهیل دریافت اعتبار مطرح کرده[۱] و این هدف را دنبال می‌کند که با رعایت این قواعد اولاً، فعالیت اعتباردهی رونق یافته و حجم مطالبات معوق کاهش می‌یابد و ثانیاً، حجم تسهیلات اعطایی افزایش و هزینه تأمین اعتبار کاهش پیدا کند. این اعتقاد راسخ در گروه کسب‌وکار بانک جهانی وجود دارد که رعایت این دو قاعده اساسی به تعمیق بازارهای اعتباری منجر شده و تعمیق بازارهای اعتباری به معنای شتاب گرفتن رشد اقتصادی است.

این دو راهکار اساسی درواقع پاسخی نهادی به مسئله عدم تقارن اطلاعات است. عدم تقارن اطلاعات دو نوع مختلف دارد: پیش از انعقاد قرارداد[۲] (اطلاعات مخفی)[۳] و پس از انعقاد قرارداد[۴] (عمل مخفی).[۵] وقتی بین اعتباردهنده و اعتبارگیرنده تقارن اطلاعات وجود نداشته باشد و اعتباردهنده قبل از اعطای اعتبار نتواند شایستگی اعتباری اعتبارگیرنده را تشخیص دهد نمی‌تواند به نحو مناسب و با غربال مشتریان اعتبارات خود را به بهترین آنها اعطا کند. نتیجه اصلی این نوع عدم تقارن اطلاعات آن است که مطالبات معوق بانک‌ها افزایش و به‌تبع آن نرخ تسهیلات افزایش پیدا می‌کند و نسبت مشتریان پرمخاطره به مشتریان مطمئن در سبد مشتریان بانک افزایش می‌یابد؛ زیرا برای مشتریان مطمئن به‌صرفه نیست که با این نرخ، فعالیتشان را تأمین اعتبار کنند. در این صورت هرچه نرخ‌ها افزایش یابد سبد مشتریان به‌طور متوسط پرمخاطره‌تر و نسبت مالی مؤسسات اعتباری وخیم‌تر می‌شود. این پدیده در ادبیات اقتصادی مشهور به «انتخاب معکوس»[۶] است، بنابراین اولین راهکار پیشنهادی درصدد تخفیف معضل

---

۱. گفتنی است راهکارهای پیشنهادی بانک جهانی سال‌هاست در کشورهای مختلف اجرا می‌شود و ازلحاظ نظری نیز مبانی آن مدون شده است. درواقع نقش بانک جهانی توصیه این راهکارها به سایر کشورها و بیان الزامات به‌کارگیری این راهکارها در کشورهای مختلف است.

2. Ex Ante
3. Hidden Information
4. Ex Post
5. Hidden Action
6. Adverse Selection

مواجه‌اند و هم نهادهای مالی و اعتباری دچار معضلات عدیده شده و بخش چشمگیری از توان اعتباردهی خود را از دست داده‌اند.

باآنکه به‌ظاهر فعالیت بانکی جزء سودآورترین فعالیت‌های اقتصادی در ایران است و در سال‌های اخیر با آزادسازی فعالیت‌های بانکی و اعتباری، از رشد چشمگیری برخوردار بوده، اما همچنان با مشکلات عدیده‌ای مواجه است که ریشه بخش بسیاری از مشکلات آن همین نقص سازوکارهای اعتباردهی است. برای نمونه امروزه مطالبات معوق سیستم بانکی افزون‌بر ۲۰ درصد اعتبارات اعطایی است.[۱] به این معنا که ۲۰ درصد پس‌اندازهای جذب شده در سیستم بانکی از گردش خارج شده و به‌صورت اعتبار قابل توزیع میان متقاضیان نیست و هزینه‌های آن را سایر اعتبارگیرندگان تحمل می‌کنند و این یعنی افزایش طبیعی نرخ تسهیلات.

حال این سؤال مطرح است که چگونه باید مشکل تأمین اعتبار را حل کرد؟ چگونه باید هزینه‌های تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی را کاهش داد به‌نحوی‌که فعالان اقتصادی بتوانند با کمترین هزینه و کوتاه‌ترین مدت پروژه‌های خود را تأمین اعتبار کنند؟ اگر کاهش نرخ تسهیلات اعطایی راه‌حل کاهش هزینه تأمین اعتبار نیست و اگر حمایت از دریافت‌کنندگان اعتبار راه‌حل خروج از محدودیت‌های اعتباری نیست، راه‌حل چیست؟ اگر با وجود هزینه‌های بالای تسهیلات و مراحل دشوار کسب اعتبار، نهادهای مالی و اعتباری توان اعتباری محدودی دارند و بخش زیادی از سرمایه‌هایشان را اعتبارگیرندگان بلوکه کرده‌اند، چگونه می‌توان ضمن کاهش هزینه‌های تأمین اعتبار و

---

۱. محمود بهمنی، رئیس بانک مرکزی در بهمن ۱۳۸۷ اعلام کرد: «در سال ۱۳۸۱ مطالبات معوق سیستم بانکی ۷/۱ درصد بوده و اکنون در پایان دی ۱۳۸۷ متجاوز از ۲۰ درصد است [که رقم مطلق آن بالغ بر] ۳۸۰ هزار میلیارد ریال می‌شود». کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس نیز نتایج بررسی خود را این‌گونه اعلام می‌کنند: نسبت تسهیلات غیرجاری بانک‌ها (شامل مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول) به کل تسهیلات آنها از ۷/۱ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۷/۵ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است (موسوی‌نیک و عزیزنژاد، ۱۳۸۸: ۱) گفتنی است «این نسبت در سال ۲۰۰۸ برای کشورهای مالزی، نیجریه، هند، کره، کویت، لبنان و پاکستان به‌ترتیب معادل ۶/۸، ۸/۵، ۰/۸، ۳/۵، ۱۰/۴ و ۸/۷ بوده است» (همان: ۱۳). گزارش مذکور نشان می‌دهد که این نسبت برای کشورهای توسعه‌یافته حداکثر ۵ درصد است و برای سایر کشورها در بدترین حالت حدود ۱۰ درصد است که با رشد نسبت مذکور در کشور ما فاصله زیادی دارد.

انتخاب معکوس است و در این راستا بر آشکار کـردن اطلاعـات مخفـی پـیش از انعقـاد قرارداد تمرکز می‌کند.

نوع دوم عدم تقارن اطلاعات، به بـی‌اطلاعـی اعتباردهنـده از اعمـال اعتبارگیرنـده مربوط است که پس از انعقاد قرارداد اعتباری اتفاق می‌افتد. در این مرحلـه اعتباردهنـده نمی‌تواند با نظارت مناسب مانع از رفتارهـا و تصـمیمات پرمخـاطره اعتبارگیرنـده شـود. به‌این‌ترتیب محاسبات اولیه اعتباردهنده درخصوص مخـاطره اعتبـاری متقاضـی اعتبـار اشتباه از آب درآمده و درصد بیشتری از مطالباتش نکـول مـی‌شـود. ایـن عامـل سـبب می‌شود اعتباردهنده برای بقای خود در بازار نرخش را بـالا بـرده و در نتیجـه مشـتریان مطمئن خود را از دست بدهد. این فرایند گاهی تا جایی ادامه پیدا مـی‌کنـد کـه امکـان ارائه برخی خدمات اعتباری از بین می‌رود و در نتیجـه دسترسـی بـه اعتبـارات کـاهش یافتـه، حتـی از بـین مـی‌رود (بازارهـای مفقـوده). ایـن پیامـد عـدم تقـارن اطلاعـات، «خطر اخلاقی» نام گرفته چرا که ناشی از عدم پایبندی وام‌گیرنده به تعهـدات قـراردادی است. راهکار دوم گروه کسب‌وکار بانک جهـانی نـوعی نهادسـازی بـرای تخفیـف دامنـه اعمال مخفی اعتبارگیرندگان است.

«تشریک اطلاعات اعتباری» و «سنجش اعتبار» متقاضیان اعتبار دو نهادی است کـه برای تخفیف عدم تقارن اطلاعـات پـیش از قـرارداد و کـاهش دامنـه انتخـاب معکـوس طراحی شده است. تشریک اطلاعات اعتباری باعث مـی‌شـود کـه اعتباردهنـده پـیش از اعطای وام، تصویر روشنی از اعتبار متقاضی وام و ریسک اعتبـاری متقاضـی پیـدا کنـد؛ زیرا تشریک اطلاعات اعتباری همه سوابق خوشایند و ناخوشایند اعتباری متقاضی اعتبار را پیش روی عرضه‌کننده اعتبار قرار می‌دهد. برای نمونه می‌توان به تعداد وام‌هـایی کـه در سال‌های اخیر اخذ شده، میزان بدهی بالفعل متقاضی، تعهد متقاضی بـه بازپرداخـت به‌موقع بدهی، تعداد وام‌هایی که ضمانت کرده است، بار تکفل متقاضی، نحـوه پرداخـت قبوض آب و برق و گاز و تلفن، رأی دادگاه در مورد اختلافات مالی و ... اشاره کـرد. ایـن اطلاعات به اعتباردهنده کمک می‌کند مشتریان خود را غربال کند و به آنها با توجـه بـه مخاطره اعتباری‌شان امتیاز دهد و برای اعتبار پرداختی نرخ تعیین کند.

حال فرض کنید اعتباردهنده پیش از اعطای اعتبار به همه اطلاعـات اعتبارگیرنـده

دسترسی پیدا کند و آنها را پردازش کند و براساس امتیاز اعتباری متقاضی به وی اعتبار دهد و ازنظر میزان اعتبار، دوره بازپرداخت و نرخ تسهیلات مرتکب اشتباهی نشود ولی پس از انعقاد قرارداد، مشتری به هر دلیلی وارد پروژه‌های پرمخاطره شود و احتمال عدم بازپرداختش افزایش یابد و در نهایت به‌طور متوسط مطالبات معوق اعتباردهنده زیاد شود. سؤال این است که چگونه می‌توان مانع از بروز رفتارهای پرخطر شد و جلو نکول تعهدات را گرفت؟

تقویت «حقوق اعتباردهنده» پاسخی است نهادی به مسئله «خطر اخلاقی». فرضیه اساسی این است که اگر حقوق اعتباردهنده ضعیف باشد یا ضمانت اجرا نداشته باشد، اعتبارگیرنده به رفتارهای پرمخاطره خود ادامه می‌دهد بدون آنکه نگران توقیف وثایق خود باشد، اما اگر به‌محض نشان دادن اسناد تعویق بازپرداخت‌ها و حتی بدون نیاز به حکم دادگاه امکان مصادره و نقد کردن اموال وجود داشته باشد، در تجدید سازمان شرکت بدهکار امکان مداخله مدیریتی اعتباردهنده وجود داشته و در بازپرداخت بدهی‌های اعتبارگیرنده، اعتباردهنده اولویت داشته باشد (مثلاً نسبت به سازمان امور مالیاتی در مطالبه بدهی مالیاتی) آنگاه اعتبارگیرنده به‌طور خودکار از رفتارهای پرخطر پرهیز می‌کند.

در حال حاضر نظرهایی درخصوص اخذ وثیقه وجود دارد مبنی‌بر اینکه دوران اخذ وثیقه گذشته و فقط باید با تکیه بر اطلاعات اعتباری از تخصیص نادرست منابع اجتناب و زیستمندی فعالیت اقتصادی را تضمین کرد.[۱] به این منظور برای کاهش بار وثیقه‌ها و

---

۱. بهمنی، رئیس بانک مرکزی، دراین‌باره می‌گوید: «امروزه دیگر ما نمی‌توانیم براساس [رویه] گذشته تصمیم بگیریم .... [قبلاً] وقتی که تصمیم اعتباری می‌گرفتیم، وضع سرمایه، وثیقه و صلاحیت فنی متقاضی تسهیلات را در نظر می‌گرفتیم و وثیقه را اگرچه فاکتور آخر بود، در رتبه اول قرار می‌دادیم، اما امروزه به این نتیجه رسیده‌ایم که وثیقه، عامل برگرداندن تسهیلات یا عامل تصمیم‌گیری ما نیست و باید اطلاعات اعتباری هم داشته باشیم ... امروزه ما ۱۰۰۰ میلیارد وثیقه در رهن داریم، اما برای ما پول نمی‌شود، چون آن اطلاعات و اعتبار است که می‌تواند پاسخ‌گو باشد. ممکن است یک نفر هیچ‌گونه وثیقه‌ای نداشته باشد و به‌خوبی از عهده بدهی خودش بربیاید و به تعهداتش پایبند باشد ... اگر ما به این نتیجه رسیدیم که خود پروژه ... می‌تواند از محل فعالیت خودش بازدهی داشته باشد، وثیقه دیگر کارا نیست و اگر این وضع وجود نداشته باشد، وثیقه به چه کار خواهد آمد؟ آیا ما تصمیم داریم که صرفاً به دنبال صدور اجرائیه باشیم؟ آیا تصمیم داریم که تمام واحدهای تولید را تملیک کنیم؟ اگر چنین شود خودمان هم باید آن را اداره کنیم ...» (بهمنی، ۱۳۸۷: ۲۰).

عدم نیاز به ضمانت ضامن (مثلاً برای وام ازدواج) تصمیماتی اتخاذ شده که این برخلاف تقویت حقوق اعتباردهنده است. درست است که نیاز به وثیقه، فرایند دریافت وام را دشوار می‌کند اما راه‌حل آن از میان برداشتن وثیقه‌ها نیست. راهی که تجربیات اخیر و البته نظریه اقتصادی پیش روی ما می‌گذارد ارائه تعریف وسیع‌تر از وثیقه و امکان استفاده از اموال منقول به‌عنوان وثیقه است. ضمن اینکه باید حقوق مالکیت دارایی‌های مختلف مردم به رسمیت شناخته شود تا امکان وثیقه‌گذاری برای آنها مهیا گردد، باید ثبت وثیقه‌ها به‌نحوی صورت گیرد که فرایند فک رهن و رهن‌گذاری تسهیل شود و هر لحظه از زمان مشخص باشد چه سندی در رهن کدام اعتبار است. برای مثال، در برخی کشورها اداره ثبت سند متمرکز تأسیس شده است که به‌صورت برخط (آن‌لاین) مشخص می‌کند که هر سند در رهن کجاست و آیا می‌توان آن را برای اخذ اعتبار جدید به‌کار گرفت یا خیر؟

از این منظر تشریک اطلاعات اعتباری و تقویت حقوق اعتباردهنده در تسهیل دریافت اعتبار، مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. درواقع طراحی این سازوکارهای نهادی موجب تخصیص بهتر منابع، جلوگیری از رفتارهای پرخطر، تعدیل نرخ برای جذب مشتریان مطمئن، عدم پرداخت اعتبار به مشتریان بدسابقه، مسئولیت‌پذیر شدن مدیران بانکی در برابر تصمیمات اعتباری و در نهایت افزایش عایدی بانک‌ها و کاهش مطالبات غیرجاری (سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول) می‌شود. رونق فعالیت‌های اعتباری به‌طور طبیعی به معنای تعمیق بازارهای مالی ـ اعتباری و دسترسی راحت‌تر و ارزان‌تر به اعتبارات است.

این رویکرد به‌خوبی توضیح می‌دهد که چرا تسهیلات تکلیفی، کنترل نرخ‌ها، اعتباردهی به طرح‌های زودبازده، بخشیدن مطالبات معوق، کاهش بار وثیقه‌ها و سیاست‌هایی نظیر آن نه تنها به سهولت کسب اعتبار منجر نمی‌شود، بلکه معنای روشن آن تضعیف فعالیت اعتباری و دشوار کردن کسب اعتبار در نظام اقتصادی است.

بااینکه اهمیت تقویت حقوق اعتباردهنده کمتر از تشخیص شایستگی اعتباری متقاضیان اعتبار نیست تمرکز این تحقیق بر مورد دوم است و به این پرسش اساسی پاسخ می‌دهد که الزامات قانونی راه‌اندازی یک نظام اطلاعاتی برای تشریک اطلاعات

اعتباری مشتریان و نمره‌دهی اعتباری به آنها چیست و تکلیف چه مسائلی باید پیش از راه‌اندازی روشن شود تا این نظام کارکردهای مطلوب خود را داشته باشد.

۱ طرح مسئله

تشریک اطلاعات اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان باعث روان شدن و سهولت کسب اعتبار می‌شود؛ زیرا اولاً، بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و هر صاحب کسب‌وکاری که اعتبار می‌دهد می‌تواند میزان عدم بازگشت و نکول چک‌ها و وام‌ها را بهتر پیش‌بینی کند و با استفاده از اطلاعات معتبر از میزان آنها بکاهد. ثانیاً، چنین نظامی ابزاری تنظیم‌گر[1] محسوب می‌شود؛ زیرا قرض‌گیرندگان می‌دانند درصورت بدرفتاری و عدم بازپرداخت به‌موقع تعهدات، اعتبار آنها خدشه‌دار می‌شود و در دفعات بعد، کسب اعتبار پرهزینه و دشوار می‌شود. این نظام همچنین مانع از بدهکار شدن بیش از حد اعتباردهندگان می‌شود، زیرا مشخص می‌کند که هر فرد در یک مقطع زمانی از چند جا اعتبار دریافت کرده است و آیا با توجه به کسب درآمد اظهار شده‌اش می‌تواند آنها را بازپرداخت کند یا خیر؟ درحالی‌که اکنون یک نفر می‌تواند به‌طور هم‌زمان از تمام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وام بگیرد بدون اینکه اعتباردهندگان بدانند، که همین مسئله احتمال عدم بازگشت را بالا می‌برد.

اما نکته اساسی این است که این مزایا و مزایای دیگر به‌راحتی قابل تحصیل نیست. تنظیم چنین نظامی پیچیدگی‌ها و الزامات نهادی و حقوقی‌ای دارد که اگر توجه نشود می‌تواند موفقیت آن را زیر سؤال ببرد. فهم این پیچیدگی‌ها، الزامات و چگونگی بسترسازی برای مدیریت بهتر آنها مسئله اساسی این تحقیق است.

بنابراین یکی از پرسش‌های اساسی در تأسیس چنین نظامی چگونگی به اشتراک گذاشتن اطلاعات خصوصی و حمایت از حریم خصوصی افراد است. برای کارکرد مؤثر و کارآمد گزارش‌دهی اعتباری به‌ناچار افراد باید اطمینان حاصل کنند که اطلاعات آنها مورد سوءاستفاده قرار نخواهد گرفت و می‌توانند درصورت اعتراض از مسیری قانونی و کم‌هزینه برای اصلاح اطلاعات اقدام کنند، ازاین‌رو سؤال مطرح این است که چنین اطمینانی را چگونه می‌توان در سیستم ایجاد کرد؟

---

1. Regulator

مسئله دوم چگونگی ارتباط بخش عمومی و خصوصی است. در حال حاضر در ایران یک شرکت خصوصی تحت لیسانس شرکت معتبر Experian فعالیت می‌کند و شرکتی هم زیر نظر وزارت اقتصاد شروع به‌کار کرده است. به‌طور طبیعی این دو شرکت در تعامل با یکدیگر چالش‌هایی خواهند داشت. سؤال مهم این است که آیا فعالیت یک یا چند مؤسسه سنجش اعتبار خصوصی در کنار یک مؤسسه عمومی امکان دارد و اگر چنین است آیا الزامی است؟ آیا فعالیت مؤسسه عمومی اثر ازدحامی[1] ندارد؟ تنظیم روابط این موارد، در دنیا مسئله‌ای دشوار بوده است.

مسئله سوم نسبت اطلاعات مثبت و منفی است. آیا یک نظام سنجش اعتبار فقط باید اطلاعات منفی را ارائه دهد یا اطلاعات وام افراد را و یا باید از این هم فراتر رفته و اطلاعات اعتباری مثبت و منفی را به‌طور کامل پوشش دهد؟ کشورهای مختلف بنا به اوضاع، الگوهای مختلفی پیش گرفته‌اند.

مسئله چهارم چگونگی کسب اطلاعات است. مثلاً وقتی فردی یک کد ملی می‌دهد و خود را به نامی معرفی می‌کند چگونه این اطلاعات و سازگاری آنها باید تأیید شود؟ طبیعی است که در این مورد باید سازمان ثبت‌احوال همکاری داشته باشد. در موارد دیگر سازمان ثبت شرکت‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌های مالیاتی، گمرکات، اداره آگاهی، راهنمایی و رانندگی، همه‌وهمه باید در این نظام اطلاعاتی مشارکت کنند، اما این همکاری مستلزم بستری قانونی است. آیا چنین بستری وجود دارد یا کار صرفاً براساس توافق‌های دوجانبه پیش می‌رود؟

مسئله پنجم به مدت زمان نگهداری از اطلاعات مربوط است. حافظه سیستم چقدر باید باشد تا هم اثر ضدانگیزشی نداشته باشد و هم اطلاعات مفید را از بین نبرد؟ به‌عبارت‌دیگر، سازوکار باید چگونه طراحی شود که اولاً اگر کسی تخلفی کرد معلوم شود و ثانیاً اگر کسی اتفاقی، مرتکب اشتباه شد امکان جبران اشتباه را داشته باشد؟

مسئله ششم اطلاعات اشتباه است. اگر کسی متوجه شد اطلاعی به اشتباه وارد سیستم شده چگونه می‌تواند آن را اصلاح کند؟ آیا بستر فنی، قانونی و حقوقی این اصلاح فراهم است؟ در سایر کشورها برای تخفیف این مشکل چه کرده‌اند؟

---

1. Crowding Out Effect

به‌طور خلاصه، مسئله اساسی این تحقیق واکاوی الزامات اطلاعاتی، اقتصادی و قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار و تشریک اطلاعات مشتریان است.

۲ دلایل و ضرورت انجام طرح

اگر الزامات راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار پیش‌بینی نشود و راه‌حل‌های مقتضی برای تأمین آنها ارائه نگردد، این مشکلات پس از راه‌اندازی نمایان می‌شود. برای مثال یک اقتصاد به‌طور هم‌زمان به چند شرکت سنجش اعتبار احتیاج دارد؟ این سؤال ساده بسیار حیاتی است؛ زیرا اگر تنها یک مؤسسه در بازار باشد انحصاری ایجاد شده و امکان حصول اطمینان از درستی اطلاعات مهیا نمی‌شود و امکان تقلب بالا می‌رود. اگر تعداد آنها زیاد باشد احتمال زیان دیدن آنها و خارج شدن آنها از بازار و از بین رفتن میلیاردها تومان سرمایه و همچنین آسیب به کل نظام اعتباری وجود دارد. همان‌طور که ذکر شد، نظام سنجش اعتبار ابعاد متعدد و سؤال‌برانگیز بسیاری دارد که اگر با توجه به پیشینه کارهای مشابه در ایران و دنیا این ابعاد شناسایی و حل‌وفصل نشود بعدها با مشکلاتی مواجه خواهد بود، بنابراین ضروری است این مسئله را از ابعاد مختلف مورد واکاوی و مطالعه قرار دهند و راهکارهای احتمالی را بیان کنند تا تصمیم‌سازی با کمترین هزینه انجام شود.

۳ چارچوب فصول تحقیق

هدف از این طرح اولاً، شناسایی مسائلی است که ساختار نهادی و نظام قانونی کشور باید هنگام راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار تکلیف خود را با آنها روشن کند و ثانیاً، تشریح موردی تجارب دیگران در دستیابی به این الزامات است. بنابراین در کتاب حاضر ابتدا مبانی نظری تحقیق مرور می‌شود و توضیح می‌دهد که عدم تقارن اطلاعات دو مسئله اساسی (انتخاب معکوس و خطر اخلاقی) را منجر می‌شود و مهم‌ترین پیامد این مسائل شکل نگرفتن بازارها یا پرهزینه شدن آنهاست. سپس این نکته تشریح می‌شود که راه‌اندازی نظام تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار پاسخی نهادی به این مسائل است.

در فصل دوم الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار مورد بحث قرار می‌گیرد. این فصل حول سه محور اساسی سازمان‌دهی شده است: ۱. زمینه‌های قانونگذاری در

نظام گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار، ۲. رویه‌های بین‌المللی و تجارب جهانی در قانونگذاری برای حفاظت از داده‌های شخصی[1] و حریم خصوصی برای کارکرد ایمن و مؤثر گزارش‌دهی اعتباری، ۳. نحوه قانونگذاری برای شرکت‌های سنجش اعتبار در کشورهای دیگر. در محور اول به‌طور ویژه این مورد بحث می‌شود که برای کارکرد کارا و اثربخش گزارش‌دهی اعتبار و سنجش اعتبار مشتریان در چه زمینه‌هایی باید قانونگذاری شود. قسمت‌های دوم و سوم با مرور تجارب کشورهای مختلف و رویه‌های بین‌المللی به این پرسش پاسخ می‌دهد که سایر کشورها برای برآورده ساختن الزامات قانونی نظام سنجش اعتبار چگونه عمل کرده‌اند.

فصل سوم به‌طور خاص به مطالعه بسترهای موجود در اقتصاد ایران اختصاص دارد. ابتدا با مرور قانون اساسی، آیین دادرسی کیفری، قانون مجازات اسلامی و نظایر آن به این پرسش پاسخ داده می‌شود که قوانین مرجع کشور تا چه حد و چگونه پیش‌نیازهای شکل‌گیری و کارکرد گزارش‌دهی اعتباری و به‌طور مشخص حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از داده‌های شخصی را مهیا کرده‌اند. سپس، ابعاد و نقاط ضعف و قوت آیین‌نامه کنونی نظام سنجش اعتبار مطالعه می‌شود. این آیین‌نامه مهم‌ترین سندی است که فعالیت در بازار تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار را هدف‌گیری کرده است و ضرورت دارد این نکته مورد بررسی قرار گیرد که آیا این آیین‌نامه به‌نحو مقتضی به الزامات راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار در ایران پرداخته است یا خیر؟

در انتها علاوه‌بر مطالب جمع‌بندی شده، مهم‌ترین الزامات راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار و کاستی‌های موجود در این حوزه تشریح می‌شود. این مطالعه زمینه لازم برای بررسی‌های بیشتر را فراهم می‌کند و سیاستگذاران با استناد به این مطالب می‌توانند مهم‌ترین نیازهای قانونی و سیاستی برای شکل دادن به بازار تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار را شناسایی کنند.

---

1. Personal Data

فصل اول

نقش نظام سنجش اعتبار در سیستم اقتصادی

مقدمه

در این فصل مبانی نظری توسعه نظام سنجش اعتبار به بحث گذاشته می‌شود. سؤالی که مطرح است اینکه اساساً چرا نظام‌های تشریک اطلاعات و نظام‌های سنجش اعتبار در دنیا به‌وجود آمده‌اند و کارکرد آنها از حیث تعمیق بازارهای مالی و اعتباری چیست؟ در پاسخ به این پرسش اساسی ابتدا در مورد عدم تقارن اطلاعات به‌عنوان مهم‌ترین ویژگی بازارهای اعتباری بحث می‌شود با این توضیح که چرا درصورت عدم تقارن اطلاعات کسب اعتبار پرهزینه شده و حتی ممکن است بازار اعتباری شکل نگیرد. سپس دو مسئله انتخاب معکوس و خطر اخلاقی به‌عنوان پیامدهای عدم تقارن اطلاعات در بازارهای اعتباری اشاره می‌شود. این مسائل به‌خوبی نشان می‌دهد که درصورت عدم تقارن اطلاعات، کسب اعتبار پرهزینه شده، اعتباردهی غیررسمی گسترش یافته، مطالبات معوق و سایر ریسک‌های نظام اعتباری زیاد شده و فعالیت اعتباری صرفه اقتصادی خود را از دست می‌دهد.

قسمت بعدی فصل به نهادسازی به‌عنوان راهکار اساسی غلبه بر عدم تقارن اطلاعات اشاره دارد و بر این نکته تأکید می‌کند که نظام‌های تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار نهادهایی هستند که برای غلبه بر مسئله عدم تقارن اطلاعات طراحی شده‌اند. در قسمت بعد مطالبی مرور می‌شود که نشان می‌دهد نهادسازی تا چه حد در رفع کاستی‌های بازار مؤثر بوده و به‌طور خاص راه‌اندازی نظام سنجش اعتباری چه کارکردهای مؤثری در جهت تعمیق بازار اعتباری داشته است.

۱-۱ بازارهای مالی و مسئله عدم تقارن اطلاعات

۱-۱-۱ اهمیت اطلاعات

بحث درباره نقش اطلاعات در اقتصاد، از بازاندیشی و زیر سؤال بردن یکی از فرض‌های نظریه رقابت کامل در بازار شروع شد. طبق این فرض همه شرکت‌کنندگان در بازار از تمام قیمت‌ها و اطلاعات فناورانه اطلاع کامل دارند. بدین‌معنا که ازیک‌سو، بنگاه‌ها، قیمت‌های کالاهایی را که احتمالاً می‌توانند تولید کنند و فناوری تولید این کالاها و نیز قیمتی که در آن می‌توانند نهاده‌های لازم را خریداری کنند، می‌دانند و ازسوی‌دیگر، همه افراد از قیمت‌هایی که می‌توانند کالاها را خریداری کنند و منابعشان را به‌طورکلی و به‌خصوص نیروی کارشان را بفروشند، آگاه هستند.

به‌عبارت‌دیگر فرض می‌شود که مصرف‌کنندگان، صاحبان منابع و بنگاه‌ها درباره وضعیت حال و آینده قیمت‌ها، هزینه‌ها و فرصت‌های اقتصادی بازار، اطلاعات کامل دارند، بنابراین مصرف‌کنندگان قیمتی بیش از آنچه لازم است برای کالا نمی‌پردازند. تفاوت قیمت‌ها به‌سرعت از بین می‌رود و هر کالا در سراسر بازار تنها یک قیمت دارد. منابع به بالاترین پیشنهاددهنده قیمت فروخته می‌شود و تولیدکنندگان با داشتن اطلاعات کامل از جریان قیمت‌ها و هزینه‌ها در حال و آینده، به‌طور دقیق می‌دانند که چه میزان باید تولید کنند.

فرض «اطلاعات کامل» فرض اساسی قضایای اقتصاد رفاه نیز هست. برای مثال قضیه اول اقتصاد رفاه دلالت بر آن دارد که «تعادل رقابتی کاراست»، یعنی اگر نیروهای خودکار بازار به حال خود رها شوند و هرکس به دنبال نفع شخصی خود برود و تنها با همین معیار منابع خود را تخصیص دهد، در نهایت تعادلی در سیستم ایجاد می‌شود که کاراست و هر منبع در بهترین مورد استفاده ممکن خود تخصیص می‌یابد. این قضیه به روشنی جریان اطلاعات را مفروض گرفته و به آن نمی‌پردازد، اما به‌تدریج اهمیت اطلاعات در کارکرد بازارها روشن شد و به‌صراحت مورد تحلیل قرار گرفت. فردریک هایک از اولین کسانی بود که به‌طور صریح اطلاعات را وارد تحلیل اقتصادی کرد.

در سال ۱۹۴۵ هایک در مقاله خود با عنوان «استفاده از دانش در جامعه» می‌گوید: «ما باید به نظام قیمت به‌عنوان سازوکار انتقال اطلاعات بنگریم» (Hayek, 1945: 526)

هایک در ادامه ذکر می‌کند که «چه مسئله‌ای را می‌خواهیم حل کنیم وقتی تلاش می‌کنیم که نظم اقتصادی منطقی بسازیم؟ یک پاسخ این است که اگر ما همه اطلاعات مربوط را داشتیم و می‌توانستیم از نظام معین ترجیحات شروع کنیم و نیز اگر از ابزارهای موجود آگاهی کامل داشتیم، تنها یک مسئله باقی می‌ماند و آن پاسخ به این پرسش است که بهترین راه استفاده از ابزارهای موجود، چیست».

مقاله هایک در نقد نظام برنامه‌ریزی متمرکز نگاشته شده بود و با این پیام که «دانش» به‌صورت متمرکز یا ادغام شده در اندیشه برنامه‌ریزان جامعه وجود ندارد، بلکه این دانش صرفاً به‌صورت ذره‌های پخش شده ناقص است که همه افراد جدا از هم، آن را در اختیار دارند. بنابراین مسئله اقتصادی جامعه این است که چگونه با استفاده از اطلاعات منابع خود را تخصیص دهد، درحالی‌که هیچ‌کس به کل اطلاعات دسترسی ندارد. برنامه‌ریزی برای تخصیص منابع موجود، مبتنی‌بر «اطلاعاتی» است که از قبل در اختیار برنامه‌ریز نیست و باید به او داده شود.

چه‌کسی باید برنامه‌ریزی کند؟ اختلاف‌نظر درباره این نیست که آیا برنامه‌ریزی باید انجام شود یا نه، بلکه در این است که آیا برنامه‌ریزی برای کل نظام اقتصادی باید مرکزی باشد یا میان تعداد زیادی از افراد تقسیم شود؟ اصطلاح «برنامه‌ریزی» که در ادبیات اقتصادی متداول است، به معنای برنامه‌ریزی مرکزی است؛ یعنی هدایت کل نظام اقتصادی طبق برنامه‌ای یکپارچه انجام شود. رقابت به معنای برنامه‌ریزی غیرمتمرکز است و تعداد زیادی از افراد، جداگانه آن را انجام می‌دهند. اینکه کدام‌یک از این دو نظام، کارایی بیشتری دارد، عمدتاً به پاسخ این پرسش بستگی دارد که کدام‌یک از این دو نظام از «اطلاعات» موجود در جامعه کامل‌تر استفاده می‌کنند؟ در هر نظام اقتصادی متمرکز باید همه اطلاعات به مقامات برنامه‌ریز مرکزی منتقل شود، اطلاعاتی که ابتدا میان تعداد زیادی از افراد مختلف پخش شده بود. راه دیگر، انتقال «اطلاعات اضافی» به افراد برحسب نیازشان است تا بتوانند برنامه‌هایشان را با برنامه دیگران هماهنگ کنند.

هایک بر آن بود که مسائل اقتصادی جامعه در اثر تغییرات به‌وجود می‌آیند و بدون

تغییر مسئله‌ای برای برنامه‌ریزی باقی نمی‌ماند. ازنظر او مسئله اقتصادی جامعه عمدتاً یافتن راه‌حل‌هایی برای ایجاد انطباق با تغییرات در شرایط زمان و مکان است. در این صورت تصمیمات نهایی باید به افرادی واگذار شود که با این وضعیت آشنا باشند و منابع موجود برای مواجهه با تغییرات را بشناسند. نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که با انتقال این آگاهی به یک هیئت مرکزی و ادغام تمام اطلاعات، فرامین هیئت صادر شود، بلکه باید این مسئله را با عدم تمرکز حل کنیم. با عدم تمرکز این اطمینان حاصل می‌شود که اطلاعات مربوط به مقتضیات خاص زمان و مکان، بلافاصله مورد استفاده قرار می‌گیرد.

نظام قیمت، سازوکاری برای انتقال اطلاعات است. مهم‌ترین واقعیت نظام قیمت، اطلاعاتی است که براساس آن عمل می‌شود. هر شرکت‌کننده در نظام قیمت به‌طور انفرادی اطلاعات اندکی لازم دارد تا بتواند اقدامات درستی انجام دهد. حل مسائل نظام قیمت منوط به تعامل افرادی است که هریک تنها «اطلاعات جزئی» دارند. اطلاعات انسان کامل نیست و به کسب مستمر و انتقال اطلاعات نیاز دارد.

هایک در سخنرانی دریافت جایزه نوبل (۱۹۷۴)، بازار را «نظام اطلاعاتی» دانست که برای استفاده از اطلاعات پخش شده، در مقایسه با هر سازوکار دیگری که بشر آگاهانه طراحی کرده است، کاراتر است. هرچند نظریه نئوکلاسیک به محدودیت‌های اطلاعاتی توجه نکرده و درواقع اطلاعات نقشی در این نظریه ندارد، اما هایک به‌طور مکرر از اطلاعات صحبت کرده است.

با توجه به نقش اطلاعات در کارکرد اقتصاد، به‌تدریج اطلاعات در رشته اقتصاد جدی گرفته شد و رشته «اقتصاد اطلاعات» با انتشار دو مقاله ویکری و استیگلر در سال ۱۹۶۱ متولد شد.[۱] اگرچه در حال حاضر اهمیت اطلاعات در تحلیل‌های اقتصادی روشن شده ولی مدت‌های مدیدی طول کشید تا «اطلاعات» وارد نظریه اقتصادی شود. حتی جورج آکرلوف[۲] گزارش می‌کند که مقاله تأثیرگذار و معروف وی با عنوان «بازار لمونز: کیفیت، نااطمینانی و مکانیسم بازار» قبل از آنکه در مجله فصلی اقتصاد پذیرفته شود سه مجله

---

۱. عنوان مقاله جورج استیگلر «اقتصاد اطلاعات» و عنوان مقاله ویلیام ویکری «سفته‌بازی متقابل، حراج‌ها و مناقصه‌های رقابتی مهروموم شده» است.

2. George Akerlof

علمی معتبر آن را رد کردند. به‌هرحال با جدی شدن بحث اطلاعات در تحلیل‌های اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ مقالات زیادی در این زمینه انتشار یافت و سبب شد به یکی از شاخه‌های علم اقتصاد تبدیل شود.[1] به‌طوری‌که در سال ۲۰۰۱، جایزه نوبل اقتصاد به سه اقتصاددان (جورج آکرلوف، مایکل اسپنس و جوزف استیگلیتز) برای اثر پیشگام آنان درباره اقتصاد اطلاعات اعطا شد.

اقتصاد اطلاعات به‌طور خلاصه به بررسی نقش بازارها و سایر نهادهای اقتصادی در فراوری و انتقال اطلاعات پرداخته است. بخشی از نارسایی‌های بازار و سایر نهادها از اطلاعات پرهزینه ناشی می‌شود و بسیاری از ویژگی‌های آنها واکنش به این اطلاعات است. بخشی از این پرهزینه بودن ناشی از عدم تقارن اطلاعات میان طرف‌های مبادله است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱-۱ عدم تقارن اطلاعات

عدم تقارن اطلاعات یکی از موضوعات اساسی اقتصاد اطلاعات و ریشه بسیاری از نواقص بازار است. تفاوت در دسترسی به اطلاعات مربوط، «عدم تقارن اطلاعات» نامیده می‌شود. برای مثال، یک کارگر بیش از کارفرمای خود آگاهی دارد که چه میزان در کارش تلاش می‌کند و فروشنده اتومبیل دست دوم بیش از خریدار درباره وضعیت اتومبیل می‌داند. در مثال کارگر و کارفرما، عمل پنهان شده وجود دارد درحالی‌که در مثال خرید و فروش اتومبیل، خصوصیات پنهان شده. در هر مورد، طرفی که در تاریکی قرار دارد (کارفرما و خریدار اتومبیل) علاقه به آگاهی از اطلاعات مربوط دارد اما طرف مطلع (کارگر و فروشنده اتومبیل) انگیزه پنهان کردن آن را دارد.

بنیان بازارها جریان اطلاعات است و تا وقتی اطلاعات طرفین مبادله از یکدیگر و موضوع مبادله کامل است بازارها به‌خوبی کار می‌کنند و انحرافی در تخصیص منابع پیش نمی‌آید، اما به‌محض اینکه جریان اطلاعات مخدوش شود شکل‌گیری و کارکرد بازارها دچار اختلال می‌شود؛ زیرا ازیک‌طرف متقاضی نمی‌تواند تشخیص دهد که چه

---

۱. وارد کردن مبحث «عدم تقارن اطلاعات» در مدل‌های اقتصادی به‌قدری حائز اهمیت است که اکنون بدون ورود عدم تقارن اطلاعات در مدل‌ها، تحلیل اقتصادی را ناقص می‌پندارند.

کالاها و خدماتی در بازار عرضه شده و چه کسی با کمترین قیمت محصولات خود را عرضه کرده و کیفیت محصولات ارائه شده چه تفاوت‌هایی باهم دارد و ازطرف‌دیگر عرضه‌کننده نمی‌تواند تمایل به پرداخت مصرف‌کنندگان برای محصولات مختلف را شناسایی کند و محصولاتی عرضه کند که تقاضا داشته باشد و بتواند در بالاترین قیمت ممکن محصولش را به فروش برساند و همچنین نمی‌تواند بین مشتریان خوش‌حساب و بدحساب تمایز قائل شود و در نتیجه جریان درآمدی‌اش دچار اختلال می‌گردد و این اختلال به حلقه‌های قبلی زنجیره ارزش نیز منتقل می‌شود. همچنین بدون اطلاعات، عرضه‌کننده نمی‌تواند معاملات اعتباری را سامان دهد و در نتیجه بخشی از بازار خود را از دست می‌دهد و ... ازاین‌رو بدون اطلاعات ممکن است برخی بازارها شکل نگیرند و درصورت شکل‌گیری، توسعه نیابند. این بدان‌معناست که به‌راحتی امکان اتکا بر سازوکار قیمت‌ها وجود نخواهد داشت.

درصورت عدم تقارن اطلاعات دو مسئله اساسی رخ می‌دهد: انتخاب معکوس و خطر اخلاقی. مسئله انتخاب معکوس زمانی اتفاق می‌افتد که پیش از انعقاد قرارداد، اطلاعات طرفین مبادله (کارگر و کارفرما، پزشک و بیمار، بیمه‌گذار و بیمه‌گر) از موضوع نابرابر باشد و در نتیجه طرفی که اطلاعات کمتر دارد نتواند در قرارداد سازوکارهایی را تدارک ببیند که از ناحیه کمبود اطلاعات متضرر نشود. درواقع نابرابری اطلاعاتی منجر می‌شود که انتخاب قراردادی فرد کمتر مطلع نتیجه عکس دهد. خطر اخلاقی زمانی رخ می‌دهد که اطلاعات پس از انعقاد قرارداد نابرابر می‌شود؛ زیرا یکی از طرفین مخفیانه اعمالی را در دستور کار خود قرار می‌دهد که ریسک فعالیتش را به چیزی بیش از آنچه در قرارداد ذکر شده افزایش می‌دهد و به‌تبع آن، هزینه طرف مقابل منتفع می‌شود. این هزینه، خطری است که ریشه در عدم پایبندی اخلاقی فرد به مفاد قرارداد دارد. در قسمت‌های بعد به‌ترتیب مسائل انتخاب معکوس و خطر اخلاقی مورد بحث قرار می‌گیرد تا روشن شود چرا درصورت عدم تقارن اطلاعات ممکن است بازارها شکل نگیرند (مسئله بازارهای مفقوده).

۲-۱ انتخاب معکوس

مسئله انتخاب معکوس در بازارهایی اتفاق می‌افتد که آگاهی فروشنده درباره ویژگی‌های

کالای در حال فروش بیش از خریدار است. در نتیجه خریدار با خرید کالای باکیفیت پایین متحمل مخاطره می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، «انتخاب» کالاهای در حال فروش از دیدگاه خریدار غیرمطلع، می‌تواند «بد» باشد یا نتیجه معکوس بدهد. در ادامه این قسمت به چند نمونه کلاسیک عدم تقارن اطلاعات و نقش آن در وقوع انتخاب معکوس و به‌تبع آن شکل نگرفتن بازارها اشاره می‌شود.[۱]

۱-۲-۱ گرشام: بازار مفقوده برای پول خوب

قانون گرشام بدون اینکه التفاتی به مسئله بازارهای مفقوده داشته باشد به‌سادگی می‌گوید: «پول بد پول خوب را از بازار خارج می‌کند». طرح این نکته به زمانی برمی‌گردد که پول رایج در بازار انگلستان سکه‌های طلا بود و به‌خودی‌خود حاوی ارزش. عده‌ای از مردم متوجه شدند که می‌توانند با این سکه‌ها کسب سود کنند. آنها دور سکه‌ها را می‌تراشیدند و از تراشه‌های تحصیل شده سکه‌های جدید ضرب می‌کردند و با آن سکه‌های تقلبی که درواقع وزن کمتری از سکه‌های اصل داشتند، در بازار معامله می‌کردند و به‌اندازه ارزش طلای سکه‌های اصل، کالا و خدمت دریافت می‌کردند. با گسترش این سکه‌های تقلبی به‌تدریج دیگران متوجه رواج آن شدند و در ارزش‌گذاری آن سکه‌ها تجدیدنظر کردند. به‌این‌ترتیب عاملان اقتصادی متوجه شدند که ارزش واقعی سکه‌های تقلبی کمتر از سکه‌های اصل است، اما چیزی که نمی‌دانستند اینکه کدام سکه‌ها اصلی و کدام تقلبی است.

این نقص اطلاعاتی باعث شده بود که مردم ندانند دقیقاً چه چیزی می‌دهند و در مقابل چه چیزی می‌ستانند. به همین دلیل آنها در ارزش‌گذاری خود از سکه‌های رایج در بازار به نوعی متوسط‌گیری متوسل می‌شدند؛ یعنی می‌گفتند بنابر فرض ۴۰ درصد سکه‌ها تقلبی است و ۶۰ درصد آنها اصل و ارزش سکه‌های تقلبی مثلاً ۸۰ درصد سکه‌های اصل است. به‌این‌ترتیب ازنظر آنها متوسط وزنی سکه‌های رایج در بازار ۹۲ درصد سکه‌های اصل ارزش داشت و در معاملات تنها به همین اندازه بابت آنها کالا

---

۱. مطالب مربوط به دو نمونه اول (پول بد و ماشین‌های دست دوم مستعمل) از فصل اول کتاب *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا* ترجمه اصلان قودجانی گرفته شده است.

و خدمت داده می‌شد. این مشکل از اینجا شدت گرفت که صاحبان سکه‌های اصل حاضر نبودند سکه‌های خود را در ازای ۹۲ درصد ارزش به بازار عرضه کنند. به‌این‌ترتیب به‌تدریج وزن سکه‌های تقلبی در بازار افزایش یافت و باز هم ارزش متوسط سکه‌های رایج کاهش یافت و افراد بیشتری حاضر نشدند سکه‌های خود را در بازار عرضه کنند. نتیجه این چرخه این شد که در نهایت سکه‌های تقلبی سکه‌های اصلی را از بازار خارج کرد. به‌عبارت‌دیگر ارزش سکه‌های رایج برابر ارزش سکه‌های تقلبی شده بود و دیگر بازاری برای معاوضه سکه‌های اصل وجود نداشت.

۲-۲-۱ آکرلوف: بازار مفقوده برای ماشین‌های دست دوم خوب

جورج آکرلوف در مقاله بنیانی «بازار ماشین‌های دست دوم مستعمل (لمونز):[1] عدم اطمینان کیفی و سازوکار بازار» در سال ۱۹۷۰ بحث کلیدی گرشام را از دل تاریخ اندیشه اقتصادی بیرون کشید و برای مسئله‌ای به‌کار برد که مبتلابه بازارهای اقتصادی و دغدغه اقتصاددانان بود. او تلاش داشت توضیح دهد که چگونه عدم تقارن اطلاعاتی باعث می‌شود بازار برای بعضی کالاهای خوب شکل نگیرد.

وی برای تبیین مسئله خود بازار ماشین‌های دست دوم را انتخاب می‌کند. در یک حالت حداقل دو دسته ماشین دست دوم قابل شناسایی است: ماشین‌های دست دوم خوب (مثلاً دست یک خانم دکتر بوده و هفته‌ای دو سه بار برای آمدوشد به مطب مورد استفاده قرار می‌داده) و ماشین دست دوم بد (که مثلاً دست راننده تاکسی بوده و تا آخرین لحظه از آن کار کشیده). حال مسئله این است که هرکدام از اینها کالای متفاوتی است و زمانی معامله آنها موجب نفع طرفین (فروشنده و خریدار) می‌شود که در بازارهای جداگانه معامله شود. در این وضعیت تمایل خریداران برای خرید

---

۱. اصطلاح لمونز که آکرلوف به‌کار می‌برد برگرفته از میوه کهنه یا ماشین‌های بازی است که سه چرخ آن می‌چرخد و وقتی از حرکت می‌ایستد تصویری از میوه را نشان می‌دهد که تعیین‌کننده نوع پرداخت است. اگر میوه لیمو بیاید، نشانه بدشانسی و پرداخت آن پوچ یا هیچ است. در بازار اتومبیل فروشندگان اتومبیل‌های مستعمل از عیوب وسیله نقلیه خود اطلاع دارند، درحالی‌که خریداران اغلب از آن عیوب مطلع نیستند؛ بنابراین خریداران نگران خرید اتومبیل نامرغوب و بد هستند. کسی که بدشانس باشد و اتومبیل بد و نامرغوب بخرد، در آن صورت یک لمون خریده است.

ماشین‌های خوب و بد متفاوت است و فروشندگان نیز به حداقل قیمت‌های متفاوتی نیاز دارند تا حاضر به فروش ماشین خود شوند.

وقتی خریداران به بازار مراجعه کنند و متوجه نشوند که ماشین دست دوم عرضه شده خوب است یا بد با در نظر گرفتن مجموعه‌ای از احتمالات، ارزش متوسط ماشین‌های موجود را در بازار تقریب می‌زنند و تمایل به پرداخت (یا نرخ نهایی جانشین)[1] خود را بر این اساس تعدیل می‌کنند. در این حالت صاحبان ماشین‌های بد به سرعت ماشین‌های خود را به بازار عرضه می‌کنند، اما مسئله این است که صاحبان ماشین‌های خوب از عرضه کالای خود به بازار اجتناب می‌کنند؛ زیرا «تمایل به پرداخت» متقاضیان کمتر از مبلغی است که عرضه‌کنندگان لازم دارند تا محصولشان را در بازار عرضه کنند. به‌این‌ترتیب، متقاضیانی هم که با ماشین‌های خوب مواجه نمی‌شوند انتظارات خود را تعدیل می‌کنند به‌نحوی‌که فقط امکان خرید و فروش ماشین‌های بد به‌وجود می‌آید. نتیجه اینکه بازار برای ماشین‌های دست دوم خوب به‌وجود نمی‌آید و این بار «ماشین‌های دست دوم بد ماشین‌های دست دوم خوب را از بازار خارج می‌کنند».

با این نگاه می‌توان توضیح داد که چرا بسیاری از مردم از خرید وسایل نقلیه در بازار اتومبیل‌های مستعمل خودداری می‌کنند و چرا اتومبیل مستعملی که تنها چند هفته استفاده شده است، با مبلغ بسیار کمتر از یک اتومبیل نو، از همان نوع فروخته می‌شود؟ خریدار اتومبیل مستعمل ممکن است گمان کند که فروشنده می‌خواهد از شر اتومبیل بد خود به‌سرعت خلاص شود؛ زیرا فروشنده درباره اتومبیل چیزی می‌داند که خریدار نمی‌داند.

بدین‌صورت آکرلوف موفق می‌شود با توجه به نقص و عدم تقارن اطلاعات توضیح دهد که چگونه ممکن است کالا به قیمتی مبادله نشود که درصورت کامل بودن اطلاعات مبادله می‌شد و چگونه ممکن است بعضی مبادلات انجام نشود و اساساً بازاری برای آنها شکل نگیرد و چرا باید برای برخورداری از منافع مبادلات از ابتدا تدابیری اندیشید که اساساً بازارها به‌وجود آیند؟ وقتی به هر دلیلی برای یک کالا یا خدمت، بازار وجود نداشته باشد آن کالا یا خدمت اصلاً در بازار عرضه و دادوستد نمی‌شود و تجارتی

---

1. Marginal Rate of Substitution

وجود ندارد تا از منافع آن بهره‌برداری شود. بازار ماشین‌های دست دوم خوب یکی از مصادیق آن چیزی است که در اقتصاد «بازار مفقوده»[1] نام گرفته و ناظر بر این معناست که در برخی مواقع تمایل به پرداخت مصرف‌کنندگان از هزینه‌های یک کالا بالاتر است ولی با این اوصاف آن کالا عرضه نمی‌شود. حال مسئله اساسی این است که برای بهره‌مند شدن از منافع تقسیم کار گسترش یافته و احیای بازارهای مفقوده چه باید کرد.

۳-۲-۱ بیکاری تعادلی و دستمزدهای بیش از حد

بازار کار بازار دیگری است که مبتلا به مسئله انتخاب معکوس است. طبق نظریه «دستمزد کارایی»، کارگران توانایی‌های متفاوتی دارند و ممکن است توانایی‌های خود را بهتر از بنگاه‌هایی بدانند که آنها را استخدام کرده‌اند. وقتی بنگاهی دستمزد پرداختی خود را کاهش دهد، خروج کارگران با استعدادتر از آن بنگاه احتمال بیشتری دارد؛ زیرا این کارگران می‌دانند که می‌توانند شغل دیگری پیدا کنند. برعکس، بنگاهی ممکن است دستمزدی بالاتر از دستمزد تعادلی بپردازد تا کارگران بهتری جذب کند، یا بر فرض بنگاهی که عملکرد خوبی ندارد و مجبور به کاهش دستمزدهاست، می‌تواند این کار را یا با کاهش دستمزدها یا با ثبات دستمزدها و اخراج کارگران برای چند هفته به‌طور تصادفی انجام دهد. اگر این بنگاه، دستمزدها را کاهش دهد، بهترین کارگران بنگاه را ترک می‌کنند؛ زیرا آنها می‌دانند که قادرند شغل بهتری در بنگاه دیگری پیدا کنند. البته اگر کارگران بهتر، به‌طور تصادفی برای اخراج انتخاب شوند، ممکن است آن بنگاه را ترک و شغل دیگری در جای دیگر پیدا کنند. در این حالت تنها «برخی» از بهترین کارگران خارج می‌شوند (همه آنها اخراج نمی‌شوند، چون کارگران به‌طور تصادفی انتخاب می‌شوند)، درحالی‌که اگر بنگاه‌ها دستمزدها را کاهش دهند، «همه کارگران بهتر» خارج خواهند شد.

دستمزدهای بالاتر به بهره‌وری بالاتر منجر می‌شود. اصولاً وقتی اطلاعات ناقص است و قرارداد کامل نیست، میزان بهره‌وری ممکن است به دستمزدها بستگی داشته

---

1. Missing Markets

باشد. دستمزد بالاتر از حداقل ضروری «دستمزد کارایی» نامیده می‌شود. با وجود دستمزدهای کارایی، بیکاری می‌تواند در سطح تعادلی قرار گیرد.

بنگاه‌هایی که بالاتر از دستمزد تسویه‌کننده بازار می‌پردازند، کارگران تواناتری جذب می‌کنند. با وجود دستمزد کارایی، بیکاری نیز در «تعادل» قرار می‌گیرد، بنابراین اگر اطلاعات ناقص باشد، روشن است که شالوده تحلیل تعادل رقابتی سنتی براساس اینکه بازارها «باید» تسویه شوند درست نیست.

دستمزدهای بالاتر، برای سخت‌تر کار کردن انگیزه بیشتری ایجاد می‌کند. اگر اطلاعات کامل بود، کارگران تنها به‌نسبت تلاش خود دستمزد می‌گرفتند. اگر همه کارگران مانند هم باشند و تمام بنگاه‌ها به کارگران دستمزد یکسانی بپردازند و در چنین وضعیتی بنگاهی پیدا شود که دستمزد بالاتری بپردازد، دستمزد تمام کارگران افزایش خواهد یافت، اما در این حالت اگر کارگری به اتهام شانه خالی کردن از زیر کار، اخراج شود به‌دلیل وجود اشتغال کامل، وی می‌تواند بلافاصله شغل دیگری با همان دستمزد پیدا کند. بنابراین دستمزد بالا هیچ انگیزه‌ای فراهم نمی‌کند، اما درصورت وجود بیکاری، شانه خالی کردن از زیر کار، هزینه دارد. کارگر اخراجی قبل از آنکه شغل دیگری به‌دست آورد برای مدتی در گروه بیکاران باقی می‌ماند. هرقدر نرخ بیکاری بالاتر باشد، کارگر مدت طولانی‌تری منتظر می‌ماند. استیگلیتز و شاپیرو نشان دادند که در «تعادل»، «باید» بیکاری وجود داشته باشد، بیکاری وسیله انضباط است تا کارگران را وادار به کار کردن کند.

۴-۲-۱ نبود بازار بیمه برای افراد کم‌مخاطره

نمونه دیگر انتخاب معکوس در بازار بیمه اتفاق می‌افتد. خریداران بیمه درمانی درباره سلامت خود بیش از شرکت‌های بیمه اطلاع دارند. شرکت‌های بیمه‌گر چون نمی‌توانند بین افراد مریض پرریسک و سالم (کم‌مخاطره) تمایز قائل شوند، بیمه‌نامه‌های[1] خود را با نرخ یکسان (قیمت واحد) برای همه عرضه می‌کنند. در قیمت‌های پایین همه افراد این بیمه‌نامه‌ها را تقاضا می‌کنند ولی چون قیمت آن برای افراد پرمخاطره کمتر از هزینه بیمه

1. Insurance Policy

آنهاست بیمه‌گران متضرر می‌شوند، ازاین‌رو برای اجتناب از ضرر تصمیم می‌گیرند قیمت بیمه‌نامه‌ها را افزایش دهند. با افزایش قیمت بیمه‌نامه‌ها افراد کم‌مخاطره آن را بیش از حد ارزیابی کرده و از سبد مشتریان بیمه‌گر خارج می‌شوند و در نتیجه متوسط مخاطره بیمه‌گذاران افزایش می‌یابد و دوباره شرکت بیمه متضرر می‌شود، ازاین‌رو باردیگر قیمت‌ها را بالا می‌برد و دوباره مشتریان کم‌مخاطره‌تر خود را از دست می‌دهد و مجموعه مشتریانش افراد پرمخاطره‌تر می‌شوند و به‌این‌ترتیب شرکت متضرر می‌شود. بنابراین بدون دسترسی به اطلاعات بیمه‌گذاران، بیمه‌گر نمی‌تواند صرفاً با افزایش قیمت‌ها از محل صدور بیمه‌نامه‌ها منتفع شود و دیگر بیمه درمانی خود را عرضه نمی‌کند و در تعادل بازاری برای بیمه درمان شکل نمی‌گیرد و یا فقط پرمخاطره‌ترین بیمه‌گذاران می‌توانند به بیمه‌نامه دسترسی پیدا کنند و بیمه‌گذاران کم‌مخاطره از این بازار محروم می‌شوند.[۱]

۵-۲-۱ جیره‌بندی اعتبارات[۲] در بازارهایی با اطلاعات ناقص

براساس نظریه متعارف، درصورتی‌که سازوکار قیمت‌ها به‌درستی عمل کند، با تخصیص کارایی منابع، اضافه تقاضایی در بازار وجود نخواهد داشت و ازاین‌رو جیره‌بندی به‌وجود نمی‌آید، اما چرا در عالم واقع جیره‌بندی اعتبارات و مشابه آن بیکاری، وجود دارد؟

یک شیوه توضیح این پدیده استفاده از بحث عدم تعادل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت است. جیره‌بندی اعتبارات در کوتاه‌مدت پدیده‌ای موقتی و گذراست. مثلاً وقتی اقتصاد از یک شوک برون‌زا متأثر می‌شود، اختلالی در عملکرد سازوکار قیمت به‌وجود می‌آید و به‌طور موقت سبب جیره‌بندی اعتبارات می‌شود. در بلندمدت هم ممکن است یکسری محدودیت‌ها یا قوانینی که دولت وضع می‌کند، باعث این جیره‌بندی‌ها شود. استیگلیتز و ویس (۱۹۸۱: ۴۱۰-۳۹۳) برخلاف این رأی، معتقدند ممکن است جیره‌بندی مشخصه تعادل در بازار اعتبارات باشد و استدلال می‌کنند: بانک‌های وام‌دهنده برای اعطای وام علاوه‌بر نرخ بهره به مخاطره[۳] وام نیز توجه می‌کنند. نرخ بهره‌ای که بانک دریافت می‌کند ضمن جدا کردن قرض‌گیرندگان بالقوه (انتخاب معکوس)، اعمال قرض‌گیرندگان و مخاطره

---

۱. زیرا حق بیمه درمانی منعکس‌کننده هزینه‌های شخصی است که بیماری او وخیم‌تر از حد متوسط است.

2. Credit Rationing

3. Risk

وام‌ها (اثر انگیزشی) را نیز متأثر می‌کند. مسائل انتخاب معکوس و انگیزشی (خطر اخلاقی) ناشی از اطلاعات ناقصی است که پس از ارزیابی درخواست‌های وام در بازار وجود دارد. هرچند قیمت (نرخ بهره)، ماهیت مبادله را متأثر می‌کند، ولی ممکن نیست که بانک بتواند با تغییر نرخ بهره بازار را شفاف کند.

انتخاب معکوس از تفاوت قرض‌گیرندگان در داشتن احتمالات متفاوت در بازپرداخت وام‌هایشان ناشی می‌شود. بازدهی انتظاری بانک، به‌وضوح به‌احتمال بازپرداخت آن بستگی دارد، بنابراین بانک می‌خواهد بداند که احتمال بازپرداخت کدام‌یک از قرض‌گیرندگان بیشتر است. بانک برای تشخیص قرض‌گیرنده خوب از بد، ملزم به استفاده از ابزارهایی برای تفکیک قرض‌گیرندگان[1] است. یکی از این ابزارها نرخ بهره‌ای است که فرد تمایل دارد در آن نرخ بهره وام را بازپرداخت کند: کسانی که نرخ بهره بیشتری می‌پذیرند، درواقع مخاطره بیشتری را پذیرفته‌اند؛ زیرا می‌دانند احتمال بازپرداخت وام برای آنها کم است. هنگامی‌که نرخ بهره افزایش می‌یابد، مخاطره‌پذیری استقراض‌کنندگان افزایش یافته و در نتیجه سود بانک کاهش می‌یابد. به‌عبارت‌دیگر با افزایش نرخ بهره کسانی حاضر به دریافت وام می‌شوند که احتمال عدم بازپرداخت آنها بیشتر است. به‌این‌ترتیب مجموعه مشتریان بانک نسبت به قبل مخاطره بیشتری خواهند داشت. نتیجه طبیعی این فرایند کاهش سود انتظاری بانک است.

به‌طور مشابه با تغییر نرخ بهره و سایر اجزای قرارداد، رفتار قرض‌گیرندگان نیز تغییر می‌کند. افزایش نرخ بهره بازدهی پروژه‌هایی که موفق‌اند را کاهش می‌دهد. در این کتاب نشان داده شده است که نرخ‌های بهره بالاتر موجب می‌شود بنگاه‌ها پروژه‌هایی را برگزینند که احتمال موفقیتشان کم است، ولی درصورت موفقیت بازدهی بالاتری دارند (مخاطره‌پذیری بنگاه‌ها افزایش می‌یابد).

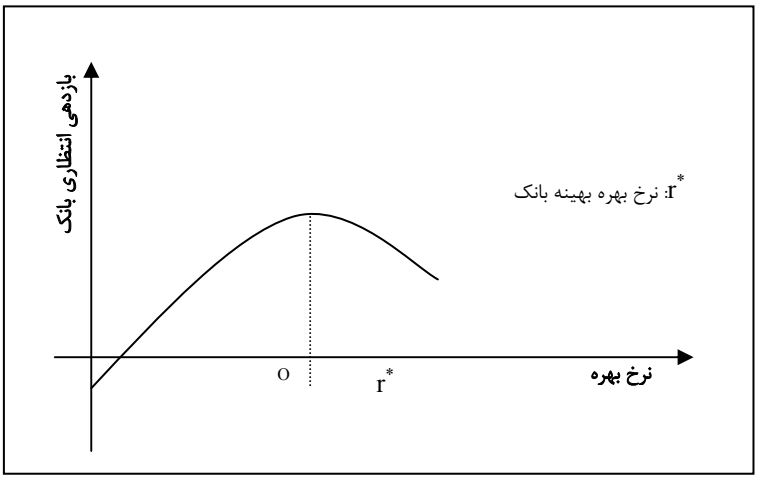
در دنیای اطلاعات کامل و بدون هزینه، بانک می‌تواند تمام اعمال قرض‌گیرندگان را مقید نماید که ممکن است بازدهی وام را متأثر کند. ولی در عمل بانک قادر نیست تمام اعمال قرض‌گیرندگان را به‌طور مستقیم کنترل کند. بنابراین، بانک اجزای قرارداد را طوری طراحی می‌کند که هم اعمال قرض‌گیرندگان به‌نفع بانک باشد و هم

1. Screening Devices

مشتری‌هایی جذب بانک شوند که مخاطره کمتری دارند. با توجه به مسائل انتخاب معکوس و خطر اخلاقی (اثر انگیزشی)، ممکن است بازدهی انتظاری بانک از نرخ بهره با سرعت کمتری افزایش یابد و حتی ممکن است پس از نقطه مشخصی بازدهی واقعی بانک کاهش یابد (نمودار ۱-۱).

عرضه وجوه سرمایه‌ای و تقاضای وام تابع نرخ بهره‌اند. در r^* تقاضای منابع سرمایه‌ای از عرضه آن بیشتر است. تحلیل سنتی بر آن است که در وضعیت وجود تقاضای اضافی برای وام، متقاضیانی که موفق به دریافت وام نشده‌اند تا جایی به بانک پیشنهاد افزایش نرخ بهره را خواهند داد که عرضه برابر تقاضا شود. ولی همان‌طور که بحث شد در r^* عرضه و تقاضای وام برابر نیست و بانک براساس نرخ بهره تعادلی وام خواهد داد و برای پرداخت وام بیشتر پیشنهاد نرخ‌های بهره بالاتر را نخواهد پذیرفت. در نظر بانک، چنین وامی مخاطره‌ای بیش از متوسط مخاطره وام‌ها در نرخ بهره r^* دارد و نرخ بازدهی انتظاری وام برای بانک در نرخ بهره بالاتر از r^* کمتر از بازدهی انتظاری وام‌های بانکی در r^* است. ازاین‌رو هیچ نوع فشار رقابتی وجود ندارد که عرضه را برابر تقاضا کند، و اعتبارات جیره‌بندی می‌شود.

نرخ بهره تنها جزء قرارداد نیست که اهمیت دارد، مقدار وام پرداختی و وثیقه درخواستی نیز رفتار قرض‌گیرندگان و توزیع وام را متأثر می‌کند. افزایش وثیقه‌های درخواستی از یک حد مشخص ممکن است بازدهی بانک را به‌دلیل کاهش میانگین درجه مخاطره‌گریزی مجموعه قرض‌گیرندگان، یا در یک مدل چند دوره‌ای به‌علت برانگیختن سرمایه‌گذاران انفرادی برای پذیرش پروژه‌های مخاطره‌آمیزتر، کاهش دهد. به‌طور خلاصه ممکن است افزایش نرخ بهره یا وثیقه درخواستی، جهت برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا، برای بانک سودآور نباشد و در نتیجه برخی متقاضیان موفق به دریافت وام نشوند. به‌عبارت‌دیگر ممکن است جیره‌بندی مشخصه تعادل در بازار اعتبارات باشد.



نمودار ۱-۱ رابطه بازدهی انتظاری بانک با نرخ بهره

وقتی بازارها با عدم تقارن اطلاعات و مسئله انتخاب معکوس مواجه باشند، دست نامرئی جادو نمی‌کند. در بازار اتومبیل‌های مستعمل، صاحبان اتومبیل‌های خوب ممکن است اتومبیل خود را حفظ کنند به‌جای آنکه آن را با قیمت پایینی بفروشند؛ زیرا با خریداران مردد روبه‌رو هستند. در بازار کار، دستمزدها ممکن است بالاتر از سطح توازن عرضه و تقاضای نیروی کار قرار بگیرند که نتیجه آن بیکاری است. در بازار بیمه، افراد با مخاطره پایین، ممکن است بیمه‌نامه نخرند؛ زیرا بیمه‌نامه‌های ارائه شده به آنها، ویژگی‌های صحیح این افراد را منعکس نمی‌کند. در بازار اعتبارات جیره‌بندی به مشخصه بازار تبدیل می‌شود زیرا بانک نمی‌تواند با صرف اتکا به افزایش نرخ بهره بازدهی انتظاری خود را افزایش دهد و مخاطره متقاضیان اعتبار نیز در میزان بازدهی مؤثر است و با افزایش نرخ بهره متوسط متقاضیان اعتبار پرمخاطره‌تر می‌شوند.

۳-۱ مخاطره اخلاقی

بااینکه مردم به‌طور روزمره از قواعد اخلاقی پیروی می‌کنند، اما گاهی در تلاش‌اند با هزینه

دیگران منافعی برای خود دست‌وپا کنند، ازاین‌رو اقتصاددانان معتقدند که در طراحی سیستم‌های اقتصادی باید به‌نحوی عمل کرد که امکان فرصت‌طلبی تا جای ممکن کاهش یابد. کارفرما باید با کارگزار خود طوری رفتار کند که ضمن جلب اعتماد او، به وی هشدار دهد که امکان طفره رفتن از کار وجود ندارد. سهام‌دار باید با نظارت بر رفتار مدیران شرکت مانع از سوءاستفاده آنها از موقعیت خود شوند و مردم باید چنان بر دولت‌ها نظارت کنند که قدرت تشخیص و رفتارهای خودسرانه دولت‌ها تا جای ممکن محدود شود.

عدم پایبندی به قواعد اخلاقی زمانی ظهور و بروز می‌کند که بین کارگزار و کارفرما عدم تقارن اطلاعات وجود داشته باشد و کارفرما متوجه کنش‌های مخفیانه کارگزار خود نشود و نظام‌های اقتصادی نیز به‌نحوی طراحی نشده باشد که کنش‌های مذکور را عیان کند. خطرهای اخلاقی اعمال مخفیانه‌ای است که پس از انعقاد قرارداد رخ می‌دهد و یکی از طرفین قرارداد را با مخاطره‌هایی روبه‌رو می‌کند که از قبل پیش‌بینی نشده بود یا قرار بر این بود که طرف دیگر مرتکب چنین اعمالی نشود. برای مثال در بازار اعتبارات، اعتباردهنده مخاطره پروژه را ارزیابی می‌کند و متناسب با آن نرخ اعتبار دوره زمانی بازپرداخت و سایر شرایط قرارداد را تعیین می‌کند.

حال اگر پس از انعقاد قرارداد اعتبارگیرنده وام دریافتی را در پروژه دیگری سرمایه‌گذاری کند که مخاطره آن بیشتر است احتمال نکول وام افزایش یافته، زیستمندی فعالیت اعتباری بانک کاهش می‌یابد. حال اگر بانک با تکیه بر نرخ اعتبارات بخواهد هزینه این مخاطره‌های اخلاقی (عدم پایبندی به مفاد قرارداد) را پوشش دهد با شکست مواجه خواهد شد؛ زیرا اعتبارگیرندگانی که بنا ندارند اعتبار دریافتی را در کاربردهای پر مخاطره‌تر به مصرف برسانند از دریافت اعتبارات با این نرخ اجتناب می‌کنند و عموماً کسانی به دریافت وام ادامه می‌دهند که پروژه‌های پرمخاطره‌تری دارند که درصورت موفقیت، بازدهی آن بالاست ولی درعین‌حال احتمال شکست آن و عدم بازپرداخت اعتبارات بانک نیز بالاست، ازاین‌رو هرقدر بانک نرخ را بالا ببرد ولی نتواند بین مشتریان خود تمییز قائل شود و یا حقوقی نداشته باشد که بتواند در اسرع وقت اعتبار پرداختی را بازپس بگیرد شکست خواهد خورد.

مشابه همین بحث در مورد بازار بیمه مصداق دارد. بیمه‌های آتش‌سوزی و تصادفات

نمونه‌هایی از مخاطره اخلاقی است. برای مثال هر منزل مسکونی یا ساختمان اداری یا مجتمع تجاری با نرخ مشخصی احتمال دارد که گرفتار حریق شود، بنابراین بیمه‌گر با توجه به نرخ متوسط آتش‌سوزی اقدام به بیمه کردن بیمه‌گذاران مختلف می‌کند اما بیمه‌گذاران به‌محض حصول اطمینان از امکان دریافت خسارت رفتارهای پرخطر از خود نشان می‌دهند. مثلاً هنگام ورشکستگی و برای رهایی از مطالبات کارگران و درعین‌حال برای دریافت هزینه تجهیزات و مایملک خود اقدام به آتش زدن عمدی کارخانه می‌کنند و با این کار هزینه بیمه‌گر را افزایش می‌دهند بدون اینکه بیمه‌گر متوجه شود و یا بتواند عمدی بودن کار را به اثبات برساند. در این مورد نیز افزایش حق بیمه کارساز نیست؛ زیرا باعث می‌شود بیشتر کسانی اموال خود را بیمه کنند که احتمال آتش‌سوزی در آنها بالاتر است و در نتیجه حتی نرخ‌های بیمه بالاتر نیز کفاف هزینه خسارت بیمه‌گذار را ندهد. طبیعی است که بدون وجود سازوکارهای شفاف‌کننده اطلاعات، بیمه‌گر تمایلی به ارائه این بسته‌های بیمه‌ای نخواهد بود و از آن بازار خارج خواهد شد.

۱-۴ نهادسازی برای غلبه بر مشکل عدم تقارن اطلاعات

بنیان کارکرد صحیح بازارها و تخصیص کارآمد منابع از طریق سازوکار قیمت‌ها در دسترس بودن اطلاعات است. هرچه نقص اطلاعات بیشتر باشد و اطلاعات بین طرفین مبادله نامتقارن‌تر توزیع شده باشد احتمال شکست بازار و اساساً عدم شکل‌گیری بازار بیشتر است. بدون اطلاعات نه تنها قیمت‌ها خاصیت علامت‌دهی خود را از دست می‌دهند بلکه گاهی اوقات بازاری شکل نمی‌گیرد که قیمتی به‌دست آید. در این چارچوب قیمت‌ها خود برون‌داد سیستم محسوب می‌شوند. بنابراین یکی از ضرورت‌های کارکرد بازار تعبیه سازوکارهایی برای شفاف‌سازی و کاهش عدم تقارن اطلاعات بین طرفین مبادله است. در ادامه این قسمت به برخی راهکارهای عمومی آشکارسازی اطلاعات اشاره می‌شود.

۱-۴-۱ علامت‌دهی[1] برای ابراز اطلاعات خصوصی

بازارها درخصوص مسائل اطلاعات نامتقارن از راه‌های زیادی واکنش نشان می‌دهند که

1. Signaling

یکی از آنها «علامت‌دهی» است که اشاره به اقدامات طرف مطلع به‌منظور آشکارسازی اطلاعات خصوصی‌اش دارد. برای مثال بنگاه‌ها خرج تبلیغات می‌کنند تا محصولات با کیفیت بالا را به مشتریان بالقوه علامت دهند یا دانشجویان ممکن است با کسب مدرک دانشگاهی به دنبال علامت دادن به کارفرمایان بالقوه درباره توانایی بالای خود باشند. براساس نظریه سرمایه انسانی، آموزش بهره‌وری شخص را افزایش می‌دهد، درحالی‌که براساس نظریه علامت‌دهی تحصیلات، تحصیلات دانشگاهی، اطلاعاتی درباره استعداد ذاتی شخص می‌دهد. در هر دو مثال علامت‌دهی (تبلیغات و تحصیلات)، طرف مطلع (بنگاه و دانشجو) از علامت استفاده می‌کند تا طرف غیرمطلع (مشتری و کارفرما) را متقاعد سازد که می‌تواند محصولی با کیفیت بالا ارائه کند.

برای اینکه هر اقدام علامتی مؤثر باشد، باید برای آن هزینه صرف کرد. اگر علامتی مجانی باشد، همه از آن استفاده خواهند کرد و هیچ اطلاعاتی ابراز نخواهد شد. به همین دلیل الزام دیگری وجود دارد: علامت باید برای شخص دارنده محصول با کیفیت بالا، هزینه به دنبال داشته باشد، در غیر این صورت همه این انگیزه را دارند تا از همان علامت استفاده کنند و به‌این‌ترتیب دیگر آن علامت مفهومی را آشکار نخواهد کرد. در مثال تبلیغات تجاری، بنگاه ارائه‌کننده محصول خوب، منفعت زیادی از تبلیغات به‌دست می‌آورد؛ زیرا مشتریانی که آن محصول را یک بار امتحان می‌کنند به‌احتمال فراوان مشتری مکرر آن محصول می‌شوند. بنابراین برای این بنگاه منطقی است که هزینه علامت (تبلیغات تجاری) را بپردازد و برای مشتری منطقی است که از علامت به‌عنوان بخشی از اطلاعات مربوط به کیفیت محصول استفاده کند.

در مورد تحصیلات، شخص بااستعداد می‌تواند دوران تحصیل را آسان‌تر از فرد کم‌استعداد طی کند. بنابراین برای شخص بااستعداد منطقی است که هزینه علامت (تحصیلات) را بپردازد و برای کارفرما منطقی است که از این علامت به‌عنوان بخشی از اطلاعات درباره استعداد شخص استفاده کند. به همین دلیل دانش‌آموختگان دانشگاه‌های معروف همواره در رزومه خود نام دانشگاه معتبر محل تحصیل خود را ذکر می‌کنند.

هدیه یا سوغات مثال دیگری برای علامت‌دهی است. انتخاب هدیه یا سوغات خوب، علامتی از علاقه است. تهیه هدیه هزینه دربردارد و علاوه‌بر آن باید وقت صرف

خرید آن کرد. بنابراین دادن هدیه‌ای مناسب، یک راه ابراز اطلاعات خصوصی هدیه‌دهنده (علاقه داشتن) به گیرنده هدیه است.

۲-۴-۱ غربال کردن[1] به‌منظور ترغیب برای آشکارسازی اطلاعات

هنگامی‌که طرف مطلع اقداماتی برای آشکار کردن اطلاعات خصوصی‌اش انجام دهد، این امر «علامت‌دهی» نامیده می‌شود، اما هنگامی‌که طرف غیرمطلع اقداماتی انجام دهد که طرف مطلع را برای آشکارسازی اطلاعات خصوصی‌اش ترغیب کند، این امر «غربال کردن» نامیده می‌شود. مانند شخصی که می‌خواهد اتومبیل مستعملی را بخرد ولی قبل از خرید از یک مکانیک اتومبیل برای کنترل آن کمک می‌گیرد. فروشنده‌ای که از این کار امتناع کند، اطلاعات خصوصی‌اش را آشکار می‌کند درباره اینکه اتومبیل یک لمون است. در این صورت، خریدار ممکن است قیمت پایین‌تری پیشنهاد کند یا به دنبال اتومبیل دیگری بگردد. مثال دیگر غربال کردن درباره شرکت بیمه اتومبیل است؛ شرکت بیمه تصمیم دارد از رانندگانی که مخاطره نمی‌کنند حق بیمه پایینی بگیرد و از رانندگانی که مخاطره می‌کنند، حق بیمه بالایی بگیرد، اما چگونه می‌تواند آنان را از هم جدا کند؟ رانندگان خودشان می‌دانند که مخاطره‌پذیرند یا خیر، اما راننده مخاطره‌پذیر آن را نمی‌پذیرد. سابقه راننده بخشی از اطلاعاتی است که شرکت‌های بیمه از آن استفاده می‌کنند، اما به‌علت تصادفی بودن ذاتی حوادث اتومبیل، سابقه راننده، شاخص ناقصی از مخاطره‌های آینده است. شرکت بیمه می‌تواند با ارائه بیمه‌نامه‌های متفاوت رانندگان را به تفکیک از یکدیگر ترغیب کند.

یک نوع بیمه‌نامه، حق بیمه بالایی دارد و هزینه کامل هر تصادفی را پوشش می‌دهد. نوع دیگر، حق بیمه پایینی دارد اما از معافیت زیادی برخوردار است (یعنی راننده مسئول اولین خسارت است و شرکت بیمه مخاطره باقی‌مانده را پوشش می‌دهد). معافیت، بار بیشتری برای رانندگان مخاطره‌پذیر دارد زیرا احتمال تصادف آنها بیشتر است. بنابراین بیمه‌نامه با حق بیمه پایین و برخوردار از معافیت، رانندگان با مخاطره

---

1. Screening

پایین را جذب می‌کند، درحالی‌که بیمه‌نامه با حق بیمه بالا و بدون معافیت، رانندگان مخاطره‌پذیر را جذب خواهد کرد. در مواجهه با این دو بیمه‌نامه، دو نوع راننده اطلاعات خصوصی‌شان را با انتخاب بیمه‌نامه‌های مختلف آشکار خواهند کرد.

شرکت بیمه‌ای که ارائه‌کننده بیمه حوادث برای رانندگان اتومبیل است، نمی‌داند کدام راننده محتاط و کدام مخاطره‌پذیر است، اما علاقه‌مند است به این موضوع پی ببرد تا از راننده مخاطره‌پذیر حق بیمه بالاتری دریافت کند. هر دو راننده مخاطره‌پذیر و محتاط، ادعا می‌کنند که ایمنی را رعایت می‌کنند چون می‌خواهند بیمه ارزان‌تر را به‌دست آورند. ازاین‌رو شرکت بیمه باید برای طراحی قراردادی تلاش کند و آن را به رانندگان پیشنهاد دهد که از طریق آن رانندگان روحیات خود را به‌درستی آشکار سازند. حضور رانندگان مخاطره‌پذیر مانع از این می‌شود که رانندگان محتاط بتوانند قرارداد خوبی با شرکت بیمه منعقد سازند.

۳-۴-۱ راه‌های غلبه بر عدم تقارن اطلاعات درصورت وجود انتخاب معکوس

۱-۳-۴-۱ گردآوری و افشای اطلاعات

یکی از راه‌های غلبه بر عدم تقارن اطلاعات، گردآوری اطلاعات است. کارفرما با گردآوری اطلاعات درباره متقاضیان کار می‌تواند کارگر خوبی بیابد. حال اگر آنچه کارفرما درباره متقاضی می‌داند دیگران هم بدانند دستمزد به‌صورت مزایده خواهد شد ازاین‌رو کارفرما اطلاعات گردآوری شده درباره متقاضیان شغل را در اختیار دیگران نمی‌گذارد. اگر اطلاعات بلافاصله و کامل در سراسر بازار منتشر شود، آنگاه هیچ‌کس انگیزه‌ای برای گردآوری اطلاعات نخواهد داشت. مادامی‌که برای گردآوری اطلاعات هزینه شود، بازارها نمی‌توانند به‌طور کامل ازنظر اطلاعاتی کارا باشند. با توجه به اینکه بازار انگیزه مناسبی برای افشای اطلاعات فراهم نمی‌کند و مخارج کسب اطلاعات ممکن است بالا باشد، یکی از وظایف دولت، تهیه و افشای اطلاعات است.

۲-۳-۴-۱ معرفی خود

با توجه به اینکه افراد درباره توانایی خود اطلاعات کافی دارند، یک راه غلبه بر عدم تقارن

اطلاعات در انتخاب معکوس این است که به هر شخص اجازه داده شود ویژگی‌های درست خود را ابراز کند، اما مسئله اساسی این است که افراد ضرورتاً انگیزه ابراز حقیقت را ندارند. فرض کنید کارکنان از توانایی‌های خود آگاه باشند و یک کارفرما از آنان بپرسد که توانایی شما چه میزان است؟ فرد تواناتر معمولاً صادقانه پاسخ می‌دهد ولی فرد با توانایی کمتر، انگیزه گفتن دروغ را دارد و توانایی خود را بیشتر از آنچه واقعاً هست ابراز می‌کند.

۱-۴-۳-۳ غربال کردن از طریق بررسی

هیچ قانونی وجود ندارد مبنی‌بر الزام بنگاه بیمه برای فروش بیمه به متقاضی پرداخت حق بیمه[1] و یا الزام وام‌دهنده برای اعطای وام به متقاضی در نرخ بهره‌ای که اعلام کرده است. همچنین هیچ قانونی کارفرما را ملزم به استخدام تمام کسانی نمی‌کند که متقاضی شغل در دستمزد اعلام شده‌اند. با بررسی می‌توان افراد تواناتر را از افراد با توانایی کمتر جدا و به‌اصطلاح غربال کرد. این موضوع در مورد انتخاب پروژه برای اعطای وام بانکی نیز صادق است.

۱-۴-۳-۴ مشاهده رفتار در بازار

با مشاهده رفتار در مکان بازار، می‌توان اطلاعات زیادی را جمع‌آوری کرد. برای مثال، تمایل به خرید بیمه در یک قیمت خاص، اطلاعاتی را درباره متقاضی بیمه به شرکت بیمه منتقل می‌کند یا تمایل به فروش اتومبیل مستعمل، اطلاعاتی را درباره کیفیت اتومبیل منتقل می‌کند.

۱-۴-۳-۵ انتقال اطلاعات از طریق اقدامات

برای اجتناب از انتخاب نامطلوب به‌دلیل عدم تقارن اطلاعات می‌توان اقداماتی انجام داد به‌عنوان مثال، برای اطلاع و شناخت سلامت و بیماری متقاضیان بیمه، شرکت بیمه با استقرار محل کار خود در پنجمین طبقه یک ساختمان بدون آسانسور، مطمئن می‌شود که تنها افراد با قلب سالم، متقاضی بیمه درمانی از آن خواهند بود.

---

1. Premium

کیفیت ضمانت ارائه شده از جانب یک بنگاه، نه فقط مخاطره را کاهش می‌دهد بلکه اطلاعاتی درباره کیفیت محصول منتقل می‌کند. تنها بنگاه‌هایی که محصولشان با کیفیت باشد ضمانت خوبی ارائه می‌کنند.

شمار سال‌های تحصیل، اطلاعاتی درباره توانایی هر فرد می‌رساند، افراد تواناتر تحصیلات بالاتری دارند. افزایش دستمزدها متناسب با افزایش تحصیلات ممکن است به‌دلیل افزایش سرمایه انسانی نباشد، بلکه نتیجه توانایی بیشتر باشد که با اطلاعات منتقل شده، تحقق می‌یابد. میزان معافیتی که متقاضی بیمه در بیمه‌نامه انتخاب می‌کند، می‌تواند اطلاعاتی درباره دیدگاه او در مورد احتمال وقوع حادثه یا میزان حوادثی انتقال دهد که وی پیش‌بینی می‌کند. به‌طور متوسط کسانی که احتمال کمتری دارد حادثه‌ای در مورد آنها رخ دهد، بیشتر تمایل دارند از معافیت‌های بالاتر استفاده کنند.

۶-۳-۴-۱ خودانتخابی

در حالتی که مثلاً یک شرکت بیمه یا کارفرما می‌خواهد از انتخاب معکوس اجتناب کند، خودانتخابی روشی برای بررسی است. شرکت‌های بیمه از وضعیت مخاطره‌پذیری مشتریان بی‌اطلاع هستند. این شرکت‌های غیرمطلع، ترکیب‌های متفاوتی را از حق بیمه‌ها و معافیت‌ها به مشتریان مطلع پیشنهاد می‌کنند و مشتریان با انتخاب خود، وضعیت خود را نشان می‌دهند. این نوع غربال کردن، خودانتخابی است.

وجود رانت اطلاعاتی حاکی از وجود مخارج بیش از حد برای کسب اطلاعات است. بازارهایی که در آن اطلاعات ناقص است، کارا نیستند (Stiglitz, 2000).

۴-۴-۱ راه‌های غلبه بر عدم تقارن اطلاعات در مخاطره اخلاقی

۱. **نظارت و کنترل بهتر**: برای مثال، نصب دوربین ویدئویی در کارگاه برای ضبط رفتار کارگران. هدف از این کار مچ‌گیری در رفتار غیرمسئولانه است. هرچند زیر نظر گرفتن[1] عدم تقارن اطلاعات را کاهش می‌دهد، اما این امر معمولاً پرهزینه است.

۲. **دستمزد بالاتر**: براساس نظریه‌های دستمزد کارایی، برخی کارفرمایان به کارگران خود

---

1. Monitoring

دستمزد بالاتری از سطح تعادلی عرضه و تقاضا در بازار کار می‌پردازند. کارگری که دستمزد بالاتر از تعادل دریافت می‌کند با احتمال کمتری از زیر کار شانه خالی می‌کند؛ زیرا اگر به‌علت کم‌کاری اخراج شود، ممکن است نتواند شغل دیگری با پرداخت بالا به‌دست آورد.

۳. **پرداخت معوق**: شرکت‌ها می‌توانند پرداخت بخشی از جبران حقوق کارگر را به تأخیر اندازند. بنابراین اگر کارگری از زیر کار شانه خالی کند و اخراج شود، آنگاه جریمه سنگین‌تری را متحمل خواهد شد. یک مثال از جبران معوق، همان پاداش پایان سال است. بنابراین افزایش سالیانه دستمزد، به‌دلیل افزایش سنوات خدمت و افزایش تجربه نیست، بلکه به سبب واکنش به مخاطره اخلاقی است.

۴. **بهبود قرارداد**: کارفرمایی که در نظر دارد کار را با کیفیت مطلوب انجام دهد، در قرارداد این امر را مشخص خواهد کرد و یا وام‌دهنده‌ای که قصد دارد وام در فعالیت‌های با مخاطره بالا استفاده نشود، آن را در قرارداد وام مشخص خواهد کرد. این‌گونه مخاطره‌های اخلاقی درباره «اقدامات» با بهبود قرارداد (کار و وام) کاهش می‌یابد.

۵-۱ نظام سنجش اعتبار: پاسخی نهادی به کاستی‌های اطلاعاتی بازار

پول و اطلاعات دو نهاده اصلی بانک‌ها (و به‌طورکلی اعتباردهنده‌ها) هستند. بقای هر بانک یا مؤسسه اعتباری در بازار به‌شدت به توانایی آن در جمع‌آوری و پردازش صحیح اطلاعات، غربالگری متقاضیان وام و نظارت بر عملکرد ایشان وابسته است. اعتباردهندگان در مرحله غربالگری به اطلاعات ویژگی‌های قرض‌گیرندگان و از جمله میزان مخاطره‌آمیز بودن طرح‌های سرمایه‌گذاری ایشان نیاز دارند. همچنین اعتباردهندگان پس از واگذاری اعتبار، به اطلاعاتی نیاز دارند تا به کمک آن بر اقدامات دریافت‌کنندگان اعتبار نظارت کنند و مطمئن شوند که مشتریان آنها سعی در اجتناب از نکول دارند و تلاش نمی‌کنند با مخفی کردن درآمدهای خود از بازپرداخت بدهی‌ها طفره روند.

اما همان‌طور که گفته شد به‌طورکلی داده‌های مورد نیاز برای غربال کردن متقاضیان وام و نظارت بر رفتار قرض‌گیرندگان به شکل آسان و آزادانه در دسترس بانک‌ها قرار

نمی‌گیرد. میزان عدم دسترسی هر بانک به این اطلاعات، رابطه مستقیم با امکان بروز «انتخاب معکوس» یا «مخاطره اخلاقی» در فعالیت‌های وام‌دهی آن بانک دارد. چنین وضعیتی خطر بروز رفتار فرصت‌طلبانه قرض‌گیرنده را تشدید می‌کند. علاوه‌بر این، کاستی‌های اطلاعاتی بانک‌ها به تخصیص ناکارآمد اعتبارات منجر شده و احتمالاً سهمیه‌بندی اعتباری را به دنبال دارد.[1] ازاین‌رو برای اینکه منابع به‌طور کارآمد تخصیص یابد باید به‌نحوی ازانحا پشتوانه اطلاعاتی مبادلات تأمین شود و اعتباردهنده یا بتواند مشتریان خوب را از دیگران جدا کند و یا بتواند از بازگشت سرمایه‌اش اطمینان حاصل نماید.

اگر قرض‌گیرنده بتواند وثیقه‌ای ارائه دهد که قرض‌دهنده در زمان نکول قادر به ضبط آن باشد، یا اگر او در طرحی که اجرا می‌کند سهم چشمگیری از مالکیت را داشته یا صاحب حُسن شهرت در حوزه کار خود باشد، مشکلات انتخاب معکوس و مخاطره اخلاقی کاهش می‌یابد. در همه این موارد، انگیزه‌های قرض‌دهنده به‌خوبی با انگیزه‌های قرض‌گیرنده همسو شده و در برخی موارد ویژگی‌های ذاتی قرض‌گیرنده به‌خوبی مورد قبول قرض‌دهندگان قرار می‌گیرد. بااین‌حال اوضاع مساعد پیش‌گفته برای برخی متقاضیان اعتبار مصداق ندارد و این واقعیت به‌خصوص در مورد بنگاه‌های کم‌سابقه و کوچک صادق است که فاقد وثیقه‌های کافی و سهم سرمایه مناسب هستند.

راه دیگری که بانک‌ها ـ به‌ویژه در اوضاع فقدان عوامل اطمینان‌بخش ـ می‌توانند در پیش گیرند پرداختن به ریشه مشکل و فراهم کردن آن‌دسته از اطلاعات مشتریان است که پیش از آن موجود نبود. آنها می‌توانند با صرف مخارج لازم، اطلاعات مذکور را

---

۱. حتی در این حالت هم، ساده‌ترین راه‌حل ــ یعنی افزایش نرخ بهره برای جبران کردن هزینه انتظاری اعتبارگیرندگان کم تلاش ـ بهترین راه‌حل نیست. افزایش نرخ‌های بهره مترادف با کاهش درآمد پیش‌بینی شده قرض‌گیرنده است و به این دلیل امکان تعهد او به بازپرداخت بدهی را کم کرده و احتمال قصور بازپرداخت را زیاد می‌کند. واضح است که در این مورد، مفهوم «تلاش» را باید به معنای عام آن در نظر گرفت: رفتار فرصت‌طلبانه قرض‌گیرنده می‌تواند شامل تلاش او برای امتناع از بازپرداخت وام ـ حتی در صورت توانایی ـ باشد و مثلاً چانه‌زنی مجدد برای تجدیدنظر در شرایط بازپرداخت و احتمالاً سوءاستفاده از ناکارآمدی‌های نظام قضایی برای رسیدن به راه‌حلی بهتر را نیز به دنبال داشته باشد. الگوهای موجود در مقالات و نوشته‌های رفتار فرصت‌طلبانه، هر دو موارد را شامل می‌شود: فقدان تلاش کافی برای به سرانجام رساندن طرح‌ها (Padilla and Pagano, 1997) و سعی در قصور از بازپرداخت که مثلاً از طریق تجدیدنظر در شرایط بازپرداخت انجام می‌شود. (Bolton and Scharfstein, 1990; Hart and Moore, 1994)

جمع‌آوری کنند. بانک‌ها می‌توانند در مرحله غربالگری از مکان کسب‌وکار متقاضیان اعتبار بازدید کنند و به صحبت با مدیران ایشان و تحقیق درباره برنامه‌های کسب‌وکار آنان بپردازند. در مرحله نظارت نیز احتمالاً دریافت مداوم اطلاعات از گیرندگان اعتبار، تحقیق درباره صحت آن اطلاعات و تحلیل آن و اقدام عاجل درصورتی‌که نشانه‌های سوءمدیریت در طرح یا شرکت مذکور به چشم بخورد، ضروری به‌نظر می‌رسد.

اما دسترسی به اطلاعات از طریق مبادله آن با سایر اعتباردهندگان در اغلب موارد ارزان‌تر و مطمئن‌تر است. قرض‌کنندگان اغلب در طول زندگی خود از مجاری مختلفی اعتبار دریافت می‌کنند و در نتیجه ردپایی از اطلاعات خود برجا می‌گذارند، مثلاً ممکن است فردی خوش‌قولی‌های متعددی در کارنامه داشته باشد و دیگری همواره سابقه تأخیر در بازپرداخت و نکول از خود به‌جا گذاشته باشد. سابقه اعتباری افراد می‌تواند نشان دهد که مثلاً آنان دائماً به تغییر محل سکونت، شغل یا نوع کسب‌وکار خود مبادرت کرده، یا به کارهای پرمخاطره مشغول بوده‌اند. در نهایت امکان دارد آنان با گذشت زمان مقدار زیادی بدهی انباشته کرده باشند که ناشی از استقراض مقادیر اندک اما به تعداد زیاد از بانک‌ها و شرکت‌های صادرکننده کارت‌های اعتباری باشد. هر بانک به تنهایی فقط بخش‌هایی از تصویر کلی سابقه اعتباری یک فرد یا شرکت را در دسترس دارد و اگر هم بتواند به کشف سایر اجزای آن تصویر نائل شود، مجبور به تحمل هزینه‌های گزاف خواهد بود. اما اگر همه اعتباردهندگانی که با یک شخص یا بنگاه تعامل داشته‌اند داده‌های خود را یک کاسه کنند، تصویر کلی کامل خواهد شد و هر اعتباردهنده می‌تواند از مخاطره‌های واگذاری اعتبار به آن فرد یا بنگاه اطمینان بیشتری حاصل کند.

در عمل هم تبادل اطلاعات بین قرض‌دهندگان فوق‌العاده گسترده است. مشاهدات تصادفی نشان می‌دهد که گاهی این تبادل اطلاعات از طریق تماس‌های غیررسمی بین مدیران بانک‌های محلی یا دفاتر استقراضی صورت می‌پذیرد. در چنین حالتی، ضمانت صحت اطلاعات ردوبدل شده درباره یک مشتری، همان حسن شهرت دو طرف مبادله است. بااین‌حال در بیشتر موارد، تبادل اطلاعات با سازوکارهای رسمی صورت می‌گیرد. ادارات اعتباری خصوصی و مؤسسات ثبت اطلاعات اعتباری عمومی نوعی نهاد و

سازوکار رسمی برای تشریک اطلاعات اعتباری قرض‌گیرندگان هستند. بخشی از مبادله اطلاعات که از طریق این نهادها صورت می‌گیرد به شکل اختیاری و بخشی با وضع قانون انجام می‌شود.

«ادارات اعتباری»[1] (که گاهی آنها را «مؤسسات مرجع اعتباری»[2] نیز می‌نامند) معمولاً سازوکاری داوطلبانه دارند: آنها واسطه‌ها یا دلالان اطلاعات هستند و برمبنای تقابل (مبادله اطلاعات با یکدیگر)، جمع‌آوری، ثبت اطلاعات در پرونده‌ها و توزیع اطلاعاتی کار می‌کنند که اعضای آنها به‌طور داوطلبانه در اختیار آنها قرار داده‌اند. ضمانت به‌موقع و صحیح بودن داده‌هایی که اعتباردهندگان به ادارات اعتباری گزارش می‌کنند، بدون شک همان تهدیدی است که ایشان را درصورت قصور در ارائه اطلاعات به شکل مذکور، در معرض محروم شدن از پایگاه مشترک داده‌ها قرار می‌دهد.

ابتکار عمل تأسیس یک اداره اعتباری ازلحاظ تاریخی برخاسته از علل متعدد بوده است. برخی ادارات اعتباری درواقع سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی هستند که با ابتکار عمل کارآفرینان ایجاد شده‌اند و برخی دیگر را ائتلاف‌هایی از قرض‌دهندگان (به‌عنوان تشکیلات تعاونی) تأسیس کرده‌اند. مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری[3] (نظیر دانز و برداستریت[4] در ایالات متحده) را می‌توان سازوکارهایی داوطلبانه برای تشریک اطلاعات دانست اما به شرطی که آنها بخش اعظم داده‌های خود را از اعتباردهندگانی بگیرند که آنها در عوض ارائه اطلاعات، از دسترسی ترجیحی (دارای اولویت) به آن مجموعه داده‌ها برخوردار شوند.

اما «مؤسسات عمومی ثبت اعتبار»[5] درواقع پایگاه‌های داده‌هایی هستند که مقامات بخش عمومی تأسیس کرده‌اند و مدیریت آنها برعهده بانک‌های مرکزی است. داده‌های این مؤسسات به‌صورت اجباری از گزارش‌های اعتباردهندگان دریافت می‌شود و آن اعتباردهندگان در عوض از داده‌های این مؤسسات برای تصمیم‌گیری‌های خود درزمینه

---

1. Credit Bureaus
2. Credit Reference Agencies
3. Credit Rating Agencies
4. Duns and Bradstreet
5. Public Credit Registers (PCR)

واگذاری وام یا اعتبارات استفاده می‌کنند. گاهی مؤسسات عمومی ویژه‌ای برای ثبت اعتبار گروه‌های خاصی از قراردادهای بدهی یا اوراق بهادار[1] فعالیت می‌کنند. مثلاً در بسیاری از کشورها مؤسسات ثبت اجاره،[2] وثیقه‌های واقعی[3] را ثبت کرده و به اخذ وام‌های رهن مسکن کمک می‌کنند. به‌این‌ترتیب در بسیاری از کشورهای مبتنی‌بر نظام حقوق عرفی، درصورت قصور بازپرداخت سفته‌های قابل انتقال[4] (سفته‌های قابل دادوستد [با ظهرنویسی])، در یک دفتر عمومی ثبت اعتبار، ثبت می‌شود.

مدت‌ها قبل از ایجاد مؤسسات عمومی ثبت اعتبار به شکل امروزی، بانک‌های مرکزی اقدام به ثبت سوابق وام‌های بانکی و ردیف‌های اعتباری می‌کردند. وجه تمایز مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، علاوه‌بر اجباری بودن ماهیت مشارکت اعتباردهندگان، پوشش همگانی نهادهای بانکی است. هرگاه چنین نهادی برای ثبت اعتبارات وجود داشته باشد، همه واسطه‌های مالی که با مجوز قانونی بانک مرکزی کار می‌کنند، موظف‌اند اطلاعات خود را در آن به ثبت برسانند. اما اطلاعات یک اداره ثبت اعتبار، محدود به همان داده‌هایی است که بانک‌های پشتیبان آن اداره فراهم می‌کند. بااین‌حال حتی پایگاه داده‌های مؤسسات عمومی ثبت اعتبار نیز از حالت مطلق بودن بسیار به دور است، این مؤسسات معمولاً قادر نیستند داده‌های شرکت‌های مالی، شرکت‌های کارت اعتباری، فروشگاه‌های بزرگ[5] و فروشگاه‌های خرده‌فروشی را ـ که گاهی اطلاعات خود را به ادارات اعتباری گزارش می‌کنند ـ در پایگاه داده‌های خود وارد کنند. علاوه‌بر این مؤسسات عمومی ثبت اعتبار به‌ندرت گزارش داده‌های همه انواع وام‌ها را اجباری می‌کنند و در اکثر کشورها، وام‌هایی که مقدار آنها کمتر از یک حد آستانه قانونی[6] باشد، از گزارش شدن معاف می‌شوند.

با توجه به این دلایل، ادارات خصوصی ثبت اعتبار[7] تمایل دارند در حوزه داده‌های مطمئن درباره وام‌های مصرفی و وام‌های کوچک کسب‌وکار، یعنی در حوزه‌ای فعالیت

---

1. Debt Contracts or Securities
2. Read Collateral
3. Lease Registers
4. Negotiable Promissory Notes
5. Department Stores
6. Statutory Threshold Size
7. Private Credit Bureaus

کنند که تقریباً به‌طور کامل از حوزه کار مؤسسات عمومی ثبت اعتبار برکنار می‌ماند. آنها برخلاف مؤسسات اعتباری عمومی، غالباً اطلاعاتی کامل‌تر در مورد وام‌های بانکی شرکتی ـ به‌خصوص وام‌های بزرگ ـ فراهم می‌کنند.

نوع اطلاعاتی که وام‌دهندگان جمع‌آوری می‌کنند حداقل به‌اندازه نوع سازوکاری اهمیت دارد که آنان برای مبادله اطلاعات تدارک می‌بینند. اصلی‌ترین شکل داده‌های آنان همان اطلاعات «ناخوشایند»[1] است که مشتمل بر نکول و تأخیر در بازپرداخت بدهی‌هاست. در ترتیبات کامل‌تر، اطلاعات «خوشایند»[2] نیز به اشتراک گذاشته می‌شود که می‌تواند شامل افشای وضعیت کلی وام‌های قرض‌گیرنده و ضمانت‌های او، داده‌های مربوط به سابقه اعتباری وی به‌غیراز نکول و تأخیرها و نیز شامل ویژگی‌هایی همانند شغل، درآمد یا رده کسب‌وکار او باشد. معمولاً در مورد شرکت‌ها، اطلاعات ترازنامه مالی و داده‌های مدیران مورد توجه قرار می‌گیرد. اطلاعاتی که از قرض‌دهندگان فراهم می‌شود با اطلاعات حاصل از دیگر منابع ـ از قبیل دفاتر ثبت رسمی اعتبارات، سوابق کیفری، سوابق مالیاتی و ... ـ تلفیق می‌شود. ادارات ثبت اعتبار در برخی موارد اطلاعات را مطابق با سفارش مشتری پردازش کرده، براساس تحلیل مخاطره آماری یک «نمره اعتباری»[3] به قرض‌گیرندگان نسبت می‌دهند.

گسترش بین‌المللی سازوکارهای رسمی تشریک اطلاعات حاکی از اهمیت اطلاعات برای عملکرد مناسب اعتباردهندگان یعنی بانک‌ها، شرکت‌های کارت اعتباری، شرکت‌های مالی یا حتی عرضه‌کنندگانی است که برای شرکت‌های دیگر اعتبار تجاری فراهم می‌کنند (Jappelli and Pagano, 1999). این تبادل اطلاعات، به‌دلیل آنکه قرض‌دهندگان را به غلبه بر کاستی‌های داخلی اطلاعات درباره طرف‌های معامله ایشان ـ یعنی قرض‌گیرندگان ـ قادر می‌کند، بدون شک مفید است، اما تشریک اطلاعات مزایا و معایبی دارد که باید در طراحی نظام‌های اطلاعات اعتباری توجه شود.

---

1. Black or Negative
2. White or Positive
3. Credit Score

کادر ۱-۱ نقش تشریک اطلاعات تجاری در گسترش بازار و تجارت: تجربه تجار مغربی

اونر گریف بر این اعتقاد است که انقلاب صنعتی به دنبال انقلاب تجاری به‌وقوع پیوسته است و درواقع انقلاب تجاری را پیش‌زمینه انقلاب صنعتی می‌داند. گریف با بررسی اسناد تاریخی به این مسئله دست می‌یابد که نقش اتحادیه‌ها و اصناف در این انقلاب تجاری بی‌بدیل بوده است.

وی روابط تجار و موانع پیش‌روی فعالیت آنان را پیش از انقلاب تجاری مورد مطالعه قرار داده و معتقد است که تشکیل انجمن‌ها و اقدامات جمعی در پیشبرد اهداف گروه و در رفع موانع کسب‌وکار عاملی بس تأثیرگذار است. با مطالعه نظریه گریف درمی‌یابیم که انجام اقدامات جمعی در دوران پیش از انقلاب تجاری محیط امنی برای فعالیت فراهم آورد و این مسئله به‌نوبه خود به دولت‌های حاکم در رفع نواقص و نیز ناتوانایی‌های سیستم حقوقی و قضایی‌شان در فراهم آوردن محیط امن تجاری کمک کرد. بنابراین گریف ایجاد اصناف، ائتلاف‌ها و همکاری‌های بخش خصوصی را برای بهبود محیط کسب‌وکار و پیشبرد اهداف اقتصادی مؤثر می‌داند.

یکی از مشکلاتی که بازرگانان در قرون‌وسطا با آن مواجه بودند رفتار مستبدانه دولت‌های حاکم بود. برای مثال گاهی دولت‌ها به‌طور ناگهانی اموال تجار دیگر کشورها را مصادره می‌کردند که این امر باعث عدم امنیت تجار خارجی و در نتیجه حضور کم‌رنگشان در قلمروها شده بود. بررسی‌های تاریخی گریف بیانگر این است که تجار با تشکیل صنف جلو مصادره اموال را گرفتند. آنها با همکاری یکدیگر دست به اقدامات جمعی می‌زدند، برای مثال درصورت مصادره اموال تاجری ازسوی حکمران یک کشور، همه بازرگانان، تجارت با این کشور را تحریم می‌کردند، لذا این‌گونه اقدامات گروهی امنیت را برای تجار به همراه می‌آورد و باعث می‌شد فرمانروایان نیز در برخورد با تجار جانب احتیاط را رعایت کنند و دست به اقدامات مشکل‌ساز نزنند.

نه تنها فرمانروایان بلکه فرصت‌طلبی‌های میان تجار و عاملان آنها نیز از موانع اصلی تجارت بود که صنف تجار نهاد مؤثری برای کنترل آنها بود. تجار افراد امین و خائن را به یکدیگر معرفی می‌کردند و از این طریق یعنی تشریک اطلاعات، در کاهش فرصت‌طلبی در تجارت نقش مهمی ایفا می‌کردند. گریف در این خصوص، نهادهای حاکم بر روابط میان تجار مغربی را که در قرن یازدهم در منطقه مسلمان‌نشین مدیترانه فعالیت می‌کردند بررسی کرده است.

تجار مغربی از نوادگان تجار یهودی مسلکی بودند که در قرن دهم مناطق اطراف بغداد را که به‌صورت فزاینده‌ای ازنظر سیاسی ناامن شده بود، ترک کرده و به شمال آفریقا (تونس) مهاجرت کردند. این مهاجرت به‌دلیل هماهنگ‌سازی انتظارات و ایجاد شبکه‌ای اجتماعی برای انتقال اطلاعات، تجار مغربی را قادر ساخت تا روابط کارگزاری را در قالب یک ائتلاف مبتنی‌بر «سازوکار مجازات چندجانبه» سازمان‌دهی کنند (گریف، ۱۳۸۵: ۱۵۶).

در دوران تجارت سنتی، هر بازرگان مجبور بود عرضه خدمات مورد نیاز برای اداره کالاهای خود را در کشورهای دیگر سازمان‌دهی کند ازاین‌رو یا همراه کالای خود به مراکز تجاری می‌رفت یا کارگزاران برون‌مرزی را برای تأمین خدمات مورد نیاز استخدام می‌کرد. ازآنجاکه استخدام کارگزاران، بازرگانان را به‌صرفه‌جویی در وقت و پرهیز از مخاطره‌های سفر قادر می‌نمود تا فروش خود را در سراسر مراکز تجاری گسترش دهند، راه‌حلی کارا و مؤثر بود (همان، ۱۳۸۶: ۱۲۲ – ۱۲۱). تجار مغربی نیز به‌منظور غلبه بر عدم قطعیت و پیچیدگی تجارت، از طریق کارگزاران برون‌مرزی عملیات را انجام می‌دادند. کارگزار برون‌مرزی شخصی بود که خدمات لازم برای کسب‌وکار تجاری را عرضه می‌کرد، درحالی‌که سرمایه، سود یا هر دو را با بازرگان ساکن در یک مرکز تجاری دیگر شریک بود (همان).

روابط کارگزاری، تجار مغربی را قادر ساخت تا با توزیع بهتر ریسک از طریق تنوع‌بخشی به فروش، کسب منفعت از تخصص کارگزاران، گسترش فعالیت‌های تجاری در سراسر مراکز تجاری و گسترش کالاها و کاهش زمان و ریسک مسافرت، هزینه‌های تجارت را کاهش دهند. این روابط هزینه و ریسک سفر دریایی را کاهش داد و بازرگانان مسافر را قادر ساخت تا در غیابشان از عواید اتکا به کارگزاران در اداره امور خود بهره‌مند شوند (همان: ۱۲۴).

مسئله‌ای که وجود داشت اینکه کارگزاران برون‌مرزی به‌علت کنترل بر سرمایه بازرگانان، توان انجام اقدامات فرصت‌طلبانه و سلب مالکیت سرمایه از تجار و اختلاس کالای آنها را هم می‌یافتند، بنابراین یکی از مشکلات ذاتی روابط میان بازرگانان و کارگزاران برون‌مرزی، مشکل تعهد بود.

سیستم حقوقی نیز برای رفع مشکل تعهد کارگزار ـ بازرگان مورد مراجعه قرار نمی‌گرفت و علت عمده این وضعیت عدم دسترسی به نظام حقوقی و قضایی بین‌المللی بود. بسیاری از عوامل طبیعی و غیرطبیعی (مانند سرقت دزدان دریایی) می‌توانست به از بین رفتن محموله‌های تجاری منجر شود یا کارگزاران فرصت‌طلب مشکلات را به حوادث غیرمترقبه نسبت می‌دادند. به‌طور مثال، زمان رسیدن کشتی‌ها به اوضاع آب و هوا بستگی داشت و به این دلیل، هر گزارشی که کارگزار درباره نتایج مبادلات بازرگانی می‌فرستاد، چند ماه پس از انجام مبادله به‌دست بازرگان می‌رسید. ازاین‌رو هر بازرگانی که تصور می‌کرد کارگزارش به او خیانت کرده، تنها چند ماه پس از انجام مبادله می‌توانست علیه کارگزار اقامه دعوی کند. دادگاه چگونه می‌توانست چند ماه بعد شرایط ورود کالا، قیمت دریافتی برای آنها، میزان رشوه داده شده در بندر، هزینه حمل، احتمال سرقت کالا از انبار کارگزار و مواردی ازاین‌قبیل را تأیید کند؟ به‌علاوه، قوانین یهودی توانایی شکایت علیه کارگزار را محدود می‌کرد. بنابراین، درکل می‌توان گفت که سیستم حقوقی آن دوره در رفع معضل تعهد ناتوان بود و نمی‌توانست به بازرگانان در پیگیری شکایت‌هایشان کمک کند (همان: ۱۲۶).

ازاین‌رو گریف به دنبال نهادهای پشتیبانی است که بدون وجود آنها روابط کارگزاری تثبیت نمی‌شد و بازرگانان با وجود احتمال اختلاس و رفتارهای فرصت‌طلبانه ازسوی کارگزار، اقدام به

استخدام آنها نمی‌کردند. اسناد تاریخی به‌صورت تلویحی نشان می‌دهد که چنین نهادی در میان مغربی‌ها وجود داشته است. گریف با مطالعه این اسناد درمی‌یابد که هر بازرگان مغربی با تعداد زیادی از تجار مغربی ساکن در مراکز مختلف تجاری همکاری داشت و تشریک اطلاعات تجاری که برای کامیابی در کسب‌وکار حیاتی بودند مرسوم بود.[1] این جریان‌های اطلاعاتی در داخل گروه تجار مغربی، به همراه تجربه بازرگان، تا حدی مشکل عدم تقارن اطلاعات بین بازرگان و کارگزار را تخفیف می‌داد و بازرگان را قادر می‌کرد تا مراقب رفتار کارگزار باشد (همان).

به اعتقاد گریف، روابط کارگزاری میان تجار مغربی را نهادی اداره می‌کرد که احتمالاً «ائتلاف» نام داشته است. جنبه نهادی ائتلاف این بود که قیودی را تعیین می‌کرد که هر تاجری با آن مواجه می‌شد. جریان اطلاعات، استراتژی‌های تجار دیگر و قانون بازرگانی قیودی را به‌وجود می‌آورد که انتخاب و اقدام هر تاجر انفرادی را تحت تأثیر قرار می‌داد (همان: ۱۲۲).

اسناد متعددی وجود دارد که به روشنی واکنش‌های تجار مغربی را هنگام بدگمانی به صداقت کارگزار نشان می‌دهد. طبق این اسناد، الف) سازوکار آبروداری و نیکنامی بر روابط کارگزاری حاکم بوده و به‌ویژه بازرگانان استخدام آتی کارگزار را به رفتار گذشته‌اش مشروط می‌کردند مجازات دسته‌جمعی اعمال می‌شد و کارگزاری را که مظنون به تخلف بود، تا زمان جبران زیان طرد می‌نمودند، ب) کارگزاران آماده بودند تا در ازای حفظ موقعیت مناسب خود در میان گروه بازرگانان از عواید جاری صرف‌نظر کنند (همان: ۱۲۸).

ازآنجاکه استمرار معامله با همه تجار مغربی باعث می‌شد هر کارگزاری صادق باشد، شبکه تجاری و اجتماعی تجار مغربی اطلاعات لازم را برای کشف و اعلام خدعه به‌وجود آورد و مجازات چندجانبه نیز کارساز بود. هر کارگزار درصورتی‌که حین اعمال خدعه دستش رو می‌شد، انتظار نداشت سایر تجار مغربی وی را استخدام کنند و او نمی‌توانست به شغل و حتی زندگی خود در آن منطقه ادامه دهد. وجود جریان اطلاعاتی میان تجار مغربی باعث شده بود تنها کارگزاری را استخدام کنند که انتظار می‌رفت تجار دیگر هم او را استخدام کنند (همان، ۱۳۸۵: ۱۵۶).

علاوه‌بر این، اگر کارگزاری اعمال خدعه کرده بود، مغربی‌های دیگری را به‌عنوان کارگزار خود استخدام می‌کرد، آنها آزادانه می‌توانستند بدون تحمل مجازات علیه وی خدعه کنند. ازاین‌رو سرمایه‌گذاری تجاری هرکس، با کارکردی به‌مثابه یک ورقه قرضه، توانایی وی را برای پایبندی به تعهداتش افزایش می‌داد. بنابراین تجار در استخدام تجار دیگری انگیزه می‌یافتند که آنان نیز به‌مثابه یک کارگزار در تجارت سرمایه‌گذاری کرده بودند. آنها از این طریق باعث اتحاد اجتماعی

---

۱. تشریک اطلاعات با توزیع اطلاعات تخلفات، سوءاستفاده‌ها و ...، سابقه فعالیتی کارگزاران را روشن می‌کند و بازرگانان را نسبت به تبعات به‌کارگیری کارگزاران آگاه می‌سازد. این سازوکار مانع از تقلب کارگزاران می‌شود؛ زیرا آنها می‌دانند که منفعت تقلب کوتاه‌مدت و هزینه آن عدم استخدام در آینده است.

مغربی‌ها به‌صورت گروهی از تجار طبقه متوسط شدند. مغربی‌ها تنها برای استخدام مغربی‌های دیگر یا استخدام توسط آنها انگیزه داشتند، درحالی‌که غیرمغربی‌ها را از استخدام مغربی‌ها مأیوس می‌کردند (همان). به‌طورکلی می‌توان گفت که در یک ائتلاف:

اطلاعات به اشتراک گذاشته می‌شد، به‌گونه‌ای که تجار عضو ائتلاف یکدیگر را از امین یا خائن بودن کارگزاران مطلع می‌کردند.

تجار تنها کارگزارانی را به خدمت می‌گرفتند که دیگر تجار تأیید کرده بودند و انتظار می‌رفت تجار دیگر هم آنها را استخدام کنند.

درصورت خیانت یک کارگزار، مجازات دسته‌جمعی و چندجانبه ازسوی تجار اعمال می‌شد به‌گونه‌ای که هیچ‌یک از تجار مغربی کارگزار خائن را استخدام نمی‌کرد.

درصورتی‌که یک کارگزار خائن کارگزاران مغربی را به استخدام خود درمی‌آورد این کارگزاران بدون تحمل مجازات می‌توانستند علیه وی خیانت کنند تا به مقداری که او قبلاً به تاجری ضرر وارد آورده بود، زیان ببینند.

ائتلاف با کاهش هزینه کارگزاری و دیگر هزینه‌های مبادله، کارایی را بهبود بخشید. حتی زمانی‌که هزینه برقراری روابط کارگزاری بین بازرگان و کارگزار معینی بالا بود و از برقراری ارتباط ممانعت می‌کرد، ائتلاف انجام عملیات تجاری با کارگزاران را ممکن ساخت. به‌علاوه، قانون بازرگانان باعث صرفه‌جویی در هزینه مذاکره شد، انتقال اطلاعات و ارائه خدمات را هدایت کرد و جایگزین قراردادهای جامع در روابط بین هر کارگزار و بازرگان معین شد (همان: ۱۵۳).

شواهد نشان می‌دهد که تبادل اطلاعات مغربی‌ها عدم تقارن اطلاعات را کاهش داد و بازرگانان را قادر ساخت حداقل به‌صورت ناقص مراقب رفتار کارگزار خود باشند و الگوهای آتی همکاری را به سوابق روابط کارگزاری مشروط سازند (همان، ۱۳۸۶: ۱۳۰).

گریف چگونگی عملکرد ائتلاف و به‌کارگیری مجازات چندجانبه ازسوی اعضای ائتلاف را در قالب یک مدل نظریه‌بازی‌ها تبیین می‌کند. مشاهدات نظری نشان می‌دهد که «شبکه‌های اجتماعی غیررسمی انتقال اطلاعات» که برای مغربی‌ها در فرایند مهاجرتشان به تونس فراهم شد، آنها را قادر ساخت تا از روابط کارگزاری مبتنی‌بر استراتژی «مجازات چندجانبه» حمایت کنند. به‌علاوه، این فرایند مهاجرت، هویت اجتماعی افراد را با توجه به انتظارات آنها از مجازات گروهی تعیین می‌کرد و استخدام آتی آنها تثبیت می‌شد. همین که این انتظارات متبلور شدند (یعنی به‌محض اینکه ائتلاف تجار مغربی شکل گرفت)، تنها اخلاف مغربی‌ها از جانب دیگران به‌عنوان عضو تلقی می‌شدند و به‌این‌ترتیب تنها آنها می‌توانستند عضو ائتلاف شوند. علاوه‌بر این، عواملی که روابط کارگزاری در ائتلاف را تشویق و روابط کارگزاری با افراد غیرعضو را تحدید می‌کرد، عضویت را به یک دارایی با ارزش تبدیل کرد. بنابراین اخلاف هر تاجر مغربی تجارت پدر خود را پیش می‌گرفتند و به‌عنوان

اعضای ائتلاف تجاری مغربی به فعالیت در تجارت راه دور ادامه می‌دادند (همان: ۱۴۴).

درمجموع به اعتقاد گریف، ائتلاف به‌عنوان یک نهاد، بر روابط کارگزاری تجار مغربی حاکم بود. این نهاد قیودی را ایجاد کرده بود که بدین‌ترتیب عمل می‌کرد: استخدام کارگزار در آینده را مشروط به رفتار گذشته‌اش می‌کرد. از سویی ارتباط تجار مغربی باعث شده بود که جریان اطلاعاتی در داخل گروه این تجار شکل بگیرد که مشکل عدم تقارن اطلاعات میان آنها و کارگزار را تا حدی کاهش می‌داد و بازرگان می‌توانست مراقب رفتار کارگزار باشد. این جریان اطلاعاتی درون‌گروهی باعث می‌شد که شبکه تجاری تجار مغربی اطلاعات لازم را درصورت خدعه هر کارگزار به‌دست آورند و از طریق اعمال مجازات چندجانبه مانع سوءاستفاده یک کارگزار شوند، بدین‌نحو که درصورت اطلاع از خدعه یک کارگزار همه تجار از استخدام وی ممانعت می‌کردند و مجازاتی گروهی را علیه وی اعمال می‌کردند و هر تاجری وادار بود تنها کارگزاری را استخدام کند که انتظار می‌رفت تجار دیگر هم استخدام کنند. بدین‌ترتیب کارگزاران آماده بودند تا در ازای حفظ موقعیت مناسب خود در میان گروه بازرگانان از عواید جاری سوءاستفاده صرف‌نظر کنند، لذا وجود روابط درون‌گروهی در آن دوران باعث شد تجار برای فعالیت امنیت لازم را به‌دست آورند و با خیالی آسوده‌تر به تجارت بپردازند.

مأخذ: علی نصیری‌اقدم (۱۳۸۹). «روش‌های جلب مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی»، طرح تحقیقاتی به کارفرمایی کمیسیون اقتصاد کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام، ص ۶۹-۶۰.

– اونر گریف (۱۳۸۵). «نهادها و تجارت بین‌الملل: آموزه‌های انقلاب تجاری»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال اول، ش سوم.

– اونر گریف (۱۳۸۶). «قابلیت اجرای قرارداد و نهادهای اقتصادی تجارت ابتدایی: ائتلاف تجار مغربی»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال دوم، ش چهارم.

۶-۱ کارکرد نظام‌های اطلاعات اعتباری در اقتصاد

در کل چهار اثر را می‌توان برای مبادله اطلاعات قرض‌گیرندگان در نظر گرفت: (Jappelli and Pagano, 2000b).

اول آنکه ادارات اعتباری موجب بهبود آگاهی بانک‌ها درباره مشخصه‌های متقاضیان دریافت وام شده و در نتیجه پیش‌بینی دقیق‌تری را درباره احتمال بازپرداخت وام می‌کنند. به‌این‌ترتیب قرض‌دهندگان به هدف‌گیری بهتر و قیمت‌گذاری دقیق‌تر برای وام‌های خود قادر شده و مشکلات انتخاب معکوس نیز برطرف می‌شود.

دوم، ادارات اعتباری باعث کاهش «رانت‌های اطلاعاتی» می‌شوند. وقتی هر بانک

اطلاعات دقیقی در مورد متقاضی استقراض داشته باشد می‌تواند نرخ بهره را اندکی کمتر از یک بانک رقیب و فاقد اطلاعات وضع کرده و به‌این‌ترتیب از اطلاعات خود بهره‌برداری کند. جمع‌آوری اطلاعات با سایر بانک‌ها موجب کم شدن این مزیت و رانت ناشی از آن می‌شود زیرا قرض‌دهندگان را وادار به نرخ‌گذاری رقابتی برای وام‌ها می‌کند. کاهش نرخ‌های بهره به‌نوبه خود به افزایش سود خالص قرض‌کنندگان منجر شده و انگیزه ایشان برای ادامه فعالیت و اخذ وام را زیاد می‌کند.

سوم، ادارات اعتباری به‌مثابه ابزار انضباطی برای قرض‌گیرندگان عمل می‌کنند. هر قرض‌کننده می‌داند که اگر مرتکب قصور شود، اعتبار یا حُسن شهرت او نزد همه اعتباردهندگان نیز از بین رفته، دست او از اعتبارات کوتاه شده یا مجبور خواهد بود اعتبارات را در قیمت گران‌تری دریافت کند. این سازوکار انگیزه قرض‌دهندگان را برای بازپرداخت افزایش داده و مخاطره اخلاقی را کم می‌کند.

چهارم و آخر آنکه قرض‌گیرندگان اگر بتوانند به‌طور هم‌زمان از چند بانک وام بگیرند و نزد سایر بانک‌ها شناخته نشوند، ترغیب می‌شوند تا به استقراض بیش از حد دست بزنند. ادارات اعتباری و مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، کل بدهی متقاضیان استقراض را برای قرض‌دهندگان آشکار کرده و به‌این‌ترتیب موجب از بین رفتن انگیزه استقراض بیش از حد در آنان می‌شوند (که درواقع به معنای کاهش ناکارآمدی در تخصیص اعتبارات است).

۱-۶-۱ کاهش دادن انتخاب معکوس

در الگوی نظری انتخاب معکوس که پاگانو و جاپلی (۱۹۹۳) بیان کرده‌اند، تشریک اطلاعات باعث بهبود مجموعه اطلاعات قرض‌دهندگان، کاهش موارد نکول و کاهش متوسط نرخ‌های بهره می‌شود. در این مدل هر بانک به اطلاعات خصوصی درباره شایستگی اعتباری[1] آن‌دسته از متقاضیان دسترسی دارد که در ناحیه فعالیت آن بانک ساکن بوده‌اند، اما درباره متقاضیانی که به‌تازگی به آن محدوده از بازار نقل مکان کرده‌اند، اطلاعاتی ندارد. به این دلیل ممکن است درباره دسته دوم انتخاب معکوس

1. Credit Worthiness

پیش بیاید. بااین‌حال آن‌دسته نیز قبلاً از بانک‌های حوزه سکونت یا فعالیت خود وام گرفته و نزد آن بانک‌ها شناخته شده‌اند. اگر بانک‌ها بتوانند اطلاعات خود را درباره شایستگی مشتریان با یکدیگر مبادله کنند، خواهند فهمید کدام‌یک از مشتریان جدید از شایستگی اعتباری برخوردار است و آنها می‌توانند به او با همان اطمینان خاطری وام دهند که به مشتریان باسابقه و شناخته شده وام می‌دهند؛ در نتیجه نرخ قصور (نکول) در بازپرداخت کم خواهد شد.

البته تأثیر این امر بر میزان وام‌دهی معلوم نیست. حجم وام‌ها ممکن است کم یا زیاد شود زیرا وقتی بانک‌ها درباره نوع رفتار مشتریان خود اطلاع داشته باشند، شاید افزایش میزان وام‌دهی به مشتریان مطمئن به‌اندازه کاهش میزان وام‌دهی به مشتریان پرمخاطره نباشد. رقابت بانکی موجب تقویت آثار مفید تشریک اطلاعات بر وام‌دهی می‌شود. وقتی بازار اعتبارات رقابتی باشد، تشریک اطلاعات باعث کاهش رانت‌های اطلاعاتی شده، رقابت بانکی را زیاد می‌کند و در نتیجه به افزایش وام‌دهی منجر می‌شود.[1]

۲-۶-۱ کاهش تأخیر قرض‌گیرندگان

تبادل اطلاعات بین بانک‌ها رانت‌های اطلاعاتی را که بانک‌ها می‌توانند از رابطه وام‌دهی خود با مشتریان به‌دست آورند، کاهش می‌دهد. پادیلا و پاگانو (۱۹۹۷) این نکته را در مدلی دو دوره‌ای نشان داده‌اند که در آن بانک‌ها از اطلاعات خصوصی درباره قرض‌گیرندگان خود برخوردارند. این مزیت اطلاعاتی بانک‌ها موجب می‌شود که آنان نسبت به مشتریان خود از قدرت بازاری بیشتری بهره‌مند شوند. در وضعیت قدرت نامتوازن، چون قرض‌کنندگان پیش‌بینی می‌کنند که بانک‌ها در آینده نرخ‌های غارتگرانه[2]

---

۱. این الگو همچنین پیش‌بینی‌هایی درباره انگیزه‌های قرض‌دهندگان برای ایجاد یک اداره اعتباری ارائه می‌دهد. وقتی تحرک متقاضیان اعتبار بیشتر و تقاضای بالقوه برای وام‌ها زیاد باشد، قرض‌دهندگان انگیزه بیشتری برای تشریک اطلاعات خواهند داشت. نوآوری‌های فنی که باعث کاهش هزینه‌های بایگانی، سازمان‌دهی و توزیع اطلاعات شده‌اند، فعالیت ادارات اعتباری را تقویت کرده‌اند، اما رقابت بانکی ممکن است مانع از ظهور ادارات اعتباری شود. اگر همکاری با ادارات اعتباری داوطلبانه باشد هر بانکی که اطلاعات مشتریان خود را به یک اداره اعتباری می‌دهد، در عمل به سایر وام‌دهندگان کمک کرده است که به‌شدت با او رقابت کنند. پاگانو و جاپلی (۱۹۹۳) شواهد بین‌المللی و تاریخی را برای این پیش‌بینی ارائه می‌دهند.

2. Predatory Rates

وضع خواهند کرد، تلاش اندکی در کسب‌وکار خود به خرج می‌دهند به‌این‌ترتیب نرخ نکول و نرخ‌های بهره زیاد شده و احتمال شکست (فروپاشی) بازار اعتباری وجود دارد.

ولی اگر بانک‌ها با یکدیگر اطلاعات خود را درباره رفتار متقاضیان وام مبادله کنند، رانت‌های اطلاعاتی خود را از دست می‌دهند و درواقع نمی‌توانند نرخ‌های غارتگرانه برای متقاضیان وام وضع کنند. در نتیجه بخش بزرگ‌تری از مازاد کل حاصل از طرح‌های تأمین اعتبار شده به کارآفرینان خواهد رسید. به‌این‌ترتیب انگیزه سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و تلاش برای موفق شدن افزایش می‌یابد. نرخ بهره اعمال شده بانک‌ها نیز به شکل پله‌ای همراه با نرخ نکول کم خواهد شد و کل وام‌دهی ـ نسبت به زمانی که تشریک اطلاعات وجود نداشته باشد ـ زیاد می‌شود.

۳-۶-۱ اثر انضباطی افشای موارد قصور (نکول)

انگیزه‌ها از شیوه برخورد با اطلاعات متأثر می‌شوند. وقتی بانک‌ها به‌جای مبادله اطلاعات مربوط به شایستگی قرض‌گیرندگان، داده‌های روند موارد قصور ایشان را در گذشته مبادله کنند، اثر انضباطی در رفتار قرض‌دهندگان مشاهده خواهد شد. پادیلا و پاگانو (۱۹۹۹) نشان می‌دهند که چنین روشی آثار انضباطی به دنبال دارد. وقتی بانک‌ها اطلاعات خود درباره موارد قصور را به شراکت بگذارند، هر قصور برای سایر بانک‌ها به‌منزله علامتی از بدرفتاری بوده و جریمه افزایش نرخ بهره را به دنبال دارد. کارآفرینان برای پرهیز از چنین جریمه‌ای بیشتر تلاش کرده در نتیجه نرخ قصور و نرخ‌های بهره کم شده، میزان وام‌دهی زیاد می‌شود.[۱]

در این مدل برخلاف مدل پادیلا و پاگانو (۱۹۹۷)، افشای اطلاعات مربوط به کیفیت رفتار قرض‌کنندگان، هیچ اثری در نرخ قصور و نرخ‌های بهره ندارد. فرض می‌شود که رقابت‌های از پیش موجود، باعث حذف رانت‌های اطلاعاتی بانک‌ها شده و به این دلیل کاهش میزان بار بهره مشتریان دیگر بیش از آن ممکن نیست. در نتیجه وقتی اطلاعات مربوط به کیفیت رفتار مشتریان به شراکت گذاشته شود، دلیلی وجود ندارد که

---

۱. در این مدل، بانک‌ها هیچ‌گونه اطلاعات محرمانه درباره متقاضیان اعتبار ندارند و رقابت از پیش موجود باعث از میان رفتن هرگونه رانت اطلاعاتی در فرایند وام‌دهی می‌شود.

قرض‌کنندگان تلاش خود را برای بازپرداخت تغییر دهند و در نتیجه نرخ تعادلی قصور و نرخ‌های تعادلی بهره‌ها بدون تغییر باقی می‌ماند. تشریک اطلاعات مربوط به کیفیت رفتار قرض‌گیرندگان می‌تواند حتی به کاهش میزان وام‌دهی منجر شود. بانک‌ها پس از این تشریک اطلاعات همه رانت‌های اطلاعاتی آینده را از دست می‌دهند و لذا برای اینکه حاضر به قرض دادن شوند لازم است احتمال بازپرداخت وام‌ها افزایش یابد. بنابراین ممکن است یک بازار اعتباری که بدون تشریک اطلاعات پایدار است، در این شرایط دچار فروپاشی شود.

این تحلیل نشان می‌دهد که تبادل داده‌های نکول و افشای ویژگی‌های قرض‌گیرندگان ممکن است آثار کاملاً متفاوتی بر احتمال نکول داشته باشد. اثر انضباطی فقط ناشی از مبادله اطلاعات نکول است. به هر اندازه که بانک‌ها داده‌های مربوط به ویژگی‌های مشتریان را به شراکت بگذارند، به همان اندازه اثر انضباطی تشریک اطلاعات را کاهش داده‌اند: هر قرض‌کننده خوش‌رفتار اگر بداند که درباره او به بانک‌های دیگر به‌عنوان فردی خوش‌سابقه گزارش داده می‌شود، دیگر درباره قصور خود نگران نخواهد بود. بااین‌حال، تبادل اطلاعات درباره ویژگی‌های قرض‌گیرندگان می‌تواند انتخاب معکوس را کاهش داده و مشکلات ناشی از تأخیر را در بازارهای اعتباری کم کند و در نتیجه، باعث کاهش نرخ قصور شود.

۴-۶-۱ از بین بردن استقراض بیش از حد از چندین اعتباردهنده

سه تأثیر قبلی حتی در صورتی صادق است که خانوارها و بنگاه‌ها در هر زمان فقط از یک قرض‌دهنده تقاضای اعتبار کنند، «قرض‌دهی انحصاری»[1] یکی از فروض اصلی مباحث گذشته است. بااین‌حال متقاضیان اعتبار ممکن است در یک مقطع زمانی از چند اعتباردهنده تقاضای وام کنند. اونگنا و اسمیت[2] (۱۹۹۸) نشان داده‌اند که در اکثر کشورها رابطه داشتن با چند بانک ـ به‌خصوص در مورد شرکت‌های بزرگ ـ امری عادی است. تعداد روابط بانکی در برخی کشورها نسبتاً کم است (به‌طور متوسط در انگلستان، نروژ و سوئد کمتر از سه رابطه و در ایرلند، مجارستان، لهستان، هلند، سوئیس و فنلاند

1. Exclusive Lending
2. Ongena and Smith

بین سه تا چهار مورد) و در کشورهای دیگر بسیار زیاد (۱۰ مورد یا بیشتر در ایتالیا، فرانسه، اسپانیا، پرتغال و بلژیک) گزارش شده است.

برقراری رابطه با چند بانک از منظر یک قرض‌کننده چند فایده دارد: اول آنکه ممکن است هزینه استقراض را با برقراری رقابت بین اعتباردهندگان کاهش دهد. دوم آنکه هریک از قرض‌دهندگان باید بخش کوچک‌تری از مخاطره اعتبار را تحمل کنند و به‌این‌ترتیب در نرخ بهره‌ای که وضع می‌کنند، سهم کمتری برای مخاطره احتمالی در نظر می‌گیرند. سوم اینکه قادر بودن به اخذ اعتبار از چندین قرض‌دهنده، قرض‌گیرنده را نسبت به کاهش مخاطره هم‌زمان شدن اعلام بازپس‌گیری وام یا انسداد خط اعتباری ازسوی آنان مطمئن می‌کند (مثلاً در حالتی که یک تکانه (شوک) نقدینگی رخ دهد) (Detragiache, Garella and Guiso, 1997). البته رابطه داشتن با چند بانک، دردسرهایی هم دارد. این روابط هر بانک را از نظارت دقیق بر رفتار قرض‌گیرنده دلسرد می‌کند؛ زیرا هر بانک یا قرض‌دهنده چنین می‌پندارد که دیگران ممکن است از تلاش وی در جمع‌آوری اطلاعات اعتباری مشتری بهره‌مند شوند. ضمن اینکه هر بانک به تنهایی از مشتری خود رانت اطلاعاتی ندارد تا با به اشتراک گذاشتن آن با دیگران منتفع شود (Petersen and Rajan, 1994).

درصورتی‌که هر قرض‌دهنده هیچ اطلاع دقیقی درباره میزان استقراض قبلی قرض‌گیرنده یا میزان استقراض او از سایر اعتباردهندگان نداشته باشد، هزینه‌های رابطه داشتن با چند اعتباردهنده افزایش می‌یابد. مخاطره قصور یک قرض‌گیرنده ـ از منظر یک اعتباردهنده ـ به حجم بدهی قرض‌گیرنده بستگی دارد. بااین‌حال اگر اعتباردهنده به این اطلاعات دسترسی نداشته باشد، انگیزه قرض‌گیرنده برای استقراض بیش از حد، زیاد می‌شود. مثلاً قرض‌کننده‌ای را فرض کنید که از دو بانک تقاضای اعتبار کرده است و آن دو بانک هیچ اطلاعاتی درباره میزان استقراض او مبادله نمی‌کنند. فرض کنید که احتمال نکول آن شخص، تابعی صعودی از مقدار استقراض وی باشد. وقتی او برای دریافت وام از هریک از بانک‌ها تقاضا می‌کند، هر دلار اضافی که قرض می‌کند، احتمال بازپرداخت سرمایه و سود به بانک دیگر را کم می‌کند و آن بانک نیز توانایی تعدیل یا تغییر شرایط قرارداد وام را در پاسخ‌گویی به شرایط آن شخص ندارد. بنابراین نرخ بهره

انتظاری برای هر دلار بدهی او، تابعی نزولی از میزان کل بدهی‌های اوست و این وضعیت انگیزه وی برای بیشتر وام گرفتن را تقویت می‌کند. وام‌دهندگان با پیش‌بینی این مخاطره اخلاقی به سهمیه‌بندی اعتبارات یا اعمال نرخ‌های بهره بیشتر یا حتی امتناع از وام دادن ـ مگر با وثیقه یا توافق‌نامه‌های محدودکننده بدهی کل ـ اقدام می‌کنند. گفتنی است اعتباردهنده فقط از استقراض‌های قبلی اعتبارگیرنده بیم ندارد بلکه از قراردادهای استقراض او در آینده نیز هراسان است (Bizer and DeMarzo, 1992). شواهد موجود[1] نشان می‌دهد که تعداد روابط هر شخص (بنگاه) با بانک‌ها، اثری نامطلوب بر دسترسی به اعتبار دارد اما تأثیر آن بر نرخ‌های بهره معلوم نیست.

البته اگر وام‌دهندگان به توافق برسند که میزان بدهی‌ها و خطوط اعتباری مشتریان خود را برای یکدیگر افشا کنند، این مخاطره اخلاقی برطرف می‌شود. شواهد نشان می‌دهد که وقتی وام‌دهندگان به تشریک اطلاعات در مورد وام‌های بزرگ می‌پردازند، میزان وام‌های ایشان و نرخ بهره پیشنهادی به مشتریان بهبود پیدا می‌کند. به‌این‌ترتیب قرض‌کنندگان نیز چنین بانک‌هایی را به آنهایی که اطلاعات مشتریان را بین خود مبادله نمی‌کنند، ترجیح می‌دهند. ازاین‌رو بانک‌ها خواستار یک کاسه کردن داده‌های میزان وام‌های واگذار شده به هر مشتری هستند. بناردو و پاگانو[2] (۱۹۹۹) در کار خود این بحث را در قالب یک مدل صوری ارائه کرده‌اند.

یکی از عوارض جانبی این‌گونه تشریک اطلاعات، کم شدن هزینه غیرمستقیم برقراری تعداد زیادی رابطه استقراضی است که در نهایت قرض کردن را برای قرض‌کنندگان خوشایندتر می‌سازد. این واقعیت شاید نشان دهد که چرا در ایتالیا، فرانسه، پرتغال و بلژیک که مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در آنها اطلاعات دقیقی درباره میزان کل بدهی بنگاه‌ها در دست دارند (Jappelli and Pagano, 2000a)، تعداد روابط استقراضی بنگاه‌ها نسبتاً زیاد است. بانک‌های این کشورها می‌توانند با اطمینان زیاد به بنگاه‌هایی وام دهند که از سایر وام‌دهندگان نیز وام دریافت کرده‌اند؛ زیرا به‌راحتی قادرند بر مقدار کل بدهی آن بنگاه‌ها نظارت داشته باشند.

---

۱. اونگنا و اسمیت (۱۹۹۸) در جدول ۴ مقاله خود شواهد مذکور را خلاصه کرده‌اند.

2. Bennardo and Pagano

۷-۱ پیش‌بینی‌های نظری و شواهد تجربی

تا اینجا به‌صورت نظری نشان داده شد که با مبادله اطلاعات مختلف قرض‌کنندگان می‌توان مشکلات مختلف اطلاعاتی را مهار کرد. تبادل اطلاعات متقاضیان استقراض، باعث تخفیف انتخاب معکوس و کاهش تأخیرها می‌شود. جمع‌آوری اطلاعات نکول می‌تواند مشکلات مخاطره اخلاقی را برطرف کرده و [برخلاف انتظارات قبلی] با افشای ویژگی‌های قرض‌کنندگان امکان تشدید مشکل وجود دارد. در نهایت تبادل اطلاعات درباره میزان بدهی قرض‌کنندگان موجب برطرف شدن شکل خاصی از مخاطره اخلاقی می‌شود که ناشی از امکان استقراض قرض‌کنندگان از چندین قرض‌دهنده است.

به‌رغم مشکلات اطلاعاتی مختلفی که بحث شد، درکل برخی آثار پیش‌بینی شده تشریک اطلاعات به هم شبیه‌اند. همه مدل‌ها پیش‌بینی می‌کنند که تشریک اطلاعات (به هر شکل که باشد) نرخ‌های قصور را کاهش می‌دهد درحالی‌که پیش‌بینی اثر آن بر مقدار وام‌ها دقیق نیست. البته پیش‌بینی موارد قصور هم فقط در حالتی بدون ابهام است که به‌احتمال قصور یک قرض‌کننده منفرد اشاره داشته باشد. در مواردی که به متوسط نرخ قصور اشاره می‌شود، احتمال دارد که ترکیب آثار و علل مختلف باعث وارونه شدن نتایج شود. فرض کنید که تشریک اطلاعات موجب شود قرض‌کنندگان با رتبه اعتباری کمتر هم به اعتبارات دست پیدا کنند. به‌این‌ترتیب هرچند احتمال قصور قرض‌کننده منفرد کم می‌شود اما امکان دارد نرخ کل موارد قصور زیاد شود زیرا وزن نسبی این قرض‌کنندگان در کل جمعیت مشتریان افزایش یافته است. اگر آزمون‌های تجربی فقط به معیارهای جمعی نرخ قصور متکی باشد، ترکیب علل مختلف احتمالاً تورشی در پیش‌بینی‌های مدل ایجاد خواهد کرد.

جاپلی و پاگانو (۱۹۹۹) پیش‌بینی‌های تشریک اطلاعات را برای شواهد بین کشوری و مبتنی‌بر یک مجموعه داده‌های جدید با طراحی ویژه به انجام رساندند که عمدتاً از طریق پرسشنامه جمع‌آوری شده‌اند. در این پیش‌بینی‌ها معلوم شد که گستردگی بازار اعتبارات با تشریک اطلاعات نسبت دارد. میزان کل وام‌دهی بانکی از تولید ناخالص ملی[1] در کشورهایی بیشتر است که تشریک اطلاعات در آنها دارای مبانی

1. Gross National Product (GNP)

محکم‌تر و سخت‌گیرانه‌تر است. این رابطه حتی هنگامی که اثر متغیرهای نهادی و اقتصادی دیگر را از قبیل اندازه کشور و نرخ رشد آن و نیز متغیرهای مرتبط با قانون‌مداری و حفاظت از حقوق اعتباردهنده (La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishney, 1998) مهار می‌شوند، کماکان برقرار است. آنان همچنین شواهدی یافتند که تشریک اطلاعات در هر دو بخش عمومی و خصوصی موجب کاهش موارد قصور شده و با این نظریه همسو است.

شواهد همچنین نشان می‌دهد که اثر تشریک اطلاعات خصوصی مشابه با مؤسسات عمومی اعتباری است. درواقع مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، بیشتر در کشورهایی تأسیس می‌شوند که تشکیلات خصوصی تاکنون در آنها ظهور نکرده باشد. علاوه‌بر این احتمال تأسیس مؤسسات عمومی در کشورهایی که حمایت از حقوق اعتباردهنده در آنها ضعیف است، بیشتر به‌نظر می‌رسد. بنابراین معلوم می‌شود که مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار ـ حداقل تا حدی ـ برای جبران کردن حمایت ناکافی دولت از حقوق اعتباردهندگان تأسیس می‌شوند تا بخشی از مخاطره اخلاقی در وام‌دهی را از میان ببرند.

۸-۱ مداخله بخش عمومی در چه مواقعی مفید است؟

با توجه به اینکه تشریک اطلاعات اعتباری منافع چشمگیری در گسترش بازار اعتبارات دارد و موارد قصور را کاهش می‌دهد آیا می‌توان نتیجه گرفت که تشریک اطلاعات همیشه به ارتقای رفاه اجتماعی منجر می‌شود و آیا تشریک اطلاعات به‌طور خودجوش ازسوی عوامل بازار در همه کشورها شکل می‌گیرد؟ درواقع هر دو موضوع، مطلوب بودن تشریک اطلاعات و ضرورت مداخله بخش عمومی در این حوزه را باید با دقت بیشتری مورد بررسی قرار داد. مدل‌هایی وجود دارد که در آنها تشریک اطلاعات ازلحاظ اجتماعی مفید است. مثلاً در مدل پادیلا و پاگانو (۱۹۹۷) وضعیت وجود تشریک اطلاعات درباره ویژگی‌های قرض‌کنندگان، ظاهراً بهینه پارتو است: قرض‌دهندگان منتفع می‌شوند چون می‌توانند بیشتر قرض بدهند و سود بیشتری کسب کنند، قرض‌گیرندگان نیز به همین شکل؛ زیرا آنان به فرصت‌های اعتباری ارزشمندی دسترسی پیدا می‌کنند که در غیر این صورت مهیا نمی‌شد.

اما همواره چنین نیست مثلاً پادیلا و پاگانو (۱۹۹۹) وضعیتی را ترسیم می‌کنند که تشریک اطلاعات ممکن است بسته به میزان تلاش‌های معطوف به اطمینان از بازپرداخت وام‌ها ـ که ناشی از اثر انضباطی است ـ کارایی را افزایش یا کاهش دهد. موقعیت‌هایی هست که در آنها تشریک اطلاعات درباره موارد نکول می‌تواند یک میزان تعادل در تلاش‌های کارآفرینان پدید آورد که فراتر از میزان بهینه اجتماعی است و همچنین در موقعیت‌هایی که میزان تلاش‌ها کمتر از بهینه اجتماعی قرار می‌گیرد.[۱] بااین‌حال آنها نشان می‌دهند که در برخی موارد، میزان بهینه اول تلاش‌ها ممکن است با طراحی دقیق سازوکار تشریک اطلاعات حاصل شود. چنین وضعیتی وقتی حاصل می‌شود که فقط تشریک اطلاعات قصور موجب تلاش‌های فوق‌العاده بیشتر نسبت به بهینه اجتماعی گردد. در آن صورت تشریک مقدار مشخصی از اطلاعات درباره ویژگی قرض‌کنندگان می‌تواند اثر انضباطی افشای موارد قصور را تعدیل کند. به‌این‌ترتیب می‌توان نظام اطلاعاتی را «به‌درستی تنظیم کرد» تا به نتیجه کارآمد رسید. این واقعیت نشان می‌دهد که کارایی اجتماعی تبادل اطلاعات بین قرض‌دهندگان نیز به نوع اطلاعات مشترک و به‌طورکلی‌تر، به طراحی سازوکارهای تشریک اطلاعات بستگی دارد (که در فصل دوم بیشتر مورد بحث قرار می‌گیرد).

دلیل دیگر اینکه چرا یک سازوکار تشریک اطلاعات مانند یک اداره ثبت اعتبار عمومی می‌تواند زیان‌بار باشد آن است که شاید انگیزه بانک‌ها برای جستجوی اطلاعات را کاهش داده و در نتیجه اقدامات آنان در غربالگری و نظارت را کم کند. در این صورت هر بانک سعی می‌کند با سواری مجانی[۲] از اطلاعات جمع‌آوری شده دیگر بانک‌ها استفاده کند. همچنین هر بانک ترجیح می‌دهد منابع ارزشمند خود را برای به‌دست آوردن اطلاعاتی خرج نکند که بعد دیگران به‌راحتی از آن استفاده کنند. بنابراین تشریک اطلاعات اجباری ممکن است روابط استقراضی را از میان ببرد، روابطی که ماهیت اصلی آنها همان غربالگری و نظارت توسط اعتباردهنده است. البته این

---

۱. این وضعیت هنگامی پیچیده‌تر می‌شود که چند تعادل در کار باشد و هرکدام از تعادل‌ها میزان تلاش‌های تعادلی مختلف داشته و در نتیجه احتمال قصور نیز مختلف باشد.

2. Free Rider

نتیجه‌گیری را باید با احتیاط فراوان به‌کار برد: اولاً، در مورد تشریک خودجوش اطلاعات ـ مثلاً در ادارات اعتباری ـ صادق نیست؛ زیرا در این حالت بانک‌ها می‌توانند از مشارکت طفره رفته، داده‌های خود را در دسترس دیگران قرار ندهند یا درصورت لـزوم داده‌هـای خاصی را با بعضی بانک‌ها و نه همه آنها به اشتراک گذارند. ثانیاً، مشکل سـواری مجـانی می‌تواند با قیمت‌گذاری مناسب برای اطلاعات فراهم شده بانک‌ها بـرای ادارات اعتبـاری تخفیف پیدا کند. باید به بانک‌هایی که عرضـه‌کننـده خـالص بـه اداره اعتبـاری هسـتند [میزان عرضه اطلاعات آنهـا بـیش از میـزان دریافـت اطلاعـات اسـت] مبلغـی مناسـب پرداخت شود و به همین ترتیب، بانک‌هایی که دریافت‌کننـده خـالص اطلاعـات هسـتند مبلغی به ادارات اعتباری بپردازند. اگر قیمت‌های دسترسـی بـه نظـام اطلاعـاتی طـوری تنظیم شود که این پرداختی‌های انتقالی را محقـق کنـد، حتـی یـک اداره ثبـت اعتبـار عمومی هم نمی‌تواند انگیزه بانک‌ها را از تولید اطلاعات از بـین ببـرد؛ زیـرا آنـان انتظـار دارند بابت اطلاعاتی که فراهم می‌کنند مبلغی دریافت کنند. البته باید دانسـت کـه اگـر چنین سیستمی از طراحی مناسب برخوردار نباشـد (یـا نتوانـد برخـوردار شـود) تبـادل اجباری اطلاعات بین قرض‌دهندگان را کاهش می‌دهد و اگر این وضـعیت بـه تخصـیص نامطلوب اعتبار بیانجامد، ازلحاظ اجتماعی زیان‌بار است.

بنابراین تشریک اطلاعات بین قرض‌دهندگان همیشه مفید نیست. بااین‌حال شـاید تا حدی درست باشد که بگوییم هرگاه این کار مفید باشد، عوامل بازار به‌طور خودجوش تشکیلات تشریک اطلاعات تأسیس می‌کنند که بـا هـدف بـه حـداکثر رسـاندن کـارایی طراحی شده است. منتها همیشه نمی‌توان به‌درستی این گزاره امیدوار بود.

گاهی تشریک اطلاعات مفید واقع می‌شود اما برندگان و بازندگانی دارد (یعنی مـلاک بهینه پارتو را برآورده نمی‌کند) که هنوز آماده اجرا نیست، زیرا ابتکار عمل فقـط در دسـت بازندگان احتمالی است. مثلاً در مدل انتخاب معکوس پاگانو و جاپلی (۱۹۹۳)، اگر بانک‌هـا هیچ منبع انحصاری دیگری غیر از اطلاعات مفیـد دربـاره مشـتریان محلـی خـود نداشـته باشند هیچ‌گاه به تشریک اطلاعات نمی‌پردازند؛ زیرا این کار باعث حذف شـدن سـود آنهـا شده و بازار را کاملاً رقابتی می‌کند. این کار ازلحاظ اجتماعی مفید بوده و مصرف‌کننـدگان می‌توانند سودهایی که بانک‌ها از دست می‌دهند، جبران کنند ولی بـه دشـواری مـی‌تـوان

تصور کرد که چنین امری با یک طرح خصوصی به‌وقوع پیوندد. درعین‌حال می‌توان پرسید، چرا خود قرض‌کنندگان احتمالی به تشکیل سازوکاری برای تأیید اطلاعات اعتباری خود و افشای آن نمی‌پردازند؟ پاسخ آن است که به‌احتمال زیاد ایشان قادر نیستند به این راحتی‌ها چنین طرحی را سامان دهند، زیرا فعالیت آنان بسیار جدا از هم بوده و منفعت هریک از آنها به‌اندازه‌ای نیست که انگیزه تأسیس چنین تشکیلاتی توسط متقاضیان وام را فراهم کند. بنابراین گاهی تشریک اطلاعات ازنظر اجتماعی کاراست ولی منطبق بر نظام انگیزشی بانک‌ها نیست و به تضعیف قدرت انحصاری ایشان منجر می‌شود ازاین‌رو، آنها انگیزه‌ای برای تشریک خودجوش اطلاعات ندارند.

در این حالت می‌توان یک مداخله سیاستی در نظر گرفت که چنین سازوکاری را بنا نهاده و با انتقال منابع کافی، زیان بانک‌ها را جبران کند. ممکن است کسی ادعا کند که چون خانوارها همان سهام‌داران بانک‌ها هستند، حتی نیازی به پرداختی‌های انتقالی جبرانی وجود ندارد. تنها چیزی که لازم است، آغاز به‌کار یک سازوکار اجباری برای تشریک اطلاعات (مثلاً یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار). این‌گونه مداخله سیاستی می‌تواند دقیقاً برمبنای سیاست ضدتراست توجیه شود؛ یعنی به‌مثابه قانونی که برای تحریک به رقابت و کسب منافع مرتبط با کارایی طراحی شده است. به عبارتی آغاز به‌کار یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار می‌تواند به‌مثابه بخشی از سیاست ضدتراست در بازار اعتباری توجیه شود.

دلیل دیگر در توجیه ایجاد یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار، ارتقای ثبات نظام بانکی است. شاید مدیران بانک‌ها دست به پذیرفتن مخاطره‌های چشمگیری بزنند (مثلاً شاید به‌دلیل مخاطره اخلاقی ناشی از بیمه سپرده‌های عمومی یا تضمین عمومی سپرده‌ها توسط حکومت). در این وضعیت، هر مؤسسه عمومی ثبت اعتبار می‌تواند به‌طور غیرمستقیم با ساختن داده‌های واقعی برای بانک مرکزی در مورد سیاست‌های وام‌دهی بانک‌ها، زمینه نظارت و مداخله پیشگیرانه را فراهم کند. چنین دلیلی می‌تواند در عمل علتی قاطع برای تأسیس یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار باشد. هر مؤسسه عمومی ثبت اعتبار علاوه‌بر این می‌تواند با کاهش اشتباهات بانک‌ها در ارزیابی مخاطره‌های اعتباری به آنان کمک کرده و به‌این‌ترتیب احتمال درماندگی آنان را کاهش

دهد. بااین‌حال مورد آخر شاید گاهی به‌دلیل افزایش تمایل بانک‌ها به پذیرش مخاطره‌ها ـ که تحت فشار رقابت شدیدتر به‌دلیل تشریک اطلاعات رخ می‌دهد ـ خنثی شود.

در نهایت یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار ممکن است حتی به بانک‌های ائتلافی کمک کند تا نمای دقیق‌تری از وضعیت کلی و یکپارچه تعهدات خود مشاهده کنند. برای مثال، برخی بانک‌های ائتلافی ایتالیایی هیچ روش داخلی‌ای برای ارزیابی منظم دیون کلی خود ندارند و باید به ادارات ثبت عمومی اعتبار اتکا می‌کنند.

فصل دوم

الزامات نظام سنجش اعتبار

مقدمه

تشریک اطلاعات اعتباری و نظام سنجش اعتبار، نوعی نهادسازی برای مواجهه با مسئله عدم تقارن اطلاعات و پیامدهای آن است. وقتی عدم تقارن اطلاعات ویژگی اصلی بازار اعتبارات باشد، هزینه تأمین اعتبار افزایش می‌یابد، بقای اعتباردهنده تهدید می‌شود و منابع در بهترین مورد استفاده خود به‌کار گرفته نمی‌شود. ازاین‌رو ایجاد بستر مناسب برای تشریک اطلاعات اعتباردهندگان (بانک‌ها، شرکت‌های کارت اعتباری، شرکت‌های مالی یا حتی عرضه‌کنندگانی که برای شرکت‌های دیگر اعتبار تجاری فراهم می‌کنند) ضرورتی است برای بهبود محیط کسب‌وکار اعتباردهندگان از یک‌سو و تسهیل دریافت اعتبار برای اعتبارگیرندگان ازسوی‌دیگر. گسترش بین‌المللی سازوکارهای رسمی تشریک اطلاعات نیز حاکی از اهمیت اطلاعات برای عملکرد مناسب اعتباردهندگان است.

در مورد نهادسازی به‌طور عام و راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار به‌طور خاص این نکته اساسی مطرح است که «چگونگی بازی به‌طور کامل تحت تأثیر قواعد بازی است». همان‌طور که قواعد بازی فوتبال یا مسابقه کشتی در چگونگی آماده‌سازی و رقابت بازیکنان مؤثر است، قواعد حاکم بر عملیات نهادهای مختلف نیز بر چگونگی واکنش کنشگران اقتصادی و همچنین عملکرد نهاد مورد نظر تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارد.

تأثیر متقابل قواعد و آرایش بازی موجب نزدیک شدن حوزه‌های مختلف علمی شده است. یکی از این حوزه‌ها طراحی سازوکار است که ارتباط تنگاتنگی با نهادسازی دارد. در این حوزه از علم اقتصاد نتایج مطلوب بازی هدف‌گذاری شده، این پرسش مطرح می‌شود که چه سازوکارهایی باید طراحی کرد تا از کنش متقابل بازیگران در دل این سازوکار نتیجه مورد نظر حاصل شود. در همین ارتباط گرایش تحلیل اقتصادی

حقوق نیز سر برمی‌آورد و پیامدهای اقتصادی قوانین وضع شده را مورد تحلیل قرار می‌دهد: در این چارچوب هریک از قوانین، نوعی طراحی سازوکار تلقی می‌شود که کنش متقابل افراد نتایج خاصی ایجاد می‌کند، لذا این سؤال مطرح است که قوانین چگونه تنقیح شود تا نتایج مورد نظر حاصل شود؟

در مورد تشریک اطلاعات اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان نیز همین نکات موضوعیت دارد. هدف اصلی این نهادها کاهش دامنه عدم تقارن اطلاعات میان اعتباردهنده و اعتبارگیرنده است به‌نحوی‌که منابع در کاراترین مورد استفاده تخصیص یابد و درضمن زیستمندی فعالیت اعتباردهنده تأمین شود. برای اینکه اطلاعات برملا شود و با قیمت مناسب دادوستد گردد و تهیه‌کنندگان اطلاعات انگیزه این کار را پیدا کنند، درضمن به حریم خصوصی افراد تجاوز نشود و کسانی که دارای سابقه سوءاعتباری هستند برای همیشه از زندگی ساقط نشوند لازم است بسترهای قانونی مهیا شود. این بسترها یا سازوکارهای قانونی حکم همان قواعد بازی را دارند که بر نتیجه بازی اثر می‌گذارند، بنابراین در این قسمت مهم‌ترین بسترهای لازم برای راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار مورد بحث قرار می‌گیرد و درباره چگونگی طراحی این بسترها و تأثیری که بر عملکرد این نهاد دارد صحبت می‌شود. گفتنی است تجارب و نظریه‌های موجود جهت‌گیری‌های کلی را در این خصوص نشان می‌دهد ولی موضوعات اختلافی بسیاری همچنان به قوت خود باقی است.

با این هدف، فصل حاضر حول سه محور اساسی سازمان‌دهی شده است: ۱. زمینه‌های قانونگذاری در نظام گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار ۲. رویه‌های بین‌المللی و تجارب جهانی در قانونگذاری برای حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی جهت کارکرد ایمن و مؤثر گزارش‌دهی اعتباری ۳. نحوه قانونگذاری برای شرکت‌های سنجش اعتبار در کشورهای دیگر. در محور اول به‌طور ویژه در این مورد بحث می‌شود که برای کارکرد کارا و اثربخش گزارش‌دهی اعتبار و سنجش اعتبار مشتریان در چه زمینه‌هایی باید قانونگذاری شود و تکلیف چه نکاتی باید روشن شود. از جمله نکاتی که در طراحی نظام اطلاعات اعتباری باید مورد توجه قرار گیرد، می‌توان به رابطه بین مؤسسات عمومی و خصوصی، نسبت اطلاعات خوشایند و ناخوشایند و حافظه سیستم اطلاعات

اعتباری، نحوه دادوستد و تشریک اطلاعات، انتقال فرامرزی داده‌ها و حمایت از حریم خصوصی افراد اشاره کرد.

قانونگذاری برای سنجش اعتبار به‌طور ویژه به رعایت حریم خصوصی می‌پردازد و به این موضوع توجه دارد که چه مواردی در زمره حریم خصوصی افراد است و نباید به اشتراک گذاشته شود و در مقابل چه مواردی با منافع عموم در ارتباط است و حتماً باید به اشتراک گذاشته شود. مرز میان اطلاعاتی که با منافع عمومی در ارتباط است و اطلاعاتی که به حریم خصوصی مربوط است چندان روشن نیست و کشورها باید نگاه ویژه‌ای به این موضوع داشته باشند در غیر این صورت امکان کارکرد تشریک اطلاعات نه در سطح ملی و نه بین‌المللی به‌وجود نمی‌آید.

الزامات اطلاعاتی از دیگر محورهای قانونگذاری برای نظام سنجش اعتبار است. یکی از پرسش‌های اساسی در تأسیس چنین نظامی چگونگی به اشتراک گذاشتن اطلاعات است. آیا اطلاعات باید به‌صورت متمرکز تجمیع شود و در اختیار مؤسسات سنجش اعتبار و امتیازدهی اعتباری قرار گیرد یا هر مؤسسه خود وظیفه تجمیع و تشریک اطلاعات را دارد و مزیت مؤسسات نسبت به یکدیگر در میزان تجمیع و پردازش اطلاعات است؟

بحث مهم دیگر در این خصوص چگونگی کسب اطلاعات است مثلاً وقتی فردی یک کد ملی می‌دهد و خود را به نامی معرفی می‌کند چگونه این اطلاعات و سازگاری آنها باید تأیید شود. طبیعی است که در این مورد سازمان ثبت‌احوال باید همکاری داشته باشد. در موارد دیگر سازمان ثبت شرکت‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌های مالیاتی، گمرکات، اداره آگاهی، راهنمایی و رانندگی، همه‌وهمه باید در این نظام اطلاعاتی مشارکت کنند، اما این همکاری مستلزم یک بستر قانونی است. آیا چنین بستری وجود دارد یا کار صرفاً براساس توافق‌های دوجانبه پیش می‌رود.

دراین‌باره بحث اطلاعات اشتباه مطرح است. اگر کسی متوجه شد اطلاعی به اشتباه وارد سیستم شده است چگونه می‌تواند آن را اصلاح کند؟ آیا بستر فنی، قانونی و حقوقی برای اصلاح فراهم است؟ با توجه به این مباحث که محورهای اساسی قانونگذاری را در طراحی نظام گزارش‌دهی اعتباری، تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار مشتریان تشریح می‌کند و همچنین با عنایت به تجارب بین‌المللی می‌توان دو سطح از

قانونگذاری را از هم تفکیک کرد: ۱. سطح کلان و عمومی که به‌طورکلی به این پرسش پاسخ می‌دهد که هنگام تشریک اطلاعات برای تأمین منافع عمومی، چگونه از اطلاعات شخصی افراد و حریم خصوصی آنها حمایت می‌شود و مانع از سوءاستفاده دیگران و از جمله صاحبان قدرت از اطلاعات شخصی اعضای جامعه می‌گردد؟ ۲. در سطح شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان چگونه باید قانونگذاری کنند تا امکان فعالیت رقابتی شرکت‌ها فراهم آید و به تعمیق بازار اعتبارات کمک کند؟

در تجربیات بین‌المللی هم عملاً این تفکیک صورت گرفته و با این دو سطح از قانونگذاری مواجه هستیم و البته باید اذعان کرد که عموماً به سطح اول بیش از سطح دوم توجه شده است چرا که حمایت از حریم خصوصی و تضمین امنیت اطلاعات افراد بسیار مهم‌تر از رقابت شرکت‌های سنجش اعتبار و نحوه فعالیت آنهاست.

بنابراین قسمت‌های دوم و سوم این فصل به بررسی تجربیات و رویه‌های قانونگذاری دنیا اختصاص یافته است. در قسمت دوم به‌طور مشخص قانونگذاری برای حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی مطالعه می‌شود و ضمن مرور تجربیات ایالات متحده، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپایی مهم‌ترین تجربیات در این حوزه جمع‌بندی و عرضه می‌شود. در قسمت سوم تجربیات قانونگذاری برای فعالیت شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری و درس‌های حاصل از آن مطالعه می‌شود. نتایج این مطالعه ضمن اینکه به‌کار تنظیم قوانین در ایران می‌آید، می‌تواند سنگ محکی برای ارزیابی قوانین موجود در کشور باشد.

۱-۲ زمینه‌های قانونگذاری برای تشریک مؤثر اطلاعات اعتباری

در این قسمت سؤال محوری این است که نظام گزارش‌دهی اعتباری چگونه باید تنظیم شود تا انگیزه اقتصادی لازم برای فعالان آن در این بازار فراهم شود، فعالانی که بتوانند ضمن کسب سود، عدم تقارن اطلاعات و مسائلی چون انتخاب معکوس و خطر اخلاقی را کاهش دهند و زمینه کارکرد کم‌هزینه بازار اعتبارات را فراهم کنند.

دراین‌باره نکات متعددی قابل طرح است: ۱. رابطه بین سازوکارهای خصوصی و عمومی به اشتراک‌گذاری اطلاعات چگونه باید طراحی شود تا امکان فعالیت یک یا چند

مؤسسه سنجش اعتبار خصوصی در کنار یک مؤسسه عمومی فراهم شود و فعالیت مؤسسه عمومی اثر ازدحامی نداشته باشد، ۲. در نظام تشریک اطلاعات، با چه نسبتی باید اطلاعات مثبت (خوشایند) و منفی (ناخوشایند) گزارش شود تا مسئله عدم تقارن اطلاعات بهتر مدیریت گردد. آیا نظام سنجش اعتبار فقط باید اطلاعات منفی یا فقط اطلاعات وام افراد را پوشش دهد یا باید از این هم فراتر رفته، اطلاعات اعتباری مثبت و منفی را به‌طور کامل پوشش دهد؟ ۳. حافظه نظام اطلاعات اعتباری چقدر باید باشد تا هم اثر ضدانگیزشی نداشته باشد و هم اطلاعات مفید را از بین نبرد. به‌عبارت‌دیگر سازوکار باید چگونه طراحی شود که اولاً، اگر کسی تخلفی کرد روشن شود و ثانیاً، اگر کسی اتفاقی مرتکب اشتباه شد امکان جبران اشتباه داشته باشد؟ ۴. آیا تجمیع اطلاعات اعتباری می‌تواند در بازار اعتبار انحصار ایجاد کند و مانع از ورود دیگران شود؟ ۵. آیا در مورد گروه‌های شرکتی و ساختار مالکیت پیچیده و چندلایه امکان تشخیص میزان بدهی شرکت‌های منفرد وجود دارد؟ ۶. ارتباط مؤسسات اعتباری با خارج از کشور باید چگونه باشد تا امکان انتقال داده‌ها در سطح بین‌المللی مهیا شود و وام‌دهی فرامرزی را پوشش دهد؟ ۷. مرز حریم خصوصی افراد و منافع عمومی چیست و چه راهکارهایی برای حمایت از حریم خصوصی در عین تجمیع و تشریک اطلاعات وجود دارد؟ ۸. آیا ملاحظات ویژه‌ای در طراحی نظام اطلاعات اعتباری در کشورهای در حال توسعه وجود دارد؟ در ادامه محورهای هشت‌گانه فوق با تفصیل بیشتر بحث خواهد شد.

۱-۱-۲ روابط نظام‌های ثبت اعتبار عمومی با خصوصی

هر وام‌دهنده‌ای سعی در جمع‌آوری اطلاعات مربوط به شایستگی اعتباری وام‌گیرندگان بالقوه دارد. مؤسسات ثبت اعتبار با قرار دادن سابقه قرض‌گیرندگان نزد اعتباردهندگان این رسالت را انجام می‌دهند. درواقع، این مؤسسات با تسهیل در تبادل اطلاعات بین قرض‌دهندگان، به اعتباردهندگان کمک می‌کنند تا اعتبارگیرندگان خوب را از بد جدا کرده، قیمت وام‌ها را به‌درستی تعیین کنند و هزینه‌های غربالگری را کاهش دهند. قرض‌کنندگان هم وقتی بدانند اطلاعات آنها در اختیار همه وام‌دهندگان قرار می‌گیرد، بیشتر تمایل به بازپرداخت دیون خود پیدا می‌کنند. از طرفی، به‌دلیل در دسترس بودن

سابقه اعتباری، قرض‌کنندگان نیز با نرخ‌های بهره کمتری مواجه‌اند، زیرا بانک‌ها در جذب مشتریان خوب با یکدیگر رقابت می‌کنند.

بنابراین تشریک اطلاعات اعتباری یکی از الزامات مهم کارکرد بازارها و به‌ویژه بازار اعتبار است. به همین دلیل سازوکارهای غیررسمی شناسایی اعتبار، قرن‌هاست که اعطای اعتبار ازطرف وام‌دهندگان را تسهیل کرده است، اما شیوه‌های قدیمی فقط برای فعالیت‌های بازرگانی کوچک یا در بین گروه‌های تجار و قرض‌دهندگان آشنا با یکدیگر به درد می‌خورد. همگام با شکل‌گیری مؤسسات رسمی واسطه‌گری مالی، مؤسساتی نیز برای کمک به آنها به‌وجود آمد. در قرن هفده مؤسسات رسمی تشریک اطلاعات اعتباری در پاریس (به‌هنگام مبادله داده‌های شایستگی اعتباری قرض‌گیرندگان ازطرف مؤسسات ثبتی) و در آمستردام (شهرداری آن زمان، کاری پیشگامانه برای ثبت اطلاعات اعتباری عمومی به شکل امروزی شروع کرد) به‌وجود آمد و در ایالات متحده، مؤسسات خصوصی اطلاعات اعتباری شکل گرفت که یکی از آنها امروزه با نام دی و بی (دان و برداستریت)[1] فعالیت می‌کند. در آن زمان، مؤسسه مذکور کتاب‌های مرجع خود را با مهر و موم به متقاضیان واگذار می‌کرد. در قرن نوزدهم، انجمن‌های حمایت متقابل[2] در آلمان شکل گرفتند.

صنعت اطلاعات اعتباری با سرعت شگفت‌آوری رشد کرده است که (بیشتر) مدیون پیشرفت‌های سریع فناوری و تعمیق مناسبات مالی بوده است. اکنون، دی و بی اطلاعات اعتباری بیش از شصت میلیون فعالیت کسب‌وکار را در سراسر جهان عرضه می‌کند.

البته مؤسسات تشریک اطلاعات اعتباری با یکدیگر تفاوت‌های زیادی دارند[3] که مهم‌ترین آن ساختار مالکیتی است که یا عمومی هستند یا خصوصی. در سال ۱۹۳۴ اولین

---

1. D & B (Dun & Bradstreet)
2. Mutual Protection

۳. از جمله این تفاوت‌ها می‌توان به دامنه فعالیت تخصصی و جغرافیایی فعالیت مؤسسات اشاره کرد: بعضی مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری عمدتاً به اعتبارات تجاری و بازرگانی می‌پردازند. این سازمان‌ها بیشتر براساس درخواست عمل کرده و عمدتاً اطلاعات خود را از منابع عمومی اطلاعاتی، تحقیق مستقیم و اعتباردهندگان تجاری کسب می‌کنند. بعضی دیگر، بیشتر به اعتبار مصرف‌کننده پرداخته و مبادله مستقیم [اطلاعات] بین مؤسسات مالی را تسهیل می‌کنند. علاوه‌بر این، اگرچه بسیاری از مؤسسات ثبت اعتبار در سطح ملی کار می‌کنند اما همکاری بین‌المللی روزافزونی بین آنها در حال شکل‌گیری است. بزرگ‌ترین شرکت که اکسپرین نام دارد با درآمد سالیانه ۱/۷ میلیارد دلار، در پنجاه کشور دنیا بیش از چهل هزار کارمند دارد.

مؤسسه ثبت اعتباری با مالکیت عمومی در آلمان، بعد از بحران بانکی رکود بـزرگ[1] تأسـیس شد. از آن زمان، بسیاری از دولـت‌هـا مؤسسـات اطلاعـات اعتبـاری تأسـیس کـرده‌انـد. بی‌ثباتی کلان اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین و اخیراً در کشورهای در حـال گذار، موج جدیدی از این مؤسسات به‌وجود آورده است. بعضی مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبار، در کشورهایی نظیـر آلمـان و ترکیـه، کـار نظـارت مـنظم بـر مخـاطره و انتشـار اطلاعات بین قرض‌دهندگان را بعدها شـروع کردنـد. مؤسسـات عمـومی دیگـر مـثلاً در بنگلادش، بلغارستان، فرانسه، موزامبیک و تایوان (چین) نیز بـرای کمـک بـه تخصـیص مؤثر اعتبارات شکل گرفته‌اند.

مؤسسات عمومی را یا بانک مرکزی که مقام ناظر آنهاست اداره می‌کند یا به‌صورت پیمانکاری به مؤسسه خصوصی واگذار می‌شود. در اروپـا همـه مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبار را بانک مرکزی اداره می‌کند. در این قاره سـیزده کشـور مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبار دارند.[2] جدول ۱-۲ اطلاعات مربوط به این مؤسسـات را دربـردارد. بانـک مرکـزی حتی می‌تواند چند پایگاه داده‌ای مختلف را اداره کنـد کـه هرکـدام بـه موضـوعی مـثلاً چک‌های برگشتی، بدهی‌های خانوارها و نیز استقراض بزرگ مقیاس شرکت‌ها اختصاص داشته باشد. این اطلاعات ازلحاظ نظارتی بسیار اهمیت دارد.

بانک مرکزی معمولاً مقادیر بزرگی اطلاعات (آماری) از صنعت بانکداری جمع‌آوری می‌کند و به این دلیل دانش چگونگی کـار کـردن بـا حجـم انبـوه آن داده‌هـا در بانـک مرکزی نهادینه شده است. حتی در کشورهایی کـه یـک مؤسسـه عمـومی ثبـت اعتبـار ندارند، بانک‌های مرکزی تلاش می‌کنند که اطلاعات میزان بـدهی‌هـای قـرض‌کننـدگان بزرگ را ـ که بخشی از اطلاعات لازم برای هر بانک مرکزی اسـت و بـه وظیفـه نظـارتی چنین نهادی مربوط می‌شود ـ جمع‌آوری کنند.

---

1. Great Depression

۲. قبرس نیز مؤسسه‌ای از این نوع دارد که البته فقط اطلاعات مربوط بـه چـک‌هـای برگشـتی را ثبـت مـی‌کنـد و لوکزامبورگ فاقد چنین مؤسسه‌ای است.

جدول ۱-۲ عملکرد مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در ۲۷ کشور اتحادیه اروپایی

کشور	سال تأسیس	نام	متصدی
اتریش	۱۹۸۶	Grosskreditevidenz	بانک مرکزی
بلژیک	۱۹۸۵	Centrale des Credits oux particuliiers	بانک مرکزی
بلغارستان	۱۹۹۸	Central credit Register	بانک مرکزی
قبرس	–	None	–
جمهوری چک	۱۹۹۴	Central Register of Credits	بانک مرکزی
دانمارک	–	--	–
استونی	–	--	–
فنلاند	–	--	–
فرانسه	۱۹۴۶	Fichier National des incidents de…	بانک مرکزی
آلمان	۱۹۳۴	Evidenzzentrale fur millionenkredite	بانک مرکزی
یونان	–	--	–
مجارستان	–	--	–
ایرلند	–	--	–
ایتالیا	۱۹۶۴	Centrale dei Rischi	بانک مرکزی
لتونی	۲۰۰۳	Register of Debtors	بانک مرکزی
لیتوانی	۱۹۹۶	Loan Risk Database	بانک مرکزی
لوکزامبورگ	–	--	–
مالت	–	--	–
هلند	–	--	–
لهستان	–	--	–
پرتغال	۱۹۷۸	Servico de Centralizacao de Riscos de Credito	بانک مرکزی
رومانی	–	--	–
اسلواکی	۱۹۹۶	Register of Bank loans and Guarantees	بانک مرکزی
اسلوونی	۱۹۹۴	Kreditni portfelj bank	بانک مرکزی
اسپانیا	۱۹۶۲	Central de Informacion de – Riesgos	بانک مرکزی

جدول ۱-۲ عملکرد مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در ۲۷ کشور اتحادیه اروپایی

کشور	سال تأسیس	نام	متصدی
سوئد	-	--	-
انگلستان	-	--	-

مأخذ: بانک جهانی (۲۰۰۴)، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، ترجمه احمد میدری و اصلان قودجانی، جهاد دانشگاهی.

در کنار مؤسسات عمومی، مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار تشکیل شده‌اند. این مؤسسات، قرض‌دهندگان را مشتری اصلی خود می‌دانند. یعنی به‌طور مشخص به دنبال رفع عدم تقارن اطلاعات موجود میان اعتباردهندگان و اعتبارگیرندگان هستند و فعالیتشان از محل عایدی این خدمات تأمین مالی می‌شود. مشتری این‌گونه مؤسسات اساساً دولت‌ها نیستند و بودجه دولتی ندارند و درصدد کنترل مخاطره‌های نظام‌یافته و کلان اقتصادی هم نیستند. استفاده دولت‌ها از خدمات این مؤسسات و نقش آنها در کنترل مخاطره‌های اقتصادی و تعمیق بازار اعتبار نتیجه فرعی کارکرد اقتصادی آنهاست.[۱]

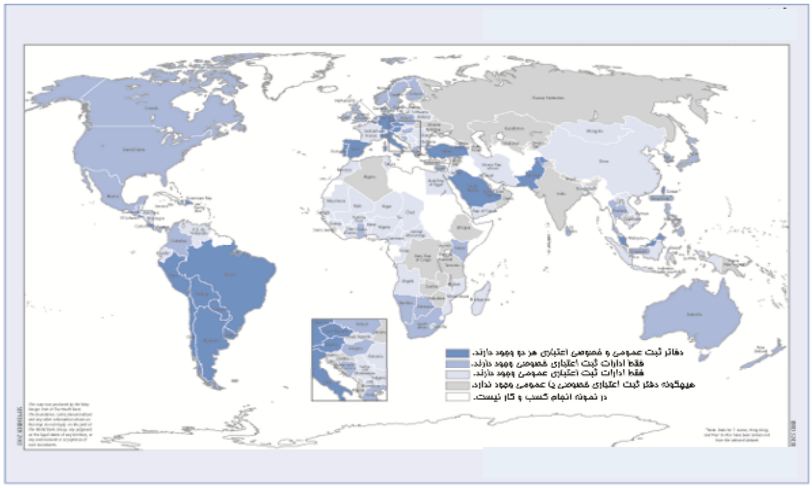
سال‌های گذشته در بانک جهانی و مؤسسه تأمین مالی بین‌المللی[۲] مناقشاتی وجود داشته است مبنی‌بر اینکه آیا این دو نهاد جانشین هم هستند یا مکمل یکدیگر. چنین امری به قالب سازمان‌دهی مؤسسات عمومی ثبت اعتبار بستگی دارد که ممکن است گزارش‌دهی اعتباری خصوصی را بی‌فایده کرده، آن را از گردونه خارج سازد یا زمینه فعالیت آن را مهیا کند. ازلحاظ نظری قاعدتاً هرقدر طراحی مؤسسه عمومی ثبت اعتبار، شباهت بیشتری به مؤسسه خصوصی گزارش‌دهی اعتباری داشته باشد، نقش آن دو بیشتر جانشین یکدیگر خواهد بود. اگر مؤسسه عمومی ثبت اعتبار به تقلید از ادارات خصوصی بپردازد، شاید مانعی بر سر راه ورود بخش خصوصی باشد و در بلندمدت مانع گسترش فعالیت آن در این حوزه شود. اما اگر آن مؤسسه طوری طراحی شود که مجال گزارش‌دهی اعتباری برای بخش

---

۱. بیشتر ادارات اعتباری درواقع نهادهایی انتفاعی هستند اما در میان آنها برخی مؤسسات غیرانتفاعی (ائتلاف چند عضو، بنیاد یا انجمن صنعتی) نیز به چشم می‌خورد. در تحقیقی درباره مؤسسات ثبت اعتبار در اروپا، دی جی کامپتیشن نشان می‌دهد که نیمی از ادارات اعتباری همان بانک‌ها و سایر شرکت‌های مالی بوده و نیمی دیگر غیرانتفاعی بوده یا بخشی از یک شرکت سرمایه‌گذاری هستند.

2. International Finance Corporation

خصوصی را فراهم کند، هر دو نهاد را می‌توان مکمل هم در نظر گرفت. مؤسسات خصوصی معمولاً فقط در یکی از دو حوزه اشخاص حقیقی یا حقوقی به‌صورت تخصصی کار می‌کنند درحالی‌که مؤسسات عمومی سعی می‌کنند هر دو را پوشش دهند. مؤسسات خصوصی، اطلاعات را از حوزه وسیع‌تری از منابع اطلاعاتی (از قبیل اعتباردهندگان تجاری، خرده‌فروشان، دادگاه‌ها و اسناد عمومی دیگر) جمع‌آوری می‌کنند. آنها داده‌های سوابق طولانی و متنوع‌تری را انتشار داده و محدودیت کمتری برای دسترسی دارند. این مؤسسات، خدمات دیگری مانند نمره‌دهی اعتباری، نظارت بر قرض‌گیرندگان، ردیابی کلاهبرداری و حتی بازپس‌گیری دیون را نیز ارائه می‌کنند. چون تعداد اندکی از مؤسسات خصوصی، شرط حداقل میزان وام را لازم می‌دانند، بهتر می‌توانند مشتریان، کارآفرینان و فعالیت‌های کوچک بازرگانی را پوشش دهند.



مأخذ: بانک جهانی (۲۰۰۴)، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، ترجمه احمد میدری و اصلان قودجانی، جهاد دانشگاهی.

شکل ۱-۲ گستره دفاتر ثبت اعتبار عمومی و خصوصی

مؤسسات ثبت اطلاعات اعتباری در سال‌های اخیر گسترش چشمگیری یافته‌اند به‌طوری‌که بررسی‌ها نشان می‌دهد مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار که موجب تسهیل مبادله

اطلاعات بین نهادهای مالی می‌شوند، در ۵۷ کشور (در همه کشورهای پیشرفته جز فرانسه) به فعالیت مشغول‌اند. مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در ۶۸ کشور فعال بوده و در آلبانی، ارمنستان و پاناما در حال شکل‌گیری هستند (شکل ۱-۲) (بانک جهانی، ۲۰۰۴: ۱۷۵-۱۷۴).

پوشش مؤسسات تشریک اطلاعات اعتباری عمومی و خصوصی متفاوت است. مؤسسات خصوصی به‌طور متوسط ۳۲۱ قرض‌کننده را از هر هزار نفر دربرمی‌گیرد که از هشتصد نفر در کانادا، نیوزلند، نروژ و ایالات متحده تا کمتر از یک نفر در مؤسسات ثبتی تازه تأسیس غنا و پاکستان متغیر است (جدول ۲-۲).

جدول ۲-۲ اطلاعات اعتباری تا چه حد در دسترس است؟

تعداد قرض‌گیرندگان (بنگاه‌ها یا افراد) در هر هزار نفر

ادارات خصوصی ثبت اعتبار				**ادارات دولتی ثبت اعتبار**			
۱۰ کشور اول		**۱۰ کشور آخر**		**۱۰ کشور اول**		**۱۰ کشور آخر**	
نروژ	۹۴۵	اسپانیا	۴۸	پرتغال	۴۹۶	نیجر	۰/۶
نیوزلند	۸۱۸	رژیم صهیونیستی	۴۷	اسپانیا	۳۰۵	موزامبیک	۰/۶
ایالات متحده	۸۱۰	بلژیک	۴۲	شیلی	۲۰۹	جمهوری آفریقای مرکزی	۰/۵
کانادا	۸۰۶	گواتمالا	۳۵	آرژانتین	۱۴۹	رواندا	۰/۴
ژاپن	۷۷۷	پرتغال	۲۴	السالوادور	۱۳۰	کامرون	۰/۴
ایرلند	۷۳۰	فیلیپین	۲۲	مالزی	۱۰۵	عربستان سعودی	۰/۳
استرالیا	۷۲۲	مجارستان	۱۵	ونزوئلا	۹۷	نیجریه	۰/۲
آلمان	۶۹۳	سریلانکا	۹	پرو	۹۲	جمهوری کنگو	۰/۲
انگلستان	۶۵۲	پاکستان	۰/۵	اکوادور	۸۲	چاد	۰/۲
لهستان	۵۴۲	غنا	۰/۲	بلژیک	۶۸	صربستان و مونته‌نگرو	۰/۱

مأخذ: همان.

مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، اطلاعات بسیار کمتری را پوشش می‌دهد. آمار این مؤسسات به چهل نفر از هزار نفر می‌رسد و اعتبارات مورد پوشش آن ۴۴ درصد درآمد

ناخالص ملی را شامل می‌شود، اما در این مورد هم تفاوت بسیار است و از پرتغال با ۴۹۶ نفر از هر هزار نفر و نسبت ۱۳۰ درصدی اعتبارات به درآمد ناخالص ملی تا نیجریه، صربستان و مونته‌نگرو با کمتر از یک نفر از هر هزار نفر استقراض‌کننده و نسبت کمتر از ۱ درصد درآمد ناخالص ملی متغیر است. ازنظر قانونی، قانون تأسیس مؤسسات عمومی ثبت اعتبار درواقع بخشی از قانونگذاری صنعت بانکداری یا قانون بانک مرکزی است. همه مؤسساتی که تحت نفوذ این قانون قرار می‌گیرند، باید داده‌های خود را به آن مؤسسه گزارش دهند و فقط آنها حق دسترسی به داده‌ها را دارند (اقدام متقابل).

علاوه‌بر این، در کشورهای دارای قانون حفاظت از داده‌ها که بخش خصوصی و عمومی را پوشش می‌دهد، این قانون می‌تواند برای مؤسسات عمومی ثبت داده‌ها نیز به‌کار رود. چنین وضعیتی در اکثر کشورهای اروپایی وجود دارد. قوانین حفاظت از داده‌ها مستلزم حداقل استانداردهای حفاظت از مشتری (مصرف‌کننده) از قبیل دسترسی به داده‌ها برای اصلاح یا پاک کردن آنها (درصورت قدیمی بودن داده‌ها) است. جزئیات تبادل اطلاعات معمولاً از طریق مقررات یا احکام مورد نظارت انجام می‌شود. قانون اصلی که برای مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار قابل اجراست، همان قانون حفاظت از داده‌هاست. یک قاعده کلی وجود دارد که طبق آن یک قانون حفاظت از داده‌ها در کنار مقررات تفصیلی‌تر ـ که وزارت مسئول یا مقام مسئول حفاظت از داده‌ها طراحی کرده‌اند ـ برای نظارت در این حوزه به‌کار می‌رود. تعداد کمی از کشورها از جمله بلژیک و سوئد هستند که یک قانون کلی برای حفاظت از داده‌ها و یک قانون ویژه برای صنعت گزارش‌دهی اعتباری دارند. قوانین گزارش‌دهی اعتباری در صورتی به‌کار می‌رود که یک قانون کلی حفاظت از داده‌ها در میان‌مدت قابل کاربرد نباشد. وجود دو قانون موجب تداخل و مناقشه در نظارت شده، رقابت بین مقام‌های مسئول و عدم اطمینان حقوقی را پیش می‌آورد. آفریقای جنوبی مثالی است که نامطلوب بودن این وضعیت را به تصویر می‌کشد: یکی از دستگاه‌ها مقررات ادارات اعتباری را به‌کار گرفت درحالی‌که دستگاه دیگر در همان زمان پیش‌نویس یک قانون حفاظت از داده‌ها را تهیه می‌کرد. آن دو نهاد اصلاً با یکدیگر ارتباط نداشتند.

گاهی صنعت گزارش‌دهی اعتباری با ضوابط رفتاری (مثلاً در ایتالیا و انگلستان) یا اصول راهنمای آن صنعت مورد نظارت قرار می‌گیرد. نهاد ناظر و مسئول مؤسسه

عمومی ثبت اعتبار، در بسیاری از حالات همان بانک مرکزی است؛ زیـرا در مـورد ادارات اعتباری همان مقام مسئول حفاظت از داده‌ها یا وزارتخانه ذی‌ربط اسـت کـه مقـررات را تعیین می‌کند. گاهی وظیفه تعیین مقـررات و وظیفـه ضـمانت اجـرای مقـررات از هـم تفکیک می‌شود. طراحی شکل دقیق نظارت به وضعیت هر کشور بستگی دارد.

این سؤال اساسی مطرح است که چرا مؤسسات عمومی ثبت اعتبار شکل گرفته‌انـد و آیا با وجود مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار، ضرورتی برای فعالیت این قبیـل مؤسسـات وجود دارد و آیا نمی‌توان از خدمات مؤسسات خصوصـی در ایـن حـوزه اسـتفاده کـرد؟ ادارات عمومی ثبت اعتبار به چند دلیل شکل گرفته‌اند: اول اینکه ضرورت دارد دولت یـا بانک مرکزی هر کشور بر مخاطره‌های نظام‌یافته سیستم بانکی و اعتباری کشور نظـارت داشته باشد تا بتواند در موقع مناسب عکس‌العمل مناسب نشـان داده و از وخـیم شـدن اوضاع جلوگیری کند، ازاین‌رو دولت‌ها این مؤسسات را شکل داده‌انـد یـا در بدنـه بانـک مرکزی محلی برای تشریک اطلاعـات اعتبـاری تأسـیس کـرده‌انـد. بنـابراین بـه لحـاظ کارکردی مؤسسات عمومی ثبت اعتبار وظیفه ارائه خدمات به دولت را دارنـد و محتـوای خدمات آنها، تهیه اطلاعات لازم برای پـایش مخـاطره‌هـای نظـام‌یافتـه سیسـتم اسـت. به‌عبارت‌دیگر بااینکه این‌گونـه مؤسسـات اطلاعـات لازم بـرای قـرض‌دهنـدگان را مهیـا می‌کنند اما کارکرد اصلی آنها تأمین رضایت خاطر مشتریان (اعتباردهندگان) نیست.

دوم اینکه مؤسسات عمومی ثبت اعتبار اغلب زمانی تشکیل شده‌اند کـه مؤسسـات خصوصی ثبت اعتبار در بازار فعالیت نداشته‌اند. در این اوضـاع مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبار علاوه‌بر کارکرد اصلی خود، کارکرد تأمین اطلاعات اعتباری بـرای اعتباردهنـدگان را نیز دارد و از این طریق منتفع می‌شود.

سوم اینکه مؤسسات ثبت اعتبار به نـوعی مکمـل حقـوق اعتباردهنـده هسـتند و در جاهایی تأسیس می‌شوند که حقوق اعتباردهنده ضعیف است. مخصوصـاً اینکـه راه‌انـدازی مؤسسه عمومی یا خصوصی ثبت اعتبار بسیار راحت‌تر از تقویت حقوق اعتباردهنده اسـت. بنابراین دولت‌ها انگیزه دارند برای تسهیل کسب اعتبار، از طریق مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبار، ضعف حقوق اعتباردهنده و خلأ مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار را جبران کنند.

بنابراین باید توجه داشت که کارکرد اصلی مؤسسات خصوصی و عمومی ثبت اعتبار

متفاوت از یکدیگر است و اگر اولی برای ارائه خدمات به قرض‌دهندگان شکل می‌گیرد، دومی در خدمت وظیفه نظارتی بخش عمومی و کارکرد فرعی آن پوشش خلأ ناشی از ضعف حقوق اعتباردهنده و نبود مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار است.

ازاین‌رو اگر در جدول ۱-۲ می‌بینیم که پوشش ادارات خصوصی ثبت اعتبار بیش از عمومی است و در شکل ۲-۲ مشاهده می‌کنیم که ادارات خصوصی ثبت اعتبار بیش از ادارات عمومی ثبت اعتبار در خدمت قرض‌دهنده بوده‌اند، موضوع تعجب‌آوری نیست و لزوماً حکایت از ضعف عملکردی ادارات عمومی ثبت اعتبار نیست، بلکه ریشه اصلی آن کارکردهای متفاوت مؤسسه‌های ثبت اعتبار خصوصی و عمومی است.

اولین نکته اساسی در تنظیم مقررات برای فعالیت مؤسسه‌های تشریک اطلاعات اعتباری از همین تمایز کارکردی استخراج می‌شود: ساختار قانونی نباید به‌گونه‌ای تنظیم شود که مؤسسه‌های خصوصی و عمومی ثبت اعتبار رقیب یکدیگر شوند. این مؤسسه‌ها علاوه‌بر اینکه باید به نوعی مکمل یکدیگر باشند، هریک متمرکز بر کارکرد اصلی خود نیز باشند. مؤسسه‌های خصوصی ثبت اعتبار باید در خدمت قرض‌دهندگان و به‌طورکلی تأمین‌کنندگان اعتبار باشند و با تأمین خدمات مورد نیاز ایشان فعالیت اطلاع‌رسانی خود را تأمین مالی کنند و در مقابل، مؤسسه‌های عمومی ثبت اعتبار باید در خدمت اهداف نظارتی بخش عمومی باشند و مخاطره‌های نظام‌یافته و کلان نظام اعتباری را شناسایی کرده، به سیاستگذار معرفی کنند. البته در مراحل اولیه که هنوز مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار شکل نگرفته‌اند و حقوق اعتباردهنده ضعیف است، مؤسسات عمومی ثبت اعتبار می‌توانند در خدمت اعتباردهندگان نیز باشند ولی باید به‌تدریج زمینه را برای ورود بخش خصوصی مهیا کرده و متمرکز بر کارکرد اصلی خود شوند. اما چگونه باید مرز فعالیت‌ها را مراعات کرد و قاعده بازی را طوری طراحی کرد که مؤسسات خصوصی و عمومی مکمل یکدیگر شوند. در ادبیات تنظیم مقررات برای نظام‌های تشریک اطلاعات، قواعد مهمی برای ایجاد مرز بین مؤسسات خصوصی و عمومی وضع شده است.

اولین قاعده به سطح جمع‌آوری اطلاعات برمی‌گردد. بیش از دوسوم مؤسسات عمومی ثبت اعتبار فقط وام‌هایی را ثبت می‌کنند که بزرگ‌تر از یک مبلغ کف یا آستانه باشد. به‌عبارت‌دیگر برای امکان‌پذیر شدن فعالیت مؤسسات ثبت اعتبار خصوصی و

عمومی اطلاعات وام‌هایی را جمع‌آوری و گزارش می‌کنند که بیش از یک مبلغ کف باشد. اگر مبلغ وامی کمتر از سطح آستانه باشد، احتمال اینکه مخاطره معناداری را برای نظام اعتباری ایجاد کند محدود است. در این موارد مؤسسات ثبت اعتبار عمومی ورود پیدا نمی‌کنند و فضا را برای بخش خصوصی باز می‌کنند. در این فضا بخش خصوصی می‌تواند برای اعطای وام‌های مصرفی، قراردادهای بیمه و نظایر آن ورود پیدا کند و خدمات متنوعی را به اعتباردهندگان اعطا کند. طبق گزارش سال ۲۰۰۴ گروه کسب‌وکار بانک جهانی، حداقل متوسط وام‌های گزارش شده مؤسسات عمومی ثبت اعتبار ۸۷۰۰۰ دلار بوده است. البته این رقم برای کشورهایی مثل آلمان و عربستان حتی بیش از یک میلیون دلار هم بوده است که این مسئله به‌خوبی تمرکز مؤسسات را بر مخاطره‌های نظام‌یافته نشان می‌دهد.

مسئله دوم، حوزه جمع‌آوری اطلاعات است. در مورد نوع اطلاعات جمع‌آوری شده دو مؤسسه، هیچ الگوی مشخصی وجود ندارد. اکثر مؤسسات ثبت اعتبار (خصوصی و عمومی) به جمع‌آوری نام و نشانی یا شماره شناسایی مالیاتی قرض‌گیرندگان می‌پردازند. همچنین نام مؤسسه گزارش‌دهنده جمع‌آوری شده (البته در برخی موارد به‌دلایل رقابتی فاش نمی‌شود) و نوع و مقدار وام‌ها نیز گردآوری می‌شود.

برخی مؤسسات عمومی ثبت اعتبار (در کشورهایی مانند اتریش، آلمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی) فقط داده‌های کل بدهی قرض‌کننده را جمع‌آوری می‌کنند. بعضی دیگر مانند بلژیک، اکوادور، رومانی، تایوان (چین)، ونزوئلا و ویتنام داده‌های جمعیتی، رأی دادگاه‌ها، الگوهای بازپرداخت وام، نحوه پرداخت قبوض آب و برق و تلفن، درخواست‌های اعتباری و نرخ‌های آن را (حداقل دو مورد از اینها را به‌صورت تفصیلی) منتشر می‌کنند. هرچه حوزه انتشار اطلاعات برای مؤسسات عمومی وسیع‌تر در نظر گرفته شود آنها بهتر می‌توانند مخاطره دریافت‌کنندگان اعتبار را رصد و خدمات بهتری به اعتباردهندگان ارائه کنند. این کیفیت خدمات تا زمانی که مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار وجود ندارند گام مؤثری در حمایت از بازار اعتبار محسوب می‌شود، اما به‌محض اینکه فعالیت این‌گونه مؤسسات امکان داشته باشد گزارش‌دهی اعتباری برمبنای اطلاعات حاصل از منابع متنوع اثر ازدحامی خواهد داشت و مانع از سودآوری مؤسسات خصوصی

خواهد شد. در این مواقع بهتر است فعالیت مؤسسات عمومی ثبت اعتبار متمرکز بر کل بدهی دریافت‌کنندگان اعتبار شود و خدمات مشتریان به مؤسسات خصوصی واگذار گردد.

معمولاً مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری خصوصی اطلاعاتی را که فراتر از موارد متداول (و شامل تأخیر در بازپرداخت وام‌ها، درآمد، سوابق پرداخت قبوض خدمات همگانی، فهرست چک‌های برگشتی، احکام صادر شده در دادگاه‌ها و طی مراحل ورشکستگی) باشد، جمع‌آوری می‌کنند و مؤسسات عمومی در این حوزه وارد نمی‌شوند.

به همین ترتیب نوع خدمات بخش خصوصی و عمومی متفاوت است. درصورت وجود مؤسسات خصوصی، مؤسسات عمومی به ارائه گزارش‌های اعتباری خاصی اکتفا می‌کنند و به ارائه خدماتی چون نمره‌دهی اعتباری،[1] نمره‌دهی به کسب‌وکارهای کوچک[2] و قیمت‌گذاری براساس مخاطره[3] مبادرت نمی‌ورزند و این موارد را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. درواقع مؤسسه عمومی ثبت اعتبار، بخشی از یک ساختار نظارتی هر کشور است، درحالی‌که ادارات خصوصی ثبت اعتبار در چارچوب رقابتی کار می‌کند. به این دلیل ادارات اعتباری می‌توانند خدمات متنوع‌تری ارائه کرده، محصولات و خدمات جدیدتری را در دفعات بیشتر به مشتریان خود عرضه کنند. مؤسسات عمومی ثبت اعتبار به جمع‌آوری اطلاعاتی می‌پردازند که (ازلحاظ تعداد و نوع مؤسسات گزارش شده) جامع‌تر و کامل‌تر از اطلاعات ادارات اعتباری است زیرا گزارش‌دهی به مؤسسات عمومی اجباری است. از طرفی مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری (خصوصی) داده‌ها را از منابع متنوع‌تری دریافت می‌کنند.

فقط برخی مؤسسات عمومی به ارائه نمرات اعتباری می‌پردازند درحالی‌که تقریباً همه مؤسسات خصوصی به این کار اقدام می‌کنند. تهیه نمرات اعتباری درواقع یکی از خطوط تولید اصلی در ادارات اعتباری است. اگر مشتریان (بانک‌ها) بخواهند داده‌های خام را با داده‌های عملی خود ادغام کنند، ادارات اعتباری داده‌های خام را در اختیار آنان قرار می‌دهند و درصورتی‌که مشتریان بخواهند از نمرات اعتباری آگاه شوند، ادارات اعتباری فقط نمرات را در اختیار آنان قرار می‌دهند. با توجه به ویژگی‌های رقابت در

---

1. Credit Scoring
2. Small Business Scoring
3. Risk- Based Pricing

بازارهای اطلاعاتی، در این بازار گرایشی به بسته‌بندی و ویـرایش اطلاعـات و فـروش آن برای مقاصد گوناگون دیده می‌شود.

نمرات را می‌توان طبق سفارش و برحسب نیازهای هـر صـنعت (بانکـداری، بیمـه، مخابرات و ...) یا برحسب محصولات خاص (وام‌های مصرف‌کننده و مسـکن) تهیـه کـرد. ادارات ثبت اعتباری علاوه‌بر ارزیابی شایستگی اعتباری، مـانع از تقلـب شـده و خـدمات ردیابی (تحقیق در مورد نشانه‌ها) و خدمات بازاریابی (نمره‌دهی سـودآوری یـا شناسـایی مصرف‌کننده) را نیز انجام می‌دهند. بازاریابی شبکه‌ای یکی از منابع اصـلی درآمـد بـرای ادارات اعتباری است که موجب گسترش برنامه‌های مدیریت روابـط مشـتریان و توسـعه انواع خدمات مشاوره‌ای آنان می‌شود. از طرفی داده‌های مؤسسات عمـومی ثبـت اعتبـار برای اهداف نظارتی از قبیل تعیین کل میزان بدهی افراد یا شـرکت‌هـا، بـرای شناسـایی شرکت‌های ائتلافی بزرگ، روندهای هر صنعت یا شناسایی بانک‌هایی به‌کار مـی‌رود کـه وام‌های پُرمخاطره اعطا می‌کنند.

قاعده کلی آن است که تنوع بنگاه‌های ارسال‌کننده گزارش به مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، کمتر از تنوع بنگاه‌هایی باشد که بـه ادارات اعتبـاری گـزارش مـی‌دهنـد. البتـه در بعضی کشورها تعداد بنگاه‌هایی که به مؤسسات عمومی گزارش می‌دهند بیشتر است؛ مثلاً در آلمان، ایتالیا و اسپانیا. معمولاً نهادهایی که به مؤسسـات عمـومی ثبـت اعتبـار گـزارش می‌دهند، عبارت‌اند از بانک‌های تجاری خصوصی و عمومی، بانک‌های توسعه، اتحادیـه‌هـا و تعاونی‌های اعتباری و شرکت‌های تأمین مالی. ایـن بنگـاه‌هـا درصـورتی‌کـه گـزارش‌دهـی اجباری باشد باید اطلاعات را به مؤسسات عمومی ثبت اعتبار گزارش دهند و درعـین‌حـال می‌توانند اطلاعات را به مؤسسات خصوصی نیز ارسال کنند. البته واضـح اسـت کـه وقتـی گزارش به هر دو مؤسسه ارسال شود، همپوشانی‌هایی وجود خواهد داشت.

برخی شرکت‌ها فقط به ادارات اعتباری خصوصی گزارش می‌دهند. این شـرکت‌هـا معمولاً همان شرکت‌های صدور کارت‌های اعتباری، شرکت‌های تجاری و خـرده‌فروشـی، صنعت پست و بنگاه‌های مخابراتی هستند که تحت نظارت مستقیم بانـک مرکـزی قـرار داشته، اما درعین‌حال بـه تصـویب اعتبـار و ارائـه خـدمات پرداخـت‌هـای تعـویقی نیـز می‌پردازند. همچنین آن ادارات با جمع‌آوری اطلاعات از منابع متنوع‌تری مانند دادگاه‌هـا

یا هیئت‌های حل اختلاف، ارزش‌افزوده بیشتری تولید می‌کنند. البته اطلاعاتی که ادارات ثبت اعتباری خصوصی جمع‌آوری می‌کنند، اختصاصی و حساس بوده، با برخی اطلاعات مؤسسات عمومی ـ مانند اطلاعات ورشکستگی‌ها ـ مخلوط است.

در هیچ‌یک از کشورهای اروپایی از جمله آلمان، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا اطلاعات مشترکی بین مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و ادارات خصوصی اعتباری وجود ندارد. فقط در چند کشور آرژانتین، کلمبیا، اکوادور، پرو و آفریقای جنوبی چنین اشتراکاتی بین دو مؤسسه دیده می‌شود. در این کشورها ادارات اعتباری می‌توانند به اطلاعات ذخیره شده در مؤسسه عمومی ثبت اعتبار دسترسی داشته باشند. فراهم کردن چنین وضعیتی برای مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری کمتر دیده می‌شود. مؤسسات عمومی در اروپا گاهی ـ همانند رجیستری تراست[1] در انگلستان که یک پایگاه داده‌ها از قضاوت‌های دادگاهی است و ادارات اعتباری به آن دسترسی دارند ـ اطلاعات خود را یک‌کاسه می‌کنند. با اینکه جمع‌آوری اطلاعات عمومی و مهیا کردن برای دسترسی به آن درکل یک روش جالب به‌نظر می‌رسد، ولی در اروپا دسترسی به اطلاعات مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، امری متداول نیست.

دوره معمول برای روزآمد کردن اطلاعات در اکثر مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و ادارات گزارش‌دهی اعتباری خصوصی یک ماه است. بااین‌حال گاهی این دوره در حد دو ماه (اسپانیا) یا یک فصل (آلمان) در نظر گرفته می‌شود. این دوره‌ها برای امور نظارتی کافی هستند ولی برای وام‌دهی اعتباری و وام‌های مسکن ـ که باید برای واگذاری اعتبار، اطلاعات کاملاً جدید در دسترس باشد ـ کافی به‌نظر نمی‌رسد. باز هم چنین کاری از عهده مؤسسات خصوصی برمی‌آید و مؤسسات عمومی می‌توانند در همان بازه‌های فوق‌الذکر اطلاعات خود را روزآمد کنند.

داده‌ها از حافظه‌های رایانه‌ای یا اسناد مکتوب به‌دست می‌آیند. این انتقال داده‌ها در آلمان، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا با مودم‌ها، خطوط تلفن اختصاصی و لوح‌های فشرده رایانه‌ای انجام می‌گیرد. از طرفی مؤسسات خصوصی گزارش‌دهی اعتباری، دسترسی به اطلاعات را به روش‌های مختلفی مانند اینترنت، خطوط تلفنی یا دورنگار نیز ممکن

1. Registry Trust

می‌کنند. مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار معمولاً فاش نمی‌کنند که اطلاعات چه تعداد از افراد را ذخیره کرده‌اند، به‌این‌ترتیب فقط تخمین‌هایی از آن تعداد وجود دارد که آن تخمین‌ها برای هر سال به شکل نرخ پوشش در بانک جهانی جمع‌آوری می‌شود.

مسئله سوم به انتشار اطلاعات خوشایند یا ناخوشایند یا هر دو مربوط است. داده‌های خوشایند شامل کل وام‌ها، دارایی‌ها و اطلاعات اشخاص، به‌منظور شناسایی کل قروض و ارزیابی توان بازپرداخت آنهاست. داده‌های ناخوشایند به تقصیرات گذشته و بدهی‌های معوق و اطلاعات مربوط به وظیفه‌شناسی افراد در انجام تعهدات اختصاص دارد. حدود ۷۰ درصد مؤسسات عمومی ثبت هر دو داده‌های خوشایند و ناخوشایند، ۲۵ درصد فقط داده‌های خوشایند و ۵ درصد آنها فقط اطلاعات ناخوشایند را جمع‌آوری می‌کنند (مانند بلژیک قبل از نیمه سال ۲۰۰۳، جمهوری دومینیکن و ترکیه) (گزارش کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۰۴) در کشورهایی که مؤسسه ثبت اعتبار عمومی در آنها آستانه گزارش‌دهی چشمگیری دارد (مثلاً ایتالیا و آلمان) تعداد اسناد افرادی که از بخش خصوصی در مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار وجود دارد، بیش از آن تعداد در مؤسسات عمومی است. در کشورهایی که آستانه کمتری وضع می‌کنند، اوضاع برعکس است. در پرتغال و اسپانیا نرخ پوشش در ادارات خصوصی کمتر از مؤسسات عمومی است.

درمجموع آنچه برای ارزیابی مخاطره نظام‌مند و معنادار حائز اهمیت است، اطلاعات ناخوشایند است و اعتباردهنده باید بداند که دریافت‌کننده اعتبار (اعم از وام‌گیرنده، بیمه‌گذار و ...) تا چه حد در تعهداتش تقصیر داشته است، ازاین‌رو مؤسسات ثبت اعتبار اعم از خصوصی و عمومی باید اطلاعات ناخوشایند را گزارش کنند، اما گزارش اطلاعات خوشایند محل بحث است. اطلاعات خوشایند اعتباری نقش مهمی در ترسیم شایستگی اعتباری افراد دارد و به‌طور مشخص می‌تواند نسبت بدهی و عایدی افراد را نشان داده و مشخص کند که آیا هر فرد با توجه به حجم اعتبارات دریافتی توان بازپرداخت را دارد یا خیر؟ با وجود این، گزارش تمام اطلاعات اعتباری استلزامات و پیامدهایی دارد که در قسمت‌های بعد با تفصیل بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

چهارمین مسئله، دسترسی به اطلاعات است؛ یعنی چه‌کسی از داده‌ها استفاده می‌کند و آیا داده‌ها ظرف مدت یک روز به‌صورت الکترونیکی و رایگان در دسترس

هست یا خیر؟ در ۳۹ درصد کشورهای مورد مطالعه گروه کسب‌وکار بانک جهانی در سال ۲۰۰۴، فقط ناظران بانکی و مؤسسات متقاضی به داده‌ها دسترسی دارند. در ۴۱ درصد کشورها، اعتباردهندگان فقط به اطلاعات مشتریان خود دسترسی پیدا می‌کنند. قرض‌دهندگان در اتحادیه پولی غرب آفریقا[1] حدود سه ماه صبر می‌کنند تا نسخه مکتوب اطلاعات به دستشان برسد. مؤسسات عمومی ثبت اعتبار ـ جز در بلژیک، برزیل، بلغارستان، اکوادور، مصر، ایتالیا، موزامبیک، پاکستان، رومانی، تایوان (چین) و ویتنام ـ هیچ هزینه‌ای برای ارائه خدمات دریافت نمی‌کنند.

این شرایط، جز در مورد دسترسی سریع به اطلاعات، برای مؤسسات خصوصی فرق می‌کند. شرکت‌های خصوصی گزارش‌دهی اعتباری می‌توانند و باید برای خدمات خود قیمت‌گذاری کنند تا بقای اقتصادی فعالیتشان تضمین شود. دسترسی هریک از اعتباردهندگان به اطلاعات به اشتراک گذاشته شده بنا به درخواست و البته به شرط مشارکت در تأمین اطلاعات، امکان‌پذیر است.

پنجمین ویژگی، کیفیت اطلاعات است که شامل بهنگام بودن داده‌ها و تضمین‌های موجود در تأیید صحت داده‌هاست. حدود دوسوم کشورها برای داده‌های نادرست، جریمه وضع کرده‌اند و کنترل‌های آماری خطایابی را انجام می‌دهند. یک‌سوم دیگر، دستگاه قانونی را مکلف به پاسخ‌گویی به شکایات این حوزه کرده‌اند.

ششمین تفاوت به نحوه تأمین مالی مؤسسات خصوصی و عمومی بازمی‌گردد. منابع تأمین مالی برای این دو نوع مؤسسه ثبت اعتبار باهم فرق دارند. تأمین مالی مؤسسات ثبت اعتبار عمومی را بانک مرکزی به‌عهده دارد و اعضای آن گاهی یک هزینه کاربری می‌پردازند. بااین‌حال مؤسسات ثبت اعتبار عمومی اغلب هزینه‌ای برای عضویت یا معامله نمی‌پردازند؛ زیرا انگیزه این مؤسسات سودآوری نیست بلکه عمل کردن در جهت منافع عمومی برای ارتقای ثبات بخش بانکی است و مشارکت در آن نیز اجباری تلقی می‌شود. البته تأمین مالی مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری خصوصی را صنعت بانکداری و کلیه نهادهای دیگری به‌عهده دارند که خریدار گزارش‌ها هستند. با آغاز رقابت ادارات اعتباری، منابع مالی آنها از فروش گزارش‌های اعتباری حاصل می‌شود ولی

1. West African Monetary Union

درعین‌حال درآمدهایی از محل‌های دیگر ـ مانند نمره‌دهی اعتباری و مدیریت مخاطره،[1] بازاریابی و نیز خدمات مشاوره‌ای ـ هم پدید می‌آید، لذا مجدداً تأکید می‌شود که مؤسسات عمومی نباید به فکر ارائه خدمات به مشتریان و تأمین مالی فعالیت خود از این طریق باشند، زیرا در این صورت مانع فعالیت بخش خصوصی خواهند شد.

موضوع هفتم ساختار قیمت‌ها در مؤسسات عمومی و ادارات خصوصی ثبت اعتبار است. واقعیت آن است که در این زمینه اطلاعات اندکی وجود دارد، زیرا ادارات خصوصی اعتباری این قیمت‌ها را مانند اسرار کسب‌وکار خود مخفی نگه می‌دارند. در اینجا می‌توان به برخی ملاحظات کلی اشاره کرد. همان‌طور که گفته شد بسیاری از مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، هیچ‌گونه هزینه انتقال داده‌ها یا اشتراک سالیانه دریافت نمی‌کنند. اما بعضی مؤسسات عمومی ثبت اعتبار آن هزینه را براساس اندازه بانک (براساس ارزیابی ترازنامه‌ها) بابت خدمات اطلاعاتی خود هزینه دریافت می‌کنند. اما مؤسسات خصوصی گزارش‌دهی اعتباری از چند روش برای تعیین هزینه خدمات خود استفاده می‌کنند و قیمت‌های آنها براساس چند عامل متمایز می‌شود: الف) نوع اطلاعات دریافتی (خوشایند و ناخوشایند و فقط ناخوشایند)، ب) شیوه انتقال داده‌ها (اینترنتی، مکتوب و تلفنی) و ج) حجم داده‌های درخواستی (افزایش حجم داده‌ها باعث کاهش قیمت می‌شود). ادارات اعتباری با ارائه‌کنندگان خدمات مالی درباره قیمت‌ها مشورت کرده و در برخی موارد آنان را به شراکت در کل اطلاعات ـ از طریق پیشنهاد قیمت‌های کمتر به شرط افزایش اقلام داده‌ها ـ ترغیب می‌کنند. اگر ادارات اعتباری به وضع قیمت‌های مختلف برای اطلاعات ناخوشایند و خوشایند اقدام کنند، قیمت اطلاعات خوشایند بیشتر خواهد بود و اگر آن ادارات قیمت‌های خود را برحسب شیوه تحویل آنها وضع کنند، شیوه مکتوب (کاغذی) ـ که دردسرهای آن بیش از دیگر شیوه‌هاست ـ گران‌تر از همه خواهد بود.

برای سنجش توانایی مؤسسات ثبتی در حمایت از مبادلات اعتباری، گروه «کسب‌وکار» شاخصی از قواعد و قوانین مربوط به جمع‌آوری، انتشار، دسترسی و کیفیت مؤسسات ثبتی عمومی را محاسبه کرده است (جدول ۳-۲) که مقیاس آن از صفر تا صد است (بانک جهانی، ۲۰۰۴).

---

1. Risk Management

جدول ۳-۲ طراحی دفاتر عمومی ثبت اعتبار با هم فرق دارد

۱۰ کشور اول		۱۰ کشور آخر	
کشور	**نمره**	**کشور**	**نمره**
تایوان (چین)	۷۰	جمهوری یمن	۳۸
مغولستان	۶۸	مراکش	۳۳
ویتنام	۶۷	صربستان و مونته‌نگرو	۳۳
اتریش	۶۶	نیجر	۲۲
اسپانیا	۶۴	مالی	۲۲
لیتوانی	۶۳	بنین	۲۲
بلژیک	۶۳	ساحل عاج	۲۲
آرژانتین	۶۱	بورکینافاسو	۲۲
ایتالیا	۶۱	سنگال	۲۲
پرتغال	۶۱	توگو	۲۲

توضیح: نمرات از ۱۰ تا ۱۰۰ هستند. بزرگ‌تر بودن نمره‌ها نمایانگر طراحی دفاتر عمومی ثبت اعتبار به گونه‌ای است که بیشتر در خدمت قرض‌دهندگان باشد.

مأخذ: همان.

نتایج به‌دست آمده، تغییرات هر طرح را اندازه‌گیری و معلوم می‌کند که آیا یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار، بیشتر متمایل به خدمت‌رسانی به وام‌دهندگان است یا به بانک‌های ناظر. نظام ثبتی در تایوان (چین) شامل محدوده وسیعی از اطلاعات قرض‌گیرندگان و میزان استقراض آنها ـ صرف‌نظر از اندازه وام‌ها ـ بوده و با هدف اصلی خدمت‌رسانی به قرض‌دهندگان، بالاترین نمره یعنی هفتاد را کسب کرده است. نظام‌های عمومی ثبت اعتبار تازه‌تأسیس در مغولستان و ویتنام نیز برای تهیه اطلاعات گسترده طراحی شده و به‌ترتیب ۶۸ و ۶۷ امتیاز می‌گیرند. درحالی‌که بیشتر نظام‌های ثبت اعتبار در غرب آفریقا، در کشورهایی مانند بنین، بورکینافاسو، ساحل عاج، مالی، نیجر و سنگال، اطلاعات اندکی برای راه‌اندازی و تسهیل کار بازارهای اعتباری در اختیار دارند (بانک جهانی، ۲۰۰۴: ۱۷۶).

بنابراین مؤسسات عمومی و خصوصی ثبت اعتبار رقیب یکدیگرند و کارایی آنها

برحسب خدماتی ارزیابی می‌شود که به قرض‌دهندگان ارائه می‌گردد، اما تحقیق حاضر بر آن است که زمانی می‌توان به امتیازدهی فوق اتکا کرد که مؤسسات خصوصی فعالیت نداشته باشند، زیرا در غیر این صورت فضایی برای فعالیت بخش خصوصی وجود نخواهد داشت. چه‌بسا نمره بالا ازحیث شاخص‌های کسب‌وکار به معنای تنگ شدن فضا برای فعالیت مؤسسات خصوصی است. اگر بنا باشد مؤسسات خصوصی وارد بازار گزارش‌دهی اعتباری شوند و به‌صورت رقابتی فعالیت کنند نباید خدمات آنها در رقابت با بخش عمومی تعریف شود، بلکه باید حوزه فعالیت مؤسسات عمومی و خصوصی برحسب کارکرد اصلی‌شان تعریف شود که به‌ترتیب ارزیابی مخاطره‌های نظام‌مند و ارائه خدمت به اعتباردهندگان است.

اگر چنین نباشد مؤسسات عمومی به‌دلیل رابطه مستحکم با دولت، بازار را به قبضه خود درمی‌آورند و احتمال این موضوع به‌طور خاص در کشورهایی بالاتر است که حضور دولت در اقتصاد پررنگ‌تر باشد. علاوه‌بر این، شاید استدلال شود که اطلاعات یک کالای عمومی است و بخش عمومی قابلیت عرضه آن را دارد. پاسخ آن است که اطلاعات مالی در قالب نظام کنونی تشریک اطلاعات تا حد زیادی ویژگی کالای خصوصی را پیدا می‌کند و به‌طور مشخص به کالایی استثناپذیر تبدیل می‌شود که قابل قیمت‌گذاری است و دلیلی برای مداخله دولت وجود ندارد. آنچه که همچنان یک کالای عمومی پنداشته می‌شود اطلاعاتی است که مخاطره‌های بزرگ و نظام‌مند سیستم را منعکس می‌کند و اکنون قابل واگذاری به نظام بازار نیست یا در وضعیت فعلی که سیستم‌های اطلاعاتی هنوز راه‌اندازی نشده و نواقص آن به‌طور کامل کشف نشده واگذاری آن به نظام بازار پرخطر به‌نظر می‌رسد. در این وضعیت بهتر است با مؤسسات عمومی ثبت اعتبار اطلاعات مربوط به مخاطره‌های بزرگ ثبت و گزارش شود و مابقی امور به مؤسسات خصوصی واگذار گردد.

به‌طور خلاصه، مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در خدمت برآورده کردن اهداف بخش عمومی هستند، درحالی‌که ادارات اعتباری عمدتاً در خدمت منافع خصوصی قرار می‌گیرند. این موضوع را می‌توان از مهم‌ترین تفاوت‌های بین این دو نهاد دانست: ادارات اعتباری درواقع به حداکثرسازی سود می‌پردازند، اما مؤسسات عمومی ثبت اعتبار به ارائه یک کالای عمومی مثل ثبات نظام بانکداری مبادرت می‌کنند.

۲-۱-۲ نسبت بین اطلاعات خوشایند و ناخوشایند

نوع داده‌های گزارش شده یکی از مؤلفه‌های مهم طراحی نظام اطلاعات اعتباری است. ساده‌ترین و البته ارزان‌ترین نظام‌های اعتباری، همان «فهرست‌های ناخوشایند»[1] است که فقط اطلاعات موارد قصور (نکول) را شامل می‌شود. این نوع نظام اعتباری، کارآمدترین نوع برای کاهش مشکلات مخاطره اخلاقی در بازار اعتباری است، زیرا با مطالعه حُسن شهرت اعتبارگیرندگان رفتار آنها را به انضباط درمی‌آورد.

نظام‌های اطلاعات اعتباری میانی علاوه‌بر موارد نکول، شامل گزارش مقادیر وام‌ها نیز می‌شود به‌طوری‌که قرض‌دهندگان می‌توانند کل بدهی متقاضیان اعتبار را دقیق‌تر تخمین زنند. چنین اطلاعاتی می‌تواند به رفع مشکلات مخاطره اخلاقی کمک کند، چرا که ارزیابی روشنی از مجموع تعهدات شخص اعتبارپذیر به‌دست می‌دهد و اعتباردهنده می‌تواند امکان بازپرداخت اعتبار را دقیق‌تر تخمین بزند.

در نهایت، نظام‌های پیچیده‌تر، اطلاعات خوشایند درباره ویژگی‌های قرض‌کنندگان از جمله جمعیت‌شناختی خانوارها و اطلاعات حسابداری بنگاه‌ها را شامل می‌شود. بااینکه به‌طور بالقوه اطلاعات بیشتر می‌تواند به تصمیم‌گیری بهتر کمک کند، اما دراین‌باره نمی‌توان گفت که «بیشتر بهتر است». آن نظام اطلاعاتی که درباره خصایص قرض‌کنندگان اطلاعات فراوان فراهم می‌کند ممکن است بانک‌ها را به طریق آسان‌تر به شناسایی مشتریان خوش‌رفتار نائل کند اما چند اثر جانبی دیگر دارد: اول، بانک‌ها برای ارزیابی شایستگی اعتباری مشتریان تلاش لازم را نمی‌کنند و برای این منظور تکیه بر بانک اطلاعاتی مؤسسات سنجش اعتبار می‌کنند که این امر در بلندمدت به تضعیف کیفیت اطلاعات این مؤسسات می‌انجامد چرا که کیفیت اطلاعات مؤسسات مذکور وابسته به اطلاعاتی است که بانک‌ها و سایر اعتباردهندگان مهیا می‌کنند.

دوم، دلیلی ندارد برای اخذ وام یا دریافت هر نوع اعتبار کوچک و بزرگی، زیر و بم زندگی اشخاص کاوش شود. این کار ازیک‌طرف امکان تعرض به حریم خصوصی افراد را تسهیل می‌کند و فرد به‌محض ارتکاب به کوچک‌ترین خطایی در معرض تشکیل پرونده‌های عریض و طویل قرار می‌گیرد و ازطرف‌دیگر، به احساس خطر و مخفی‌کاری منجر می‌شود.

---

1. Black Lists

سوم، منطق تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار، نظارت بر بدهی اشخاص است نـه ثـروت آنها. ثروت افراد جزء حریم خصوصی آنهاست و هرقدر هـم کـه زیـاد باشـد کسـی حـق تعرض یا حتی شناسایی آن را ندارد. آنچه برای هـر نظـام اقتصـادی حـائز اهمیـت اسـت بدهی افراد و خطر آن برای شبکه اعتباری کشور است، ازاین‌رو نحوه جمع‌آوری اطلاعات نباید به سمتی سوق یابد که به شناسایی و ثبت ثروت افراد منجر شود.

آخر اینکه نمره‌دهی اعتباری براساس اطلاعات خوشـایند و ناخوشـایند بـه کـاهش نگرانی افراد معتبر درخصوص ارتکاب به خطا منجر می‌شود. مشتریانی کـه بـا توجـه بـه مجموع اطلاعات اعتباری معتبر شناخته می‌شوند، کمتر نگران خواهند بود که نـام آنهـا به‌عنوان مشتری خاطی گزارش شود زیرا اطمینان پیدا می‌کنند که حسن شهرت ایشـان با چنین اقدامی از بین نمی‌رود. به همین دلیل ممکـن اسـت آن مشـتریان کمتـر بـرای احتراز از نکول تلاش کنند.

۳-۱-۲ حافظه نظام اطلاعات اعتباری

تعداد سال‌هایی که هر نظام اطلاعات اعتباری، قصور یا تأخیر مشتری را «به خـاطر مـی‌سـپارد»، شاخص مهم دیگری در طراحی نظام اطلاعات اعتباری است. به عبارتی بـرای تعیـین حافظـه نظام اعتباری باید به دو پرسش مجزا اما مرتبط با یکـدیگر پاسـخ داد: اول آنکـه سـوابق قصور تا چه مدت نگهداری می‌شود؟ دوم اینکه آیا آن سوابق پس از بازپرداخت (همراه با تأخیر) پاک می‌شود؟ هر دو سؤال به نوعی با میزان «گذشت»[1] نظام اعتباری مرتبط است.

در یک طرف طیف، نظامی با حافظه بی‌نهایت (زوال‌ناپـذیر) وجـود دارد کـه در آن قرض‌کنندگان حتی پس از بازپرداخت همراه با تأخیر، هیچ بختی بـرای خـارج شـدن از «فهرست سیاه» ندارند. چنین نظامی ممکن است انگیزه فراوانی برای بازپرداخت به‌موقـع وام‌ها فراهم کند اما دو اثر منفی بر گسترش اعتبارات خصوصی دارد: اول اینکه احتمـال دارد به دریافت هیچگونه وامی اقدام نکند. خطر وارد شدن در فهرست سـیاه بـه‌صـورت دائمی ممکن است چنان بزرگ به‌نظر برسد کـه حتـی کارآفرینـان موفـق را از اخـذ وام

1. Forgiveness

منصرف کند. در این شرایط اشخاص ترجیح می‌دهند سرمایه‌گذاری‌های خود را با سود توزیع نشده یا بازار اعتبار غیررسمی تأمین مالی کنند و یا قید سرمایه‌گذاری را بزنند. دوم اینکه این نظام از هرگونه اخذ وام به بدهکاران دچار تقصیر جلوگیری می‌کند. اگر هر فرد بدهکاری خطایی در بازپرداخت داشته باشد، دیگر فرصتی برای شروع فعالیت جدید و در نتیجه بازپرداخت بدهی‌های گذشته‌اش نخواهد داشت. حتی اگر قرض‌کننده صرفاً در اجرای تعهدات خود تأخیر داشته باشد، دیگر انگیزه‌ای برای ادامه بازپرداخت تأخیری خود نخواهد داشت زیرا حُسن شهرت او برای همیشه از بین رفته است.

ازطرف‌دیگر طیف، هر نظام اعتباری که سوابق مشتریان را فقط برای مدت کوتاهی نگه داشته و بلافاصله پس از اجرای همراه با تأخیر تعهدات، سابقه قصور آنها را پاک کند، اثر انضباطی ناچیزی داشته و اطلاعات ناچیزی درباره سابقه متقاضیان اعتبار در اختیار اعتباردهندگان قرار می‌دهد. بنابراین اجمالاً هیچ‌یک از دو حالت افراطی، کارآمد نیستند و موضوع دشوار، چگونگی تنظیم حافظه و در نتیجه نحوه تنظیم «گذشت» نظام اعتباری بین آن دو حالت افراطی است. به عبارتی باید بین ضرورت منضبط کردن رفتار قرض‌کنندگان و ضرورت فراهم کردن «فرصتی دوباره» برای آنان موازنه‌ای برقرار کرد.

دشواری کار آن است که این نقطه توازن از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. در کشورهایی که مثلاً به‌دلیل ضمانت اجرای ضعیف در دستگاه قضایی، کمتر از حقوق اعتباردهنده حمایت می‌کنند، شاید ضرورت برقراری انضباط در رفتار متقاضیان وام بیشتر از دیگر کشورها باشد و به این دلیل به‌نظر برسد که باید حافظه نظام اعتباری را طولانی‌تر و کم‌گذشت‌تر تنظیم کرد.

یکی از موارد جالب طراحی حافظه را می‌توان در اداره مرکزی اعطای اعتبار به اشخاص خصوصی در بلژیک[1] پیدا کرد که یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار است و فقط اطلاعات به قصور بازپرداخت بدهی خانوارها را ثبت می‌کند. قرض‌کنندگانی که بدهی خود را تسویه می‌کنند، زودتر از کسانی که تسویه بدهی را به تأخیر می‌اندازند، از حافظه پاک می‌شوند. در مورد بازپرداخت با تأخیر بدهی‌ها، حافظه نظام اعتباری به شکل خودکار پس از یک سال پاک می‌شود. در موارد نکول، حافظه پس از دو سال پاک

1. The Belgian Central Office for Credit to Private Individuals

می‌شود. این پایگاه داده‌ها، هیچ موردی را بیش از ۱۰ سال در حافظه خود نگه نمی‌دارد. به‌این‌ترتیب «تنبیه» با میزان سوءرفتار نسبت دارد (مجازات نکول بیش از تـأخیر اسـت) ولی در نهایت همه مورد بخشش قرار می‌گیرند.

چون سیاستگذاران احتمالاً سقفی را برای طول حافظـه ادارات اعتبـاری خصوصـی در نظر می‌گیرند، حافظه یک نظام اعتباری را صرف‌نظر از نقش آن در یک اداره عمـومی ثبت اعتبار می‌توان یک متغیر سیاسـتی نیـز در نظـر گرفـت. مـثلاً بـه ادارات اعتبـاری دانمارک اجازه داده شده است ثبت و توزیع داده‌هـای ارزیـابی سـابقه مـالی بنگـاه‌هـای کسب‌وکـار و اشـخاص را حـداکثر بـه مـدت پـنج سـال در حافظـه نگـه دارنـد. قـانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه[1] در ایالات متحده (۱۹۷۰) که در سال ۱۹۹۶ مورد اصلاح قرار گرفت، انتشار آن‌دسته از اطلاعات نامطلوب (از قبیـل ورشکسـتگی) را کـه بـیش از هفت سال قدمت دارند، ممنوع کرده است.

بنابراین در مورد حافظه نظام ثبت اطلاعـات اعتبـاری بایـد نکـات ذیـل را در نظـر گرفت: ۱. حافظه سیستم نباید آن‌قدر طولانی باشد که سوابق سوء هیچ‌گاه پاک نشـود و انگیزه دریافت وام و همچنین امکان آن را از بین ببـرد. ۲. حافظـه نبایـد آن‌قـدر کوتـاه باشد که اثر انضباطی بر رفتار اعتبارگیرندگان نداشته باشد. ۳. بهتر اسـت وزن اطلاعـات ناخوشایند در سال‌های اول تقصیر زیاد و در سال‌هـای بعـد بـه‌تـدریج کـاهش یابـد تـا ملاحظات فوق به‌طور هم‌زمان تـأمین شـود. ۴. در کشـورهایی مثـل ایـران کـه حقـوق اعتباردهنده ضعیف است بهتر است سابقه و وزن اطلاعات ناخوشایند کمی بـیش از نـرم جهانی باشد. ۵. با توجه به اینکه در سیستم‌های در حال توسعه بار اصلی مطالبات معوق به طیف محدودی از اعتبارگیرندگان متنفذ و پرخطـر مربـوط اسـت، بـه‌نظـر مـی‌رسـد فهرست این افراد باید برای مدت زمان طولانی‌تری حفظ و به‌روز شود.

۴-۱-۲ تشریک اطلاعات خصوصی و ایجاد انحصار

در برخی موارد ممکن است تشکیلات تشریک اطلاعات ـ به‌دلیل ایجاد یک سـد اضـافی در برابر ورود غریبه‌ها و متقاضیان ناشناس ـ رقابت را محدود کنـد. چنـین وضـعیتی در

1. The Fair Credit Reporting Act

تقابل با ادعاهای قبلی است مبنی‌بر اینکه تشریک اطلاعات می‌تواند از طریق حذف مزایای اطلاعاتی بانک‌ها، موجب افزایش رقابت بین آنها شود. در وضعیتی که بانک‌ها قبلاً باهم رقابت داشته‌اند، تشریک اطلاعات موجب تقویت رقابت بین آنها می‌شود، اما در شرایطی که بانک‌ها از قبل با یکدیگر تبانی می‌کرده‌اند، توافق‌نامه تشریک اطلاعات می‌تواند به‌عنوان ابزار جمعی برای ممانعت از ورود غریبه‌ها عمل کرده و تبانی را تقویت کند.

این واقعیت در مورد مکزیک صادق است که چند سال قبل انجمن بانکی مکزیک[1] با همکاری دانز، برداستریت و ترنس یونیون[2] یک اداره خصوصی اعتباری به نام بورودکردیتو تشکیل داد.[3] سپس دو بنگاه دیگر سعی کردند ادارات اعتباری رقیب تأسیس کنند، ولی متوجه شدند که کسب اطلاعات از بانک‌ها غیرممکن است. بااین‌حال آنها به‌شدت برای موفقیت تلاش کردند ولی ناکام ماندند و به‌تازگی یکی از آنها از صحنه بیرون رفته است. در اصل بانک‌ها به‌صورت عمومی با یک اداره انحصارگرای اعتباری ادغام شده و فقط با آن معامله می‌کنند. این راهبرد، بانک‌ها را قادر می‌کند که اداره اعتباری را به مجرای ورودی جمعی برای ممانعت از ورود سایرین به بازار اعتباری تبدیل کنند. هیچ بانکی نمی‌تواند در مکزیک با بانک‌هایی رقابت کند که در «بورودکردیتو» مشترک شده‌اند و از مزیت اطلاعاتی بی‌چون و چرایی برخوردارند.

خطرناک‌ترین جنبه وضعیت موجود در مکزیک آن است که ثابت شده این نوع آرایش ادغام عمودی، نسبت به اقدامات قانونگذاران بسیار مقاوم است. در آن کشور یک مؤسسه عمومی اطلاعاتی وجود دارد که بانک مرکزی اداره می‌کند ولی فقط اطلاعات مالی متقاضیان وام‌های هنگفت را جمع‌آوری کرده است. بانک مرکزی مکزیک مقرراتی وضع کرده است که ادارات خصوصی را موظف می‌کند فقط اطلاعات ناخوشایند را (در ازای دریافت هزینه) با سایر ادارات اعتباری خصوصی مبادله کنند، اما این کار برای پدید آوردن رقابت کافی نبوده است. این مثال خطر بالقوه ترتیبات تشریک اطلاعات را به‌خوبی نشان می‌دهد و علاوه‌بر آن معلوم می‌کند که در برخی موارد، تنها راه ایجاد رقابت کافی بین ادارات اعتباری خصوصی، تنظیم یک آستانه بسیار اندک ـ شاید هم صفر ـ

---

1. Mexican Bank Association
2. Transunion
3. Buro de Credito

در مؤسسات عمومی ثبت اعتبار است که مثلاً در چند کشور آمریکای لاتین به اجرا درآمده است (Jappelli and Pagano, 1999).

گفتنی است دسترسی به اطلاعات یکی از محدودیت‌های اصلی راه‌اندازی نظام تشریک اطلاعات است. اگر بانک‌ها به هر دلیلی (مثل حفظ تسلط اطلاعاتی خود) حاضر به تشریک اطلاعات نشوند مؤسسات تشریک اطلاعات راه به‌جایی نمی‌برند. برای مثال در ایران یک مؤسسه خصوصی و یک مؤسسه عمومی راه‌اندازی شده است که بانک‌ها سهام‌داران اصلی آنها هستند. بااینکه منافع بانک‌ها همسو با تقویت مؤسسات تشریک اطلاعات است، باز حاضر به تشریک اطلاعات نیستند.

۵-۱-۲ شناسایی گروه‌های شرکتی

اگر قرار باشد نظام اطلاعات اعتباری به محدوده‌ای فراتر از «اطلاعات ناخوشایند» پرداخته و داده‌هایی درباره همه بدهی‌های هر فرد بدهکار فراهم کند، لازم است بدهکاران و دیون آنها را به‌دقت شناسایی کند. چنین کاری هرچند در مورد اشخاص کار ساده‌ای است اما در مورد شرکت‌ها چنین نیست، زیرا آنها معمولاً بخش‌هایی از ساختارهای گروهی و پیچیده‌ای هستند که عمدتاً تحت مدیریت یک شرکت سرمایه‌گذاری مالی قرار دارند. اگر کسی از این ساختارهای پیچیده غافل بماند، احتمالاً حتی دانستن میزان کلی بدهی یک شرکت منفرد، راهنمای نامطمئنی برای ارزیابی شایستگی اعتباری آن شرکت است. ممکن است یک شرکت اقماری، بدهی اندکی داشته باشد درحالی‌که گروه بالادست او به‌شدت مقروض باشد. درواقع یک گروه متزلزل معمولاً سعی می‌کند با استقراض از طریق شرکت‌های اقماری نسبتاً سالم، وضعیت کلی خود را پنهان کند.

بنابراین می‌توان فهمید که اگر ادارات اعتباری خصوصی و مؤسسات عمومی ثبت اعتبار بخواهند اطلاعات دقیقی درباره میزان بدهی شرکت‌ها به‌دست آورند، باید بتوانند داده‌های خود را برای شرکت‌های یک گروه یکپارچه کنند. این کار در عمل بسیار سخت است زیرا مستلزم برخورداری از دانش روزآمد و کامل درباره ساختارهای هرمی پیچیده و سهام‌داری‌های چندجانبه است که بین شرکت‌های یک گروه برقرار است. علاوه‌بر آن، برای استفاده صحیح از این اطلاعات به محاسبه اعداد یکپارچه بدهی‌ها نیاز دارد. پیچیدگی

برخی ائتلاف‌های شرکتی به حدی است که مثلاً برخی بانک‌های ایتالیایی برای ارزیابی بدهی یکپارچه خود به مؤسسه عمومی ثبت اعتبار ایتالیا ـ و نه به محاسبات خود ـ وابسته‌اند.

این نکته به‌طور ویژه در مورد ایران مصداق دارد، زیرا اقتصاد ایران متشکل از یک دولت بزرگ، چند غول اقتصادی و تعداد کثیری از بنگاه‌های کوچک است و مسئله اصلی نظام اعتباری نه با بنگاه‌های کوچک مقیاس خصوصی که با شرکت‌های دولتی و نهادهای اقتصادی بزرگ است. در مورد خاص این نهادها که شامل بنیاد مستضعفان، قرارگاه خاتم‌الانبیا، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن می‌شود طیف وسیعی از شرکت‌ها دارای ساختار مالکیتی پیچیده و تودرتوست و اعتباردهندگان اطلاع دقیقی از ساختار آنها ندارند و به همین دلیل کسب اطلاع در مورد رقم یکپارچه بدهی این مجموعه‌ها امکان ندارد و درصورت ورشکستگی هریک از این نهادها و مؤسسات امکان فروپاشی طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی وجود دارد.

یکپارچه کردن دیون برای گروه‌های شرکتی هنگامی پیچیده‌تر می‌شود که دو مانع وجود داشته باشد. اول آنکه برخی وام‌های شرکت‌های اقماری احتمالاً به‌دلیل آنکه کمتر از میزان آستانه گزارش‌دهی به مؤسسات عمومی ثبت اعتبار است، شناسایی نمی‌شود. چنین وضعیتی در مورد شرکت‌های غول‌آسا به‌احتمال زیاد اتفاق می‌افتد، اما برای گروه‌های کوچک کاملاً محتمل است که رخ دهد مثلاً در برخی کشورها مانند ایتالیا، ساختار گروهی ـ حتی در مورد شرکت‌های کوچک و متوسط ـ کاملاً متداول است (Barca and Becht, 1999) اگر شرکت‌های اقماری یک گروه کوچک (احتمالاً به‌صورت مکرر) به استقراض مقادیری بپردازند که هرکدام کوچک‌تر از حد آستانه گزارش‌دهی به مؤسسات عمومی ثبت اعتبار است، میزان بدهی‌های آن گروه ناشناخته می‌ماند.

دوم آنکه گروه‌های بزرگ معمولاً فعالیتشان را به چندین کشور دیگر گسترش می‌دهند. یک گروه می‌تواند بخش عمده‌ای از بدهی خود را از طریق شعب (شرکت‌های اقماری) مستقر در خارج از کشور اخذ کند که آن بدهی‌ها را مؤسسات عمومی ثبت که در کشور فعالیت می‌کنند، ردیابی نمی‌کند. به‌این‌ترتیب بانک‌های داخلی اطلاعات شفافی درباره کل بدهی‌های آن گروه نخواهند داشت. به همین ترتیب بانک‌های خارجی

نمی‌توانند به داده‌های مطمئن و کامل بدهی‌های داخلی آن شرکت دست پیدا کنند.

برای مثال می‌توان سرگذشت گروه ایتالیایی فروزی[1] را مشاهده کرد. طبق نظر چند نفر از مفسران بدهی‌های هنگفت آن در اوایل دهه ۱۹۹۰ به‌دلیل اطلاعات ناقص از نظرها پنهان ماند. گروه فروزی در سال ۱۹۹۲ دومین گروه صنعتی ایتالیا محسوب می‌شد و دارای ساختار مالی پیچیده با یک شرکت سرمایه‌گذاری ایتالیایی و حدود سیصد شرکت وابسته بود که فقط صد شرکت در ایتالیا به ثبت رسیده بودند. آن گروه در ایتالیا و خارج از آن کشور، از طریق شرکت‌های زیرمجموعه خود به استقراض مبالغ هنگفت دست زده بود و در سال ۱۹۹۳ به وضعیت اضطرار مالی رسید. کل بدهی آن شرکت تقریباً به ۲۰ میلیارد دلار می‌رسید که «بیش از کل بدهی خارجی بخش خصوصی در فیلیپین (۱۴ میلیارد دلار) و اندکی کمتر از کل بدهی خارجی مالزی (۲۸ میلیارد دلار) در انتهای سال ۱۹۹۷ بود» (Penati and Zingales, 1998: 20). تقریباً سه‌چهارم از کل بدهی بانکی غیروثیقه‌ای آن گروه (۱۵ میلیارد دلار) به بانک‌های خارجی مربوط می‌شد. بخش اعظم این بدهی از طریق یک مجموعه پیچیده از وام‌های درون‌گروهی از یک شرکت به شرکت دیگری در آن گروه دست‌به‌دست شده بود.

البته مشکلات ناشی از دسترسی شرکت‌ها به اعتبارات خارجی، فقط به‌دلیل امکان استقراض از طریق شعبات خارجی شرکت‌ها پیش نمی‌آید. حتی وقتی شرکتی مستقیماً از بانک‌های خارجی قرض می‌کند، احتمال دارد که بدهی او به مؤسسه عمومی ثبت اعتبار در کشور متبوع آن شرکت گزارش نشود. ساختار گروه‌های چندملیتی موجب پیچیده‌تر شدن مشکل می‌شود اما خود مشکل ناشی از اعتباردهی فرامرزی است.

۶-۱-۲ اعتباردهی فرامرزی

بازارهای معمولی و مالی به شکل روزافزون در حدی ورای مرزهای ملی ـ در سطح منطقه‌ای مانند اتحادیه اروپایی، آسیایی، مرکوسور و ... و در سطح جهانی ـ از طریق تجارت خارجی، ایجاد شرکت‌های اقماری در خارج، تملک شرکت‌های خارجی و ... درهم ادغام می‌شوند. یکی از تبعات چنین ادغامی همان افزایش جابه‌جایی اعتبارات از کشوری به کشور دیگر

1. Ferruzzi

است. شرکت‌ها قادرند از طریق شعب خارجی خود بـه بازارهـای اعتبـاری خـارجی دسـت یافته و از آن اعتبارات برای متنوع ساختن منابع مالی خود استفاده کرده، هزینه سـرمایه‌ای خود را کاهش داده یا از محدودیت‌های اعتباری داخلی خلاص شوند. هرقدر شرکت‌هـا بیشـتر در بازار سرمایه جهانی ادغام شوند، نظام‌های ملی اطلاعات اعتباری هم کمتر به تشـخیص کل بدهی‌های آنها قادر می‌شود (.Ibid).

ادارات اعتباری تا به امروز برای رویـارویی بـا ایـن مشـکل بـه دو راهبـرد مختلـف متوسل شده‌اند: ورود مستقیم به بازارهای خارجی یا هم‌پیمان شـدن بـا ادارات اعتبـاری خارجی. ورود مستقیم را می‌توان با تأسیس شعب محلـی در کشـورهای خـارجی یـا بـا خرید اکثر سهام ادارات اعتباری ملی عملی کرد. ادارات اعتباری اکسپرین و دیکـوم[1] کـه مقر آنها در ایالات متحده است در آسیا و آمریکای لاتین از چنین روشی استفاده کردنـد و هم‌اکنون در حال اجرای این راهبرد در اروپا نیـز هسـتند.[2] امـا ادارات اعتبـاری دیگـر برای مقاومت در برابر این موج ادغام‌ها دسـت بـه ایجـاد شـبکه‌ای از پیمـان‌هـای بـین کشوری زده‌اند برای مثال اداره گـزارش‌دهـی اعتبـاری[3] ایتالیـا در سـال ۱۹۹۸برقـراری پیوند اطلاعاتی خود با سایر ادارات اعتباری اروپایی را اعلام کرد. این ادارات امیدوارند بـا برقراری اطلاعات دوسویه بین ادارات اعتباری مستقل داخلی بتوانند بدون از دست دادن استقلال خود، به ارائه خدماتی مشابه با شرکت‌های چندملیتی بپردازند.

مشکل مشابهی برای مؤسسات عمومی اعتباری رخ می‌دهد که شاید راه‌حل آن نیز همکاری بین مؤسسات اعتباری ملی و ایجاد فصـل مشـترک بـین نظـام‌هـای اطلاعـاتی باشد. البته صحبت کردن در این زمینه بسیار آسان‌تر از عمل کردن است. صـرف‌نظـر از مشکلات ناشی از تفـاوت فنـاوری‌هـای اطلاعـاتی در هـر کشـور، ایـن مؤسسـات غالبـاً طراحی‌های متفاوتی دارند. مثلاً میزان پوشش، آستانه گزارش‌دهی، نوع اطلاعات گزارش شده و مواد واقعی حفاظت از حریم خصوصی در آنها به‌قدری متمایز است کـه مشـکلات

---

1. Experian and Dicom

۲. البته فقط به این دلیل نبوده است که این ادارات اعتباری غول‌آسای آمریکایی به تملک ادارات اعتباری خـارجی روی آورده‌اند. دلایل دیگری مانند صرفه‌های ناشی از مقیاس در این صنعت، مزیـت دانـش فنـی انباشـته در ادارات بزرگ و تمایل به متنوع کردن منابع درآمدی نیز در کار بوده است.

3. CRIF

لاینحلی بر سر راه ادغام آنها قرار می‌دهد. این مشکلات عظیم هنگامی پیچیده‌تر می‌شود که تنبلی و مقاومت سازمان‌های اداری و تشکیلاتی در برابر تغییرات را نیز به آن اضافه کنیم. این سازمان‌ها معمولاً در چارچوب یک محدودیت بودجه‌ای منعطف کار کرده و تحت فشارهای رقابتی ـ که سازمان‌های خصوصی را در تنگنا قرار می‌دهد ـ نیستند.

آیا این ویژگی‌ها می‌تواند دلیلی بر منسوخ شدن مؤسسه‌های عمومی ثبت اعتبار و لزوم گسترش ادارات اعتباری خصوصی باشد؟ شاید پاسخ این سؤال به قدمت یک مؤسسه عمومی ثبت اعتبار بستگی داشته باشد. در اروپا که این مؤسسه‌ها کاملاً قدیمی بوده تفاوت‌های شدیدی با یکدیگر دارند، هفت کشوری که صاحب چنین مؤسساتی هستند، نتوانسته‌اند بر سر قوانینی مشترک به تفاهم برسند و به این دلیل احتمال جانشین شدن ادارات اعتباری چندملیتی به‌جای آنها وجود دارد (Jappelli and Pagano, 2000a). درعین‌حال کشورهایی که به‌تازگی مؤسسه عمومی ثبت اعتبار تأسیس کرده‌اند، فرصت دارند طراحی آن را به شکلی انجام دهند که با نظام‌های اعتباری شرکای تجاری اصلی آن کشورها مشابهت داشته باشد. در این زمینه ظاهراً تازه‌واردان از موقعیت بهتری برخوردارند.

مزیت ایران در این است که مؤسسات خصوصی و عمومی ثبت اطلاعات اعتباری هر دو تازه‌تأسیس هستند و هنوز دامنه پوشش اطلاعاتی آنها خیلی توسعه نیافته و با کمی هزینه قابل جرح و تعدیل است. ازاین‌رو لازم است از ابتدا استانداردهای جمع‌آوری و ثبت اطلاعات به‌نحوی تعریف و طراحی شود که اولاً، امکان تشریک اطلاعات بین اعتباردهندگان داخلی به‌سادگی امکان‌پذیر باشد و ثانیاً، امکان تشریک اطلاعات فرامرزی وجود داشته باشد. البته در ایران معمولاً توجیهات امنیتی مانع از چنین تشریک اطلاعاتی می‌شود اما باید زمینه این کار را مهیا کرد.

۷-۱-۲ حفاظت از حریم خصوصی

تمهیدات مربوط به اطلاعات اعتباری در تنظیم موارد حقوقی حفاظت از حریم خصوصی افراد با محدودیتی آشکار روبه‌رو است. چنین تمهیداتی در کشورهای اروپایی و نیز بین ایالات متحده و کشورهای اروپایی بسیار متفاوت بوده و تفاوت‌های موجود آثار گسترده‌ای بر شکل‌گیری نظام‌های اطلاعات اعتباری داشته است (.Ibid). مثلاً قوانین

سخت‌گیرانه حفاظت از حریم خصوصی در فرانسه مانع از شکل‌گیری ادارات اعتباری خصوصی در آن کشور شده است. بااین‌حال نباید لزوماً برداشتی منفی درباره تأثیر قوانین حریم خصوصی بر نظام‌های اطلاعات اعتباری داشته باشیم. همان‌گونه که درباره حافظه مطلوب برای نظام‌های اعتباری گفته شد، افشای برخی اطلاعات ممکن است مردم را بسیار «محتاط» کرده، مخاطره‌پذیری و کارآفرینی در جامعه را به کمتر از حد مطلوب کاهش دهد. بنابراین رویکردی متعادل نسبت به ملاحظات حریم خصوصی می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر کارایی اقتصادی اثر گذارد.

علاوه‌بر این یک قاعده حفاظت از حریم خصوصی هست که مستقیماً موجب بهبود دقت داده‌های ذخیره شده در نظام‌های اطلاعات اعتباری می‌شود: برخوردار کردن اشخاص از حق بازرسی و تصحیح اطلاعات غلطی که از آنها در نظام‌های اعتباری وجود دارد. چنین بازخوردی نه تنها کیفیت اطلاعات را بهتر می‌کند بلکه تورش ناخوشایندی را هم که ادارات اعتباری اغلب به‌دلیل آن مورد سرزنش قرار می‌گیرند، برطرف می‌سازد. دلیل آن تورش را می‌توان به‌سادگی درک کرد. وقتی یک گزارش اعتباری ناخوشایند به غلط ثبت می‌شود، قرض‌دهنده از ارائه اعتبار به صاحب آن اطلاعات خودداری می‌کند و بعید است که برای تحقیق درباره غلط بودن آن اطلاعات تلاش کند، درحالی‌که عکس آن امکان‌پذیر است. یعنی احتمال دارد که اعتباردهنده درباره یک گزارش خوشایند برای یک مورد ظاهراً پرمخاطره به تحقیق روی بیاورد. بنابراین احتمال دارد که ادارات اعتباری به سمت اطلاعات ناخوشایند دچار تورش شوند.

با توجه به اینکه حفاظت از حریم خصوصی تأثیر بسزایی در موفقیت ادارات اعتباری عمومی و خصوصی دارد و در قانونگذاری برای تشریک اطلاعات باید به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد، در قسمت (۲-۲) به‌تفصیل دراین‌باره بحث خواهد شد.

۸-۱-۲ طراحی نظام‌های اطلاعات اعتباری در کشورهای در حال توسعه

برخی موضوعات طراحی نظام‌های اطلاعات اعتباری مخصوص کشورهای در حال توسعه است که در این قسمت به آنها اشاره می‌شود (.Ibid).

۱-۸-۱-۲ بازارهای غیررسمی

در بیشتر کشورهای در حال توسعه، نقش اعتباردهی به شکل غیررسمی بسیار بیش از کشورهای توسعه‌یافته است چون معمولاً ادارات خصوصی اعتباری و نیز مؤسسه‌های عمومی ثبت اعتبار، مبنای اطلاعات خود را داده‌های گزارش شده ازسوی اعتباردهندگان رسمی قرار می‌دهند، مطلوبیت خدمات آنها در این کشورها بسیار کم می‌شود. این محدودیت نظام‌های تشریک اطلاعات را می‌توان با دسترسی قرض‌دهندگان غیررسمی به مؤسسه‌های عمومی ثبت اعتبار میسر کرد ـ شبیه به سازمان‌های مردم‌نهاد که برنامه‌های اعتبارات خرد را اداره می‌کنند. تریولی، آلوارادو و گالارزا می‌گویند یکی از محدودیت‌های اصلی ادارات عمومی ثبت اعتبار در پرو، پوشش ناکافی داده‌های بدهی‌های قرض‌دهندگان غیررسمی و روستایی است: «اکثر مشتریان در همه عمر خود هیچ‌گاه با نظام اعتباری رسمی سروکار نداشته یا فقط وام‌های کوچک (کمتر از ۱۳۰۰۰ سولس[1]) دریافت می‌کنند و به این دلیل وضعیت آنها در ادارات عمومی ثبت اعتبار ثبت نمی‌شود» (Trivelli, Alvarado and Galarza, 1999).

این موضوع در ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است چرا که صدها مؤسسه قرض‌الحسنه کوچک و بزرگ ثبت شده و ثبت نشده در قالب گروه‌های خانوادگی، مساجد، حسینیه‌ها و نظایر آن فعالیت می‌کنند و فعالیت اعتباری آنها هیچ‌جا ثبت نمی‌شود. مرتبط کردن این مؤسسات به ادارات اعتباری اولاً، تصمیمات وام‌دهی آنها را ارتقا می‌بخشد ثانیاً، عمق بانک اطلاعاتی را به‌شدت ارتقا می‌دهد. برای مثال، مؤسسه قرض‌الحسنه بسیجیان که وام‌دهی خرد را در دستور کار خود قرار داده حدود ۹ میلیون مشتری ثبت شده دارد که این رقم چندین برابر برخی بانک‌های خصوصی است.

۲-۸-۱-۲ حفاظت ضعیف از حقوق اعتباردهنده

همان‌طور که قبلاً گفته شد، ادارات عمومی ثبت اعتبار بیشتر در کشورهایی شایع است که حفاظت از حقوق اعتباردهنده در آنها ضعیف بوده و ضمانت اجرای قانون کافی نیست. ظاهراً در چنین وضعیتی ادارات عمومی ثبت اعتبار به‌مثابه جانشینی برای فقدان

---

1. Soles

ضمانت اجرای مناسب قانون عمل می‌کنند. ادارات اعتباری نیز می‌توانند چنین نقشی داشته باشند. قبلاً هم گفتیم اثر انضباطی اطلاعات ناخوشایند می‌تواند بسیار مؤثر باشد مثلاً برزیل در سازوکارهای تشریک اطلاعات می‌تواند به‌خوبی از چک‌های برگشتی به‌عنوان ابزاری برای تشخیص صلاحیت اخذ وام استفاده کند. پینیرو و کابرال می‌گویند «دسترسی ساده و آسان به اطلاعات شخصی که چک صادر می‌کند، در کنار افزایش دردسر برای کسی که نام او در «فهرست ناخوشایند» وارد می‌شود، چک‌های برگشتی را به ابزاری ساده و کم‌هزینه برای تأمین مالی خرید کالاهای مصرفی روزمره و خدمات اساسی تبدیل کرده است» (Pinheiro and Cabral, 1999).

۳-۸-۱-۲ تشویق به تغییر سیاست‌های اعتباردهی بانک‌ها

در دسترس بودن اطلاعات کامل‌تر ممکن است گاهی بانک‌ها را از رویه وام‌دهی براساس وثیقه‌ها به رویه مبتنی‌بر اطلاعات بکشاند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه غالباً شکایت‌هایی شنیده می‌شود مبنی‌بر اینکه اعتباردهندگان در بخش رسمی معمولاً وام دادن را مشروط به ارائه وثیقه‌ای می‌کنند که مقدار آن اغلب چند برابر ارزش وام بوده و هیچ توجهی به گردش نقدینگی ناشی از تأمین مالی خود طرح نمی‌کنند. در دسترس بودن اطلاعات مطمئن و کاربردی در کنار به‌کارگیری فنون رتبه‌بندی اعتباری می‌تواند در تغییر این رویه وام‌دهی مؤثر باشد. تریولی و همکاران (۱۹۹۹) در تحقیق خود به شواهد پرو در این زمینه اشاره کرده‌اند.

نکته اخیر به این معنا نیست که نظام اطلاعات اعتباری به‌طور کامل جایگزین وثایق اعتباری شود، بلکه اگر وام‌دهی مبتنی‌بر وثیقه و وام‌دهی مبتنی‌بر اطلاعات را دو سر یک طیف بگیریم با حرکت به سمت میانه طیف می‌توان بخشی از وثایق را برای خوشنام‌ترین مشتریان کاهش داد و اطلاعات اعتباری را جایگزین آن کرد.

۴-۸-۱-۲ طراحی مجرای ارتباطی با اعتباردهندگان

نکته آخر آنکه در کشورهای در حال توسعه، طراحی نظام‌های اعتباری به شکلی که «کاربرد» آنها برای کارکنان غیرمتخصص بانکی ممکن باشد، از اهمیت فراوان برخوردار

است: لازم است کیفیت سرمایه انسانی در نهادهای بانکی ذی‌ربط را مورد توجه قرار داده، از طراحی نظام‌های بسیار پیچیده (که اطلاعات خوشایند را به‌صورت بسیار مفصل ارائه کرده یا روش‌های رتبه‌بندی بسیار پیچیده‌ای دارند) اجتناب شود.

اکثر کشورهای در حال توسعه قادرند کار خود را با نظام‌های ساده «اطلاعات ناخوشایند» ـ که احتمالاً با افشای ویژگی وام‌های افراد همراه است ـ آغاز کرده، سپس به‌تدریج آن نظام‌ها را با اطلاعات بیشتر مثلاً اطلاعات حساب‌های شرکتی و نحوه مدیریت، اطلاعات شخصی از قبیل سوابق اشتغال و سابقه کیفری و ... کامل کنند. استفاده از فناوری مناسب اطلاعات ضروری است تا امکان تحول نظام اطلاعات اعتباری را با گذشت زمان فراهم کند.

۲-۲ تجربیات و رویه‌های بین‌المللی در حمایت از حریم خصوصی[۱]

عملکرد کارآمد بازار اعتبار مستلزم دسترسی به اطلاعات است. هر اعتباردهنده باید اطلاعاتی در مورد سابقه اعتباری مشتری خود داشته باشد تا بتواند ریسک قرض دادن به او را برآورد کند و بر این مبنا تصمیم بگیرد که آیا به وی اعتبار اعطا کند یا نه و اگر اعتبار بدهد با چه نرخی باید این کار را انجام دهد، اما مشکل اصلی اینجاست که به‌محض ایجاد پایگاه اطلاعاتی برای سنجش اعتبار مشتریان، اطلاعات شخصی طیف وسیعی از افراد به اشتراک گذاشته می‌شود و امکان گم شدن، غلط بودن و سوءاستفاده از اطلاعات و موارد متعدد دیگری از این دست به‌وجود می‌آید، ازاین‌رو سؤالی که مطرح است اینکه سازوکار تشریک اطلاعات چگونه باید طراحی شود تا ضمن حفاظت از اطلاعات خصوصی افراد، امکان به اشتراک گذاشتن آن، امکان اصلاح اطلاعات غلط، امکان منع افراد از سوءاستفاده و ... مهیا شود.

این قسمت با هدف پرداختن به این پرسش محوری، تجربیات و رویه‌های بین‌المللی را مورد مطالعه قرار می‌دهد و مهم‌ترین درس‌های آن را استخراج می‌کند. به این منظور ابتدا نگاهی گذرا به تجربه قانونگذاری برای حفاظت از داده‌های خصوصی در مناطق مختلف جهان خواهیم داشت، سپس تجربه ایالات متحده و سیر قوانین مرتبط آن را با

---

۱. در تدوین این مبحث از کتاب *حریم خصوصی مالی* تألیف Nicola Jenzsch, 2006 استفاده بسیار شده است.

دقت بیشتری مطالعه کرده که نشان می‌دهد چگونه قانونگذاری در این کشور از شکلی جزئی به قانونگذاری فراگیر و شبکه‌ای تحول یافته است. در قسمت دوم اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی افراد معرفی می‌شود و مهم‌ترین اصول آن به‌تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد. قسمت سوم به ارزیابی دستور راهنمای اروپایی در حفاظت از اطلاعات خصوصی اختصاص دارد. این دستور راهنما شباهت‌های زیادی به اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه دارد و حاوی مجموعه اصولی است که کشورهای عضو باید در قانونگذاری به آن اصول توجه کنند و تا حد زیادی در سایر کشورها کاربردی است. قسمت چهارم رویه اروپا و ایالات متحده را مقایسه کرده و مهم‌ترین تفاوت‌های آنها را استخراج می‌کند. در قسمت پنجم مهم‌ترین درس‌های قانونگذاری برای حفاظت از حریم خصوصی و اطلاعات شخصی جمع‌بندی می‌شود.

۱-۲-۲ قوانین سنجش اعتبار در ایالات متحده آمریکا

نخستین کشوری که به وضع قوانینی در مورد گزارش‌دهی اعتباری اقدام کرد، ایالات متحده بود. این کشور گزارش‌دهی اعتباری را در نیمه دوم قرن نوزدهم میلادی آغاز کرد و بعد آن را توسعه داد. در آن زمان متقاضیان اعتبار هیچ‌گونه آشنایی با مفهوم تشریک اطلاعات نداشتند و آزادانه اطلاعات خود را در اختیار مؤسسات اعتباری قرار می‌دادند. این مؤسسات نیز آزادانه اقدام به فروش اطلاعات اشخاص به افرادی می‌کردند که به هر نوعی از این اطلاعات در راستای منافع خود سود می‌بردند. ازاین‌رو تقاضاکنندگان اعتبار ناخشنود از وضع موجود سعی در تغییر آن داشتند و ایالات متحده اقدام به وضع قوانینی برای جلوگیری از این سوءاستفاده‌ها کرد. گفتنی است آنها قانون عامی برای حفاظت از اطلاعات شخصی به تصویب نرسانده‌اند و آنچه وجود دارد تصویب قوانین خاص است. در این بحث به قوانین موجود ایالات متحده و تغییرات آنها می‌پردازیم.

۱-۱-۲-۲ قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه مصوب سال ۱۹۷۰

اولین قانون گزارش‌دهی اعتباری در ایالات متحده است که به‌طور خاص به موضوع

افشای اطلاعات می‌پردازد. مؤسسات گزارش‌دهنده اعتبار اولین مؤسساتی بودند که این کشور برای آنها در حوزه حفاظت از داده‌ها، قانون وضع کرد. مهم‌ترین قواعدی که در این قانون وجود داشت می‌توان به اجازه افشای بایگانی‌های اطلاعات اعتباری ذکر شیوه‌نامه اصلاح خطاهای اطلاعات ثبت شده و دستورالعمل‌های ابتدایی برای ثبت‌کنندگان اطلاعات، اشاره کرد. در این قانون تعریف بنگاه‌های گزارش‌دهی اعتباری،[1] ارائه شده است. کادر ۱-۲ مواردی را نمایش می‌دهد که قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه اجازه استفاده از اطلاعات اعتباری اشخاص را داده است.

کادر ۱-۲ موارد مجاز افشای اطلاعات در ایالات متحده براساس قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه مصوب سال ۱۹۷۰

براساس قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه مصوب سال ۱۹۷۰ در چهار مورد اصلی می‌توان اقدام به افشای اطلاعات مالی اشخاص کرد:

الف) قراردادهای وام،

ب) قراردادهای بیمه،

ج) هرگونه معامله تجاری که تقاضاکننده اعتبار انجام دهد،

د) سایر مواردی که استفاده‌کننده از گزارش نیاز تجاری قانونی داشته باشد.

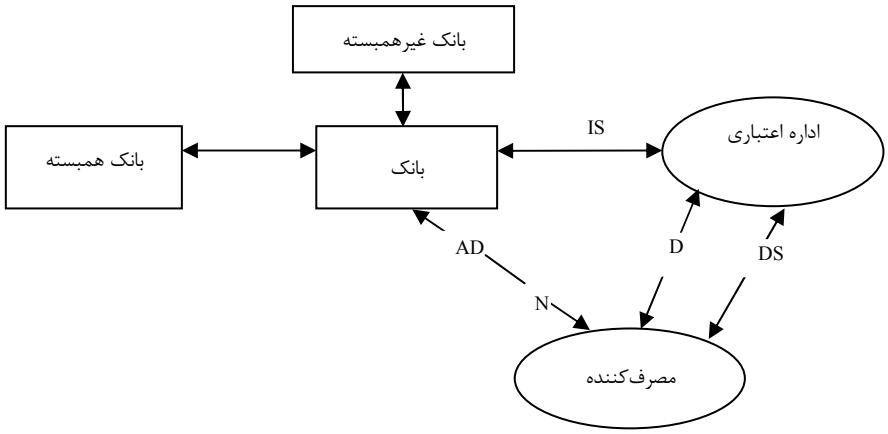
آخرین بند ذکر شده، بسیار گسترده است و افشای اطلاعات در حوزه‌های تجاری دیگر را نیز دربرمی‌گیرد. در این مورد این سؤال مطرح است که آیا می‌توان از اطلاعات اعتباری برای استفاده در حوزه‌هایی که با اعطای اعتبار مرتبط نیست، بهره جست یا خیر.

درخصوص اطلاعاتی که صحت و سقم آن مورد تردید است، قانون گزارش‌دهی عادلانه مؤسسه گزارش‌دهی را موظف می‌کند که یا دلایلی مبنی‌بر صحت اطلاعات ارائه کند یا آن اطلاعات را حذف کند. علاوه‌بر این، چنانچه مشخص شود اطلاعات ارائه شده صحیح نیست، مؤسسه موظف به تصحیح آن است. نکته مهم اینکه براساس این قانون، درخواست تصحیح اطلاعات تنها از مؤسسه گزارش‌دهی و نه از جایی که اطلاعات از آن

---

۱. بنگاه گزارش‌دهی اعتباری طبق تعریف این قانون به هر شخصی اطلاق می‌شود که به‌منظور کسب انتفاع یا بدون کسب سود، به جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات اعتباری افراد برای ارائه این اطلاعات به شخص ثالث اقدام می‌کند.

اخذ شده است (مانند بانک)، مجاز خواهد بود. براساس تعریف این قانون بانک‌ها یا دیگر مؤسسات مشابه، بنگاه گزارش‌دهی اعتباری به‌شمار نمی‌روند.



شکل ۲-۲ نحوه کار مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری براساس قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه ۱۹۷۰

در شکل فوق خلاصه‌ای از نحوه کار مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری براساس قانون گزارش‌دهی اعتباری عادلانه سال ۱۹۷۰ نمایش داده شده است. علائم نمایش داده شده در این شکل بیانگر فعالیت‌هایی است که هریک از مشارکت‌کنندگان در این پروسه انجام می‌دهند. بانک و مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری اطلاعات را در میان خود رد و بدل می‌کنند (IS). اگر استفاده‌کننده بخواهد به اطلاعات دسترسی داشته باشد (D) یا به اطلاعات ارائه شده اعتراض کند (DS) باید به مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری مراجعه کند. قانون، این مؤسسه را موظف کرده است که برای ارائه اطلاعات صحیح به استفاده‌کنندگان از همه راه‌های ممکن استفاده کند. در شرایط اجرای عملیات معکوس (AD)، بانک باید به استفاده‌کننده اطلاعات اخطار دهد (N). شکل فوق مثالی است از ناکارآمدی و نقص در قانونگذاری گزارش‌دهی اعتباری سال ۱۹۷۰ چراکه قانون مذکور، ماهیت شبکه‌ای صنعت (یعنی شبکه‌ای متشکل از عرضه‌کنندگان و کاربران گزارش‌دهی اعتباری و حاملان داده‌ها) را که اداره اعتباری در مرکز حلقه مبادلات آن قرار دارد، نادیده می‌گرفت.

قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه دردسرساز شد؛ زیرا ناقص بود و برای مثال هیچ باری بر دوش عرضه‌کنندگان اطلاعات نگذاشته بود: آنان نه تنها مکلف به ارائه داده‌های دقیق نبودند، بلکه به مصرف‌کننده حق مراجعه به بانک برای مشاهده اطلاعات تحویل داده شده اعطا نشده بود، درحالی‌که چنین حقی لازمه تصحیح اطلاعات است.[۱] به جای آن قانون این وظیفه را به دوش ادارات اعتباری، یعنی همان اجزایی از این شبکه انداخت که کمترین دغدغه را نسبت به حریم خصوصی مصرف‌کننده و بیشترین هزینه را در فرایند اعتبارسنجی اطلاعات داشتند (Maurer and Robert, 1997).

همچنین طبق آن قانون، تحقیق درباره اطلاعات مورد اختلاف باید «ظرف یک مهلت منطقی» به انجام می‌رسید. چنین عبارتی به‌نظر نارساست؛ برای مثال کمیسیون تجارت فدرال در ایالات متحده سال ۱۹۹۱ اعلام کرد که تصحیح خطاها در گزارش‌های اعتباری آن کشور به‌طور متوسط ۲۳ ماه طول می‌کشد (Reidenberg and Schwartz, 1996) علاوه‌بر این کل نظام تشریک اطلاعات برای مصرف‌کنندگان ناشناخته و مبهم بود.

اگر کشورهای در حال توسعه از قانونگذاری ایالات متحده در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ پیروی کنند، آنها نیز با همین مشکلات مواجه می‌شوند. در آن زمان، مصرف‌کنندگان نمی‌دانستند چه‌کسی اطلاعات آنان را گردآوری کرده است و آن اطلاعات با چه هدفی به شراکت گذاشته می‌شود. همچنین آنان به‌ندرت می‌دانستند که بازار اطلاعات چگونه عمل می‌کند و اطلاع نداشتند که دسته‌بندی و ویرایش داده‌های ایشان مایه کسب سود است. هیچ حق مشخصی برای مشاهده نحوه محاسبه نمره حاصل از اطلاعات ثبت شده اعتباری برای مصرف‌کنندگان وجود نداشت. قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه هم هیچ مسئولیتی برای روزآمد کردن یا تصحیح داده‌ها برعهده عرضه‌کنندگان داده‌ها قرار نداده بود. بنابراین اشتباهات معمولاً انباشت می‌شد و خود را به‌کرات نشان می‌داد (این وضعیت را با اصطلاح آلودگی مجدد[۲] نیز می‌شناسند).

---

۱. در اینجا نص قانون تشریح شده و ناظر بر رویه عملی بانک‌ها نیست. ممکن است بانک‌ها در عمل چنین خدماتی را به مصرف‌کننده عرضه کرده باشند ولی آنچه که مهم است، مکلف نشدن بانک‌ها به انجام دادن این کار طبق مفاد قانون مذکور است.

2. Re-pollution

مصرف‌کنندگان شاید تلاش می‌کردند با مراجعه به نهادهای متعدد به تصحیح آن اشتباهات بپردازند اما چون تکلیف قانونی بر دوش عرضه‌کنندگان داده‌ها برای اصلاح اطلاعات نبود آن اشتباهات در هر دور از روزآمدسازی اطلاعات، دوباره ظاهر می‌شد.[۱] این روش به مدت ۲۵ سال باقی ماند و ظاهراً چانه‌زنی‌ها و فشارهای وارد شده صنعت خدمات مالی و ادارات اعتباری توانست مانع از تغییر قانون شود؛ تا آنکه در دهه ۱۹۹۰ انجمن‌های حمایت از مصرف‌کننده در ایالات متحده تقویت شد و فشارها به حدی رسید که نظام قانونگذاری در این حوزه را عوض کرد.

۲-۱-۲-۲ قانون اصلاح گزارش‌دهی اعتباری مصرف‌کننده[۲] مصوب سال ۱۹۹۶

اولین قانون مهم برای اصلاح قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه در سال ۱۹۹۶ با ابتکار عمل کلینتون تصویب شد و از سال ۱۹۹۷ به اجرا درآمد. در ابتدا کمیسیون تجارت فدرال ایالات متحده تنها دستگاه مسئول قانونگذاری در حوزه گزارش‌دهی اعتباری بود. اما قانون جدید، سرپرستی این حوزه را به هیئت نظارت بر پول رایج[۳] و هیئت بانک مرکزی[۴] سپرد که هر دو آنها در زمره دستگاه‌های ناظر بر صنعت خدمات مالی محسوب می‌شدند. اما مهم‌ترین تغییرات چه بود؟ قانون جدید در درجه اول به بستن روزنه‌هایی پرداخت که نقطه‌ضعف قانون قبلی محسوب می‌شدند. پس از اصلاح قانون، اداره اعتباری موظف شد به شکایت‌های مربوط به داده‌های بی‌دقت رسیدگی کرده، مصرف‌کننده را از نتایج رسیدگی آگاه کرده و به او یک گزارش اعتباری رایگان ارائه دهد. در قانون تکلیف شده است که اشتباهات باید ظرف مدت سی روز تصحیح شود. علاوه‌بر این، بزرگ‌ترین مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری موظف‌اند درصورت تغییر دادن یا اصلاح کردن اجزای گزارش‌ها به یکدیگر اطلاع دهند. این کار از طریق یک نظام اطلاع‌رسانی مشترک بین ادارات ملی انجام می‌شود (U.S. Federal Trade Commission, 1997).

---

۱. منظور از چرخه‌های روزآمدسازی در این صنعت همان ارسال فایل داده‌ها در هر ماه ازسوی بانک‌ها به ادارات اعتباری است. این داده‌ها به پایگاه داده‌های ادارات اعتباری وارد می‌شوند.

2. Consumer Credit Reporting Refrm Act (CCRRA)

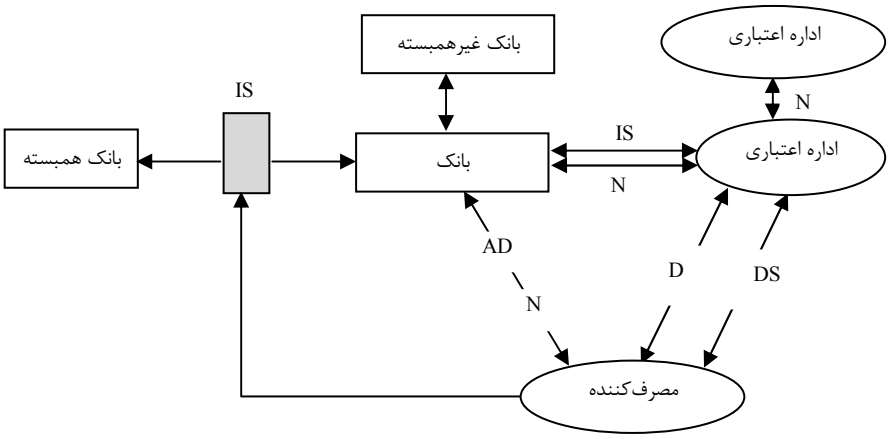
3. Controller of the Currency

4. Federal Reserve Board

با توجه به وجود چند اداره گزارش‌دهی اعتباری، این روش مفید، از مراجعه هر مصرف‌کننده به همه آن اداره‌ها برای اصلاح خطاها و همچنین ورود مجدد داده‌های غیردقیق مانع می‌شود. قانون جدید برای اولین بار وظایف و مسئولیت‌هایی را برای عرضه‌کنندگان داده‌ها مانند بانک‌ها تعیین کرد. آنها دیگر نمی‌توانند اطلاعات موجود یا اطلاعاتی که «می‌دانند» غیردقیق است، افشا کنند. بانک‌ها همچنین به تصحیح روزآمد و عرضه مجدد داده‌ها موظف شده‌اند. علاوه‌بر این، آنها باید اصلاحات داده‌ها را به اطلاع همه مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری برسانند که داده‌ها را از ایشان دریافت کرده‌اند. اگر چند مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری در بازار وجود داشته باشد، این الزام کاملاً ضروری جلوه می‌کند. وظیفه بانک‌هاست که اطلاعات همه طرف‌های دریافت‌کننده داده‌ها را در مدت مشخص تصحیح کنند. اگر بانک و مصرف‌کننده بر سر صحت اطلاعات مناقشه داشته باشند، وظیفه اصلاح داده‌ها به مؤسسه گزارش اعتباری داده می‌شود.

ساختار جدید قانون پس از این اصلاحات در شکل ۳-۲ ترسیم شده است و در یک نظر نشان می‌دهد که با اجرای قانون، جریان اطلاعات بین مشارکت‌کنندگان در شبکه گزارش‌دهی اعتباری بسیار بیشتر می‌شود. حالا بانک و اداره اعتباری باید اشتباهات را به یکدیگر اطلاع دهند (N). بزرگ‌ترین ادارات اعتباری ملی باید یک نظام اطلاع‌رسانی (بین خود) راه‌اندازی کرده و تصحیح داده‌ها را به یکدیگر اطلاع دهند. مصرف‌کننده می‌تواند با مراجعه به بانک، به دقیق بودن داده‌ها اعتراض کند (D). اگر بانکی بخواهد اطلاعات خود را با یکی از اعضای شبکه به اشتراک بگذارد، باید به مصرف‌کننده اطلاع دهد (N) و حق بازداری[1] به او داده شود. «بازداری» به آن معناست که فرض می‌شود مصرف‌کننده رضایت دارد، مگر آنکه او صراحتاً تشریک اطلاعات را ممنوع کند. این وضعیت بار اقدام کردن را به دوش مصرف‌کننده می‌اندازد.

1. Opt-out Right



شکل ۳-۲ قانون اصلاح گزارش‌دهی اعتباری مصرف‌کننده در سال ۱۹۹۶

اصلاحات مذکور، حق روزآمد کردن داده‌ها و مسدود کردن داده‌های مورد مناقشه را برای مصرف‌کنندگان فراهم کرد. این موارد در زمره حقوق مالکیت مصرف‌کننده است که این قانون مورد حمایت قرار داده است. این موضوع نشان می‌دهد که چگونه آثار بیرونی ناخوشایند به جابه‌جایی حقوق مالکیت منجر شدند. بااین‌حال هنوز هیچ‌گونه «استقبالی»[1] از این قانون نشده است و این یکی از تفاوت‌های مهم با روش اروپایی است که طبق آن مصرف‌کننده باید در بسیاری از موارد رضایت صریح خود را برای پردازش داده‌ها اعلام کند. همچنین در آن قانون از نمره‌دهی اعتباری غفلت شده بود؛ یعنی لازم نبود آن اقدام برای مصرف‌کننده توضیح داده شود یا مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری مکلف به افشای نمره اعتباری باشد. قانون اصلاح گزارش‌دهی اعتباری مصرف‌کننده فقط در صورتی به نهادهای همبسته (عضو) اجازه می‌داد به شراکت در اطلاعات بپردازند که به اطلاع‌رسانی و رعایت حق بازداری پرداخته باشند.[2] در قانون جدید، آنچه که اصطلاحاً

1. Opt- in

۲. در گذشته نهادهای نظارتی به محدود کردن تشریک اطلاعات بین اعضای یک شرکت سرمایه‌گذاری پرداخته و آنها را به‌مثابه طرف‌های ثالث بی‌ربط (غیرذی‌ربط) محسوب می‌کردند. به این دلیل آن اعضا اغلب به‌طورکلی از تشریک اطلاعات خودداری می‌کردند (Fischer and McEneney, 1997: 9).

«اطلاعات تجربی»[1] نامیده می‌شد (یعنی اطلاعاتی که مستقیماً از طریق برقراری ارتباط با مصرف‌کننده حاصل می‌شود) می‌توانست بدون هیچ‌گونه محدودیت به شراکت گذاشته شود.

همچنین این اصلاحات از چند نظر اهمیت داشتند مثلاً اگرچه مؤسسات مالی ازلحاظ قانونی موظف نبودند موارد عقب‌افتادگی بازپرداخت بدهی‌ها را گزارش کنند، اما اگر تصمیم می‌گرفتند که چنین کنند، باید ماه و سال قصور را در گزارش‌ها ذکر می‌کردند. تاریخ مذکور برای ادارات اعتباری در حکم مرجع یا ملاک محاسبه دوره «به‌خاطرسپاری»[2] داده‌ها [حافظه نظام اعتباری] محسوب می‌شد (Fischer and McEneney, 1997: 9)؛ علاوه‌بر این اگر مصرف‌کننده‌ای حساب اعتباری خود را داوطلبانه می‌بست این موضوع باید در گزارش‌ها ذکر می‌شد. کاربران گزارش‌های اعتباری باید هدف خود را از دریافت گزارش بیان می‌کردند و آن را به اثبات می‌رساندند؛ اگر گزارش برای اقدامی زیان‌بار به‌کار می‌رفت، باید به مصرف‌کننده اعلام می‌شد. در این‌گونه اطلاع‌رسانی باید نام مؤسسه و تلفن رایگان آن [پرداخت از مقصد] ذکر می‌شد. آن‌دسته از اعتباردهندگان و بیمه‌گرها که متقاضی فهرست قبل از غربالگری هستند، باید «پیشنهاد اعتبار بنگاه خود» را به افراد موجود در آن فهرست ارائه دهند. در گذشته این کار مشتمل بر واگذاری وام یا افتتاح حساب بود.[3] چنین پیشنهادی می‌توانست در مواقع غیرعادی (نظیر ورشکستگی) پس گرفته شود.[4] راه دیگر آنکه بنگاه به آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان بپردازد مبنی‌بر اینکه آن پیشنهاد، ازطرف بنگاه نیست. این جزئیات را باید مهم به‌حساب آورد، زیرا نشان می‌دهد کدام مشکلات باید حل‌وفصل شوند. همچنین مصرف‌کننده در این قانون باید فرصت بازداری از «پیش‌غربالگری»[5] را داشته باشد. اکثر تمهیدات آن قانون هنوز هم نافذ هستند.

---

1. Experience Information
2. Retention

۳. مصرف‌کننده باید ظرف مدت شصت روز اقدام کند تا یک گزارش اعتباری رایگان دریافت کند.

۴. این کار باید بین «پیش‌غربالگری» مشتری و قبول پیشنهاد او انجام می‌شد.

5. Pre- screening

۳-۱-۲-۲ قانون سال ۱۹۹۹ در توصیف استخدامی گزارش‌دهی مصرف‌کننده

یکی از بحث‌انگیزترین حوزه‌ها در قانون گزارش‌دهی اعتباری و اصلاحات آن، فروش گزارش‌های اعتباری با اهداف استخدامی است. کارفرمایان به‌طورکلی علاقه‌مندند سوابق اشخاص (شامل پیشینه کیفری، تحقیق در مورد مدارک و بررسی سایر سوابق از قبیل لوازم نقلیه یا جست‌وجوی شماره‌های امنیتی) را بدانند. در ایالات متحده، به شراکت گذاشتن گزارش‌های اعتباری برای اهداف استخدامی نیز مجاز بود. اگرچه سنجش درستی داده‌ها مسلماً لازم است، اما افشا کردن داده‌های اعتباری برای کارفرمایان، امری سؤال‌برانگیز به‌نظر می‌رسد. این کار از اساس در تضاد با استانداردهای بین‌المللی حفاظت از حریم خصوصی است. طبق استانداردهای حفاظت از حریم خصوصی اطلاعات باید برای اهدافی استفاده شوند که در ابتدا به آن منظور جمع‌آوری شده‌اند و نباید برای اهداف نامربوط به‌کار روند.

غربالگری استخدامی و «پیش‌غربالگری» امروزه به شکل گسترده‌تر از همیشه انجام می‌شود و برای استخدام افراد در مشاغلی به‌کار می‌رود که مستلزم پرداخت مبالغی (هرچند اندک) به پیمانکاران دولتی یا افرادی است که مقدمات استخدام را فراهم می‌کنند. این‌گونه غربالگری‌ها در حال حاضر حتی در استخدام برای مشاغل خدماتی موقت نیز به‌کار می‌رود. آنچه در ابتدا فقط با هدف به‌کارگیری در مشاغل حساس در صنعت خدمات مالی و مشاغل حکومتی ابداع شده بود، حالا در بسیاری از حوزه‌های زندگی اقتصادی سرایت کرده و مشکلات روزافزونی برای مشتریانی ایجاد می‌کند که تحت تأثیر این تشریک اطلاعات قرار می‌گیرند.

«قانون توصیف استخدامی گزارش‌دهی مصرف‌کننده»[1] در سال ۱۹۹۸ برای اصلاح قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه وضع شد و در آن آمده است که هیچ گروهی حق ندارد بدون رضایت صریح و اجازه کتبی مصرف‌کننده از گزارش‌های اعتباری او برای اهداف استخدامی استفاده کند. این تحول را می‌توان نشانه‌ای از حق بازداری و حقوق مالکیت جدید برای مصرف‌کننده دانست. همچنین هر گروهی که بخواهد برای چنین اهدافی گزارش اعتباری دریافت کند باید به مصرف‌کننده اطلاع دهد. قانون گزارش‌دهی

1. Consumer Reporting Employment Clarication Act (CRECA), 1998.

اعتباری منصفانه، مؤسسات گزارش‌دهی مصرف‌کننده را از ارائه اطلاعات زیان‌باری که بیش از هفت سال (یا در موارد ورشکستگی، بیش از ۱۰ سال) قدمت داشته باشد، برای اهداف استخدامی منع می‌کرد. بااین‌حال در آن قانون استثناهای عمده‌ای وجود داشت، مثلاً در مواردی که درآمد سالیانه شخص بیش از ۷۵۰۰۰ دلار در سال بود، هیچ محدودیتی برای گزارش دادن اطلاعات زیان‌بار با هدف استخدامی وجود نداشت.

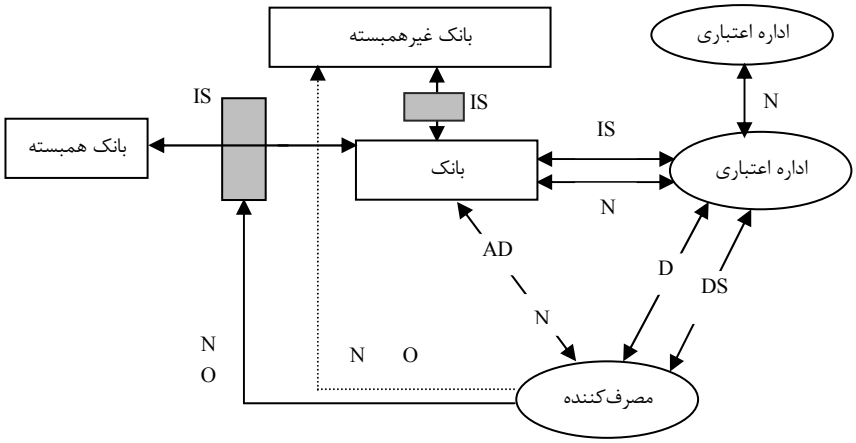
اعطای حق استفاده از داده‌های فردی به مصرف‌کنندگان درواقع مصداقی است از برگرداندن حقوق مالکیت به مصرف‌کننده و دلیل آن هم آثار بسیار ناخوشایندی است که این نوع تشریک اطلاعات ممکن است به بار آورد. اما تردید اصلی این است که آیا واقعاً «رضایت» مصرف‌کننده حاصل می‌شود؟ آیا کسی می‌تواند در خلال مصاحبه شغلی که معمولاً با احتیاط فراوان همراه است، از اعلام رضایت خودداری کند؟ به‌احتمال زیاد مصرف‌کنندگان (متقاضیان شغل) با خودداری از اعلام رضایت از بازار کار حذف می‌شوند. تجربه ایالات متحده، کره جنوبی و چین در این زمینه گویاست. سیاست‌مداران معمولاً برای قانونی کردن گزارش‌دهی استخدامی تحت فشار قرار می‌گیرند و به هشدارهای مراجع مختلف اعتنایی نمی‌کنند. ولی وقتی مشکلات در بازار کار نمایان شد، آنگاه مجبور می‌شوند با توزیع مجدد حقوق مالکیت به نفع مصرف‌کننده، اوضاع را اصلاح کنند، همان کاری که درواقع بهتر بود از اول انجام می‌شد.

۴-۱-۲-۲ قانون نوسازی خدمات مالی در سال ۱۹۹۹

کلینتون با به رسمیت شناختن تحولات عمده فناوری در دهه ۱۹۹۰، قول داد که اجازه ندهد «فرصت‌های تازه موجب نقض حقوق دیرینه و اساسی شود» (Office of the Press Secretary, 2000: 1). او تأکید کرد که باید حفاظت ویژه‌ای از اطلاعات پزشکی و مالی به‌عمل آید. در قانون نوسازی خدمات مالی[1] در سال ۱۹۹۹ به وضع مقررات حریم خصوصی برای مؤسسات خدمات مالی پرداخت و در حال حاضر جابه‌جایی اطلاعات بین نهادهای مالی و گروه‌های غیرهمبسته ثالث، تحت نظارت درآمده است. گفتنی است هدف کنگره ایالات متحده از تصویب قانون نوسازی خدمات مالی، بازنگری در قانون گزارش‌دهی اعتباری

1. Financial Services Modernization Act (FSMA)

منصفانه نبود بلکه، تشریک اطلاعات بین نهادهای همبسته و ادارات اعتباری را تحت نظارت قرار می‌داد اما قانون نوسازی خدمات مالی در سال ۱۹۹۹ نظارت بر ترتیبات تشریک داده‌های نهادهای مالی با کلیه نهادهای غیرهمبسته را مورد تأکید قرار داد. بهتر بود قانونگذاران ایالات متحده از همان ابتدا یک قانون جامع حفاظت از داده‌ها وضع می‌کردند تا از پیدایش قوانین متعدد جلوگیری می‌شد. البته انکارپذیر نیست که بخشی از تجارب در طول زمان به‌دست می‌آید و از پیش دانسته شده نیست.



شکل ۴-۲ قانون سال ۱۹۹۹ برای نوسازی خدمات مالی

شکل ۴-۲ نشان می‌دهد که قواعد گفته شده در اصل بدون تغییر باقی ماندند: افشای گزارش‌ها (D)، اعتراض (DS)، اقدام زیان‌بار (AD)، الزامات اطلاع‌رسانی (N) و تشریک اطلاعاتی (IS) بدون تغییر باقی ماندند. بااین‌حال الزامات جدیدی برای فراهم‌کنندگان خدمات مالی که ارائه‌دهندگان اطلاعات (و کاربران آن) محسوب می‌شوند، در قانون وارد شد. اول اینکه اگر بانکی بخواهد اطلاعات غیرتجربه‌ای[1] ـ از قبیل گزارش‌های اعتباری با شراکت طرف‌های همبسته یا غیرهمبسته ـ را به اشتراک بگذارد، مصرف‌کننده با یک اطلاعیه آگاه می‌شود و شراکت داده‌ها (N) و فرصت بازداری (O) به او اعلام می‌شود.

1. Non- experience Information

باز هم در این قانون حقوق مالکیت جدیدی برای مصرف‌کننده در نظر گرفته شد. قبلاً این قانون فقط برای تشریک اطلاعات با نهادهای همبسته وضع شده بود. حالا بانک‌ها در اصل باید رویه حفظ حریم خصوصی را برای مصرف‌کننده توضیح بدهند. این بیان رویه باید «بدون ابهام، دقیق و قابل رؤیت» باشد (U.S. Federal Reserve Board et al., 2000: 1). این توضیحات باید در ابتدای رابطه یک مشتری و پس از آن هرساله در طول مدت برقراری رابطه ارائه شوند. بعضی می‌گویند چنین کاری موجب تولید انبوهی کاغذپاره می‌شود و مصرف‌کنندگان آن اطلاعیه‌ها را بدون اعتنا به دور می‌ریزند.

دوم آنکه داده‌های اعتباری را نمی‌توان با طرف‌های ثالث که نامرتبط‌اند به شراکت گذاشت، مگر آنکه مؤسسه عامل شراکت به ارائه اطلاعیه بپردازد و مصرف‌کننده با وجود برخورداری از حق بازداری، از حق خود استفاده نکند (Ibid.). مجموعه قوانین جدید حتی پیچیده‌تر از سابق شده است: داده‌های دریافت شده بانک از سایر نهادهای مالی یا ادارات اعتباری را می‌توان برای نهادهای همبسته خانواده شرکت‌های خودی یا همبسته با اداره اعتباری فاش کرد. اگر این اطلاعات با هدف ارائه به طرف ثالث ارائه شود، تنها لازم است برای استفاده اولین کاربر اجازه گرفته شود و استفاده‌های دوم و سوم مستلزم کسب اجازه نیست (U.S. Federal Trade Commission, 2001: 387).

این وضعیت در مورد تشریک اطلاعات با مؤسسات غیرهمبسته نیز صادق است. اگر بانکی به افشای اطلاعات برای یک مؤسسه غیرهمبسته بپردازد، آن مؤسسه نیز می‌تواند به‌نوبه خود اطلاعات را درصورتی‌که افشای آنها در مرحله اول برای بانک قانونی باشد، برای طرف سوم دیگری افشا کند (Ibid., 2000: 33366). بنابراین گروه دریافت‌کننده اطلاعات، همان مسیری را طی می‌کند که مؤسسه مالی (همان که نخستین بار به افشای اطلاعات پرداخته بود) به آن پای گذاشته بود (Ibid.: 33367). این رویه با هدف سازگار کردن سیاست‌های حریم خصوصی در میان نهادهایی اتخاذ شد که قواعد مختلفی برای حفظ حریم خصوصی داشتند. اقدامات ادارات اعتباری را می‌توان استثنای قابل توجهی در میان تمهیدات قانون نوسازی خدمات مالی دانست.

کمیسیون تجارت فدرال ایالات متحده این روش را به‌مثابه مجوزی دانست که ادامه کسب‌وکار گزارش‌دهی اعتباری را ممکن می‌سازد (Ibid.: 33668). چون همه

اطلاعاتی که بانک‌ها به ادارات اعتباری ارائه می‌دهند، «اطلاعات شخصی غیرعمومی»[1] در نظر گرفته شده و تشریک داده‌ها با مؤسسات غیرهمبسته، دقیقاً همان کاری است که بانک‌ها در موارد تشریک اطلاعات با ادارات اعتباری انجام می‌دهند، بنابراین بانک‌ها باید از الزام به آگاه‌سازی یا رعایت حق بازداری معاف شوند: «مشتری حقی برای منع آن موارد افشا یا حتی حقی برای دانستن چیزی بیش از آنچه که طبق قانون مشخص شده است، ندارد» (Ibid.: 33667).

یک قاعده تقریبی آن است که مصرف‌کنندگان همیشه باید مطلع شوند که داده‌هایشان با چه کسانی (نهادهایی) به اشتراک گذاشته می‌شود. با اینکه قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه، اختیار تفسیر این مقررات را فقط به قانونگذاران داده بود، اما قانون نوسازی خدمات مالی با اصلاح کردن قانون قبلی، اختیار تعیین قواعد کار را به چند نهاد عملیاتی واگذار کرده است: کمیسیون تجارت فدرال ایالت متحده، هیئت بانک مرکزی ایالات متحده و ناظر پول رایج ایالات متحده و حتی کمیسیون امنیت و نرخ ارز. این نهادها بر سه شرط اصلی تأکید می‌کنند: افشای داده‌ها، اطلاع‌رسانی سالیانه و گزینه‌های (حق) بازداری (U.S. Federal Reserve Board et al., 2000; U.S. Federal Trade Commission, 2000).

«اصلاحات حوزه اطلاعات به‌احتمال زیاد، مؤثرترین راه‌حل برای مشکلات آن حوزه است. این اصلاحات به ریشه مشکل می‌پردازند نه به عوارض آن و حداکثر انعطاف‌پذیری را برای بازار ممکن می‌کنند» (Beales, Craswell and Salop, 1981: 413). کمیسیون تجارت فدرال این قاعده را در اوایل دهه ۱۹۸۰ پذیرفت. آن نهاد همچنین به مشکلات انحصار طبیعی و سواری مجانی در بازارهای اطلاعات واقف بود و معضلات اختیارات این بازار را تشریح کرد، اما فقط به بازار کالاها و تبلیغات توجه کرد. گفته می‌شود برخی اصلاحات اطلاعاتی هستند که می‌توان به‌هنگام بروز مشکل برای شرکای بازار آنها را به‌کار برد: رفع فشارهای صادقانه و کامل بودن اطلاعات و کنار گذاشتن ملاک‌هایی که بر افشای داده‌ها اثر می‌گذارند (Ibid.). چنین دیدگاه‌هایی به‌طورکلی در مورد مقررات گزارش‌دهی اعتباری نیز صادق است که در آن حوزه، سیاستگذاران باید ریشه مشکلات

1. Non- Public Personal Information

را قبل از کاربرد مقررات بشناسند. مشکلات حوزه اطلاعات نیاز به راه‌حل‌های همان حوزه را دارد و سایر راه‌حل‌ها برای آن بهینه دوم محسوب می‌شود.

۵-۱-۲-۲ قانون سال ۲۰۰۳ در مورد مبادلات اعتباری عادلانه و دقیق

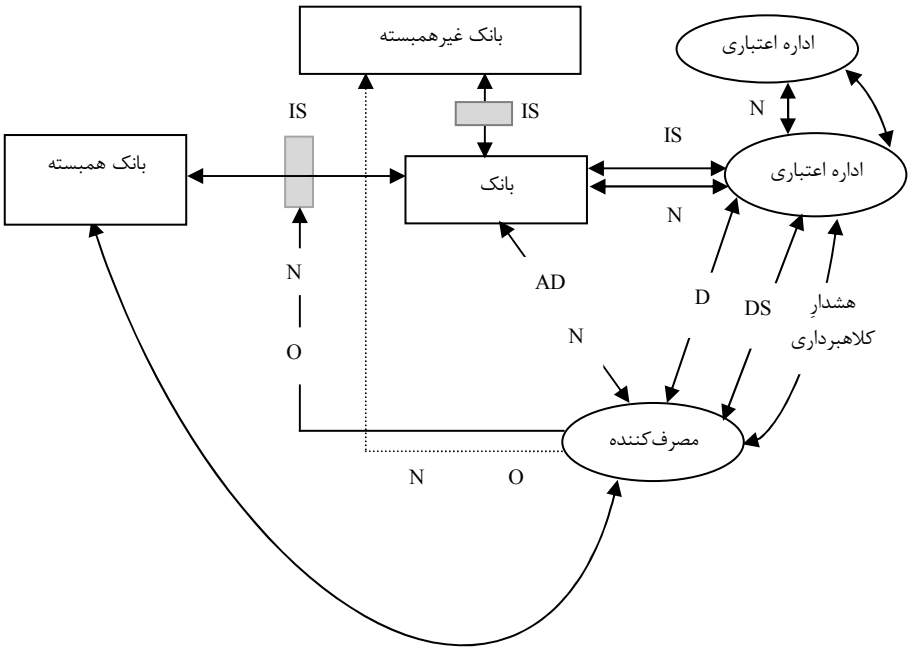
نسخه‌ای از قانون گزارش‌دهی اعتباری منصفانه که در سال ۱۹۹۷ به اجرا گذاشته شد، نوعی قانونگذاری موقتی و معطوف به تمهیدات پایان کار[1] بود که در ادامه بحث به آن اشاره می‌شود. صرف‌نظر از این تمهیدات، چند مشکل دیگر در دهه ۱۹۹۰ بروز کرد: در ایالات متحده سرقت هویت، سریع‌ترین رشد را در میان جرائم پیدا کرد و گمان می‌شد قانون مبادلات اعتباری عادلانه و دقیق در سال ۲۰۰۳[2] به‌مثابه ابزاری عمل کند که مصرف‌کنندگان بتوانند به پیشگیری و مقابله با این جرم بپردازند. البته یکی از دلایل اصلی تغییر قانون، در نظر گرفتن همان تمهیدات پایان کار برای قانون سال ۱۹۹۶ درزمینه گزارش‌دهی اعتباری عادلانه بود (که با قانون اصلاحات گزارش‌دهی اعتباری مصرف‌کننده تا حدی اصلاح شد). آن تمهیدات شامل اهداف پیش‌غربالگری، الزامات اقدام زیان‌بار و مسئولیت‌های تهیه‌کنندگان اطلاعات بود که ابتدا وضع شد تا در اول ژانویه ۲۰۰۴ خاتمه یابد. بااین‌حال تجدیدنظر در آن قانون به وضع قانون سال ۲۰۰۳ در مورد مبادلات اعتباری عادلانه و دقیق منجر شد که در زمان جورج دبلیو بوش به تصویب رسید.

قانون جدید برای بهبود اطلاعات اعتباری بار اصلی نظارت را بر دوش مصرف‌کننده قرار می‌دهد که در این قانون از حق دریافت یک گزارش رایگان در هر سال برخوردار است. همچنین مشتریان بیکار (از جمله آنان که هزینه بهزیستی دریافت می‌کنند) می‌توانند هر سال برای مصرف‌کنندگان از مؤسسات گزارش‌دهی محلی و منطقه‌ای یک گزارش اعتباری رایگان و علاوه‌بر آن یک گزارش اعتباری از مؤسسات گزارش‌دهی ملی دریافت کنند (U.S. House of Representatives, 2003: 470). مصرف‌کنندگان می‌توانند پس از فراهم کردن مدارک کافی هویتی و گزارش پلیس درباره سرقت هویت خود، اطلاعات خاصی را که ناشی از سرقت بوده است، از شرح حال خود حذف کنند. این کار

---

1. Sunset Provisions
2. Fair and Accurate Credit Transactions Act of (FACTA), 2003

موجب می‌شود مبادلات انجام شده ازسوی سارقان نتواند بر گزارش اعتباری اثر گذارد.



شکل ۵-۲ قانون سال ۲۰۰۳ در مورد مبادلات اعتباری عادلانه و دقیق

شکل ۵-۲ نشان می‌دهد که مبادلات اصلی از قبیل اطلاع‌رسانی (N)، حق بازداری (O)، رفع اختلاف (DS)، اقدام زیان‌بار (AD) یا افشای گزارش (D) بدون تغییر باقی مانده و تکالیف جدیدی اضافه شده است. این تغییرات از این قرارند: اول، کنگره به فواید خودتنظیمی[1] پی برده و مصرف‌کننده را از حق دسترسی به یک گزارش رایگان در سال ازطرف مؤسسات ملی گزارش‌دهی اعتباری برخوردار کرده است. اگر مصرف‌کننده در معرض سرقت هویت واقع شده باشد، می‌تواند انتشار گزارش اعتباری را متوقف کند (هشدار کلاهبرداری)[2]. به‌این‌ترتیب مصرف‌کننده برای آنکه هشدار کلاهبرداری را فعال کند،

1. Self - regulating
2. Fraud Alert

باید مدارک هویت خود را به اداره اعتباری ارائه دهد سپس در ابتدا بـه مـدت نـود روز فعـال می‌شود اما مدت آن مـی‌توانـد تـا هفـت سـال تمدیـد شـود کـه ایـن امـر نشـان مـی‌دهـد مصرف‌کننده نمی‌خواهد اطلاعات اعتباری او بدون اجازه‌اش بیش از ایـن منتشـر شـود. ایـن هشدارها به اعتباردهنده تذکر می‌دهد که بـرای تحقیـق در مـورد صـحت و سـرقت هویـت «مراحل مناسب» را پس از دریافت تقاضای آن طی کند. اقلام مربوط به سوابق اعتباری را کـه ناشی از سرقت هویت هستند، می‌توان مسدود کرد. وقتی هشدار کلاهبرداری صادر می‌شـود، مصرف‌کننده مستحق دریافـت گـزارش اعتبـاری رایگـان مـی‌شـود و بـه مـدت دو سـال از فهرست‌های «پیش‌غربالگری» حذف می‌گردد. همچنین شرکت‌ها باید شماره‌های گزارش‌هـا و تاریخ‌های انقضای آنها را پیرایش کننـد کـه یکـی از سرچشـمه‌هـای اصـلی سـرقت هویـت محسوب می‌شود. دومین بعد از ابعاد قانون جدید آن اسـت کـه مصـرف‌کننـدگان را از حـق مشاهده نمرات اعتباری خود برخوردار کرده است. آنان باید به «قیمتـی معتـدل» جدیـدترین نمره اعتباری محاسبه شده، محدوده نمرات ممکن، چهار شاخص ناخوشایند مشـاهده شـده، تاریخ تهیه نمرات و نام شرکت تهیه‌کننده آن پرونده یا نمره را دریافت کنند.[۱]

علاوه‌بر این، در قانون جدید برای تهیه گزارش‌هایی کـه حـاوی اطلاعـات پزشـکی است، حق بازداری در نظر گرفته شده اسـت. بـه‌ایـن‌ترتیـب بـرای گنجانـدن اطلاعـات پزشکی در گزارش، به‌عنوان بخشی از یک معامله بیمـه‌ای، رضـایت مصـرف‌کننـده لازم است. قانون جدید باعث تحول در میزان احتیاط تهیه‌کنندگان گزارش‌ها شد. آنها دیگـر در مواردی که احتمال دهند «دلایل موجهی مبنی‌بر کم‌دقت بودن اطلاعات وجود دارد»، به گزارش اطلاعات اقدام نمی‌کنند.

طبق این قانون تهیه‌کننده داده‌ها موظف است روش موجهی برای حصول اطمینان از دقت داده‌ها در پیش گیرد. البته این موضوع به معنای دقیق بودن همه داده‌ها نیست، زیرا چنان وضعیتی به‌ندرت در دسترس است. بااین‌حال قانون جدیـد ایـن حـق را بـرای مصرف‌کنندگان قائل است تا مستقیماً از خود تهیه‌کننده گزارش‌ها تقاضای بررسـی مجـدد داده‌ها را مطرح کنند. تهیه‌کنندگان بایـد دسـتگاهی تعبیـه کننـد کـه مصـرف‌کننـدگان

---

۱. طبق قانون فرصت اعتباری (Equal Credit Opportunity Act) اعتباردهنده‌ای که اقدامی زیـان‌بـار از او سـر می‌زند، موظف است دلایل آن را افشا کند.

بتوانند ایشان را از اعتراضات خود آگاه کنند. سپس آنان مکلف‌اند اطلاعات مورد اعتراض را ظرف مدت سی روز مورد بررسی قرار دهند. تهیه‌کننده گزارش‌ها وظیفه دارد نتایج را به مصرف‌کننده اطلاع دهد و درصورت عدم دقت داده‌ها، بی‌درنگ مؤسسات گزارش‌دهی اعتباری را مطلع سازد. مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری هم باید نشان‌های ناهمخوان را با اطلاع کاربر گزارش، با یکدیگر سازگار سازد. علاوه‌بر این، اگر مصرف‌کنندگان خواستار شرح حال خود باشند، آن گزارش‌ها باید نشانی و شماره تماس تهیه‌کننده گزارش‌ها و نیز نشانی و شماره تماس متقاضیان شرح حال را نیز شامل باشد. همچنین ادارات اعتباری ملی موظف‌اند یکدیگر را از هشدارهای کلاهبرداری مطلع سازند. این یکی از مواردی است که باید به کشورهای در آستانه تأسیس صنعت گزارش‌دهی اعتباری خصوصی توصیه شود. علاوه‌بر این، مؤسسات گزارش‌دهی با پوشش ملی باید دستورالعمل‌هایی برای رسیدگی به شکایات سرقت هویت تهیه کنند.

نکته جالب در فرایند تنظیم مقررات اطلاعات اعتباری در ایالات متحده آن است که پیشرفت‌های بازار باعث به چالش کشیدن مقررات موجود شده و به بازنگری در قانونگذاری منجر می‌شود: با گذر سال‌ها تکالیف بیشتر و بیشتری بر دوش ادارات اعتباری و تهیه‌کنندگان گزارش‌ها قرار می‌گیرد. از طرفی مصرف‌کنندگان هم از حقوق مالکیت بیشتری در حوزه اطلاعات خود برخوردار می‌شوند. مصرف‌کنندگان حالا صرف‌نظر از گزارش اعتباری رایگان، از حقوق بازداری برای حوزه‌های پزشکی و استخدامی برخوردارند. علاوه‌بر این در قانون فعلی، استقبال از بازاریابی در زمینه‌هایی مانند پیش‌غربالگری و به رسمیت شناختن هشدارهای غربالگری مهیا شده است. درمجموع باید رویه ناسازگار و ناقص را چندین بار مورد بازنگری قرار داد، واقعیتی که در آمریکا بیش از کشورهای اروپایی شاهد آن هستیم. یکی از دلایل اصلی این موضوع آن است که ایالات متحده از آغاز به صنعتی روی آورد که بدون توجه به برخی ویژگی‌های صنایع شبکه‌ای، معطوف به مسیر قانونگذاری بود. این رویه موجب بروز مشکلات فوق‌الذکر شد. سیاستگذاران فاقد دانش کافی (یا مشاوران ایشان) ممکن است رویه‌هایی ایجاد کنند که بعدها به‌ناچار به‌دلیل مشکلاتی که در بازار پیش می‌آورد، مورد بازبینی قرار گیرد.

۶-۱-۲-۲ قانون گزارش‌دهی اعتباری ایالات متحده در سال ۲۰۰۶

بعد از چهار سال آماده‌سازی، در نهایت ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۶ ایالات متحده آمریکا «اصلاح قانون گزارش‌دهی اعتباری» را تصویب کرد. این قانون به‌منظور افزایش کیفیت رتبه‌بندی از طریق الزام شرکت‌ها به پاسخ‌گویی، شفافیت و رقابت در صنعت سنجش اعتبار، تهیه شده است. این قانون برخلاف قوانینی که در گذشته وجود داشت، اختیارات گسترده‌ای را به کمیسیون اوراق بهادار[1] برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار ثبت شده اعطا کرده است. نظارت این کمیسیون را بر شرکت‌هایی که ثبت شده‌اند محدود کرده است. این طرح قانونی با این هدف به تصویب رسید که بتواند رقابت را در این صنعت بهبود بخشد و به افزایش کیفیت رتبه‌بندی اعتباری کمک کند. البته باید توجه داشت که نظارت بر عملکرد شرکت‌های ثبت شده سنجش اعتبار، کمیسیون اوراق بهادار را موظف می‌کند اسناد لازم را نگهداری و در زمان لازم منتشر کند. همچنین این نهاد حق دارد برای انجام وظایف اقدام به بازرسی، راستی‌آزمایی و اجرای مواردی نماید که به‌موجب قانون برعهده آن قرار داده شده است. برای مثال به‌موجب بخش «پاسخ‌گویی در مورد فرایند رتبه‌بندی» که در این قانون وجود دارد، این اختیار را به کمیسیون اوراق بهادار داده است که همه اقدامات لازم را در مورد شرکت‌هایی به‌عمل آورد که گزارش‌های آنها خلاف واقع است.

۲-۲-۲ اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی

کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در دهه قبل از تصویب این اصول راهنما، قوانینی برای حفاظت از حریم خصوصی و حفاظت از داده‌های شخصی تصویب و اجرا کرده بودند و برخی هم در حال تهیه قوانین مرتبطی بودند. مشکل اساسی در تصویب و اجرای این قوانین آن بود که برای کشورهای مختلف به شکل‌های متفاوت تنظیم شده بود و برخی کشورها نیز هنوز در مرحله شکل‌گیری بودند. ناهمگونی بین مقررات کشورها موانعی را بر سر راه جابه‌جایی آزادانه اطلاعات ایجاد کرده بود. علاوه‌بر

1. Securities and Exchange Commission (SEC)

این، با توجه به ابداع فناوری‌های جدید و به‌تبع آن رشد فزاینده جابه‌جایی اطلاعات، اهمیت موانع مذکور بیش‌ازپیش نمایان می‌شد، ازاین‌رو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تصمیم گرفت تا مشکل ناهمگونی مقررات داخلی کشورها را با یکدیگر رسیدگی کند و تا جای ممکن موانع مبادله آزادانه و کم‌هزینه اطلاعات را مرتفع کند.

به این منظور در سال ۱۹۷۸ یک گروه از کارشناسان خبره[1] تشکیل شد تا اصول راهنمای قواعد اصلی حاکم بر جابه‌جایی فرامرزی و حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی را مشخص کند و به‌این‌ترتیب بین قانونگذاری ملی کشورهای عضو، هماهنگی پدید آورد. اصول راهنما که شورای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به شکل توصیه ارائه کرد، از ۲۳ دسامبر ۱۹۸۰ قابل اجرا بوده است. همراه با این اصول راهنما، یک «گزارش توضیحی»[2] ارائه شده است تا اطلاعات مربوط به بحث‌ها و استدلال‌های تدوین این اصول را در اختیار علاقه‌مندان قرار دهد.

در تدوین این اصول راهنما دو دسته از ارزش‌ها مطمح‌نظر بوده است: اول امکان دسترسی به اطلاعات مالی اشخاص که با منافع عمومی در ارتباط است تسهیل شود و بدین‌طریق مشکل عدم تقارن اطلاعات میان اعتباردهندگان و اعتبارگیرندگان کاهش یابد و بازار اعتبارات تعمیق شود. دوم اینکه اطلاعات شخصی مورد سوءاستفاده قرار نگیرد و به‌طور مشخص با جمع‌آوری اطلاعات نژادی، قومی، مذهبی و نظایر آن زمینه تحت فشار قرار گرفتن اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم نشود. درواقع، تعبیه سازوکارهایی برای حمایت از حریم خصوصی افراد و حفاظت از داده‌های شخصی آنها مطمح‌نظر بوده است. نکته اساسی، ایجاد مرزی مشخص میان ارزش‌های فوق است؛ زیرا هرچه حفاظت از حریم خصوصی تقویت شود جابه‌جایی داده‌ها دشوارتر می‌شود و هرچه جابه‌جایی داده‌ها تسهیل شود حفاظت از حریم خصوصی کاهش می‌یابد و درواقع، بین این دو موضوع نوعی بده ـ بستان وجود دارد و مسئله اصلی در تنظیم قوانین ایجاد توازن میان آنهاست.

اصول راهنمای این سازمان از پنج بخش کلی تهیه شده است: بخش اول شامل تعاریف و مشخصات اصول راهنما بوده و حداقل استانداردهای در نظر گرفته شده برای

---

1. Group of Experts
2. Explanatory Memorendum

تهیه آن را معرفی می‌کند. بخش دوم شامل هشت اصل اساسی است که بـه حفاظـت از حریم خصوصی و آزادی‌های شخصی در قلمروی ملی مربوط است. بخش سوم به کاربرد اصول در عرصه بین‌الملل یعنی روابط بین کشورهای عضو اختصاص دارد. بخش چهـارم به‌طورکلی به ابزارهای مورد استفاده برای اجرای اصول اساسـی در بخـش‌هـای گذشـته پرداخته و مشخص می‌کند که این اصول باید به روشی غیرتبعیض‌آمیز اجرا شود. بخـش پنجم به موضوع همکاری‌های متقابل بین کشورهای عضو اشاره دارد که عمدتاً نـاظر بـر مبادله اطلاعات و احتراز از تفـاوت دسـتورالعمل‌هـای حفاظـت از داده‌هـای شخصـی در سطح ملی است. این بخش با اشاره به تفاوت در کاربرد قانون ـ که ممکن است به هنگام تبادل فرامرزی اطلاعات بین چند کشور عضو ظهور کند ـ به اتمام می‌رسد.

این اصول ازلحاظ ماهیتی متنوع بوده و بازتـابی از بحـث‌هـا و کـارهـای نظـارتی و قانونگذاری است که چندین سال در کشورهای عضو ادامه داشته است. گروه کارشناسـی که اصول راهنما را تدوین کرد، ضروری دانست به همراه آن یک «گزارش توضیحی» نیـز ارائه دهد. هدف از ارائه این گزارش، شرح و توصیف دقیق آن اصول و معرفـی مشـکلات اساسی در فرایند حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی بوده است. ایـن گـزارش به مباحث زیربنایی می‌پردازد که در اصـول راهنمـا پـیش آمـده و دلایـل اتخـاذ برخـی راه‌حل‌ها را مشخص می‌کند.

اولین بخش از گزارش توضیحی به ارائه اطلاعات کلی مربوط به حوزه مورد نظر در کشورهای عضو می‌پردازد. این بخش ضرورت اقدام بـین‌المللـی را شـرح داده، کـارهـای انجام شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و چند سـازمان بـین‌المللـی را به‌طور خلاصه ذکر می‌کند. در نهایت فهرستی از مشکلات اصلی ارائه می‌شود کـه گـروه کارشناسی با آنها روبه‌رو بوده است. بخش دوم گزارش توضیحی به دو زیـربخش تقسـیم می‌شود که اولی شامل تفسیرهایی درباره برخی مشخصه‌های کلـی اصـول راهنماسـت و زیربخش دوم توضیحاتی مفصل درباره پاراگراف‌های منفرد آورده شده است. این گزارش توضیحی یک سند اطلاعاتی است که گروه کارشناسی با هدف توضـیح و توصـیف کلـی کارهای انجام شده تهیه کرده است و تابع اصول راهنما و منطبق با آنهاست.

به‌طور خلاصه مـی‌تـوان اهـداف توصـیه‌هـای انجـام گرفتـه در راهنمـای سـازمان

همکاری‌های اقتصادی و توسعه را (که می‌تواند مبنای قانونگذاری در ایران قرار گیرد) موارد زیر دانست:

الف) جلب موافقت کشورهای عضو درباره برخی حداقل استانداردهای حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های شخصی در حوزه داده‌های شخصی،

ب) کاستن از تفاوت‌های بین قوانین داخلی و قوانین کشورهای عضو تاحدامکان،

ج) حصول اطمینان از این امر که در حفاظت از داده‌های مشخص، منافع سایر کشورهای عضو و ضرورت اجتناب از تداخل در جابه‌جایی داده‌های شخصی رعایت شده است،

د) حذف عواملی که ممکن است کشورهای عضو را به‌دلیل مخاطره‌های احتمالی موجود، به محدود کردن تبادل فرامرزی داده‌های شخصی وسوسه کند.

در این قسمت به مهم‌ترین اصول سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اشاره می‌شود که می‌تواند مبنای قانونگذاری در ایران قرار گیرد.

۱-۲-۲-۲ اصل محدودیت جمع‌آوری داده‌ها

در اصل هفتم محدودیت‌هایی برای جمع‌آوری داده‌ها وضع شده است. جلوگیری از جمع‌آوری خودسرانه و بی‌ضابطه داده‌های شخصی و وجود محمل قانونی برای این منظور و همچنین اطلاع‌رسانی به شخصی که حامل اطلاعات است و کسب رضایت او از جمله این محدودیت‌هاست.

درواقع این اصل با دو موضوع سروکار دارد: الف) محدودیت در جمع‌آوری داده‌هایی که به‌دلیل روش پردازش داده‌ها، ماهیت آنها، شرایط کاربرد آنها یا سایر موارد بسیار حساس قلمداد می‌شوند، ب) استلزامات روش‌های جمع‌آوری داده‌ها. درباره موضوع اول تاکنون دیدگاه‌های مختلفی مطرح شده است. بعضی عقیده دارند که مشخص کردن انواع داده‌ها یا تقسیم‌بندی دقیق داده‌هایی که فی‌نفسه حساس بوده و جمع‌آوری آنها باید محدود یا حتی ممنوع گردد، کاری مفید و امکان‌پذیر است. در قانونگذاری اروپایی شواهدی برای این واقعیت وجود داشته است (نژاد، عقاید مذهبی، سوابق کیفری و ...). اما برخی معتقدند هیچ داده‌ای را نمی‌توان ذاتاً «خصوصی» یا «حساس» تلقی کرد، بلکه چنین ویژگی‌هایی به شرایط و نوع کاربری داده‌ها بستگی دارد.

چنین دیدگاهی مثلاً در قانونگذاری حریم خصوصی در ایالات متحده دیده می‌شود.

«گروه کارشناس» پیش از تنظیم اصول، درباره تعدادی از معیارهای حساسیت[1] (از قبیل خطر تبعیض) بحث کرده است، اما تعریف کردن هرگونه داده را به شکلی که در همه مواقع داده حساس محسوب گردد، مقدور ندانسته است. در نتیجه اصل مورد نظر صرفاً شامل گزاره‌ای کلی است که طبق آن باید محدودیت‌هایی برای جمع‌آوری داده‌ها وجود داشته باشد. چنین موضعی را می‌توان نوعی توصیه ایجابی به قانونگذاران دانست تا در کشور خود محدودیت‌هایی وضع کرده و جمع‌آوری منصفانه داده‌های شخصی را مجاز شمارند. ماهیت این محدودیت‌ها را نمی‌توان از متن اصول راهنما به‌دقت دریافت اما می‌توان فهمید که با حوزه‌های ذیل مرتبط است:

ـ ابعاد کیفیت داده‌ها (یعنی باید بتوان اطلاعاتی با کیفیت مطلوب را از داده‌های جمع‌آوری شده استخراج کرد، به عبارتی داده‌ها باید به روش صحیح جمع‌آوری شوند و ...)،

ـ محدودیت‌های مربوط به هدف از پردازش داده‌ها (یعنی فقط گروه‌های خاصی از داده‌ها باید جمع‌آوری شده و احتمالاً جمع‌آوری داده‌ها باید به حداقل میزان ضروری برای تحقیق هدف مورد نظر محدود شود)،

ـ «مشخص کردن» داده‌های حساس با توجه به سنت‌ها و نگرش‌ها در هریک از کشورهای عضو،

- محدودیت‌های جمع‌آوری داده‌ها برای مراقبان داده‌ها،[2]

---

1. Sensitivity Criteria

۲. اصطلاح «مراقب داده‌ها» اهمیت زیادی دارد و به نهادی اشاره می‌کند که طبق قوانین داخلی هر کشور، مسئولیت نهایی اقدامات پردازش داده‌های شخصی برعهده اوست. طبق تعریف، مراقب داده‌ها درواقع گروهی است که ازلحاظ حقوقی، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره محتوا و کاربری داده‌ها را ـ صرف‌نظر از آنکه این داده‌ها را آن گروه یا خود شخص جمع‌آوری، ذخیره، پردازش یا منتشر کند یا نکند ـ برعهده دارد. مراقب داده‌ها ممکن است یک شخص حقوقی یا حقیقی، مقام مسئول دولتی، یک عاملیت یا هر دستگاه دیگر باشد. این تعریف چهار دسته را که ممکن است در پردازش داده‌ها دخالت داشته باشند، کنار می‌گذارد:

الف) مقامات صدور مجوز و دستگاه‌های مشابهی که در برخی کشورهای عضو وجود دارند و مسئولیت صدور اجازه پردازش داده‌ها به‌عهده آنان است اما حق تصمیم‌گیری (به معنای صحیح کلمه) درباره نوع اقدامات و هدف از اقدامات به آنان داده نشده است؛

ب) اداره خدمات پردازش داده‌ها که کار پردازش داده‌ها را برای دیگران انجام می‌دهد؛ ←

بخش دوم از اصل هفتم (روش‌های جمع‌آوری داده‌ها) علیه اقداماتی تنظیم شده است که مثلاً مشتمل بر استفاده از وسایل ثبت مخفی داده‌ها از جمله ضبط‌کننده‌های صدا بوده یا مبنی‌بر فریب دادن حاملان داده‌هاست تا از این طریق اطلاعات از ایشان اخذ شود. آگاهی یا رضایت حامل داده‌ها همواره یک شرط اصلی است و آگاهی آنان حداقل شرط لازم برای اخذ اطلاعات از ایشان است. از طرفی در بسیاری از موارد، نمی‌توان رضایت حاملان داده‌ها را به دلایل عملی جلب کرد. همچنین پاراگراف ۷ شامل تذکری (با عنوان «درصورت لزوم») است که معلوم می‌کند در چه مواردی به‌دلیل عملی یا سیاسی، جلب رضایت یا اطمینان از آگاهی حاملان داده‌ها ضروری نیست. تحقیقات جنایی و روزآمدسازی منظم فهرست‌های پستی را می‌توان نمونه‌هایی از این موارد دانست. در اصل هفتم آمده است: باید محدودیت‌هایی برای جمع‌آوری داده‌های شخصی وجود داشته باشد و همه این داده‌ها باید از طریق روش‌های قانونی و منصفانه و درصورت لزوم، با اطلاع و رضایت حامل داده‌ها جمع‌آوری شوند.

۲-۲-۲-۲ اصل کیفیت داده‌ها

داده‌ها ازنظر کیفی باید چند ویژگی داشته باشند: اول اینکه هدف از جمع‌آوری داده‌ها تصریح شود و دقیقاً داده‌هایی جمع‌آوری شود که هدف مورد نظر را ارضا کند. درواقع، نباید به بهانه شفاف‌سازی اطلاعات هر نوع داده باربط و بی‌ربط جمع‌آوری شود. فقط داده‌هایی باید ثبت و ضبط شود که هدف خاصی را تأمین کند. مثلاً داده‌های نظرسنجی‌ها اگر در حوزه‌های نامرتبط به‌کار بروند ممکن است کاملاً گمراه‌کننده شوند و همین واقعیت در مورد داده‌های ارزیابی‌ها نیز صادق است. دوم اینکه داده‌ها مشکوک و محل تردید نباشد و ثبت‌کننده داده‌ها از صحت آنها مطمئن باشد. سوم اینکه داده‌ها به‌طور مرتب روزآمد شود، نه اینکه داده‌های مربوط به گذشته در اختیار قرار گیرد و

← ج) مقامات مخابراتی و دستگاه‌های مشابه که صرفاً به‌عنوان مجاری فنی عمل می‌کنند؛

د) «کاربران مستقل» که ممکن است به داده‌ها دسترسی داشته باشند اما از حق تصمیم‌گیری درباره نوع داده‌هایی که باید ذخیره شود، افرادی که حق استفاده از داده‌ها را دارند و مسائلی از این قبیل را ندارند. کشورها در اجرای اصول راهنما می‌توانند طرح‌های پیچیده‌تری را به‌کار گیرند که مراقب انواع مسئولیت‌های بیشتری داشته باشد. اصول چهاردهم و نوزدهم از اصول راهنما، مبنایی برای تلاش‌های این حوزه فراهم می‌کند.

جدیدترین داده‌ها دور از دسترس باشد و نتواند مبنای تصمیم قرار گیـرد. ملاحظـات ایـن حوزه را می‌توان با هدف جمع‌آوری داده‌هـا دارای پیونـد دانسـت یعنـی داده‌هـا نبایـد بـه حوزه‌هایی فراتر از هدف جمع‌آوری آنهـا کشـیده شـوند. منتهـا «آزمـون هـدف» اغلـب بـا مشکلاتی همراه است یعنی معلوم نیست که آیا به‌دلیل کمبود دقت، کامل بودن و روزآمـد بودن داده‌ها، خطری متوجه حاملان داده‌ها می‌شود یا خیر. در اصـل هشـتم آمـده اسـت: داده‌های شخصی باید با اهداف کاربردی آنها تناسب داشته، میزان جمع‌آوری آنها با میزان گستردگی کاربرد آنها متناسب بوده، داده‌هایی دقیق و روزآمد باشند.

۳-۲-۲-۲ اصل تصریح هدف

اصل تصریح هدف[1] ارتباط تنگاتنگی با دو اصل مرتبط یعنی اصل کیفیت داده‌ها[2] و اصل محدودیت کاربرد[3] دارد. اصل تصریح هدف به‌طـور ضـمنی اشـاره مـی‌کنـد کـه قبـل از جمع‌آوری داده‌ها و نـه بعـد از آن بایـد شناسـایی اهـداف داده‌هـا انجـام شـده باشـد و درعین‌حال هرگونه تغییر اهداف در آینده نیز باید مشخص شود. به‌عبارت‌دیگر، پـیش از جمع‌آوری هر نوع داده‌ای باید هدف از آن مشخص باشد. این نکته نه تنهـا از آن جهـت اهمیت دارد که در اصل کیفیـت داده‌هـا مـورد اسـتفاده قـرار مـی‌گیـرد، بلکـه داده‌هـا کاربردهای دوم، سوم و چندم نیز دارند و امکان استفاده از آنهـا بـرای مقاصـد گونـاگون وجود دارد، لذا تصریح هدف یا اهداف جمع‌آوری داده‌ها مانع از آن می‌شود که داده‌ها در مقاصد بی‌ارتباط با اهداف جمع‌آوری داده‌ها به‌کار گرفته شوند.

تصریح اهداف را می‌توان به شکل‌های مختلف و گاهی مکمل یکدیگر، از قبیل اعـلام عمومی، اطلاع‌رسانی به حاملان داده‌ها، قانونگذاری، احکام اجرایی و مجوزهـایی بـه انجـام رساند که دستگاه‌های نظارتی صادر می‌کنند. مطابق اصول نهـم و دهـم، اهـداف جدیـد را نباید به شکل خودسرانه تعیین کرد و آزادی در تغییر اهداف فقط درصـورت سـازگاری بـا اهداف اولیه معنا دارد. در نهایت اگر داده‌ها در خدمت هدف اولیـه نبـوده و قابـل اسـتفاده نباشند، لازم است آنها را نابود (پاک) کرد یا به شـکل گمنـام درآورد، چـون وقتـی داده‌هـا

---

1. The Purpose Sepecification Principle
2. The Data Quality Priciple
3. The Use Limitation Principle

دیگر مورد توجه نباشند، امکان دارد مهار آنها از دست خارج شده، به سرقت داده‌ها، نسخه‌برداری غیرمجاز از آنها و تخلفاتی ازاین‌قبیل منجر شود. در اصل نهم آمده است: اهداف جمع‌آوری داده‌ها باید به‌دقت و قبل از زمان جمع‌آوری آنها مشخص گردد. به‌این‌ترتیب استفاده بعدی از آن داده‌ها منوط به همسویی یا عدم همسویی با اهداف مورد نظر است. تغییر اهداف در هر مورد باید مشخص و تصریح شود.

۴-۲-۲-۲ اصل محدودیت استفاده

نه تنها جمع‌آوری داده‌ها مستلزم رعایت محدودیت‌هایی چون رضایت حامل داده‌ها و قانونی بودن جمع‌آوری داده‌هاست، بلکه استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده نیز باید محدودیت‌هایی داشته باشد. اگر بناست داده‌های شخص در اختیار کسی قرار داده شود یا در هدفی جز هدف اولیه مورد استفاده قرار گیرد اولاً باید رضایت حامل اطلاعات جلب شود، ثانیاً قانون باید اجازه چنین استفاده‌هایی را داده باشد. در اصل دهم آمده است: داده‌های شخصی نباید افشا شده، در دسترس کسی قرار گیرد یا در خدمت اهدافی غیر از اهداف مشخص شده به‌کار رود، مگر آنکه:

الف) رضایت حامل داده‌ها جلب شود، یا

ب) طبق قانون انجام پذیرد.

۵-۲-۲-۲ اصل حفاظت‌های امنیتی

گزارش توضیحی درباره این اصل چنین می‌گوید: موضوعات امنیت و حریم خصوصی باهم یکی نیستند. بااین‌حال محدودیت‌های کاربرد و افشای داده‌ها را باید با حفاظت‌های امنیتی تقویت کرد. چنین حفاظت‌هایی شامل ملاک‌های عینی (درهای قفل شده و کارت‌های شناسایی و ازاین‌قبیل)، ملاک‌های تشکیلاتی (از قبیل مراتب اقتدار در دسترسی به داده‌ها) و به‌خصوص در سیستم‌های رایانه‌ای، ملاک‌های اطلاعاتی (از قبیل رمزدار کردن، مراقبت درباره مخاطره‌های اقدامات نامعمول و واکنش نشان دادن به آن مخاطرات) می‌شود. ملاک‌های تشکیلاتی شامل تعهد بابت پردازش داده‌های شخصی[1] برای محرمانه

1. Processing of Personal Data

ماندن آنها نیز هست. اصل یازدهم دامنه پوشش گسترده‌ای دارد. مواردی که در اینجا برشمرده شده است، تا حدی هم‌پوشان هستند (مثلاً دسترسی و افشای داده‌ها).

«فقدان» داده‌ها مشتمل بر مواردی همچون پاک شدن تصادفی داده‌ها، خرابی لوازم و رسانه‌های ذخیره‌سازی داده‌ها (و در نتیجه نابودی داده‌ها) و سرقت داده‌های ذخیره شده است. اصطلاح «اصلاح شده» را باید طوری تفسیر کرد که همه موارد غیرقانونی ورود داده‌ها را پوشش دهد و اصطلاح «کاربرد» باید هرگونه نسخه‌برداری غیرقانونی از داده‌ها را شامل شود. در اصل یازدهم آمده است: داده‌های شخصی باید از طریق حفاظت‌های امنیتی در برابر هرگونه مخاطره گم شدن یا دسترسی غیرقانونی به آن، تخریب داده‌ها، جرح و تعدیل یا افشای آنها حفظ شود.

۶-۲-۲-۲ اصل صداقت

برای جلب اطمینان خاطر، سیستم باید کاملاً شفاف و مبتنی‌بر صداقت باشد؛ یعنی باید مشخص باشد که هر داده‌ای چرا جمع می‌شود، چه‌کسی آن را جمع می‌کند، چه استفاده‌هایی از آن خواهد شد. اصل صداقت[1] را می‌توان پیش‌نیاز اصل مشارکت فردی[2] (اصل سیزدهم) دانست زیرا برای اثرگذاری اصل سیزدهم باید عملاً اطلاعات مربوط به جمع‌آوری، ذخیره‌سازی یا کاربرد داده‌های شخصی در اختیار مردم (حاملان داده‌ها) قرار گیرد. اطلاع‌رسانی منظم ازسوی مراقبان داده‌ها به‌صورت داوطلبانه، انتشار جزئیات اقدامات مربوط به پردازش داده‌های فردی در دفاتر ثبت رسمی داده‌ها و ثبت داده‌ها در دستگاه‌های بخش عمومی را می‌توان از جمله روش‌های تشویق به مشارکت فردی دانست. مشخص کردن ابزارها و روش‌های «کاملاً دسترس‌پذیر» نشان می‌دهد که افراد می‌توانند بدون نیاز به تلاش‌های هنگفت، صرف وقت فراوان، افزایش دانش خود و بدون سفر کردن و دشواری‌های آن و بدون صرف هزینه‌های زیاد به اطلاعات (خود) دسترسی داشته باشند.

اصل دوازدهم برای تأمین چنین هدفی تصریح می‌کند: لازم است یک خط‌مشی کلی صداقت درباره تحولات، اقدامات و سیاست‌های مربوط به داده‌های شخصی رعایت

---

1. The Openness Principle
2. The Individual Participation Principle

گردد. باید بلافاصله ابزارها و روش‌هایی برای تعیین وجود و ماهیت داده‌های شخصی وضع شود و هدف اصلی کاربری آنها در کنار هویت و محل سکونت مراقب داده‌ها ذکر گردد.

۷-۲-۲-۲ اصل مشارکت افراد

هر فردی که اطلاعاتش در سیستم ثبت می‌شود و به اشتراک گذاشته می‌شود باید در جمع‌آوری اطلاعات و نظارت بر پردازش و استفاده از داده‌ها مشارکت فعال داشته باشد، زیرا تنها در این صورت است که می‌تواند جلو سوءاستفاده از اطلاعات شخصی، درج داده‌های غلط و تبعات بعدی آن (نظیر دریافت اعتبار با هزینه بیشتر) را بگیرد. به این منظور برای فرد، حقوقی در نظر گرفته شده است: اول هر فرد بتواند به مراقب داده‌های خود دسترسی داشته باشد، دوم مدت زمانی منطقی، با هزینه و روشی مناسب و قابل فهم به اطلاعات خود دسترسی داشته باشد و در غیر این صورت دلیل موجهی برای وی اقامه گردد و سوم درصورت اثبات مدعای خود بتواند داده‌های خود را اصلاح و تکمیل کند. «گزارش توضیحی» نکات ذیل را برای روشن شدن این اصل بیان می‌کند:

حق افراد برای دسترسی و به چالش کشیدن داده‌های شخصی را شاید بتوان مهم‌ترین عامل حفاظت از حریم خصوصی به‌حساب آورد؛ منتها این حق نمی‌تواند مطلق باشد و باید به شکلی شفاف و منصفانه مشخص شود.

حق دسترسی به داده‌ها باید به‌سادگی عملی باشد و نباید مستلزم هیچ‌گونه فرایند حقوقی یا ابزارهای مشابه آن باشد. بعضی موارد شاید مناسب باشد که دسترسی واسطه‌ای به داده‌ها مقدور باشد (مثلاً در حوزه پزشکی یک متخصص پزشکی بتواند به‌عنوان واسطه عمل کند). در برخی کشورها دستگاه‌های نظارتی مانند مقامات بازرسی داده‌ها می‌توانند خدمات واسطه‌ای مشابهی ارائه دهند.

الزام به آنکه داده‌ها در مدت زمان مقرر مبادله شوند، از چند راه تحقق‌پذیر است. مثلاً مراقب داده‌ها می‌تواند اطلاعات را در فواصل زمانی مشخص به اطلاع حاملان داده‌ها رسانده و از پاسخ‌دهی فوری به هریک از ایشان معاف باشد. زمان را معمولاً باید از لحظه دریافت درخواست محاسبه کرد. مدت مجاز پاسخ‌گویی می‌تواند بنا به وضعیت، مثلاً ماهیت فرایند پردازش داده‌ها متغیر باشد. مبادله چنین داده‌هایی با «روش‌های معقول»،

مستلزم توجه خاص به فواصل جغرافیایی (در کنار سایر عوامل) است. علاوه‌بر این اگر بازه‌های زمانی برای مهلت درخواست‌ها تعیین شود، این بازه‌ها باید منطقی باشند. میزان توانایی حاملان داده‌ها برای دسترسی به داده‌های خود، امری اجرایی است که باید برعهده مقامات هر کشور گذاشته شود.

حق به چالش کشیدن در بندهای «۱۳ ج» و «د» گسترده بوده و شامل چالش‌های اولیه نسبت به مراقبان داده‌ها و نیز چالش‌های بعدی در دادگاه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای تخصصی یا سایر نهادها ـ طبق قوانین هر کشور درباره مراحل اعتراض ـ می‌شود. حق به چالش کشیدن داده‌ها به آن معنا نیست که حامل داده‌ها می‌تواند درباره اصلاحات یا باطل کردن داده‌ها تصمیم‌گیری کند: تصمیم‌گیری درباره چنین موضوعاتی در حد اختیارات قانون داخلی و دستورالعمل‌های حقوقی است. در اصل سیزدهم آمده است: هر فرد باید حق داشته باشد:

الف) به مراقب داده‌ها دسترسی داشته یا در غیر این صورت بتواند بفهمد که آیا شخص مذکور به داده‌های مربوط به او دسترسی داشته است یا خیر،

ب) بتواند با شرایط زیر به داده‌های خود دسترسی داشته باشد:

- در یک مدت انتظار منطقی،
- با هزینه (احتمالی) معقول،
- با روش مناسب،
- به شکلی که به‌راحتی برای او قابل درک باشد.

ج) درصورتی‌که درخواست شخصی طبق مندرجات بخش‌های (الف) و (ب) مورد موافقت قرار نگیرد، باید دلیل موجهی برای آن ارائه گردد و او بتواند به مخالفت با آن تصمیم بپردازد،

د) داده‌های مربوط به خود را مورد مناقشه قرار داده، درصورتی‌که صحت ادعاهای او ثابت گردید، بتواند داده‌ها را پاک کرده، تصحیح نموده، تکمیل کرده یا اصلاح کند.

۸-۲-۲-۲ اصل پاسخ‌گویی

مراقب داده‌ها نمی‌تواند از خود رفع مسئولیت کند و باید بتواند با ارائه مدارک مثبت از

عملکرد خود دفاع کند و نشان دهد تمام رفتارهایش در دریافت اطلاعات، پردازش اطلاعات و انتقال اطلاعات طبق قانون بوده است. مراقبت داده‌ها درباره داده‌ها و پردازش آنها تصمیم‌گیری می‌کند، لذا بسیار مهم است که در قوانین داخلی هر کشور، مسئولیت پاسخ‌گویی بابت سازگاری بین قوانین حفاظت از حریم خصوصی و تصمیمات مربوط به داده‌ها برعهده مراقب داده‌ها قرار گیرد و آن (گروه یا دسته) نتواند صرفاً با این ادعا که طرف (گروه) سومی ـ مانند یک اداره خدماتی ـ به نیابت از او کار پردازش داده‌ها را انجام می‌دهد، از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند. از طرفی در اصول راهنما هیچ جمله‌ای پیدا نمی‌شود که کارکنان ادارات خدمات، «کاربران وابسته» و سایرین را از پاسخ‌گویی معاف کرده باشد. مثلاً جریمه‌های تخلفات رازداری را می‌توان برای همه افراد یا گروه‌هایی وضع کرد که در فرایند کار با اطلاعات شخصی درگیرند. در پاراگراف ۱۴ به پاسخ‌گویی با پشتوانه مجازات‌های حقوقی و نیز به نوعی پاسخ‌گویی اشاره دارد که مثلاً متکی به رعایت قواعد رفتاری باشد. در اصل چهاردهم آمده است: مراقب داده‌ها باید در مورد رعایت معیارهای مندرج در اصول راهنما پاسخ‌گو باشد.

برای توضیح درباره اصول موضوعه هشت‌گانه فوق باید گفت این اصول با یکدیگر رابطه متقابل و تا حدی هم‌پوشانی دارند. به همین دلیل تفکیک بین اقدامات و مراحل مختلف پردازش داده‌ها که در اصول به آن اشاره می‌شود، تا حدی غیرواقعی بوده و لازم است اصول را به‌مثابه مجموعه‌ای یکپارچه و کلی مورد بررسی قرار دهیم.

در اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، اصول دیگری در مورد همکاری‌های بین‌المللی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و همچنین اجرای اصول در محدوده‌های ملی وجود دارد که در اینجا مورد بحث قرار نمی‌گیرد، ولی اصول مذکور به همراه گزارش توضیحی آنها به‌طور کامل ترجمه شده و در پیوست کتاب آمده است.

در انتها ذکر این نکته خالی از لطف نیست که «گروه کارشناسی» تهیه‌کننده متن اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برای حفاظت از حریم خصوصی، در خلال اقدامات خود رابطه نزدیکی با نهادهای ذی‌ربط در شورای اروپا برقرار کرد. برای جلوگیری از بروز ناهمگونی‌های غیرضروری بین متون تهیه شده، در آن دو سازمان (شورای اروپا و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه) همه اقدامات

لازم به انجام رسید. ازاین‌رو مجموعه اصول اساسی حفاظت از حریم خصوصی در این دو نهاد بین‌المللی، از بسیاری جهات به هم شبیه‌اند. تفاوت مهمی که بین اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و راهنمای مجلس قانونگذاری اروپایی وجود دارد، در الزامی بودن اجرای آنهاست. درحالی‌که اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ازلحاظ حقوقی الزام‌آور نیست، معاهده‌ای که شورای اروپایی پایه‌گذاری کرده است، همه کشورهای تصویب‌کننده را ازلحاظ حقوقی ملزم به تمکین می‌کند. در ادامه دستور مجلس قانونگذاری اروپا درباره حفاظت از اشخاص درزمینه پردازش داده‌های شخصی و جابه‌جایی آزادانه داده‌ها که در اکتبر ۱۹۹۵ به تصویب رسیده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۲-۲ قانونگذاری گزارش‌دهی اعتباری در اروپا

قانونگذاری درخصوص گزارش‌دهی اعتباری و حفاظت از حریم خصوصی در اروپا، به‌شدت تحت تأثیر سوءاستفاده‌های سیاسی از اطلاعات شخصی در این قاره و بالاخص کشور آلمان شکل گرفته است. به‌طور مشخص، «یکی از عواملی که نازی‌ها را به جابه‌جایی و غصب اموال مردم قادر کرده بود، مخازن داده‌های شخصی بود که نه تنها از بخش عمومی بلکه از منابع بخش خصوصی به‌دست می‌آمد» (Samuelson, 2000: 1144; Swire, 1999). لذا پس از خاتمه یافتن جنگ جهانی دوم و تسلیم شدن آلمان، اروپایی‌ها حمایت از حریم خصوصی را به‌مثابه یکی از حقوق بنیادین بشر به رسمیت شناختند. این حق در اعلامیه جهانی حقوق بشر[1] در سال ۱۹۴۸، بر این استدلال که «بی‌توجهی و بی‌حرمتی به حقوق بشر به اقدامات وحشیانه‌ای منجر شد که حرمت نوع بشر را هتک کرد ...»، مورد اشاره قرار گرفته است. در بند «۱۲» از اعلامیه جهانی حقوق بشر گفته می‌شود: «هیچ‌کس نباید در معرض مداخله مستبدانه در حریم خصوصی، حریم خانه، خانواده یا مکاتبات شخصی خود قرار گیرد یا به شرافت و حُسن شهرت او تعدی شود. هر شخص از حق حفاظت شدن توسط قانون در برابر این‌گونه مداخلات یا تعرضات برخوردار است».

1. Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

سوءاستفاده از داده‌های شخصی باعث هوشیاری اروپایی‌ها شد به حدی که نه تنها در قانونگذاری حفاظت از حریم خصوصی، بلکه در قوانین ضدتبعیض نیز تجلی یافت. گاهی گفته می‌شود که قوانین حفاظت از داده‌های اروپایی، واجد «دستورالعملی پنهان» با هدف ممانعت از شکل‌گیری دوباره اقدامات گشتاپوی نازی‌ها ـ یعنی سلطه یافتن بر مردم ـ است، «و به این شیوه به دنبال جلوگیری از ظهور دوباره آن دیوان‌سالاری سبُعانه است که می‌تواند داده‌های موجود را در خدمت اغراض شیطانی قرار دهد».

بنابراین حریم خصوصی در اروپا نه برمبنای «ایدئولوژی»، بلکه براساس ملاحظاتی است که یادآور تجربیات آن حکومت‌ها و استفاده از جمع‌آوری داده‌ها در خدمت بازجویی‌های کراهت‌آور سیاسی از مردم است. این تجربه راه خود را به شورای اروپایی معاهده اروپا درباره حقوق بشر[1] و دیگر معاهدات نیز باز کرد. از میان معاهدات مذکور می‌توان به توافق‌نامه بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی[2] در سال ۱۹۶۶، اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه درباره حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی[3] در سال ۱۹۸۰، معاهده شورای اروپایی[4] در سال ۱۹۸۱ و اصول راهنمای ملل متحد درباره پرونده‌های داده‌های شخصی رایانه‌ای شده[5] در سال ۱۹۹۰ اشاره کرد. حتی در موافقت‌نامه‌های اصلاح شده اتحادیه اروپایی ـ همانند معاهده آمستردام در سال ۱۹۹۷ ـ هنوز چنین حقی به‌صراحت گنجانده شده است (See Article 286). اروپایی‌ها معمولاً بیش از آمریکایی‌ها دریافته‌اند که «به‌طور بالقوه امکان سوءاستفاده از داده‌هایی که در ابتدا برای نهادی خاص و هدفی خاص و محدود تهیه (جمع‌آوری) شده وجود دارد، مخصوصاً در مورد داده‌هایی که کاربری مجدد دارند» (Samuelson, 2000).

درواقع اروپایی‌ها در قانونگذاری نظام گزارش‌دهی اعتباری به چیزی بیش از کارایی بازار اعتبارات می‌اندیشند و حریم خصوصی را به‌مثابه یکی از حقوق انسانی

---

1. Council of Europe's European Convention on Human Rights
2. International Covenant on Civil and Political Rights
3. OECD Guidelines on the Protection of Priracy and Trans-border Flows of Personal Data
4. The Council of Europe Convention
5. The UN Guidelines Concerning Computerized Personal Data Files

می‌دانند و آن را به‌عنوان محافظت از حقوق بنیادی انسان‌ها به‌حساب مـی‌آورنـد. اغلـب اروپایی‌ها نسبت به جمع‌آوری داده‌های متمرکز بدبین هستند و ایـن بـدبینی مبتنـی‌بـر سابقه حکومت‌های وحشیانه و دیوان‌سالاری‌های وحشتناکی است که ذکـر شـد. چنـین موضوعی درباره کشورهای اروپای شرقی هم صادق است و مثلاً جمهوری برای حفاظـت از داده‌ها یک قانون سخت‌گیرانه‌ای دارد.

وحشت از آن رفتارهای سبعانه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، به‌دلیل بروز قابلیت‌هـای جدید در تولید ماشینی، رایانه‌ای شدن امور و شیوه‌های ذخیره‌سازی و پـردازش اطلاعـات، مجدداً ظهور کرد. آن شرایط مجدداً ترس از ظهور و یاد نهادهـای حکـومتی قدرتمنـدی را زنده کرد که مثلاً نام افراد مخالف و فعالان سیاسی را به خاطر می‌سپارند.

فشارهای عمومی برای قانونگـذاری در ایـن خصـوص افـزایش یافـت و بسـیاری از کشورهای غربی که فناوری پیشرفته‌ای داشتند، شروع به تصویب قوانین حریم خصوصی کردند. ایالت هسه[1] در آلمان در این حوزه پیشتاز بود. آلمان کـه در زمـان نـازی‌هـا بـه رفتارهای نادرست فراوانی دست زده بود، بعدها به «مهد حفاظت از داده‌ها» تبدیل شـد و امروزه رویه‌های سخت‌گیرانه‌ای برای حفاظت از داده‌هـا بـه‌خـود اختصـاص داده اسـت. قانون حفاظت از داده‌های سوئد در سال ۱۹۷۳ بعد از قانون هسه وضع شد، اما نخستین قانونگذاری جامع برای حفاظت از داده‌ها در مقیاس ملـی محسـوب مـی‌شـود. ازآن‌پـس تقریباً همه کشورهای اروپایی به تصویب قانون در این زمینه اقدام کرده‌اند. شـکل‌گیـری این قوانین به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم الهام گرفته یا تحت تأثیر قاعده انتشـار فراملـی داده‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ملل متحد و اتحادیه اروپایی بود.

جدول ۴-۲ به ارائه و مرور مختصر این قـوانین اختصـاص دارد. تـازه‌واردان همـان کشورهای تازه‌تأسیس اروپایی هستند که اخیراً به عضویت اتحادیه اروپـایی درآمـده‌انـد. مرور این قوانین نشان می‌دهد که اصـول راهنمـای سـازمان همکـاری‌هـای اقتصـادی و توسعه در حفاظت از داده‌ها بر قوانین ملی بسیاری از کشورها تأثیر گذاشته است.

---

1. Hesse

جدول ۴-۲ قوانین حفاظت از داده‌ها در اروپا

کشور	سال	عنوان قانون
اتریش	۲۰۰۰	Act for Protection of Personal Data
بلژیک	۱۹۹۲	Law of 8 December 1992 on Privacy Protection in Relation to the Processing of Personal Data
بلغارستان	۲۰۰۲	Personal Data Protection Act
قبرس	۲۰۰۱	Processing for Personal Data (Protection of the Person) Law of 2001
جمهوری چک	۲۰۰۰	Act on the Protection of Personal Data
دانمارک	۲۰۰۰	Act on Processing of Personal Data
استونی	۲۰۰۰	Personal Data Protection Act
فنلاند	۱۹۹۹	Personal Data Act
فرانسه	۱۹۷۸	Lio 78-17 du 6.1.1978
آلمان	۱۹۹۷	Federal Dato Protection Act
یونان	۱۹۹۷	Low on Protection of Individuals with Regards to the Processing of Personal Information
مجارستان	۱۹۹۲	Protection of Personal Data and Disclosure of Data of public Interest
ایرلند	۱۹۹۸	Data Protection Act
ایتالیا	۱۹۹۶	Protection of Individuals and Other Subjects with Regard to the Processing of Personal Data
لتونی	۲۰۰۰	Law on Personal Data Protection
لیتوانی	۱۹۹۶	Law on Legal Protection of Personal Data
لوکزامبورگ	۲۰۰۲	Protection des Personnes a legard du traitement des donnees a caracters personnel
مالت	۲۰۰۱	Data Protection Act
هلند	۲۰۰۰	Personal Data Protection Act
لهستان	۱۹۹۷	Law on Protection of Personal Data
پرتغال	۱۹۹۸	Act on the Protection of Personal Data
اسلواکی	۲۰۰۲	Act on Personal Data Protection
اسلوونی	۱۹۹۹	Personal Data Protection Act
اسپانیا	۱۹۹۹	Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Act

جدول ۴-۲ قوانین حفاظت از داده‌ها در اروپا

کشور	سال	عنوان قانون
سوئد	۱۹۷۳	Personal Data Act
انگلستان	۱۹۸۴	Data Protection Act

مأخذ: همان.

رویه‌های محافظت از حریم خصوصی در کشورهای اروپایی اغلب مبتنی‌بر اصول کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه است. اساسی‌ترین قواعد حفاظت از داده‌ها که در اکثر قوانین و مجموعه‌های اصول راهنما دیده می‌شود، عبارت‌اند از:

ـ حق آگاه شدن قبل از شروع جمع‌آوری داده‌ها،

ـ حق دسترسی به داده‌ها،

ـ حق اصلاح یا حذف داده‌ها،

ـ حق اعتراض به برخی روش‌های پردازش داده‌ها،

ـ حق عدم ثبت داده‌هایی مانند نژاد، مذهب و ... .

یکی از اساسی‌ترین اصولی که اشخاص باید از آن مطلع شوند، جمع‌آوری داده‌ها و ممنوعیت جمع‌آوری داده‌ها به شکل مخفیانه است.

اما به‌رغم این تشابهات، هنوز هم تفاوت‌های فراوانی بین کشورها وجود دارد. چند عامل در ناسازگاری‌های بین کشورها نقش دارد:

۱. تفاوت در سنت‌های حقوقی و رویکردهای قانونگذاری،

۲. تفاوت در اصلاحات حقوقی و مراحل تغییرات،

۳. تفاوت برداشت‌ها از قواعد فراملی.

الزام‌آورترین ابزارهای حقوقی در عرصه بین‌المللی و در حوزه حفاظت از داده‌ها، معاهده ۱۰۸ شورای اروپایی در سال ۱۹۸۱ بود که امضادهندگان را موظف می‌کرد همه امور موکلان خود را در چارچوب قانون ملی کشور متبوع خود انجام دهند. شورای اروپا عقیده دارد که این تصمیم‌گیری مستقیماً تحت تأثیر معاهده اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی[1] بوده است (European Commission, 1998). پذیرش این معاهده

1. The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

برای همه کشورها ـ حتی کشورهای غیرعضو شورای اروپا ـ آزاد است. کشورها الزاماً باید قبل از تعامل با کشورهای عضو شورای اروپا، قانونگذاری‌های مناسبی انجام دهند، در غیر این صورت نمی‌توانند از این معاهده بهره‌مند شوند. آن معاهده تا سال ۲۰۰۵ در ۳۴ کشور تصویب شد و نافذ گردید.

کمیته‌ای متشکل از نمایندگان کشورهای امضاکننده، وظیفه اجرای معاهده را برعهده دارند. اجراکنندگان با وضع یک قرارداد الگو بین اعضای معاهده و کشورهای ثالث، تلاش می‌کنند جابه‌جایی بین‌المللی داده‌ها تسهیل شود.[۱] مقامات حفاظت از داده‌ها در کشورها، وظیفه تفسیر اصول معاهده را برعهده دارند؛ چون این معاهده یک استاندارد حداقل محسوب می‌شود، کشورهای عضو معاهده برای عملی کردن بخش‌های مختلف آن، به توصیه‌های غیرالزام‌آور متوسل می‌شوند. در گذشته تعدادی از توصیه‌ها از قبیل بانک‌های اطلاعات پزشکی (۱۹۸۱)، بازاریابی مستقیم (۱۹۸۵)، پزشکی و ژنتیک (۱۹۹۷) منتشر شده بود. اما کمیسیون اروپایی در دهه ۱۹۹۰ این موضوع را مانع‌ای جدی بر سر راه شکل‌گیری یک بازار داخلی هماهنگ ارزیابی کرد، بنابراین اولین پیش‌نویس دستور راهنمای اروپایی را درباره حفاظت از داده‌ها صادر کرد.

در خلال بحث‌های طولانی درباره این پیش‌نویس، اعضای اتحادیه اروپایی نتوانستند در مورد رویکردی واحد به توافق برسند. درحالی‌که انگلستان آن مقررات را در مقایسه با مقررات خود بسیار سخت‌گیرانه ارزیابی می‌کرد، آلمان و فرانسه انتقاد می‌کردند که استانداردهای حفاظتی کامل آنها ممکن است با قانونگذاری مشترک اروپایی دچار نقصان شود. انگلستان، هلند، ایرلند و دانمارک بر این نظر بودند که تصویب معاهده شورای اروپایی کافی خواهد بود (Charlesworth, 2000: 256). با وجود این اختلاف‌نظرها، کمیسیون اعلام کرد که با توجه به حوزه صلاحیت‌هایش قصد دارد تفاوت‌ها را در قوانین ملی به حداقل برساند: «بنابراین در سراسر اتحادیه حفاظت‌های یکسانی برای حق حریم خصوصی شهروندان در نظر گرفته شد».[۲] پس از چند سال بحث

---

۱. در سال ۱۹۹۹ کمیته وزرای شورای اروپایی به تصویب اصلاحیه‌ای برای آن معاهده اقدام کرد تا همکاری اتحادیه اروپایی و شورای اروپایی تسهیل شود. این کار می‌تواند موقعیت شورای اروپایی در قبال کشورهای ثالث را تقویت کند.

۲. این موضوع در پیمان آمستردام (۱۹۹۶) در بند «۱۵۳» آورده شده و از سال ۱۹۹۷ به اجرا درآمده است.

و گفتگو، در نهایت سال ۱۹۹۵ در شورای وزرا مصالحه‌ای حاصل شد و دستور راهنمای مذکور در اکتبر همان سال به تصویب رسید.

کشورهای عضو سه سال وقت داشتند تا دستور راهنما را در قوانین ملی خود بگنجانند (ضرب‌الاجل آن ۲۴ اکتبر ۱۹۹۸ بود). بااین‌حال فرایند مذکور بسیار بیش از انتظار به درازا کشید. اکثر کشورها در سال ۲۰۰۱ اجرای آن فرایند را تمام کرده، تعدادی هم مانند آلمان، ایرلند و لوکزامبورگ در میانه مسیر قانونگذاری بودند اما فرانسه هنوز در حال بحث درباره پیش‌نویس دستور راهنما بود. بااینکه گمان می‌شود دستور راهنما یک «استاندارد کمینه یا حداقل» است، ولی قانون مذکور در درجه اول با هدف «هماهنگ‌سازی» رویه‌های مختلف و نه برای «به حداقل رساندن» حفاظت از داده‌ها وضع شد.

این قانون که در سال ۱۹۹۵ به تصویب مجلس قانونگذاری اروپا رسید، در هفت فصل و ۳۴ بند تنظیم شده است. براساس بند «۱» از فصل اول این قانون هدف از تصویب آن حفاظت از حقوق و آزادی‌های اساسی اشخاص حقیقی و به‌خصوص حریم خصوصی آنهاست. هدف دیگری که قانونگذار از تصویب این قانون در نظر داشته، «جلوگیری از محدود کردن یا ممنوع کردن جابه‌جایی آزادانه داده‌ها بین کشورهای عضو است» که در تبصره «۲» همین بند، بیان شده است.

براساس بند «۲» این فصل از قانون که به تعاریف اصلاحات به‌کار رفته در اصول راهنما اختصاص دارد، داده‌های شخصی[1] که این قانون به‌منظور محافظت و جلوگیری از افشای غیرعادلانه آن تهیه کرده است عبارت از «هرگونه اطلاعات مربوط به شخص حقیقی دارای هویت یا قابل تعیین هویت است». براساس این، شخص دارای هویت کسی است که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم قابل شناسایی باشد. این بند علاوه‌بر موارد مذکور پردازش داده‌های شخصی،[2] نظام بایگانی داده‌های شخصی،[3] مراقب داده‌ها،[4]

1. Personal Data
2. Processing of Personal Data
3. Personal Data Filing System
4. Data Controller

پردازشگر،[1] طرف ثالث[2] و دریافت‌کننده یا گیرنده داده‌ها[3] را تعریف می‌کند که در این قانون به‌تناسب به آنها اشاره شده است.

بند «۳» از فصل اول دستور راهنما، قلمروی این قانون را تعریف می‌کند که شامل آن نوع پردازش داده‌هاست که کل یا بخشی از آن با ابزارهای خودکار انجام می‌گیرد و همچنین شامل پردازش غیرخودکار داده‌ها می‌شود که بخشی از یک نظام بایگانی است یا با هدف تشکیل بخشی از یک نظام بایگانی انجام می‌شود. علاوه‌بر این، براساس تبصره «۲» همین بند پردازش داده‌هایی که به امنیت عمومی کشور یا امور دفاعی مربوط باشد و همچنین فعالیت‌هایی که یک شخص و در خلال فعالیت‌های صرفاً شخصی و خانوادگی انجام می‌دهد، از قلمرو این قانون خارج می‌شود.

فصل دوم اصول راهنما به بیان قواعد کلی اختصاص دارد که کشورها باید قوانین مرتبط با این حوزه را در چارچوب این قواعد کلی تهیه و اجرا کنند. بند «۶» و «۷» از فصل دوم این قانون اصول کیفی و معیارهای قانونی پردازش داده‌ها را برشمرده است که کشورها در تهیه قانون برای حفاظت از داده‌ها باید مطمح‌نظر قرار دهند. طبق دستور راهنما برای اینکه پردازش داده‌ها قانونی باشد باید چند شرط برآورده شود:

ـ حامل داده‌ها باید بدون ابهام، رضایت خود را از پردازش داده‌ها اعلام کرده باشد،

ـ پردازش داده‌ها برای عملی شدن یک قرارداد که به نفع حاملان داده‌هاست، باید ضروری باشد،

ـ پردازش داده‌ها باید به نفع عموم باشد،

ـ پردازش داده‌ها برای منافع حیاتی حامل داده‌ها ضروری باشد،

ـ داده‌ها در مواردی می‌تواند پردازش شود که مراقب داده‌ها یا یک گروه ثالث، منافع قانونی در انجام یافتن پردازش داشته و آن منافع کمتر از منافع حفاظت از حق حریم خصوصی حامل داده‌ها نباشد.

این قانون بین اهداف مختلف (شامل حمایت از منافع خصوصی هر فرد و منافع

---

1. Processor
2. Third Party
3. Recipient

عمومی حاصل از تشریک و پردازش داده‌ها) تمایز قائل شده است، اما درصورت تعارض منافع، حقوق هر فرد را درزمینه حریم خصوصی با منافع قانونی سایر گروه‌ها می‌سنجد. نحوه برقراری موازنه بین منافع گروه‌های مختلف، در نهایت برعهده دادگاه‌هاست.

بندهای «۸» تا «۲۱» از فصل دوم این قانون به بیان قواعد کلی می‌پردازد که در اجرای فرایند پردازش داده‌ها رعایت آنها لازم است. در این بندها مواردی چون اطلاعاتی که باید به دست حاملان داده‌ها برسد، حق حاملان داده‌ها برای دسترسی به داده‌ها، استثناها و محدودیت‌هایی که حاملان داده‌ها با آن روبه‌رو هستند، حق حاملان داده‌ها برای اعتراض و لزوم محرمانه بودن پردازش داده‌ها مورد اشاره قرار گرفته و قواعد آنها به‌تفصیل بیان شده است.

قانون مقرر کرده است مراقبان داده‌ها اطلاعات خاصی را برای حامل داده‌ها فاش کنند. در اروپا هرکس حق دارد هویت مراقب داده‌ها و اهداف مورد نظر از پردازش داده‌ها را بداند. علاوه‌بر این، مصرف‌کننده حق دارد درباره همه دریافت‌کنندگان (احتمالی) اطلاعات و نیز برقراری حق دسترسی و تصحیح آن اطلاعات آگاه شود. لازم است به این نکته توجه داشته باشیم که اگر به شخص اطلاع داده نشود اطلاعات او به چه کسی تحویل داده می‌شود (همان‌طور که در ایالات متحده عمل می‌شود) در عمل نمی‌توان حقوقی مانند حق دسترسی و اصلاح داده‌ها را اعمال کرد. دستور راهنما همچنین کاربری‌های دست دوم از داده‌ها را محدود می‌کند و در آنجا آمده است که اطلاعات می‌تواند فقط برای اهداف قانونی پردازش شود و به‌هیچ‌وجه نباید از روشی برای پردازش داده‌ها بهره برد که با اهداف قانونی ناسازگار باشد (Directive 95/46/EC, Article 6, 1 [b]).

ویژگی مهم دیگر، ممنوعیت پردازش نوع خاصی از داده‌هاست که اصطلاحاً «اطلاعات حساس» نامیده می‌شود: خاستگاه نژادی یا قومی، عقاید سیاسی، مذهبی و فلسفی، عضویت در اتحادیه کسب‌وکار، وضعیت سلامتی یا زندگی جنسی (Ibid., Article 8, 1). این ممنوعیت می‌تواند درصورت رضایت صریح حامل داده‌ها برطرف شود.

داده‌های مربوط به بازجویی‌های جنایی باید تحت نظارت یک مقام رسمی یا دستگاه خصوصی انجام شود و اگر مقام ناظر دستگاه خصوصی است، باید قوانین ملی

تمهیدات امنیتی ویژه‌ای برای آن در نظر گرفته باشد. همچنین تمهیداتی درباره حفظ اسرار، امنیت و پردازش داده‌ها در نظر گرفته شده (بند «۱۶ و ۱۷») و وظیفه اطلاع‌رسانی به‌عهده مراقب داده‌هاست.[۱] مثلاً مقام مسئول باید قبلاً از هرگونه پردازش خودکار داده‌ها مطلع شده باشد. طبق بند «۱۹» چند جنبه از موضوع هست که مراقبان داده‌ها باید هنگام ثبت داده‌ها برای مقامات فاش کنند: نام و نشانی مراقب داده‌ها، اهداف پردازش، توصیف دسته‌های داده‌ها، دریافت‌کنندگان داده‌ها و موارد پیشنهادی انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث.

علاوه‌بر این صراحتاً فرمان داده شده است که عملیات پردازش داده‌ها علنی باشد: «مؤسسه ثبت داده‌ها باید توسط همه قابل بازدید باشد» (Ibid., Article 21, 2). اما حاملان داده‌ها هم از حق مشخص دسترسی به اطلاعات مراقبان داده‌ها برخوردارند. حق دسترسی «به معنای آن است که هرکسی می‌تواند به هریک از مراقبان داده‌ها رجوع کرده، بداند که آیا آن مراقب، داده‌های شخصی او را پردازش می‌کند یا نه و نیز می‌تواند نسخه‌ای از داده‌ها را دریافت کرده، درصورت لزوم تقاضای تصحیح یا پاک کردن داده‌ها را مطرح کند» (European Commission, 1998).

افشای داده‌ها برای حامل آنها باید بدون تأخیر زیاد و بدون دریافت هزینه انجام شود. علاوه‌بر این حق همه افراد برای مسدود کردن یا اصلاح کردن داده‌هایی که ناقص یا غیردقیق باشند تضمین شده است و به‌این‌ترتیب مشتریان از حق حل‌وفصل اعتراضات خود با همه پردازش‌کنندگان برخوردارند.

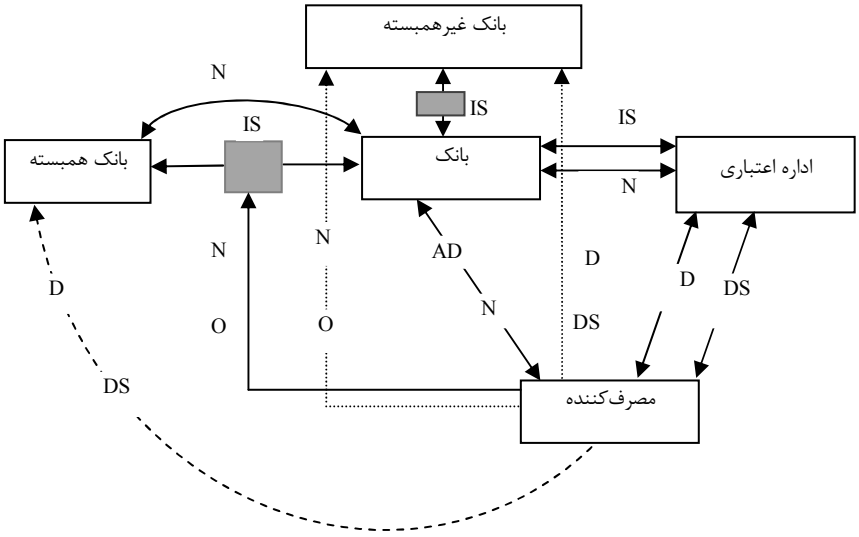
درصورتی‌که مشخص شود گروه ثالثی قبلاً اطلاعات ناقص دریافت کرده است، پردازشگر اولیه داده‌ها باید او را از تغییرات (شامل هرگونه مسدود شدن، تصحیح یا پاک کردن داده‌ها) مطلع کند. حق مهم دیگری که دستور راهنما برای مصرف‌کننده قائل شده، حق اعتراض است. حداقل تعهد دولت آن است که اگر پردازش داده‌ها فقط به‌دلیل «منافع قانونی» مراقب داده‌ها انجام می‌شود، به هر شخص حق اعتراض کردن به داده‌های خود را بدهد. این حق می‌تواند در هر زمان به اجرا درآید. مصرف‌کنندگان نیز

---

۱. در اروپا عبارت «اطلاع‌رسانی» به معنای اطلاع‌رسانی مقامات ناظر است.

درصورتی‌که داده‌ها مستقیماً برای اهداف بازاریابی به‌کار رود، از حق اعتراض برخوردارند (Directive 95/46/EC, Article 14 [b]).

حقوق مندرج در دستور راهنمای اروپایی در شکل ذیل منعکس شده است. طبق این دستور راهنما حاملان داده‌ها (مصرف‌کنندگان) می‌توانند به هر گروهی رجوع کنند (بانک، مؤسسات همبسته و اداره اعتباری) و از هرکسی برای افشای داده‌ها [ی مربوط به خود] (D) تقاضا کنند. مصرف‌کننده یا حامل داده‌ها از حق اعتراض به داده‌ها (DS) نسبت به همه کسانی که آن را ذخیره کرده‌اند، برخوردار است. او همچنین می‌تواند با تشریک اطلاعات (IS) بین بانک‌ها و سایر گروه‌های دیگر مخالفت کند. اگر مصرف‌کننده مخالف باشد، مراقبان داده‌ها باید این موضوع را به یکدیگر اطلاع دهند (N). تقریباً سی سال طول کشید تا آمریکایی‌ها به این حد از حفاظت برسند و حقوق گروه‌ها را به شکل برابرانه‌تر توزیع کنند و کارایی نظام پردازش اطلاعات را از طریق افزایش شفافیت ارتقا دهند.



شکل ۶-۲ دستور راهنمای حفاظت از داده‌های اتحادیه اروپا (۱۹۹۵)

مصرف‌کننده در مورد انتقال داده‌های ناخوشایند از بانک به مؤسسه گزارش‌دهی

اعتباری از حق بازداری برخوردار نیست، زیرا ثبات نظام بانکداری و منافع عمومی آن نسبت به منفعت شخصی حفظ حریم خصوصی اولویت دارد. بنابراین در انگلستان نیز همانند فرانسه و آلمان به مصرف‌کننده صرفاً درباره انتقال داده‌ها اطلاع داده می‌شود. یکی از نوآوری‌های این دستور راهنما، برخورداری حامل داده‌ها از حق مشمول نشدن در تصمیم‌گیری صرفاً ماشینی در مواردی است که آثار (حقوقی) همه‌جانبه‌ای بر فرد باقی می‌گذارد. چنین وضعیتی در نمره‌دهی اعتباری یا در صنعت بیمه صادق است. پردازش ماشینی (خودکار) داده‌ها در هنگام عقد یا اجرای قرارداد مجاز است: «در این حالت مراقب داده‌ها باید حفاظت‌های مناسبی همچون مهیا کردن امکان ابرازنظر حامل داده‌ها را ـ درصورتی‌که به درخواست او جواب رد داده شده باشد ـ به اجرا درآورد» (European Commission, 1998).

فصل سوم این اصول راهنما به اصلاحاتی اختصاص دارد که ممکن است در پی اعتراض صورت گرفته به پردازش داده‌ها حاصل شود و به مسئولیت‌ها و جریمه‌های قضایی متخلفان از این قانون می‌پردازد. براساس بند «۲۲» این اصول، کشورهای عضو موظف شده‌اند «حق همه افراد برای رجوع به دستگاه قضایی، درصورت نقض هریک از حقوق ایشان در قانون ملی در حوزه پردازش اطلاعات را فراهم نمایند». علاوه‌بر این بند «۲۳» مقرر می‌دارد: «کشورهای عضو تمهیداتی در نظر گیرند تا هر فرد که به‌دلیل عملیات پردازش غیرقانونی داده‌هایش یا هرگونه اقدام ناسازگار با رویه‌های ملی کشور متبوع خود ـ طبق مفاد این دستور راهنما ـ متضرر شده است، بتواند از مراقب داده‌ها خسارت دریافت کند».

بند «۲۴» این قانون کشورهای عضو را موظف کرده است برای اطمینان از اجرای این قانون تمهیدات مناسبی در نظر گیرند و جریمه‌هایی برای نقض مقررات مقرر در این قانون وضع کنند.

فصل چهارم اصول راهنما به انتقال داده‌های شخصی افراد به کشور ثالث اختصاص دارد. براساس این انتقال داده‌های شخصی فقط در صورتی امکان‌پذیر است که با رعایت مقررات این اصول راهنما انجام شده و کشور ثالث رویه مطمئنی برای حفاظت از داده‌ها در پیش گیرد. فصل پنجم کشورهای پذیرنده را ملزم می‌کند تا برای ترویج و تشویق

اجرای مناسب این قانون ضوابط رفتاری تهیه و تنظیم کنند و بر اجرای آن نظارت لازم داشته باشند.

از نکات مهم فصل ششم این قانون می‌توان الزام کشورها به انتخاب مقام ناظر به‌منظور نظارت بر اجرای این دستور راهنما اشاره کرد. براساس بند «۲۸» از فصل ششم این قانون: «هر کشور عضو، یک یا چند مقام دولتی را مسئول نظارت بر حسن اجرای این دستور راهنما خواهد کرد. این مقامات با استقلال کامل، وظایف محوله را به انجام می‌رسانند».

براساس موارد مطروحه در این بند هر مقام ناظر باید اختیاراتی چون دسترسی به داده‌ها، اختیارات کافی برای مداخله و اختیار پرداختن به دعاوی حقوقی برخوردار بوده و تصمیماتی که مقام ناظر اتخاذ می‌کند قابلیت اعتراض در دادگاه‌ها را داشته باشد. فصل هفتم این قانون کمیته‌هایی که در اتحادیه اروپا ملزم به پیگیری اجرای این قانون هستند و وظایف آنها را تعیین می‌کند.

همان‌طور که ذکر شد اصول راهنمای اتحادیه اروپا یک رژیم منظم حقوقی در حفاظت از داده‌هاست که در همه کشورهای عضو این اتحادیه قابل اجراست و می‌تواند ازسوی کشورها در سایر مناطق جهان نیز مورد استفاده قرار گیرد.

۴-۲-۲ رویکردهای آمریکایی و اروپایی نسبت به حریم خصوصی

قوانین حریم خصوصی در آمریکا ریشه در دوران استعماری و «احکام مساعدت»[1] دارد. این احکام به مقامات سلطنتی بریتانیا اختیارات گسترده‌ای می‌داد تا با تفتیش خانه‌های شهروندان، افرادی که قوانین گمرکی انگلستان را نقض کرده بودند، پیدا کنند. این رفتار به‌سرعت مخالفت عمومی را برانگیخت و مخالفان به ابراز تردید درباره قانونی بودن آن احکام پرداختند. آن احکام یکی از عواملی بود که موجب بدبینی آمریکایی‌ها نسبت به قوانین انگلیسی‌ها در مستعمرات ایشان شد. عامل دیگری که در شکل‌گیری حریم خصوصی در ایالات متحده نقش داشت ماده قانونی «حق حریم خصوصی»[2] بود که

1. Writes of Assistance
2. The Right to Privacy

در سال ۱۸۹۰ تصویب شد. در ماده قانونی مذکور اظهار شده بود که برای همه افراد «حق به حال خود واگذاشته شدن» محفوظ است. چنین رویکردی در قرن بیستم در مقررات حریم خصوصی تجلی پیدا کرده است.

بنابراین قوانین حفاظت از حریم خصوصی حداقل دو وجه بارز داشت: یکی ضدانگلیسی بود چرا که وضع قوانین انگلیسی در دوران استعمار از تجربه خوبی برخوردار نبود و دوم اینکه دغدغه ممانعت از دخالت‌های غیرموجه حکومت در حوزه خصوصی شهروندان داشت.

قوانین آمریکایی که در چارچوب فوق تنظیم شده است تفاوت‌های مهم زیر را با رویه اروپایی دارد:

ـ هیچ‌گونه قانون جامعی (که هر دو بخش خصوصی و عمومی را پوشش دهد) درزمینه حفاظت از داده‌ها وجود ندارد.

ـ قوانین بخش خصوصی فقط برای صنایع خاصی وضع شده‌اند.

ـ حریم خصوصی در سطح فدرال و ایالتی مورد نظارت قرار می‌گیرد.

ـ نظارت بر حفاظت از داده‌ها، به‌جای آنکه کلی باشد، بخش به بخش و گسسته است.

ـ داده‌های خصوصی در درجه اول جزء دارایی‌های مراقب داده‌ها محسوب می‌شود.

ـ تأکید اصلی بر خودتنظیمی است.

اما در اروپا بیشتر بر حقوق بشر تأکید می‌شود. قوانین اساسی آن از حق حریم خصوصی حمایت کرده و این موضع‌گیری به سابقه تاریخی آن کشورها و نظام‌های ظالمانه دیوان‌سالاری آن منطقه مربوط است.

پس از جنگ جهانی دوم، نگرشی منفی نسبت به پایگاه‌های داده‌ای متمرکز وجود داشت، به‌خصوص اگر آن پایگاه‌ها در دست حکومت‌ها بود. با رواج رایانه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ تردیدهایی در مورد چگونگی صیانت از حقوق اساسی افراد در حوزه حریم خصوصی پدید آمد.

آلمان خود را در دهه ۱۹۷۰ پیشگام در قانونگذاری حفاظت از داده‌ها می‌دانست. قانون جامع حفاظت از داده‌ها را ایالت هسه اولین بار در جهان وضع کرد و پس از آن کشورهای سوئد و فرانسه دست به‌کار شدند.

مهم‌ترین تفاوت‌های قانونگذاری اروپایی با رویه آمریکایی از این قرار است:

ـ وجود قوانین جامع برای حفاظت از داده‌ها،

ـ قانونگذاری برای شرکت‌های خصوصی دربرگیرنده کلیه شرکت‌های خصوصی است،

ـ در برخی کشورها قانونگذاری چندلایه وجود دارد،

ـ اختیارات حفاظت از داده‌ها کلی و فراگیر است،

ـ برای جمع‌آوری داده‌ها رضایت حامل داده‌ها جلب می‌شود (او مالک داده‌های خود است)،

ـ کمتر بر روش خودتنظیمی تأکید می‌شود.

در اروپا بر حقوق بشر بسیار تأکید شده و کمتر به خودتنظیمی صنعت داده‌ها اعتماد می‌شود. همچنین ادعا می‌شود که هر فرد قادر نیست درصورت فقدان حمایت‌های تشکیلاتی مقامات مسئول حفاظت از داده‌ها، در دادگاه‌ها توفیقی در احقاق حقوق خود به‌دست آورد. این کشورها برای اشخاص، حقوق مالکیت بیشتری قائل بوده و برخی کشورهای اروپایی (نظیر آلمان) صراحتاً حامل داده‌ها را مالک قانونی داده‌ها می‌دانند. امروزه با توجه به آنکه اروپایی‌ها روزبه‌روز به یکسان کردن قوانین این حوزه در میان کشورهای عضو می‌پردازند، روند همگرایی مقررات حفاظت از داده‌ها در آن کشورها رو به رشد است. البته مقررات ممکن است در هر کشور نسبت به دیگری دست‌وپاگیرتر باشد و این دردسرها به‌خصوص به تغییرات مداوم قانونگذاری ملی مربوط می‌شود.

۵-۲-۲ درس‌هایی برای قانونگذاری، گزارش‌دهی اعتباری و حفاظت از حریم خصوصی

گزارش‌دهی اعتباری می‌تواند نقش بالقوه عظیمی در جهانی شدن ایفا کند، زیرا مبادله بین‌المللی پرونده‌های اعتباری می‌تواند معامله با شخصی کاملاً ناشناس را در آن سوی دنیا میسر سازد. برخی نظام‌های اعتبارسازی (از قبیل حراج اینترنتی) از قبل وجود داشته، اما اطلاعات آنها از منابع غیرمتمرکز از قبیل خود کاربران به‌دست می‌آید و پالایش نشده است. فناوری‌های اطلاعات موجب شده است که جمع‌آوری، ذخیره‌سازی و پردازش اطلاعات مالی میلیون‌ها قرض‌کننده ممکن شود. بااین‌حال چون مبادله لجام‌گسیخته اطلاعات کاملاً شخصی مصرف‌کنندگان می‌تواند رفاه آنان را به خطر

اندازد، فشارهایی برای نظارت کردن بر فعالیت‌های تبادل اطلاعات پدید آمده است. در ادامه به برخی درس‌های نظارت بر این فعالیت‌ها اشاره می‌شود:

ـ **استانداردهای بین‌المللی**: هیچ کشوری نباید در حوزه قانونگذاری اسرار مالی به ابداع و ابتکار شخصی دست بزند. تجربیات، راه و رسم‌ها و اصول راهنمای گران‌بهایی وجود دارند که می‌توانند کمک مؤثری در ارزیابی و تصمیم‌گیری درباره اجرای نظارت‌ها باشند. مثلاً اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، اصول راهنمای ملل متحد و معاهده شورای اروپایی در کنار دستور راهنمای حفاظت از داده‌های اروپایی موجود هستند.

البته گفتنی است نباید تجربیات مذکور را موبه‌مو در کشورهای در حال توسعه به اجرا درآورد، زیرا باعث می‌شود ویژگی‌های خاص هر کشور در نظر گرفته نشود. بااین‌حال مطالعه قوانین کشورهای صنعتی می‌تواند به کاهش فاصله کشورهای دیگر با آنها بیانجامد.

گزارش‌دهی اعتباری، نه یک صنعت بلکه یک شبکه است: هرچند لغت «صنعت» برای بیان محتوای اختصاری آن به‌کار می‌رود، اما گزارش‌دهی اعتباری در اصل یک «فعالیت شبکه‌ای» است. در این شبکه، مصرف‌کنندگان اطلاعات اعتباری، مصرف‌کنندگان، استفاده‌کنندگان از گزارش‌های اعتباری (که نباید درعین‌حال همان تهیه‌کنندگان اطلاعات نیز باشند) و ادارات اعتباری وجود دارند. اگر مقررات مناسب برای این فعالیت‌ها به‌کار برده شود، آن مقررات باید همه فعالان و نه فقط ادارات اعتباری را ـ به شکل «حلقه‌های اطلاعاتی» ـ پوشش دهد. حداقل نظارت آن است که گیرندگان [گزارش‌ها] موظف شوند اطلاعات را به شکل موثق گزارش داده، تهیه‌کنندگان اطلاعات مکلف شوند که اطلاعات دقیق، روزآمد و کاملی فراهم کنند و ادارات اعتباری نیز موظف به وضع قواعد مناسبی برای اعتبارسنجی اطلاعات (و نه تحقیق و تفحص درباره آنها) باشند. باید محدودیت «هدف از کاربری» برای استفاده‌کنندگان از اطلاعات وضع شده و حداقل از ایشان خواسته شود که طبق مفاد قراردادها مشخص کنند برای چه اهدافی از گزارش‌های اعتباری استفاده می‌کنند. باز هم باید تذکر داد که هر نظام گزارش‌دهی اعتباری باید خود را با قواعد حفاظت از اطلاعات مشتری سازگار کند.

ـ **مطلع کردن مصرف‌کننده**: مشتریان تقریباً همیشه فقط با اعتباردهنده (یعنی گیرنده اطلاعات و نه با ادارات اعتباری) سروکار دارند. در این مرحله اعتباردهنده باید مصرف‌کننده را از صدور گزارش مطلع سازد. این اطلاع‌رسانی باید همراه با نوعی جلب رضایت از مصرف‌کننده باشد و در آن ذکر شود که چه نوع اطلاعاتی برای چه گروه‌هایی ارسال شده و آن گروه‌ها چه استفاده‌ای از آن اطلاعات به‌عمل می‌آورند. همچنین آن اطلاع‌رسانی باید شامل توضیحاتی درباره حقوق مصرف‌کننده از قبیل حق دسترسی و تصحیح اطلاعات و چگونگی تماس با مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری باشد. اگر مصرف‌کننده از فرصت اعلام رضایت برخوردار نباشد، چگونه می‌توان ادعا کرد که وی از فعالیت‌های تشریک اطلاعات مطلع شده است؟ بسیاری از حقوق مصرف‌کننده باهم ارتباط متقابل دارند و یکی از آنها پیش‌شرط رعایت دیگری است، مثلاً اطلاع پیدا کردن از تشریک اطلاعات، برای دسترسی به اطلاعات و روزآمدسازی یا تصحیح آنها لازم است.

ـ **همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها**: یکی از علائم بارز کمبود معلومات درباره گزارش‌دهی اعتباری، قرار دادن کل مسئولیت‌ها بر دوش ادارات اعتباری است. باید تأکید کرد که گزارش‌دهی اعتباری یک «شبکه» است و اداره اعتباری تنها به‌منزله یکی از اجزای چرخه اطلاعات محسوب می‌شود که انگیزه ناچیزی برای «نظارت کردن» بر کار اعتباردهندگان دارد. با توجه به اینکه اعتباردهندگان همان مشتریان ادارات اعتباری هستند، چگونه ممکن است که ادارات اعتباری بتوانند اعتباردهندگان را وادار به ارائه اطلاعات کاملاً دقیق کرده و خطر از دست دادن مشتری خود را قبول کنند؟ سیاستگذاران وظیفه دارند مسئولیت‌ها و تکالیف گروه‌های مختلف را تعیین کنند: مسئولیت‌های مصرف‌کننده، اعتباردهنده و ادارات اعتباری که همگی از مشارکت‌کنندگان در این شبکه هستند.

ـ **گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب**: برخی قانونگذاران سعی می‌کنند تکالیفی تعیین کنند که موجب کاهش خطاها در نظام گزارش‌دهی اعتباری به میزان کمتر از یک درصد شود. ایشان قصد دارند جرائم کیفری برای گزارش اطلاعات غلط وضع کنند. اگر چنین مجازات‌هایی در کار باشد، چه‌کسی خطر خواهد کرد تا به‌دلیل گزارش‌دهی اعتباری به زندان برود؟ حتی خود این قانونگذاران جرئت نخواهند کرد با

چنین قواعدی وارد حوزه گزارش‌دهی اعتباری شوند. گزارش اطلاعات غیردقیق نباید یک جرم کیفری باشد و در قوانین حفاظت از داده‌های کشورهای پیشرفته چنین چیزی دیده نمی‌شود. بااین‌حال لازم است جریمه‌های اجرایی برای اطلاعات مکرر غیردقیق تعمدی وضع شود. این جریمه‌ها باید به‌قدری باشد که اوضاع را تغییر دهد. البته شاید مجازات حبس برای برخی تخلفات لازم باشد.

ـ **برطرف کردن مشکل تغییر هدف**:[1] بسیار محتمل است که در این بازار تمرکز شکل بگیرد. شرکت‌های رقیب سعی می‌کنند اطلاعات را از تعداد بیشتری از منابع به‌دست آورند تا تعداد بیشتری از قرض‌کنندگان را تحت پوشش قرار دهند. آنها به ویرایش و دسته‌بندی اطلاعات پرداخته و انگیزه فروش آن به تعداد هرچه بیشتری از مشتریان را خواهند داشت. طبیعی است که این وضعیت تبعات جدی برای حریم خصوصی افراد دارد. برای مدیریت این تبعات باید اهداف کاربرد اطلاعات با اهدافی که مصرف‌کننده در ابتدا برای آنها «رضایت داده است» مربوط باشد. اطلاعات اعتباری نباید برای ارزشیابی استخدامی یا هر هدف دیگری به‌کار رود که با امور اعتباری نامربوط است و مصرف‌کننده از آن اطلاع ندارد. اهداف نامربوط معمولاً آنهایی است که مصرف‌کننده در ابتدا در مورد آن اهداف رضایت خود را اعلام نکرده است. طبق تجربه کشورهایی که در گذشته چنین کردند مانند ایالات متحده، کره جنوبی و چین منحرف شدن به سمت این اهداف می‌تواند به «از کار افتادن» بازار نیروی کار منجر شود. همچنین امکان دارد چنین اوضاعی برای مصرف‌کنندگان باعث یک دور باطل شود که آنان را از یافتن کار و در نتیجه از پرداخت اقساط وام‌هایی که دریافت کرده‌اند، ناتوان سازد.

ـ **پایش و نظارت**: گزارش‌دهی اعتباری برای مدت‌های طولانی در «سایه ابهام» عمل کرده است. مصرف‌کنندگان چیزی در مورد ادارات اعتباری نمی‌دانستند و تنها ارتباط مستقیم، بین ادارات اعتباری و اعتباردهندگان برقرار بوده است. بااینکه در دهه ۱۹۹۰ اوضاع تا حد زیادی تغییر کرد، اما ادارات اعتباری فقط پس از به بار آمدن افتضاحات جدی مورد توجه قرار گرفتند. فعالیت‌های تشریک اطلاعات از نقشی حیاتی برای

---

1. Purpose Creep

بازارهای اعتباری برخوردار است و شاید آثار ناخوشایندی برای مصرف‌کنندگان داشته باشد. بنابراین قانونگذاران باید مطمئن شوند که بر ادارات اعتباری نظارت مناسبی اعمال می‌کنند. چنین نظارتی می‌تواند به‌صورت پیشگیرانه یا واکنشی محقق شود. اقدامات پیشگیرانه نیاز به شکایت مصرف‌کننده یا هرگونه شواهد دیگر از تخلفات حریم خصوصی ندارد، درحالی‌که اقدامات واکنشی دقیقاً به این موارد نیاز دارد. معیارهای پیشگیرانه عبارت‌اند از: گزارش‌های سالیانه، حسابرسی‌ها، بحث و بررسی و سایر موارد. معیارهای واکنشی کلیه اقداماتی را دربرمی‌گیرد که با هدفگیری شرکت‌های ظاهراً خطاکار انجام می‌شود. بسیاری از مقامات اروپایی از رویکرد واکنشی استفاده می‌کنند و دلیل آن هم نیاز به تعداد کارکنان کمتر است. ادارات اعتباری باید اطلاعات کلی خود درباره بازار اعتباری و فعالیت‌هایی همچون رفع اختلاف را در اختیار مقامات قرار دهند.

ـ **رفع اختلاف**: نظام حل اختلاف، فقط در صورتی کارآمد است که گروه‌هایی که با اطلاعات سروکار دارند، بتوانند در فرایند حل اختلاف شرکت کنند. فقط درصورتی‌که خطر طرح اختلاف وجود داشته باشد، شرکت درگیر در این حوزه، اقدامات منطقی برای اطمینان از درستی جمع‌آوری پردازش و دقت در ارائه گزارش‌ها را انجام می‌دهد. گفتنی است که قرار دادن کل مسئولیت‌ها بر دوش اداره اعتباری هیچ فایده‌ای ندارد. همه گروه‌ها باید موظف به افشای اطلاعاتی باشند که از اشخاص جمع‌آوری کرده‌اند. چنین وضعیتی در اروپا برقرار است و همان‌طور که می‌توان در بخش‌های قانونگذاری ملاحظه کرد، در آمریکا نیز روزبه‌روز بیشتر شایع می‌شود. قانونگذاران باید دائماً کاربرد و تنظیم قواعد نمره‌دهی اعتباری را مورد نظارت قرار دهند. چنین کاری قبلاً باید طبق چارچوب دوم باسل[1] با نظارت‌های بانکی به انجام رسیده باشد.

ـ **همکاری با ذی‌نفعان**: وضع قوانین و سیاستگذاری در عرصه گزارش‌دهی اعتباری بحثی صرفاً نظری و روشن نیست و نمی‌توان در انزوا، بدون داشتن معلومات پایه و مشورت با ذی‌نفعان برای این موضوع مقررات تنظیم کرد. گزارش‌دهی اعتباری فعالیتی پیچیده است که گروه‌های مختلف با انگیزه‌ها و منافع مختلف را دربرمی‌گیرد. فردی که با این حوزه بیگانه است، به‌سختی می‌تواند آن را بشناسد. بنابراین همکاری با ذی‌نفعان از

1. Basel II Framework

بیشترین اهمیت برخوردار است، زیرا کمک می‌کند تا معلوم شود در عمل چه کارهایی را باید و نباید انجام داد. هیچ‌گونه «راه‌حل سهل و ساده‌ای» در گزارش‌دهی اعتباری وجود ندارد و گروه‌های متعددی باید به تغییر قواعد گزارش‌دهی، توافقات انتقال داده‌ها و اقدامات عملی رضایت دهند.

ـ **به‌کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت**: مقامات ناظر بانکی علاقه دارند از اطلاعات اعتباری ذخیره شده در پایگاه‌های داده ادارات اعتباری برای اهداف تحلیلی خود استفاده کنند. بااین‌حال اگر حقوق مالکیت اطلاعات به‌طور کامل به اداره اعتباری داده شده باشد، چنین چیزی ممکن نخواهد بود و اگر ادارات اعتباری از خود حسن‌نیت نشان ندهند امکان کسب اطلاعات وجود نخواهد داشت. بنابراین بهتر است موازنه‌ای بین نظارت قانونی و اتکا به رفتار شایسته شرکت‌ها برقرار کرده، قانون وضع کرد. چنین موازنه‌ای می‌تواند مثلاً با اجازه دادن به ناظران قانونی برای استفاده از ادارات اعتباری در جهت تأمین منافع عمومی به انجام برسد.

اطلاعات مؤسسات عمومی به روش‌های مختلف به‌کار می‌رود. این روش‌های تحلیل می‌تواند به‌طور بالقوه برای داده‌های ادارات اعتباری و به‌منظور تعیین مقدار کل بدهی مشتریان، شناسایی بانک‌هایی که به شکل نظام‌یافته به واگذاری وام‌های پُرخطر می‌پردازند، برای شناسایی روندهای قرض‌دهی و توزیع مخاطره و ارزیابی وضعیت بازار به‌کار رود.

ـ **جوامع خودکامه و استبدادی**: با توجه به گسترش روزافزون مبادلات فرامرزی داده‌ها این پرسش مطرح می‌شود که اگر حاکمان کشورهای دیگر مستبد و خودکامه باشند و احتمال آنکه از اطلاعات سوءاستفاده کنند وجود داشته باشد، آنگاه چگونه باید عمل کرد. آیا راه‌حلی برای چگونگی تعامل با کشورهایی با حاکمان خودکامه وجود دارد؟ آیا کسی می‌تواند یک نظام گزارش‌دهی اعتباری با حجم داده‌های جمع‌آوری شده انبوه درباره اشخاص را به کشوری مانند زیمبابوه پیشنهاد کند که تحت حاکمیت رژیم خودکامه رابرت موگابه[1] است؟ تجربه کشورهای اروپایی در خلال جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد که داده‌ها ممکن است برای اهداف دیگری از قبیل بازجویی سیاسی از مردم به‌کار گرفته شود. بنابراین بسیار اهمیت دارد که برخی داده‌ها مانند ملیت،

1. Robert Mugabe

خاستگاه نژادی، عقاید سیاسی و مذهبی و ... ذخیره نشوند. مسلماً نظام‌های گزارش‌دهی اعتباری در بلندمدت موجب افزایش دسترسی به تأمین مالی و نیز بهبود توان اقتصادی مردم می‌شوند. بااین‌حال باید در پیاده‌سازی چنین روشی در یک نظام خودکامه تردید کرد. شاید لازم باشد در چنین کشورهایی، یک سازمان بین‌المللی ـ مانند سازمان ملل متحد ـ بر فعالیت‌های جمع‌آوری داده‌ها نظارت کند.

ـ تنظیم روابط مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و ادارات اعتباری خصوصی: فعالیت هم‌زمان مؤسسات عمومی و خصوصی ثبت اعتبار تا جایی که مکمل یکدیگر باشند سودمند است. بااین‌حال قانونگذاران باید بدانند که اگر می‌خواهند یک صنعت گزارش‌دهی اعتباری رقابتی به‌وجود آورند، حتماً باید بین شرکت‌های خصوصی و عمومی در حوزه گزارش‌دهی اعتباری، تقسیم کار کنند. قبلاً دراین‌باره بحث شد که در مواردی مؤسسات عمومی به «از میدان به در کردن» مؤسسات خصوصی اقدام کرده‌اند (نظیر فرانسه و بلژیک). بااینکه انحصار بخش عمومی مسلماً مزایایی ازلحاظ تمرکزگرایی دارد، ولی معایبی از قبیل فقدان رقابت و فشارهای نوآورانه نیز وجود دارد. قانونگذاران هر کشور باید به بررسی مزایا و معایب استقرار هر نوع مؤسسه پرداخته، سپس تعیین کنند که کدام روش را انتخاب می‌کنند. چین یکی از نمونه‌هایی است که ظاهراً مقامات تصمیم گرفته‌اند یک مؤسسه عمومی عظیم ثبت اعتبار را ـ برخلاف توصیه سازمان‌های بین‌المللی ـ مستقر کنند. گاهی ممکن است رویکردهای تمرکزگرا از منظر اقتصادی راه‌حل‌های بدی نباشند، اما کارآمدی آنها در عمل، موضوع دیگری است. سیاستگذاران باید به یاد داشته باشند که وقتی یک روند نهادی را در پیش می‌گیرند، تغییر دادن آن روند بسیار گران تمام می‌شود.

ـ استقرار حقوق مالکیت: یکی از دشوارترین حوزه‌ها در قانونگذاری، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات است. این کار می‌تواند در سطح فردی برای بانک‌ها یا برای مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری انجام شود. در گذشته اکثر کشورهای در حال توسعه، حقوق مالکیت اطلاعات را برای اشخاص در نظر می‌گرفتند. اهم تفکیک حقوق مالکیت، راه‌حلی است که ازلحاظ اقتصادی بر سایر راه‌حل‌ها برتری دارد. در مورد اطلاعات ناخوشایند نیازی به جلب رضایت [حامل داده‌ها] نیست و اطلاعات خوشایند هم بستگی

به صلاحدید دارد. به‌کارگیری اطلاعات خوشایند باعث افزایش دقت مدل‌های نمره‌دهی می‌شود. همچنین ادارات اعتباری و بانک‌ها را به انجام دادن سایر انواع نمره‌دهی برای مقاصد مختلف بازاریابی قادر می‌کند. انتخاب صحیح درباره نحوه استقرار حقوق مالکیت فرایندی سیاسی است و به ترجیحات حریم خصوصی در هر کشور بستگی دارد.

ـ نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز: اگر کشوری تصمیم گرفته رقابت در گزارش‌دهی اعتباری مصرف‌کننده را مجاز بداند، قانونگذاران آن کشور باید بدانند که چند شرکت به جمع‌آوری اطلاعات مصرف‌کننده می‌پردازند. مصرف‌کننده درصورت بروز خطا، اختلاف‌نظر یا سرقت هویت، باید برای تصحیح اطلاعات به تک‌تک مؤسسات گزارش‌دهی مراجعه کند. چنین دردسری به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه و برای مردم فقیر که وقت و پول کافی برای سر زدن به همه شرکت‌های فعال در بازار را ندارند، کاری طاقت‌فرساست (مثلاً آفریقای جنوبی چند مؤسسه گزارش‌دهی اعتباری دارد و مردم آن بسیار فقیرند). سیاستگذاران باید این مسئله را در نظر داشته باشند که آیا برقراری این‌گونه نظام‌های اطلاع‌رسانی در کشور آنها امکان‌پذیر است یا خیر و آیا آنها قادرند یک مقام مسئول رسیدگی به شکایات داشته باشند که به تقاضاهای مصرف‌کنندگان رسیدگی کند یا نه؟ این نظام‌ها می‌توانند به‌مثابه «چرخه‌های متمرکزی» عمل کنند که امکان مراجعه مصرف‌کنندگان فراهم شود. در چنین مجموعه‌ای ادارات اعتباری می‌توانند درباره خطاهای اصلاح شده یا سرقت هویت به یکدیگر اطلاع دهند و باعث کاهش هزینه‌های تحمیل شده به مصرف‌کنندگان و ادارات اعتباری شوند.

توصیه‌های دیگری نیز برای قانونگذاران وجود دارد. مشکلات تنظیم مقررات زیاد است و قانونگذاری برای گزارش‌دهی اعتباری هم از این قاعده مستثنا نیست. بااین‌حال می‌توان تأکید کرد که حتی در ایالات متحده ـ کشوری که درمجموع استانداردهای ساده‌تری برای حفاظت از داده‌ها دارد ـ مقررات بیشتر و بیشتری در حوزه گزارش‌دهی اعتباری وضع شد تا حفاظت از حقوق مصرف‌کننده تقویت شود. در نهایت موضوع برقراری توازن بین حقوق مصرف‌کننده و ضرورت‌های تجاری در افشای اطلاعات اعتباری مطرح می‌شود. برقراری موازنه صحیح در نهایت برعهده قانونگذاران، مسئولان نظارت و سیاستگذاران است.

۳-۲ قانونگذاری برای شرکت‌های سنجش اعتبار

قانونگذاری نظام سنجش اعتبار سه هدف عمده را دنبال می‌کند: نخست ایجاد اطمینان برای استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، دوم حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و سوم الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار برای نیل به این اهداف در مقیاس جهانی اقدام به ارائه اصول راهنمایی کرده است که باید به‌عنوان اصول اساسی در عملکرد این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. در این اصول راهنما ضمن تعریف اصول راهبردی سنجش اعتبار و توضیح در مورد آن، به کشورهای مختلف توصیه شده است در وضع قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های سنجش اعتبار، این اصول را سرلوحه کار خود قرار دهند.

براساس اصول راهنما، در قانونگذاری برای تنظیم روابط در نظام سنجش اعتبار باید به مواردی چون حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد. این نظارت باید به‌گونه‌ای باشد که شرکت‌ها را در موضعی قرار دهد که نتوانند از مسئولیت‌های قانونی شانه خالی کنند. باید به این نکته توجه داشت که در نظر نگرفتن هریک از این موارد می‌تواند دستیابی به اهداف این صنعت را که رتبه‌بندی دقیق و صحیح است با مشکل مواجه کند.

به‌منظور دستیابی به اهدافی که برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار تعریف شده است، استراتژی‌های گوناگونی وجود دارد که تفاوت عمده آنها سطح نظارتی است که قانونگذار بر عملکرد این شرکت‌ها در نظر می‌گیرد. سطح نظارتی که بر عملکرد این شرکت‌ها اعمال می‌شود به سه سطح ضعیف، متوسط و قوی تقسیم می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت در سطح نظارتی ضعیف، هیچ نهاد دولتی اختیاری برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار ندارد یا این اختیار بسیار محدود است. کشورهایی که این راهبرد را پذیرفته‌اند قانونی جداگانه برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار وضع نمی‌کنند.

بنابراین در این کشورها، قوانین عام مربوط به حمایت از حریم خصوصی افراد و شفافیت اطلاعات و همچنین قوانین تجارت بر عملکرد این شرکت‌ها حکمرانی می‌کنند.

در سطح نظارت متوسط، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند برای تنظیم عملکرد شرکت خود به وضع آیین‌نامه اجرایی اقدام کنند. در این مرحله برای وضع این آیین‌نامه‌ها و نحوه تهیه و اجرای آنها نظارت دولتی خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر، در این سطح از نظارت، قانونی سخت‌گیرانه برای تنظیم مقررات عملکرد این شرکت‌ها وجود ندارد و تنها اصول راهنما، شرکت‌ها را در مورد وضع آیین‌نامه‌هایی برای تنظیم عملکرد داخل شرکت راهنمایی می‌کند و البته نهاد نظارتی بر وضع آیین‌نامه‌ها و اجرای آنها نظارت خواهد کرد.

در سطح نظارت قوی، علاوه‌بر اینکه قانون اصول راهبردی عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را مشخص می‌کند، قوانینی وضع می‌شود که جزئیات دقیق عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را تعیین می‌کند و یک نهاد نظارتی قوی نیز تطابق عملکرد این شرکت‌ها را با مقررات وضع شده تطبیق می‌دهد.

در ادامه ابتدا تعریفی دقیق‌تر از این سطوح نظارتی ارائه می‌شود که استراتژی‌های مختلف را در مواجهه با شرکت‌های سنجش اعتبار تعیین می‌کند و سپس استراتژی اتحادیه اروپا در این خصوص تشریح می‌شود که نظارتی با سطح متعادل را برگزیده است و تأکید زیادی بر خودتنظیمی[1] شرکت‌های سنجش اعتبار دارد. در این اتحادیه از قوانین عام‌تری چون قانون رقابت نیز برای تنظیم فعالیت شرکت‌ها استفاده می‌شود. در قسمت بعد که به‌اختصار رویکرد ایالات متحده را با اروپا مقایسه می‌کند تشریح می‌شود که ایالات متحده قانون خاص‌تری برای تنظیم فعالیت‌های شرکت‌های سنجش اعتبار وضع کرده و کمیسیون اوراق بهادار مسئول نظارت بر آنهاست. همچنین سپس به بررسی الزاماتی می‌پردازد که در تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار باید رعایت شود، چه این الزامات از طریق قوانین خاص تعیین شود، چه از طریق قوانین عام. از جمله این الزامات می‌توان به مواردی چون حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد.

---

1. Self-regulating

۱-۳-۲ استراتژی‌های بدیل در تنظیم فعالیت شرکت‌ها

۱-۱-۳-۲ رویکرد نظارتی ضعیف بر صنعت سنجش اعتبار

رویکرد نظارت ضعیف در حوزه سنجش اعتبار، با نبود نهاد نظارتی در این صنعت شناخته می‌شود به‌طوری‌که نه تنها هیچ تدبیری برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های فعال در این صنعت اندیشیده نشده است، بلکه هیچ قانونی مبنی‌بر الزام شرکت‌ها به تنظیم قوانین عملکرد خودشان که از آن به خودتنظیمی یاد می‌شود هم وجود ندارد. درصورتی‌که این رویکرد درزمینه عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار اتخاذ شود، نظام حاکم بر بازار و قوانین عام حاکم بر آن چارچوب عملکرد این شرکت‌ها را تعیین خواهد کرد. در این وضعیت هیچ‌گونه مانع، دستور راهنما و قانونی پیش روی عملکرد رقابتی شرکت‌ها وجود ندارد، بازار به‌طور بالقوه می‌تواند سازوکاری را برای مدیریت تعارض منافع[1] و پیشرفت شرکت‌های سنجش اعتبار تعیین کند.

اگرچه سنجش اعتبار، صنعتی خاص است که نظام بازار می‌تواند بسیاری از مشکلات آن را حل کرده و خط‌مشی عملکرد آن را تعیین کند، اما بی‌توجهی به مشکلاتی که در ورود به بازار، شهرت شرکت‌ها و ... در این صنعت وجود دارد، می‌تواند باعث موانعی در راه ورود شرکت‌های جدید، مشهور شدن آنها و انحصارگرایی در این صنعت شود. البته در این صورت نظام بازار برای رفع موانع وارد عمل خواهد شد ولی با توجه به اینکه سنجش اعتبار از جهت ثباتی که برای بازارهای مالی ایجاد می‌کند از جمله کالاهای عمومی به‌حساب می‌آید، نبود نظارت و عدم الزام شرکت‌های فعال به شفافیت، موجب خواهد شد که نظام بازار در رفع این موانع ناموفق باشد. این ضعف بازار را می‌توان اساسی‌ترین دلیل برای اهمیت وجود نظارت در این صنعت برشمرد. بنابراین در نتیجه‌گیری کلی می‌توان گفت به‌دلیل ناتوانی نظام بازار در برطرف کردن مشکلاتی که در مورد عملکرد شرکت‌ها در صنعت سنجش اعتبار وجود دارد، رویکردی که بر عدم قانونگذاری در این صنعت و دادن اختیار به نظام بازار برای برطرف کردن این مشکلات وجود دارد رویکرد صحیحی نیست و نمی‌تواند نیازهای این صنعت را پاسخ‌گو باشد.

---

1. Conflict of Interest

۲-۱-۳-۲ رویکرد نظارتی قوی بر صنعت سنجش اعتبار

رویکرد نظارت قوی بر عملکرد صنعت سنجش اعتبار، مبتنی‌بر تعیین نهاد نظارتی رسمی برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار است. این نهاد نظارتی می‌تواند درصورت عمل نکردن شرکت‌ها به سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون، عدم ارائه اسناد مورد درخواست نهادهای نظارتی و ندادن اجازه به نهاد نظارتی برای انجام بازرسی‌های لازم، اقدامات قانونی به‌عمل آورد. اگرچه این رویکرد می‌تواند در شناسایی نواقص احتمالی در عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار مؤثر باشد و حتی در بسیاری از موارد از بروز مشکلات جلوگیری کند، اما در عمل این سطح از نظارت بسیار هزینه‌بر بوده و برای شرکت‌های سنجش اعتبار نیز ناخوشایند است. این رویکرد که بررسی دقیق و موشکافانه عملکرد شرکت‌ها را ایجاب می‌کند، باعث افزایش هزینه‌های ثابت، انحراف از توجه به مسائل اساسی و انحراف مسیر از اصل کمبود منابع و لزوم کاهش هزینه‌ها خواهد شد. افزایش این هزینه‌ها باعث ریسک بالای ورود شرکت‌های جدید به صنعت سنجش اعتبار می‌شود. در این صورت اگرچه موانعی که در رویکرد نظارتی ضعیف وجود داشت از بین رفته است، اما موانعی جدید در ورود شرکت‌ها ایجاد شده است که تمایل شرکت‌ها به حضور در این صنعت را کاهش می‌دهد.

قانونگذاری در مورد همه جزئیات عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار کاری ناممکن و بی‌فایده است. البته باید به این نکته توجه داشت که بین قانونگذاری در مورد جزئیات و ارائه خط‌مشی کلی و قانونگذاری در موارد اساسی در صنعت سنجش اعتبار تفاوت وجود دارد. علاوه‌بر این، وضع قانون سخت‌گیرانه درصورتی‌که به‌درستی توصیف نشود با مشکل ابهام و در نتیجه عدم اجرای صحیح مواجه خواهد شد. توصیف این قوانین هنگامی به‌صورت کامل و تمام انجام می‌گیرد که شرکت سنجش اعتبار از همه جزئیات قانون و روش اجرای آن اطلاع کامل داشته باشد. این امر باعث می‌شود که فرایند سنجش اعتبار در همه شرکت‌ها به‌طور یکسان و واحد انجام گیرد. درصورتی‌که اجرای این رویکرد سخت‌گیرانه ممکن باشد، شرکت‌های سنجش اعتبار فلسفه مشاوره‌ای بودن خود را از دست خواهند داد و یک برنامه رایانه‌ای که این مقررات سخت‌گیرانه برای آن تعریف شده است نیز می‌تواند نتایج عملکرد این شرکت‌ها را درزمینه سنجش اعتبار، به

تنهایی انجام دهد. بنابراین به‌نظر لازم نیست، قانونی وضع شود که همه جزئیات عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار در آن بیان شده باشد و یک نظارت هدفمند که بر نقاط اساسی عملکرد این شرکت‌ها تمرکز داشته باشد می‌تواند این انگیزه را ایجاد کند که شرکت‌ها احتیاط‌های لازم را در رعایت قواعد و قوانین به‌عمل آورند.

یکی دیگر از نکاتی که در مورد رویکرد سخت‌گیرانه وجود دارد این است که در شرکت‌های سنجش اعتبار این احساس به‌وجود خواهد آمد که نهاد نظارتی تمام فعالیت‌های این شرکت‌ها را تحت کنترل دارد و ازاین‌رو اقدامی برای تنظیم خودکار امور که امری هزینه‌بر است نمی‌کنند. این امر می‌تواند باعث کاهش کیفیت عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار شود.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت رویکرد سخت‌گیرانه در وضع قوانین حاکم بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار نه تنها باعث افزایش هزینه‌ها می‌شود، بلکه انگیزه افراد مرتبط با این بازار و شرکت‌های سنجش اعتبار را برای فعالیت در این بازار کاهش می‌دهد. در نتیجه این رویکرد نیز مناسب نیست و برای تنظیم عملکرد این صنعت نیاز به اتخاذ رویکردی متعادل وجود دارد که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

۳-۱-۳-۲ رویکرد نظارتی متعادل بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار

رویکرد نظارتی متعادل بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار به حالتی اطلاق می‌شود که این شرکت‌ها با یک قانون لازم‌الاجرا مواجه‌اند، که البته به‌موجب آن نهاد نظارتی خاصی وجود ندارد و خود شرکت‌ها به‌صورت خودتنظیمی نظارت پیش‌بینی شده در قانون انجام می‌دهند. این رویکرد انعطاف‌پذیر دارای قابلیت اجرای آسان و با تشویق به شفافیت باعث جامعیت عملکرد این شرکت‌ها می‌شود.

به‌منظور تشویق شرکت‌های سنجش اعتبار درزمینه شفاف‌سازی عملکردشان، سازوکاری که به‌وسیله آن استفاده‌کنندگان و خریداران محصولات شرکت‌های رتبه‌بندی بتوانند درجه واقع‌گرا بودن شرکت‌های سنجش اعتبار را تعیین کنند، می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. چنانچه فعالان بازار در مقیاسی از ۱ تا ۱۰ و بر این اساس که تا چه اندازه هر شرکت براساس اصول تعریف شده حرکت کرده است، درجه‌بندی شوند و

مجموع این نمره‌ها محاسبه و برای ملاحظه عموم منتشر شود، این امر می‌تواند اطمینان سرمایه‌گذارانی را که براساس رتبه‌بندی‌های اعلام شده تصمیم به سرمایه‌گذاری می‌گیرند افزایش دهد. برای مثال درصورتی‌که شرکت سنجش اعتبار الف درزمینه عملکرد رتبه‌بندی‌اش نمره پایینی بگیرد، این امر باعث می‌شود سرمایه‌گذارانی که برای سرمایه‌گذاری از خدمات شرکت‌های سنجش اعتبار استفاده می‌کنند، به رتبه‌بندی تهیه شده این شرکت اعتماد نکرده و مشاوران سرمایه‌گذاری نیز مشتریان خود را به استفاده از خدمات این شرکت ترغیب نکنند. بنابراین چنانچه سرمایه‌گذاری براساس رتبه‌بندی شرکت‌ها انجام شود، باید علاوه‌بر ریسک معمولی که در مورد آن سرمایه‌گذاری مورد توجه قرار می‌گیرد، ریسک دیگری نیز به‌علت احتمال اشتباه بودن اطلاعات این شرکت‌ها لحاظ شود. با اتخاذ این روش در ارزیابی عملکرد، شرکت‌های سنجش اعتبار در خطوط تعیین شده بازار و به‌منظور تأمین نیازهای بازار و جلب اعتماد فعالان بازار عمل خواهند کرد. از جمله منافع دیگر این رویکرد می‌توان به افزایش انگیزه شرکت‌های سنجش اعتبار، تشویق ورود به بازار و کاهش هزینه‌های این شرکت‌ها اشاره کرد.

۲-۳-۲ استراتژی اتحادیه اروپا در تنظیم فعالیت شرکت‌ها

در مورد تنظیم فعالیت بنگاه‌های سنجش اعتبار، اتحادیه اروپا رویکرد نظارتی با سطح متعادل را اتخاذ کرده است. این اتحادیه در دسامبر سال ۲۰۰۵ سیاستی با سطح نظارت متعادل را با دو نوع ابزار اجرا به تصویب رساند. اولین ابزار قانونی، الزام خودتنظیمی برای شرکت‌های سنجش اعتبار و دومین ابزار، قانونگذاری غیرمستقیم بود که هدف از تهیه آن مستقیماً تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار نبود ولی به‌طور غیرمستقیم فعالیت این شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌داد.

براساس الزام به خودتنظیمی، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف شدند آیین‌نامه‌های داخلی عملکرد شرکت‌های خود را براساس اصول اساسی سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار تنظیم کنند. اصول مذکور در راستای تحقق اهداف اصلی قانونگذاری برای گزارش‌دهی اعتباری تدوین شده است. اهداف مورد نظر عبارت است از: ۱. ایجاد اطمینان برای استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر

صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، ۲. حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و ۳. الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

اما قوانین دیگری که به‌طور غیرمستقیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را متأثر می‌کرد، قانون رقابت و سه قانون دیگر بود که در سال ۱۹۹۹ و در راستای برنامه قانونگذاری امور مالی،[1] به تصویب رسید.

هم‌اکنون در اتحادیه اروپا مقررات عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار متکی به قوانینی است که قانون خاص راجع به عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار به‌شمار نمی‌آیند و در فاصله بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ تصویب شده‌اند. بخشی از مواد این قوانین که با عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار مرتبط هستند به همراه شرح آنها در دسامبر ۲۰۰۵ کمیته ارتباطات اتحادیه اروپا منتشر کرده است، که خلاصه آن در زیر می‌آید:

نخست قانون رقابت اتحادیه اروپاست که به‌طور کامل ساختار صنعت[2] و عملیات رقابتی[3] را که ممکن است شرکت‌های سنجش اعتبار با آن مواجه باشند، پوشش می‌دهد. هیئت اجرایی اتحادیه اروپا به‌عنوان نهاد مسئول اجرای این قانون در بررسی‌های خود به این نتیجه رسید که «هیچ نشانه‌ای مبنی‌بر وجود قواعد عملیات خلاف قواعد رقابت در این صنعت وجود ندارد ... بنابراین نیازی به دخالت این هیئت در این صنعت مشاهده نمی‌شود». علاوه‌بر این، هیئت وجود تمرکز قدرت بالا در این صنعت را مایه نگرانی نمی‌داند و به این نتیجه رسیده است که «در این صنعت خاص، پراکندگی قدرت شرکت‌ها می‌تواند نتایج معکوس داشته باشد». (برای مثال شرکت‌های سنجش اعتبار ممکن است برای رتبه‌بندی متناسب با سلیقه مصرف‌کنندگان که به‌منظور جلب مشتری صورت می‌گیرد، تحت فشار قرار گیرند).

دوم تعارض احتمالی بین منافع تجارتی شرکت‌های سنجش اعتبار در فروش

---

1. Financial Services Action Plan (FSAP)
2. Industry Structure
3. Competition Practices

خدمات فرعی (نظیر توصیه‌های سرمایه‌گذاری) و وظایفی که به‌منظور ارائه اطلاعات صحیح برعهده آنها گذاشته شده است، با دستور راهنمایی که درخصوص بازار برای ابزارهای مالی[1] تنظیم کرده، مورد توجه قرار گرفته است. در توضیح باید گفت شرکت‌های سنجش اعتبار ممکن است به‌دلیل سودآوری بیشتر، قواعدی که آنها را ملزم به ارائه اطلاعات صحیح و دقیق به مشتریان می‌کند نادیده بگیرند، که برای جلوگیری از این سوءاستفاده نیاز به قانونگذاری است که در اروپا دستور راهنما درخصوص بازار برای ابزارهای مالی این مهم را برعهده گرفته است.

«عملیات رتبه‌بندی به‌طور عادی با ارائه توصیه‌های سرمایه‌گذاری (به‌عنوان خدمتی فرعی) به مشتریان همراه نیست، بنابراین دستور راهنما درخصوص بازار برای ابزارهای مالی همواره در فرایند سنجش اعتبار قابل اجرا نخواهد بود». در مواردی که شرکت‌های سنجش اعتبار علاوه‌بر عملیات رتبه‌بندی اعتباری خدمات فرعی ارائه می‌کنند، برای این خدمات به اخذ مجوز قانونی نیاز دارند. در این حالت دستور راهنما درخصوص بازار برای ابزارهای مالی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. با توجه به اینکه خدمات فرعی که شرکت‌های سنجش اعتبار ارائه می‌دهند از فرایند سنجش اعتبار متفاوت بوده و فرایندی مجزاست، اعطای مجوز برای ارائه این نوع خدمات، بر کیفیت و صحت اطلاعات ارائه شده از سنجش اعتبار تأثیری نخواهد داشت.

سوم تنظیم استفاده از رتبه‌بندی اعتباری به‌منظور برآورد الزامات سرمایه‌ای مورد نیاز، با دستور راهنمای الزامات سرمایه‌ای[2] انجام می‌شود. این قانون مقرر می‌دارد «رتبه‌بندی باید به‌طور کاملاً واقعی و مستقل تهیه شده باشد و متکی بر اصول زیر باشد: فرایند رتبه‌بندی باید به‌اندازه کافی شفاف باشد، باید در بازار و توسط استفاده‌کنندگان معتبر و قابل اعتماد باشد، نتایج رتبه‌بندی باید برای همه ذی‌نفعان به‌طور برابر قابل دسترسی باشد».

چهارم درزمینه تعارض منافع، ارائه اطلاعات عادلانه در مورد توصیه‌های سرمایه‌گذاری و دسترسی به اطلاعات داخل شرکت، دستور راهنمای سوءاستفاده از

1. The Markets In Financial Instruments Directive (MIFID)
2. The Capital Requirements Directive (CRD)

بازار[1] چارچوب قانونی برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را در این حوزه‌ها تـدارک دیده است. اگرچه رتبه‌بندی‌های اعتباری درظاهر حاوی توصیه‌ای بـه مصـرف‌کننـدگان نیست، اما درحقیقت به‌مثابه ابزاری نگریسته می‌شود که ارزش اعطـای اعتبـار را تعیـین می‌کند. با توجه به این نکته، شرکت‌های سنجش اعتبار باید به‌منظور اطمینان از عادلانه بودن رتبه‌بندی‌هایی که منتشر می‌کنند و جلوگیری از ارائه اطلاعات غلط و گمراه‌کننده که با دستکاری داده‌ها به‌دست آمده است، تدابیری بیندیشند. این شـرکت‌هـا همچنـین وظیفه دارند کسانی را که به شرکت سنجش اعتبار اجازه می‌دهنـد از اطلاعـات آنهـا در فرایند رتبه‌بندی استفاده نمایند و اسـتفاده‌کننـدگان از نتـایج رتبـه‌بنـدی را از تعـارض منافعی که ممکن است در فرایند سنجش اعتبار به‌وجود آید، مطلع کنند.

در کنار قوانین و مقررات عامی که در قوانین رقابت و بازارهای مالی اتحادیـه اروپـا وجود دارد و شرکت‌های سنجش اعتبـار موظـف بـه رعایـت آن هسـتند، اتحادیـه اروپـا شرکت‌های سنجش اعتبار را موظف کرده است در تهیه آیین‌نامه‌های داخلی شرکت کـه به‌منظور خودتنظیمی انجام می‌شود، اصول اساسی سازمان بین‌المللـی کمیسـیون اوراق بهادار را مدنظر قرار دهند. هیئت اجرایی اتحادیه اروپا، تطابق شرکت‌های سنجش اعتبار با اصول سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار را در قالب گزارش‌های سالیانه کمیتـه نظارت بر اوراق بهادار اتحادیه اروپا[2] مورد ارزیابی قرار می‌دهد که اولـین گـزارش از ایـن نوع در سال ۲۰۰۶ منتشر شد. گفتنی است به‌رغم تدابیری کـه در اتحادیـه اروپـا بـرای تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار با قوانین عام غیرمستقیم در نظر گرفتـه شـده است، تمایل به وضع قوانینی که به‌طور خاص عملکرد این شرکت‌ها را کنتـرل و تنظـیم کند، در حال افزایش است.

۳-۳-۲ مقایسه استراتژی ایالات متحده و اروپا در تنظیم فعالیت شرکت‌ها

در تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار بین اروپا و آمریکا تفاوت‌هـایی وجـود دارد. در اروپا قانون خاصی در مورد تنظیم قواعد تأسیس و پایان کار شرکت‌های سنجش اعتبـار

1. The Market Abuse Directive (MAD)
2. Committee of European Securities Regulators (CESR)

و همچنین تعیین موارد اساسی درزمینه عملکرد این شرکت‌ها وجود ندارد و همان‌طور که گفته شد قوانین عام شرکت‌ها و قانون رقابت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار حاکمیت دارد. در اروپا اگر قواعد رقابتی حاکم بر بازار باعث تمرکز قدرت در این صنعت شود، به‌علت نبود قانونی خاص برای جلوگیری از این امر، احتمال تمرکز قدرت در این صنعت دور از ذهن نیست. این امر ممکن است از جهاتی به سود سرمایه‌گذاران نیز باشد؛ زیرا تمرکز قدرت در صنعت از مسائلی مانند فشار بیش از حد فضای رقابتی بر شرکت‌های سنجش اعتبار و تلاش این شرکت‌ها برای حداقل کردن هزینه‌ها که در فضای رقابتی اتفاق می‌افتد و ممکن است در عملکرد این شرکت‌ها تأثیرگذار باشد، جلوگیری می‌کند.

در ایالات متحده قانون رتبه‌بندی اعتباری، عملیات شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری را تنظیم می‌کند. این قانون کمیسیون اوراق بهادار را مسئول شناسایی و نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار کرده است. در این قانون فرایند شناسایی شرکت‌های سنجش اعتبار و زمان پاسخ‌گویی کمیسیون اوراق بهادار به درخواست‌های شناسایی به روشنی بیان شده است. براساس این کمیسیون موظف است درصورت قبول درخواست شناسایی شرکت‌های سنجش اعتبار آن را حداکثر ظرف مدت نود روز از تاریخ درخواست به متقاضی اعلام کند. درصورت عدم پذیرش درخواست شرکت‌های سنجش اعتبار حداکثر ظرف مدت ۱۲۰ روز از تاریخ درخواست، دلایل عدم پذیرش را به متقاضی اعلام کند که این مدت درصورت اعتراض متقاضی تا نود روز دیگر قابل تمدید است. از مواردی که شرکت‌های سنجش اعتبار که متقاضی شناسایی کمیسیون اوراق بهادار هستند باید رعایت کنند می‌توان به فعالیت شرکت درزمینه سنجش اعتبار حداقل برای سه سال متوالی و ارائه حداقل ۱۰ تأییدیه از خریداران محصولات شرکت مبنی‌بر اعلام رضایت از کیفیت اطلاعات دریافت شده، اشاره کرد. هدف از اخذ این تأییدیه‌ها اطمینان از کیفیت اطلاعاتی است که شرکت‌های سنجش اعتبار عرضه می‌کنند.

۴-۳-۲ الزامات وضع قوانین شرکت‌ها

در اتحادیه اروپا قانون خاصی برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار وجود ندارد، اما نقاط اساسی که در عملکرد این شرکت‌ها وجود دارد مورد توجه سیاستگذاران قرار

گرفته است. بنابر نظر سیاستگذاران، قوانین موجود در اتحادیه اروپا می‌تواند این نقاط حساس را پوشش دهد و نیازی به وضع قانون خاصی وجود ندارد. در ادامه به الزاماتی اشاره می‌شود که قانونگذاران در تهیه قانون برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار باید به نظرهایی که در اتحادیه اروپا و همچنین قانون رتبه‌بندی اعتباری ایالات متحده وجود دارد توجه داشته باشند.

کمیته نظارت بر اوراق بهادار اتحادیه اروپا ضوابطی را در دو قالب عمومی و اختصاصی تعیین کرده است که باید در عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار رعایت شود. از جمله ضوابط عمومی که براساس نظر این کمیته، شرکت‌های سنجش اعتبار باید آن را رعایت کنند می‌توان به مواردی چون واقعی بودن[1] اطلاعات، استقلال،[2] ارزیابی مداوم،[3] شفافیت[4] و افشای[5] عملکرد شرکت اشاره کرد. از جمله موارد اختصاصی نیز می‌توان به اعتبار[6] شرکت، مقبولیت بازاری[7] و شفافیت و افشای اطلاعات فرایند رتبه‌بندی اشاره کرد. این اصول راهنما همچنین دستورالعملی را برای اینکه نهادهای نظارتی بتوانند تشخیص دهند که آیا شرکت‌های سنجش اعتبار این اصول را رعایت کرده‌اند یا نه، ارائه کرده است.

ازطرفی، قانون سنجش اعتبار فهرستی از اطلاعاتی بیان کرده است که باید شرکت‌های سنجش اعتبار افشا کنند. شرکت‌ها با ارائه این اطلاعات، از سوءاستفاده از اطلاعات غیرعمومی و تعارض احتمالی منافع جلوگیری و نهادهای نظارتی را از ساختار سازمانی این شرکت‌ها مطلع می‌کنند. علاوه‌بر موارد ذکر شده در این قانون لزوم ارائه اطلاعات در مورد اینکه آیا این شرکت‌ها دارای آیین‌نامه اجرایی هستند یا خیر، اسامی بیست نفر از بزرگ‌ترین همکاران شرکت و گواهی تأیید ۱۰ نفر از بزرگ‌ترین افرادی که در سه سال گذشته از اطلاعات این شرکت استفاده کرده‌اند، پیش‌بینی شده است. می‌توان گفت این قانون در مقایسه با اصول راهنمای اتحادیه اروپا بهتر می‌تواند قانونگذاران

---

1. Objectivity
2. Independence
3. Ongoing Review
4. Transparecy
5. Disclosure
6. Credibility
7. Market Acceptance

را در شناسایی موارد اساسی عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار که در امر قانونگذاری باید مورد توجه قرار گیرد، یاری دهد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت هر قانونی که برای تنظیم فعالیت‌های شرکت‌های سنجش اعتبار وضع می‌شود، باید حاوی موارد زیر باشد:

- افشاسازی،
- تعارض منافع،
- حفاظت از اطلاعات خام،
- ممنوعیت فعالیت‌های تجارتی خاص،
- پیش‌بینی بازرسی از شرکت.

در ادامه با بررسی قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های سنجش اعتبار در اروپا و ایالات متحده و رویکردی که این دو منطقه برای گنجاندن این الزامات در قوانین و مقررات خود داشته‌اند توضیح بیشتری داده می‌شود.

الف) الزام به افشاسازی

براساس دستورالعملی که کمیته اروپایی مقررات‌گذاری اوراق بهادار[1] در اتحادیه اروپا منتشر کرده است، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند به‌منظور تنظیم عملکرد خود آیین‌نامه‌ای تهیه کرده و برای اطلاع عموم آن را منتشر کنند. براساس این شرکت‌ها موظف‌اند با استفاده از روشی که مؤسسات بیرونی ارزیابی اعتبار[2] ارائه کرده است، فرمول مورد استفاده در فرایند سنجش اعتبار را برای اطلاع عموم منتشر کنند تا استفاده‌کنندگان احتمالی از خدمات این شرکت‌ها با اطلاع از روش‌های مورد استفاده در فرایند سنجش اعتبار بتوانند عملکرد شرکت را به‌طور دقیق ارزیابی کنند. علاوه‌بر این شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند هر نوع تغییری در روش‌های سنجش اعتبار را به استفاده‌کنندگان از خدمات سنجش اعتبار گزارش دهند. این اطلاع‌رسانی می‌تواند از طریق معرفی روش‌های سنجش اعتبار در سامانه الکترونیکی شرکت یا به‌صورت انتشار در قالب نشریات رایگان در دسترس عموم قرار گیرد.

---

1. Committee of European Securities Regulaters (CESR)
2. External Credit Assessment Institutions (ECAI)

براساس قانون رتبه‌بندی اعتباری و قانون کمیسیون اوراق بهادار شرکت‌های رتبه‌بندی موظف‌اند اسنادی را که این کمیسیون تعیین می‌کند و در فرایند سنجش اعتبار از آن استفاده کرده‌اند در اختیار کمیسیون اوراق بهادار قرار دهند تا چنانچه متقاضیان استفاده از خدمات این شرکت‌ها بخواهند به این اسناد دسترسی داشته باشند این اطلاعات در اختیار آنها قرار گیرد. از مهم‌ترین اسناد می‌توان به مواردی چون آمار و ارقام مورد استفاده در فرایند سنجش اعتبار، ذکر مراحل و روش‌هایی که در فرایند سنجش اعتبار از آنها استفاده شده است، سیاست‌ها و روش‌هایی که به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از اطلاعات خام اتخاذ شده است، ساختار سازمانی شرکت، تعارض منافعی که در اجرای فرایند سنجش اعتبار رخ داده است، اطلاعات مربوط به تعداد تحلیلگران شرکت و خصوصیات آنها و نحوه ارزیابی تحلیل‌های انجام شده، اشاره کرد.

ب) مدیریت تعارض منافع

در اروپا قانونگذاری برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار با عنوان «برنامه عملیاتی خدمات مالی» صورت پذیرفته است. قوانین در حوزه تعارض منافع، حاوی دستورالعمل‌هایی برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از قواعد حاکم بر نظام بازار، چارچوب قانونی را برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار و جلوگیری از تعارض منافع تعریف کرده‌اند. به همین منظور برای جلوگیری از معامله با خود مدیران و دستکاری در بازار، دستورالعمل شماره 2003/125/EC لزوم شفاف‌سازی در موارد تعارض منافع را پیش‌بینی می‌کند و شرکت‌های سنجش اعتبار را موظف می‌سازد هرگونه منافع عمده و تعارض منافع گسترده را که ابزارهای مالی یا مواردی را که با فرایند رتبه‌بندی مرتبط است افشا کنند. علاوه‌بر این، چنانچه شرکت‌های سنجش اعتبار از اطلاعات اشتباه استفاده کنند، نتایج فرایند اعتبارسنجی گمراه‌کننده خواهد بود، لذا برای جلوگیری از این مسئله در دستورالعمل 2003/6/EC موارد لازم برای افشاسازی اطلاعات استفاده شده در فرایند سنجش اعتبار پیش‌بینی شده است. بنابراین با توجه به این قوانین و دستورالعمل‌ها، شرکت‌های سنجش اعتبار برای رسیدن به اهداف خود که سنجش اعتبار صحیح و دقیق است و اعتماد سرمایه‌گذار را نیز به همراه دارد، باید

پروسه‌ها و سیاست‌های عملکردی خود را در قالب قواعد و قوانین مشخص، تنظیم کنند.

ج) حفاظت از اطلاعات خام که شرکت‌های سنجش اعتبار از افراد مرتبط دریافت می‌کنند

دستورالعمل جلوگیری از سوءاستفاده از قواعد بازار در اروپا، علاوه‌بر پیش‌بینی مواردی که شرکت‌های سنجش اعتبار باید اطلاعات درون‌شرکتی را افشا کنند، دسترسی به اطلاعات درون‌شرکتی را برای افراد مختلف قانونمند کرده است. براساس این قانون دسترسی افراد به اطلاعات داخل شرکت که به‌منظور استفاده در فرایند سنجش اعتبار جمع‌آوری شده، ممنوع شده است. اطلاعات داخل شرکت باید به‌صورت عمومی منتشر نشده باشد و به نوعی با فرایند سنجش اعتبار مرتبط باشد، به‌نحوی‌که چنانچه این اطلاعات در گستره عمومی منتشر شود، بر ارزش نتایج اعتبارسنجی یا ابزارهایی که در این امر مورد استفاده قرار می‌گیرد، تأثیرگذار است. به‌موجب قوانین، دارنده اطلاعات باید در حداقل زمان ممکن نسبت به افشاسازی عمومی اطلاعاتی که در اختیار دارد اقدام کند. در نتیجه، مواردی که فردی به‌طور قانونی بتواند اطلاعاتی را که هنوز افشا نشده است در اختیار داشته باشد محدود است. چنانچه متقاضی سنجش اعتبار تصمیم بگیرد تا به شرکت سنجش اعتبار اجازه دسترسی به اطلاعات در اختیار خود را بدهد، این شرکت به‌موجب ماده (۳۶) دستورالعمل 2003/6/EC موظف است از اطلاعات به‌صورت محرمانه محافظت کند. با توجه به این قوانین و دستورالعمل‌ها روشن می‌شود که شرکت‌های سنجش اعتبار برای نیل به اهداف خود که ارائه نتایج دقیق و مستقل است باید از سیاست‌ها و پروسه‌های دقیقی در عملکرد خود استفاده کنند چراکه این امر اطمینان متقاضیان را به همراه خواهد داشت.

د) وضع ممنوعیت‌ها در فرایند رتبه‌بندی

در آخرین مقرراتی که کمیسیون اوراق بهادار وضع کرده است هرگونه قانون یا دستورالعملی را که سازمان‌های آماری و ملی رتبه‌بندی[1] درزمینه انتشار رتبه‌بندی‌های اعتباری که ازنظر کمیسیون اوراق بهادار ناعادلانه، از روی اکراه، دارای الفاظ نامربوط و

1. Nationaly Recognized Statistical Rating Organizations (NRSRO)

برخلاف رتبه‌بندی صریح، شفاف و منصفانه باشد، ممنوع اعلام کرده است. از جمله مواردی که می‌تواند به‌طور ناروا در رتبه‌بندی تأثیرگذار باشد عبارت‌اند از: درخواست هزینه از استفاده‌کنندگان رتبه‌بندی اعتباری برای اطلاع از نتایجی که مورد تقاضای ایشان نبوده است، مجبور کردن استفاده‌کنندگان از نتایج رتبه‌بندی به خرید کالاها و خدمات دیگر مؤسسه سنجش اعتبار، کاهش ارزش‌گذاری دارایی‌های تجمیع شده[1] یا خودداری از ارزش‌گذاری اوراقی که متکی به دارایی‌های دیگر[2] هستند و مرتبط کردن رتبه‌بندی به هزینه‌ای که ازطرف استفاده‌کننده پرداخت می‌شود.

هـ) پیش‌بینی بازرسی از شرکت

نظام قانونگذاری کنونی حاکم بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار در اروپا دارای نقاط ضعف فراوانی است که هیچ نهاد قانونی واقعی را برای بازرسی از این شرکت‌ها تعیین نکرده است، اما برخلاف کشورهای اروپایی، از زمان اجرایی شدن مقررات نهایی کمیسیون اوراق بهادار در ایالات متحده، نظام قانونگذاری شرکت‌های سنجش اعتبار در این کشور به‌عنوان قوی‌ترین نظام قانونگذاری نظارت بر عملکرد شرکت‌ها به‌حساب می‌آید. براساس این، قانون، نهادی به‌عنوان ناظر برای نظارت دقیق بر عملکرد این شرکت‌ها در نظر گرفته شده است. همچنین براساس قانون شرکت‌ها موظف‌اند تمامی اسنادی را که ممکن است به‌منظور بازرسی مورد استفاده قرار گیرد از جمله اسناد مالی شرکت را نگهداری نمایند تا در هنگام درخواست به نهاد مربوطه ارائه کنند.

۴-۲ جمع‌بندی

در این فصل سه موضوع اساسی مورد بررسی قرار گرفت: ۱. زمینه‌های قانونگذاری در نظام گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار، ۲. رویه‌های بین‌المللی و تجارب جهانی در قانونگذاری برای حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی جهت کارکرد ایمن و مؤثر گزارش‌دهی اعتباری و ۳. نحوه قانونگذاری برای شرکت‌های سنجش اعتبار در

1. Asset Pool
2. Asset-backed Securities

کشورهای دیگر. در محور اول به‌طور ویژه در این مورد بحث می‌شود که برای کارکرد کارا و اثربخش گزارش‌دهی اعتبار و سنجش اعتبار مشتریان در چه زمینه‌هایی باید قانونگذاری شود و تکلیف چه نکاتی باید روشن شود.

از جمله پرسش‌هایی که در محور اول بررسی شد عبارت‌اند از: ۱. رابطه بین سازوکارهای خصوصی و عمومی به اشتراک‌گذاری اطلاعات چگونه باید طراحی شود تا امکان فعالیت یک یا چند مؤسسه سنجش اعتبار خصوصی در کنار یک مؤسسه عمومی فراهم گردد و فعالیت مؤسسه عمومی اثر ازدحامی نداشته باشد؟ ۲. در نظام تشریک اطلاعات، اطلاعات مثبت (خوشایند) و منفی (ناخوشایند) با چه نسبتی باید گزارش شود تا مسئله عدم تقارن اطلاعات بهتر مدیریت شود. آیا یک نظام سنجش اعتبار فقط باید اطلاعات منفی را پوشش دهد یا اطلاعات وام افراد را یا از این هم فراتر رفته، اطلاعات اعتباری مثبت و منفی را به‌طور کامل پوشش دهد؟ ۳. حافظه نظام اطلاعات اعتباری چقدر باید باشد تا هم اثر ضدانگیزشی نداشته باشد و هم اطلاعات مفید را از بین نبرد. به‌عبارت‌دیگر سازوکار باید چگونه طراحی شود که اولاً، اگر کسی تخلفی کرد روشن شود و ثانیاً، اگر کسی اتفاقی مرتکب اشتباه شد امکان جبران آن را داشته باشد؟ ۴. آیا تجمیع اطلاعات اعتباری می‌تواند در بازار اعتبار انحصار ایجاد کند و مانع از ورود دیگران شود؟ ۵. آیا در مورد گروه‌های شرکتی و ساختار مالکیت پیچیده و چندلایه امکان تشخیص میزان بدهی شرکت‌های منفرد وجود دارد؟ ۶. ارتباط مؤسسات اعتباری با خارج از کشور چگونه باید باشد تا امکان انتقال داده‌ها در سطح بین‌المللی مهیا شود و وام‌دهی فرامرزی را نیز پوشش دهد؟ ۷. مرز حریم خصوصی افراد و منافع عمومی چیست و چه راهکارهایی برای حمایت از حریم خصوصی در عین تجمیع و تشریک اطلاعات وجود دارد؟ ۸. آیا ملاحظات ویژه‌ای در طراحی نظام اطلاعات اعتباری در کشورهای در حال توسعه وجود دارد؟

با توجه به مباحث بالا که محورهای اساسی قانونگذاری را در طراحی نظام گزارش‌دهی اعتباری، تشریک اطلاعات و سنجش اعتبار مشتریان تشریح می‌کند و همچنین با عنایت به تجارب بین‌المللی دو سطح از قانونگذاری از هم تفکیک شد: ۱. سطح کلان و عمومی که به‌طورکلی به این پرسش پاسخ می‌دهد که هنگام تشریک

اطلاعات برای تأمین منافع عمومی، چگونه از اطلاعات شخصی افراد و حریم خصوصی آنها حمایت و از سوءاستفاده دیگران و از جمله صاحبان قدرت جلوگیری می‌شود. ۲. در سطح شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان چگونه باید قانونگذاری کرد تا امکان فعالیت رقابتی شرکت‌ها فراهم آید و به تعمیق بازار اعتبارات کمک کند.

در تجربیات بین‌المللی هم عملاً این تفکیک انجام گرفته و با این دو سطح از قانونگذاری روبه‌رو هستیم و البته باید اذعان کرد که عموماً به سطح اول بیش از سطح دوم توجه شده است، زیرا حمایت از حریم خصوصی و تضمین امنیت اطلاعات افراد بسیار مهم‌تر از رقابت شرکت‌های سنجش اعتبار و نحوه فعالیت آنهاست.

در این چارچوب در قسمت دوم این فصل به‌طور مشخص قانونگذاری برای حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی مطالعه شد و ضمن مرور تجربیات ایالات متحده، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپایی مهم‌ترین تجربیات در این حوزه جمع‌بندی و عرضه شد. نتیجه مطالعه آن بود که برای کارکرد مؤثر و ایمن گزارش‌دهی اعتباری باید موارد زیر در قوانین کشوری رعایت شود: رعایت استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به‌کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات و ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز حتی با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی.

در قسمت سوم این فصل تجربیات قانونگذاری برای فعالیت شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری و درس‌های حاصل از آن بررسی شد. مطالعه قوانین تنظیم فعالیت شرکت‌های ثبت اعتبار حاکی از آن است که قانونگذاری در این عرصه سه هدف عمده را دنبال می‌کند: نخست ایجاد اطمینان به استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی

ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، دوم حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و سوم الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های لازم برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

برای نیل به این اهداف در مقیاس جهانی، سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار اقدام به ارائه اصول راهنمایی کرده است که باید به‌عنوان اصول اساسی در عملکرد این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. براساس این اصول راهنما، قانونگذاری برای تنظیم روابط در نظام سنجش اعتبار باید به مواردی چون حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد. این نظارت باید به‌گونه‌ای باشد که شرکت‌ها را در موضعی قرار دهد که نتوانند از مسئولیت‌های قانونی شانه خالی کنند. باید به این نکته توجه داشت که در نظر نگرفتن هریک از این موارد می‌تواند دستیابی به اهداف این صنعت را که رتبه‌بندی دقیق و صحیح است با مشکل مواجه کند.

به‌منظور دستیابی به اهدافی که برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار تعریف شده است، استراتژی‌های گوناگونی وجود دارد که تفاوت عمده آنها سطح نظارتی است که قانونگذار بر عملکرد این شرکت‌ها در نظر می‌گیرد. سطح نظارتی که بر عملکرد این شرکت‌ها اعمال می‌شود، به سه سطح ضعیف، متوسط و قوی تقسیم می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت در سطح نظارتی ضعیف، هیچ نهاد دولتی اختیاری برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار ندارد یا این اختیار بسیار محدود است. کشورهایی که این راهبرد را پذیرفته‌اند، قانونی جداگانه برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار وضع نمی‌کنند. بنابراین در این کشورها، قوانین عام حمایت از حریم خصوصی افراد و شفافیت اطلاعات و همچنین قوانین تجارت بر عملکرد این شرکت‌ها حکمرانی می‌کنند.

در سطح نظارت متوسط، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند برای تنظیم عملکرد شرکت خود به وضع آیین‌نامه اجرایی اقدام کنند که در وضع این آیین‌نامه‌ها و نحوه تهیه و اجرای آنها دولت نظارت خواهد داشت. به‌عبارت‌دیگر، در این سطح از نظارت، قانون سخت‌گیرانه‌ای برای تنظیم مقررات عملکرد این شرکت‌ها وجود ندارد و تنها اصول

راهنما، شرکت‌ها را در مورد وضع آیین‌نامه‌هایی برای تنظیم عملکرد داخل شرکت راهنمایی می‌کند و البته بر وضع آیین‌نامه‌ها و اجرای آنها نهاد نظارتی خواهد بود.

در سطح نظارت قوی، علاوه‌بر اینکه قانون اصول راهبردی عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را مشخص می‌کند، قوانینی وضع می‌شود که جزئیات دقیق عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را تعیین می‌کند و یک نهاد نظارتی قوی نیز عملکرد این شرکت‌ها را با مقررات وضع شده تطبیق می‌دهد.

در فصل آینده با بررسی محیط قانونی حاکم بر گزارش‌دهی اعتباری در ایران به این پرسش می‌پردازد که آیا قانون اساسی، سایر قوانین مرجع و احیاناً بعضی قوانین خاص از گزارش‌دهی اطلاعات اعتباری و حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی افراد، حمایت می‌کند یا خیر؟ طبیعی است تنها با برقراری چنین الزاماتی است که می‌توان انتظار داشت گزارش‌دهی و سنجش اعتبار در ایران تأسیس شده و به‌طور کارآمد عمل کند.

فصل سوم

بسترهای قانونی شکل‌گیری نظام سنجش اعتبار و گزارش‌دهی اعتباری در اقتصاد ایران

مقدمه

در فصل دوم گفته شد که نظام گزارش‌دهی و سنجش اعتبار در بستری از قوانین و مقررات شکل می‌گیرد که به روشنی مسائل مهمی چون رابطه بین سازوکارهای خصوصی و عمومی به اشتراک‌گذاری اطلاعات، نسبت گزارش‌دهی و تشریک اطلاعات مثبت (خوشایند) و اطلاعات منفی (ناخوشایند)، حافظه نظام اطلاعات اعتباری، انحصار و رقابت در بازار گزارش‌دهی اطلاعات اعتباری، تشخیص اطلاعات اعتباری در مورد گروه‌های شرکتی و ساختارهای مالکیتی پیچیده و چندلایه، مبادله بین‌المللی و فرامرزی داده‌ها، حمایت از حریم خصوصی و سایر ملاحظاتی که مختص کشورهای در حال توسعه است، تعیین تکلیف شده باشد.

در عرصه بین‌المللی برای پرداختن به ملاحظات فوق دو سطح از قانونگذاری مدنظر قرار گرفته است: ۱. سطح کلان و عمومی که به‌طورکلی به این پرسش پاسخ می‌دهد که هنگام تشریک اطلاعات برای تأمین منافع عمومی، چگونه از اطلاعات شخصی افراد و حریم خصوصی آنها حمایت می‌شود و مانع از سوءاستفاده دیگران و از جمله صاحبان قدرت از اطلاعات شخصی اعضای جامعه می‌گردد، ۲. در سطح شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان چگونه باید قانونگذاری کرد تا امکان فعالیت رقابتی شرکت‌ها فراهم آید و به تعمیق بازار اعتبارات کمک کند.

در فصل گذشته آمده بود که در سطح عمومی و در قانونگذاری برای حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی باید اصول زیر رعایت شود: رعایت استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف

کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به‌کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات و ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز ولو با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی.

در قانونگذاری برای فعالیت شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری سه هدف عمده دنبال می‌شود: نخست ایجاد اطمینان به استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، دوم حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و سوم الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های لازم برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار در مقیاس جهانی برای نیل به این اهداف اقدام به ارائه اصول راهنمایی کرده است که باید به‌عنوان اصول اساسی در عملکرد این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. این اصول شامل مواردی چون حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد. این نظارت باید به‌گونه‌ای باشد که شرکت‌ها را در موضعی قرار دهد که نتوانند از مسئولیت‌های قانونی شانه خالی کنند. باید به این نکته توجه داشت که در نظر نگرفتن هریک از این موارد می‌تواند دستیابی به اهداف این صنعت را که رتبه‌بندی دقیق و صحیح است با مشکل مواجه کند.

با توجه به این چارچوب، در این فصل این پرسش مطرح می‌شود که قوانین جاری در ایران چگونه به ملاحظات فوق پرداخته است. به‌طور مشخص، آیا حمایت از حریم خصوصی افراد و حفاظت از اطلاعات شخصی مطمح‌نظر قرار گرفته است یا خیر؟ آیا تدابیر لازم برای اصلاح اطلاعات اشتباه، حل‌وفصل دعاوی، نظارت بر فرایند تشریک اطلاعات، تنبیه خاطیان و ... اندیشیده شده است؟ و برای تنظیم روابط مؤسسات عمومی و خصوصی ثبت اعتبار چگونه عمل شده است؟

در ایران در حوزه تنظیم فعالیت‌های گزارش‌دهی اعتباری و مؤسسات سنجش اعتبار با دو نوع قوانین مواجه هستیم. نوع اول این قوانین، عمومی است که به شرکت‌های سنجش اعتبار اختصاص ندارد، اما با توجه به موضوع آنها این شرکت‌ها ملزم به رعایت آنها هستند. این قوانین به‌طور خاص در مورد شرکت‌های سنجش اعتبار وضع نشده‌اند، ولی با توجه به ماهیت عملکرد آنها لازم است از آنها تبعیت شود. برای مثال، می‌توان به قوانینی اشاره کرد که جهت حمایت از حریم خصوصی اطلاعات وضع شده‌اند. نوع دوم، قوانین حاکم بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار است و مستقیماً و تنها برای تنظیم فعالیت گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار وضع شده‌اند. اگرچه در ایران قانون خاصی از این نوع وجود ندارد، اما آیین‌نامه‌ای را که هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ تصویب کرده است می‌توان در این زمره به‌شمار آورد. در ادامه به‌ترتیب این دو گروه از قوانین که مرتبط با عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار است مورد بررسی قرار می‌گیرد.

پیش از پرداختن به قوانین عام و خاص ناظر بر فعالیت گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان، تعریف حریم خصوصی و محدوده آن بررسی می‌شود. سپس با توجه به این تعریف قوانین عام حاکم بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار مورد بررسی و کنکاش قرار می‌گیرد. در این قسمت، حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات مالی اشخاص در حقوق موضوعه ایران بررسی می‌شود. در قسمت سوم آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار به‌عنوان تنها سند ناظر بر این نوع فعالیت‌ها، تحلیل و ارزیابی می‌شود. قسمت چهارم به جمع‌بندی مطالب اختصاص دارد.

۱-۳ تعریف حریم خصوصی و محدوده آن

حریم خصوصی را می‌توان بنیادی‌ترین و اساسی‌ترین حقوق بشر دانست که با شخصیت وی ارتباط مستقیم دارد. حق انسان به تنها بودن و با خود بودن،[1] مورد احترام دیگران قرار گرفتن[2] و به دور از چشم و نگاه کنترل‌کننده دیگران و رها از تجسس و تفتیش

1. The Right to be Left Alone
2. The Right to be Treated with Discretion or, to Privacy

دیگران زیستن[1] حقی است که لازمه هر شخصیت مستقل به‌شمار می‌آید. این حق با «آزادی و استقلال و حق تعیین سرنوشت برای خود نیز ارتباط ملازمی دارد»[2] و اساساً شخصیت انسان در پرتو این مفاهیم معنا می‌یابد.

با آنکه اصطلاح حریم خصوصی در زبان محاوره و در مباحث فلسفی، سیاسی و حقوقی مکرر استفاده می‌شود، ولی هنوز تعریف یا تحلیل واحدی از این اصطلاح ارائه نشده است. مفهوم حریم خصوصی، ریشه‌های عمیقی در مباحث جامعه‌شناختی و انسان‌شناختی دارد و موضوع آن این است که فرهنگ‌های مختلف چگونه برای حریم خصوصی ارزش قائل شده‌اند.[3]

به‌طورکلی می‌توان گفت حریم خصوصی مفهومی سیال است که امروزه از جمله آزادی اندیشه، کنترل بر جسم خود، خلوت و تنهایی در منزل، کنترل اطلاعات درباره خود، آزادی از نظارت‌های دیگران، حمایت از حیثیت و اعتبار خود و حمایت در برابر تفتیش‌ها و تجسس‌ها را شامل می‌شود. برای مثال فلاسفه‌ای چون آرتور میلر،[4] ویلیام بی‌نی،[5] تام گرتی[6] به دشواری‌ها و مشکلاتی اشاره کرده‌اند که در تعریف ماهیت و قلمرو این مفهوم وجود دارد.

دشواری تعریف حریم خصوصی و تعیین چارچوب ماهوی و صوری آن سبب شده است که برخی نظریه‌پردازان، هویت مستقلی برای حریم خصوصی قائل نشوند و حمایت از آنچه که به حریم خصوصی موسوم شده به دیگر حقوق تثبیت شده احاله دهند. بنابراین امروزه دو رویکرد مختلف در مورد هویت استقلالی حریم خصوصی وجود دارد:

۱. برخی صاحب‌نظران با نگاهی شکاکانه و انتقادی حریم خصوصی را مورد مطالعه قرار داده‌اند. مهم‌ترین ادعای این افراد آن است که حقی نسبت به حریم خصوصی وجود ندارد و حریم خصوصی چیز تازه‌ای نیست و مطلب خاصی هم نمی‌گوید، زیرا هر نفعی که حاصل از حریم خصوصی باشد می‌تواند در قالب دیگر نفع‌ها، حق‌ها و به‌ویژه حق مالکیت

---

1. The Right to Keep one's Private Life Secret

۲. طبق ماده (۱۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر، هرکس حق زندگی خصوصی، آزادی و امنیت شخصی دارد.

3. Stanford Encyclopedia of Philosophy (SEP), Right to Privacy

4. Arthur Miller

5. William Beaney

6. Tom Gerety

و حق بر امنیت جسمی مورد حمایت قرار داد. از این گروه به «تحویل‌گرایان» یاد می‌شود.

۲. در مقایسه، بسیاری از نظریه‌پردازان بر این باورند که حریم خصوصی به‌خودی‌خود مفهومی باارزش و بامعنا دارد. مناقشه‌های فلسفی ایشان درباره تعریف حریم خصوصی در نیمه دوم قرن بیستم شدت گرفته و عمیقاً از تحولاتی که در عرصه حمایت حقوقی و قانونی از حریم خصوصی صورت گرفته متأثر شده است. برخی برای دفاع از حریم خصوصی، بر کنترل اطلاعات درباره افراد تأکید کرده‌اند، برخی دیگر مفهوم حریم خصوصی را موسع در نظر گرفته و آن را به‌مثابه کرامت انسانی می‌نامند (Bloustein, 1964) و برخی آن را برای صمیمیت حیاتی دانسته‌اند (Gerstein, 1978). دیگر مفسران از حریم خصوصی به این دلیل دفاع کرده‌اند که آن را برای شکوفایی روابط گوناگون بین اشخاص ضروری می‌بینند (Fried, 1970; Rachels, 1975) یا آن را به‌عنوان ارزشی می‌دانند که به انسان توانایی می‌بخشد تا دسترسی دیگران به خود را کنترل کند (Gavison,1980; Allen, 1988) یا آن را نه تنها وسیله‌ای برای کنترل دسترسی دیگران به ما، بلکه وسیله تعالی بیان و گزینش شخصی دانسته‌اند و سرانجام آنکه برخی مؤلفان از ترکیب تعاریف مذکور استفاده کرده‌اند (DeCew, 1997).

به‌طورکلی می‌توان گفت با توجه به مطالب ذکر شده بین صاحب‌نظران درزمینه تعریف حریم خصوصی و محدوده و مصادیق آن اختلاف‌نظر وجود دارد. در این میان به‌نظر می‌رسد تعریفی که برخی فلاسفه در این مورد ارائه داده‌اند، مناسب‌تر است. براساس استدلال این فلاسفه جوهر و ذات حریم خصوصی در دسترس نیست. برخی فلاسفه حریم خصوصی را یک وسیله کنترل تلقی می‌کنند که افراد نسبت به قلمرو زندگی خصوصی خویش اعمال می‌کنند. طبق این نظر حریم خصوصی به افراد حق استقلال و خودمختاری به برخی جنبه‌های زندگی خصوصی‌شان اعطا می‌کند، بنابراین: «حریم خصوصی عبارت است از کنترل افراد نسبت به دسترسی دیگران به اطلاعات راجع به آنها. فردی که این حق کنترل را به‌صورت ممنوع ساختن افشای برخی جنبه‌های زندگی خصوصی‌اش اعمال می‌کند درصورتی‌که دیگران به آن اطلاعات دسترسی پیدا کنند نقض حریم خصوصی خواهد بود و برعکس».

تعریف فوق در مقایسه با دیگر تعاریفی که از حریم خصوصی ارائه شده است

جامع‌تر به‌نظر می‌رسد، اما با توجه بـه ایـن مطلـب کـه همـه اطلاعـات دربـاره افـراد را نمی‌توان در زمره حریم خصوصی دانست (مثل نام یـا شـهرت)، بـرای اینکـه در تعیـین مصداق اطلاعاتی که جزء آنها محسوب شده و افشای آنها ممنوع است با مشـکل مواجـه نشویم، لازم است محدوده اطلاعات فوق‌الذکر به‌دقت تعیین شـود. نکتـه مهـم در مـورد حریم خصوصی این است که مفهوم و قلمرو این بُعد از حق انسان تحت تأثیر تحـولات و پیشرفت‌هایی قرار گرفته است که به‌مرور زمان در زمینه‌های علمی، اجتماعی، اقتصـادی و فرهنگی رخ داده است، بنابراین مفهوم و قلمرو حریم خصوصی در جامعـه پیشـرفته و متمدن امروزی با مفهوم آن در جامعه سنتی سـابق متفـاوت اسـت. کمااینکـه مفهـوم و قلمرو آن در دنیای کنونی در یک جامعه توسعه‌یافته، متفاوت از یک جامعه عقب‌مانده یا در حال توسعه است.

دلیل این تفاوت آن است که تکنولوژی مدرن امروزی، علاوه‌بر پلیس، مردم را قـادر ساخته است که به‌طور مخفیانه بر اموال دیگران نظارت کنند و اطلاعـات محرمانـه‌ای را درباره زندگی اشخاص به‌دست آورند که اصولاً چنین حقی را ندارنـد. درواقـع مـی‌تـوان گفت تکنولوژی مدرن قلمرو نقض حریم خصوصـی را توسـعه داده اسـت، لـذا مـی‌بایـد ابزارهای جدیدی در قالب حمایت‌های ویژه قانونی برای حریم خصوصی ایجاد شود.

دولت ایران به اعلامیه جهـانی حقـوق بشـر و میثـاق بـین‌المللـی حقـوق مـدنی و سیاسی درزمینه حفظ حریم خصوصی به‌عنوان اساسی‌ترین حقوق بشری ملحق شـده و مقرراتی را به‌صورت ناقص در این زمینه وضع کرده است. هرچند اعلامیه جهانی حقـوق بشر به مفاهیم جدیدی از حریم خصوصی که به‌مرور زمان و براثر پیشـرفت‌هـای علمـی ایجاد شده‌اند صراحتاً اشاره نکرده است، اما به‌نظر مـی‌رسـد بـا توجـه بـه عبـارت کلـی «زندگی خصوصـی» در مـاده (۱۲)، عبـارت مـذکور شـامل همـه مفـاهیم جدیـد حـریم خصوصی از جمله اطلاعات مالی افراد نیز می‌شود.[۱]

---

۱. طبق ماده (۱۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر، هرکس حق زندگی خصوصی، آزادی و امنیت شخصـی دارد و طبـق ماده (۱۲) این اعلامیه، احـدی در زنـدگی خصوصـی، امـور خـانوادگی، اقامتگـاه و یـا مکاتبـات خـود نبایـد مـورد مداخله‌های خودسرانه واقع شود و شرافت و اسم و رسمش نباید مورد حمله قرار گیرد. هرکس حـق دارد در مقابـل این‌گونه مداخلات و حملات مورد حمایت قانون قرار گیرد.

۳-۲ حفاظت از حریم خصوصی و اطلاعات مالی اشخاص در حقوق ایران

با نگاهی جامع به حقوق موضوعه ایران به‌منظور جستجوی قوانین و مقررات مرتبط با حفاظت حریم خصوصی این نتیجه به‌دست می‌آید که در نظام حقوقی ایران (متشکل از قواعد حقوقی منعکس شده در قانون اساسی، قوانین عادی، عرف، تعهدات عرفی و قراردادهای بین‌المللی ایران) بحث حفاظت از «حریم خصوصی» به‌صورت مشخص و مدون مورد حمایت قانونگذار واقع نشده است. حقوق و آزادی‌هایی که با عنوان «حریم خصوصی» آمده است به‌طور منفرد و در بطن سایر قوانین نظام حقوقی ایران مورد حمایت قرار گرفته‌اند. مبانی اسلامی نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون آیین دادرسی مدنی، قوانین و مقررات پستی، تلفنی، اینترنتی و قانون مطبوعات گاه صریحاً از برخی مصادیق حریم خصوصی حمایت کرده‌اند. در ادامه به مطالعه هریک از منابع فوق و حمایتی که از حریم خصوصی کرده‌اند، می‌پردازیم.

۳-۲-۱ قانون اساسی

برخلاف قوانین اساسی کشورهایی که از حریم خصوصی به‌صورت مشخص و در قالب اصل یا اصول خاصی حمایت کرده‌اند، در قانون اساسی ایران متن خاصی وجود ندارد که از حریم خصوصی با این عنوان حمایت کرده باشد. اگر حریم خصوصی را در حوزه‌های حریم خلوت و تنهایی، حریم مکانی، حریم اطلاعات، حریم ارتباطات و حریم جسمانی قابل دسته‌بندی بدانیم، در قانون اساسی ایران اصولی را که به‌منظور حمایت و حفاظت از حق حریم خصوصی وضع شده‌اند می‌توان به‌شرح زیر بیان کرد. این دسته‌بندی با این رویکرد صورت گرفته است که با تمرکز بر حمایت از حریم خصوصی اطلاعات افراد روشن کند که آیا این حریم را قانون اساسی مورد حمایت قرار داده است یا خیر؟

الف) اصل بیست‌ودوم قانون اساسی ایران که مقرر می‌دارد: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

در این اصل علاوه‌بر اینکه مفهوم تعرض مبهم است، در اینکه آیا مفهوم مال، حفاظت از اطلاعات شخصی مالی افراد را هم شامل می‌شود یا خیر محل سؤال است.

ب) اصل بیست‌وپنجم قانون اساسی ایران اشعار می‌دارد: «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هرگونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون».

براساس این می‌توان گفت تجسس در اطلاعات مالی شخصی افراد از مصادیق تجسس بوده و ممنوع است مگر اینکه قانون و یا قوانین خاصی این امر را اجازه داده باشد. با بررسی دقیق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور دستیابی به اصولی که برای حمایت از حریم خصوصی افراد وضع شده است و حفاظت از داده‌های شخصی افراد تحت آن عنوان قابل طرح است، می‌توان به نتایج زیر دست یافت:

۱. داشتن حریم خصوصی به‌عنوان یک حق اساسی مورد حمایت واقع نشده است.

۲. حریم خلوت و تنهایی نه به‌صورت صریح و نه به‌صورت ضمنی مورد حمایت قرار نگرفته است.

۳. از میان اماکنی که داشتن حریم خصوصی در آنها مورد پذیرش حقوق بین‌الملل و حقوق تطبیقی است، در اصل بیست‌ودوم قانون اساسی تنها به «مال» و «مسکن» اشاره شده است.

۴. حریم خصوصی «داده‌های شخصی» در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی به‌صراحت مورد توجه واقع نشده و تنها از تجسس در آن منع شده است. تفسیر موسع «مال» مذکور در اصل بیست‌ودوم قانون اساسی و قرار دادن عنوان «داده‌های شخصی» ذیل آن، بسیار دور از ذهن به‌نظر می‌رسد.

۵. در اصل بیست‌وپنجم قانون اساسی انجام هرگونه تجسس منع شده است. با عنایت به مفهوم تجسس و احراز آن می‌توان بسیاری از موارد نقض حریم خصوصی از جمله دسترسی به اطلاعات مالی اشخاص را که بدون اجازه صاحبان اطلاعات صورت می‌گیرد از مصادیق تجسس دانسته و با استناد به این اصل حکم به ممنوعیت آن داد.

۶. در اصول چهاردهم و بیستم قانون اساسی به رعایت «حقوق انسانی» همه افراد تأکید شده است. حق داشتن حریم خصوصی با کرامت و تمامیت انسان‌ها ارتباط تنگاتنگی دارد و در زمره مهم‌ترین حقوق انسانی است که در اسناد بین‌المللی از آن یاد شده است.

۷. اصولی از قانون اساسی که حمایت از حریم خصوصی در آن مشاهده می‌شود تابع استثنائاتی شده است که در میان اینها «حکم قانون» بیش از سایر موارد توجه شده است، اما هیچ‌گونه اشاره‌ای به اوصاف قانونی که می‌تواند استثنایی را تحمیل کند صورت نگرفته است.

در مقایسه حقوق ایران با حقوق فرانسه مشاهده می‌شود که قانون اساسی ایران مانند فرانسه اصطلاح «حریم خصوصی» را به‌کار نبرده است، ولی با تفسیر اصول قانونی مرتبط با این موضوع می‌توان حق داشتن حریم خصوصی را مورد حمایت قانونگذار دانست. سایر کشورهایی که وضعی مشابه با ایران یا فرانسه داشته‌اند، یا همانند فرانسه با ارائه تفاسیری جدید از برخی اصول قانون اساسی و انعکاس این حمایت در رویه قضایی محاکم عالی، حریم خصوصی را مشمول حمایت‌های قانونی اعلام کرده‌اند یا در قوانین اساسی خود تجدیدنظر کرده و حق برخورداری از حریم خصوصی را وارد کرده‌اند. برخی از این کشورها، علاوه‌بر این اقدامات برای حمایت از حق برخورداری از حریم خصوصی به وضع قوانین عادی اقدام کرده‌اند.

نتیجه اینکه در اصول قانون اساسی مرتبط با حریم خصوصی، به ذکر کلمات کیفی و تفسیری بسنده شده است و قانون اساسی تفصیل این امر را به قوانین عادی واگذار کرده است. با وجود این، باید گفت وضع قوانین عادی که از حریم خصوصی حمایت می‌کند ما را از ضرورت ذکر حق برخورداری از حریم خصوصی قانون اساسی مستغنی نمی‌سازد، زیرا قانون اساسی هر کشور منشور حقوق و آزادی‌های اساسی مورد حمایت آن کشور به‌شمار می‌رود و اکنون که بسیاری از اندیشمندان حقوقی، حق برخورداری از حریم خصوصی را سنگ ستون دیگر حقوق اساسی قلمداد می‌کنند، بدون اصول حمایت‌کننده از حریم خصوصی قانون اساسی همانند «شیر بی‌یال و دم» خواهد بود.

با توجه به اینکه قانون اساسی ایران اصول مرتبط با حریم خصوصی را به‌تفصیل قوانین عادی واگذار کرده است، برای فهم و تفسیر این اصول، مراجعه به قوانین عادی ضروری است تا اولاً، مشخص شود که آیا در عمل قوانین مورد نظر این اصول تصویب شده‌اند یا نه و ثانیاً، آیا این قوانین، حمایت بایسته و شایسته از حریم خصوصی به‌عمل آورده‌اند یا خیر؟

۲-۲-۳ قانون آیین دادرسی کیفری

قانون آیین دادرسی کیفری که به قانون «تضمین‌کننده» حقوق و آزادی‌های تعیین شده موسوم است، مؤثرترین وسیله عملی برای حمایت از حق حریم خصوصی است به‌طوری‌که با نگاهی اجمالی به این قانون می‌توان میزان حمایت واقعی از حریم خصوصی را احراز کرد. البته از این نکته نباید غافل شد که از طریق استناد به یک یا چند ماده قانون آیین دادرسی نمی‌توان احراز کرد که آیا حریم خصوصی مورد حمایت قرار گرفته است یا نه و میزان این حمایت چقدر است. بلکه باید با مطالعه همه مواد این قانون «روح آیین دادرسی» موجود را کشف کرد، لذا این سؤال مطرح می‌شود که آیا روح قانون مورد نظر با حمایت از حریم خصوصی همسوست یا با نقض آن؟

در میان قوانین آیین دادرسی، قانون آیین دادرسی کیفری در مقایسه با دیگر قوانین (آیین دادرسی مدنی، اداری و انضباطی) از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا بیش از سایر قوانین آیین دادرسی، قدرت مداخله حکومت و مأموران دولت را در حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی محدود می‌کند. در این قانون هرچه اختیار مأموران حکومت، معین و معلوم باشد و اعمال این اختیار تابع ضوابط و شرایط مشخصی باشد مداخله حکومت در حقوق و آزادی‌های مردم محدود و معدود خواهد شد. برعکس، اعطای اختیارات کلی در قالب جملات یا کلمات مبهم و قابل تفسیر به مأموران حکومت و به‌ویژه اعطای صلاحیت به آنها درزمینه تعیین ضوابط و شرایط اعمال اختیارات اعمال شده به انکار یا تضییع حقوق و آزادی‌های فردی یا اجتماعی منجر می‌شود و خودسری مأموران حکومت را افزایش می‌دهد.

ورود به منزل افراد و سایر اماکن متعلق به آنها و تفتیش یا توقیف اشخاص یا اموال موجود در آنها، افشای مسائل یا اطلاعات خصوصی طرفین دعوا یا متهمان یا اشخاص ثالث به هنگام بازجویی در زمره مسائل مهم حریم خصوصی است که در قانون آیین دادرسی کیفری مورد بحث قرار می‌گیرد. برای استنباط روح حاکم بر آیین دادرسی کیفری به‌ویژه درزمینه حریم خصوصی، توجه به آن مواد قانون آیین دادرسی کیفری که به مسائل مذکور پرداخته‌اند در اولویت است.

از حاصل مطالعات تطبیقی و استانداردهای بین‌المللی حمایت از حریم خصوصی در قانون آیین دادرسی کیفری معیارهایی به‌دست می‌آید که به‌نظر می‌رسد اعمال این

معیارها بر موارد مورد بحث، می‌تواند به نتیجه‌گیری درست از آنها منجر شود. برخی از این معیارها عبارت‌اند از:

۱. آیا ممانعت از نقض حریم خصوصی به هنگام کشف، تعقیب، تحقیق و رسیدگی به جرائم در قانون تصریح شده است یا نه؟

۲. در مواردی که نقض حریم خصوصی به‌دلیل وجود نفع عمومی برتر مورد پذیرش واقع شده است، چه مقامی مجوز لازم برای ورود به حریم خصوصی را صادر می‌کند، یک مقام قضایی یا مقام اجرایی یا مقام اداری امنیتی؟

۳. در مواردی که مجوز مداخله صادر می‌شود آیا این مجوز موردی، محدود به مدت معین و تابع شرایط خاصی است یا یک مجوز کلی صادر می‌شود؟

۴. چنانچه مقامات اداری یا اجرایی یا امنیتی با نقض حریم خصوصی ادله‌ای را تحصیل کرده باشند برای چنین ادله‌ای در قانون آیین دادرسی کیفری، حکمی پیش‌بینی شده است یا نه؟

قانون آیین دادرسی کیفری همانند قانون اساسی از حریم خصوصی به‌طور صریح حمایت نکرده است، اما برخی مصادیق حریم خصوصی نظیر حریم خصوصی منزل، حریم خصوصی جسمانی و حریم خصوصی ارتباطات را مورد توجه قرار داده و برای جلوگیری از نقض آنها احکامی را پیش‌بینی کرده است. بنابراین پاسخ آیین دادرسی کیفری به معیار نخست منفی است.

در پاسخ به این سؤال که چه مقامی اختیار صدور مجوز برای مداخله در حریم خصوصی افراد را دارد می‌توان گفت که علی‌الاصول تنها دادرسان از این اختیار برخوردارند و جز در موارد معدود، قضات تحقیق و ضابطان دادگستری و مقامات اجرایی اختیار مستقلی دراین‌باره ندارند. بنابراین دخالت مقامات اجرایی از جمله دخالت ایشان برای دسترسی به اطلاعات مالی افراد که جزء مصادیق حریم خصوصی به‌شمار می‌آید نیز منتفی است. برای اثبات این نتیجه‌گیری می‌توان احکام مطروحه در مواد (۱۰۴)، (۲۳) و تبصره ماده (۴۳) قانون آیین دادرسی کیفری را مدنظر قرار داد.

علاوه‌بر موارد فوق‌الذکر ماده (۵۸۲) قانون مجازات اسلامی اشعار می‌دارد: «هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی، مراسلات یا مخابرات یا مکالمات تلفنی اشخاص را در

غیرمواردی که قانون اجازه داده است حسب مورد مفتوح یا توقیف یا معدوم یا بازرسی یا ضبط یا استراق‌سمع نماید یا بدون اجازه صاحبان آنها مطالب آنها را افشا نماید به حبس از یک تا سه سال و یا به جزای نقدی از ۶ تا ۱۸ میلیون ریال محکوم خواهد شد».

بنابراین می‌توان با استفاده از معیار حکم مذکور در ماده (۵۲۸) قانون مجازات اسلامی مأموران اجرایی دولتی را که بدون مجوز قانونی اقدام به بازرسی یا دست‌اندازی به اطلاعات مالی شخصی افراد می‌کنند نیز مشمول حکم این ماده دانست.

در مورد الزاماتی که به هنگام ورود به حریم خصوصی باید رعایت شوند، قانون آیین دادرسی کیفری، حسب هریک از مصادیق حریم خصوصی احکامی را پیش‌بینی کرده است. برای مثال می‌توان به اصول زیر اشاره کرد که با موضوع بحث یعنی حفاظت از اطلاعات مالی افراد تناسب بیشتری دارد:

الف) چنانچه تفتیش و بازرسی منازل، اماکن و اشیا با حقوق اشخاص مزاحمت نماید در صورتی مجاز است که از حقوق آنها مهم‌تر باشد (ماده (۹۷) قانون آیین دادرسی کیفری). در این ماده مشخص نشده است که اولاً، منظور از «حقوق» کدام حق است، ثانیاً، آیا حقوق مظنونین یا متهمان مورد نظر است یا حقوق اشخاص ثالث و یا هر دو، ثالثاً، ضابطه تشخیص حقوق اهم از مهم چیست و آیا امکان دارد که دسترسی به اطلاعات مالی شخصی افراد تا آن اندازه دارای اهمیت باشد که اجازه ورود بدون اجازه به حریم خصوصی ایشان داده شود؟

در پاسخ به این پرسش باید گفت که در عرف کنونی جامعه ایران، حقوق معنوی و وابسته به شخصیت نظیر حق بر آبرو، ناموس و حیثیت در مقایسه با حقوق مادی، برتر و مقدم تلقی می‌شود. در نتیجه درصورتی‌که تعارض میان دو دسته متفاوت از حقوق وجود داشته باشد همانند تعارض میان حق حیات و حق مالکیت، شاید ترجیح یکی از آنها بر دیگری دشوار نباشد، اما در فرضی که میان حقوق هم‌خانواده و همجنس تعارض وجود داشته باشد چه باید کرد؟ برای مثال اگر دو حق حفاظت از اطلاعات مالی با یکدیگر در تعارض باشند، آیا باز هم می‌توان از ضابطه اهم و مهم استفاده کرد؟ در پاسخ باید گفت مطالعه حقوق ایران در این زمینه ما را به نتیجه مشخصی رهنمون نساخته و برای پاسخ به این سؤال نیز نیاز به معیار جدید دیگری احساس می‌شود.

ب) در تفتیش و بازرسی اسناد و نوشته‌های متعلق به متهم باید حریم اطلاعات شخصی او رعایت شود. از اوراق و نوشته‌ها و سایر اشیای متعلق به متهم، فقط آنچه که راجع به واقعه جرم است تحصیل و درصورت لزوم ارائه می‌شود. قاضی مکلف است در مورد سایر نوشته و اشیای متعلق به متهم با کمال احتیاط رفتار کرده و موجب افشای مضمون و محتوای آنهایی که با جرم ارتباط ندارد نشود.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت قانونگذار که برای اسناد و نوشته‌های متهم و جلوگیری از افشای محتویات آن تا این اندازه حساسیت قائل است، مسلماً افشای اطلاعات شخصی که اطلاعات مالی افراد را نیز شامل می‌شود، مجاز نمی‌داند، مگر آنکه افراد در مظان اتهام قرار داشته باشند.

در پاسخ به سؤال چهارم (چنانچه با نقض حریم خصوصی اطلاعاتی به‌دست آمده باشد، ارزش آن اطلاعات تا چه اندازه است؟) قانون آیین دادرسی کیفری حکم خاصی را پیش‌بینی نکرده است و از این لحاظ ناقص است.

۳-۲-۳ قانون مجازات اسلامی

در قانون مجازات اسلامی احکام مهمی درباره حریم خصوصی و حمایت از آن به چشم می‌خورد. لکن کلمات و عبارات این احکام همانند سایر قوانین مرتبط با حریم خصوصی، کلی بوده و جنبه کیفی و تفسیری دارند. در برخی مواد قانون مجازات اسلامی به‌طور ضمنی و تلویحی از حق داشتن حریم خصوصی حمایت شده است و در برخی دیگر از مواد آن به‌طور صریح و روشن از مصادیق حق حریم خصوصی دفاع شده و برای ناقضان آن مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است:

۱. ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هریک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه‌بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی، به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

با تفسیری که از اصول قانون اساسی و آزادی‌های پیش‌بینی شده در آن ارائه شد،

می‌توان حریم خصوصی را هم در زمره آزادی‌های شخصی افراد دانست و هم در زمره حقوق مقرر در قانون اساسی. آزادی از مداخله دیگران در زندگی خصوصی در زمره آزادی‌های شخصی است که در اصل نهم قانون اساسی نیز از آنها حمایت شده است. مصادیق این آزادی نیز در قالب اصول مختلف قانون اساسی مورد حمایت واقع شده است و می‌توان آنها را مشمول «حقوق مقرر در قانون اساسی» دانست.

۲. ماده (۵۸۲) حریم خصوصی ارتباطات و مواد (۶۰۴) و (۶۴۸) نیز حریم خصوصی اطلاعات را مورد توجه قرار داده‌اند و برای نقض‌کنندگان آن ضمانت اجرایی کیفری پیش‌بینی کرده‌اند.

ماده (۵۸۲) اشعار می‌دارد: «هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی، مراسلات یا مخابرات یا مکالمات تلفنی اشخاص را در غیرمواردی که قانون اجازه داده حسب مورد مفتوح یا توقیف یا معدوم یا بازرسی یا ضبط یا استراق‌سمع نماید یا بدون اجازه صاحبان آنها مطالب آنها را افشا نماید به حبس از یک تا سه سال و یا جزای نقدی از ۶ تا ۱۸ میلیون ریال محکوم خواهد شد».

۳. ماده (۶۰۴) نیز پیش‌بینی می‌کند: «هریک از مستخدمین دولتی اعم از قضایی و اداری، نوشته‌ها و اوراق و اسنادی که حسب وظیفه به آنان سپرده شده یا برای انجام وظایفشان به آنها داده شده است را معدوم یا مخفی نماید یا به کسی بدهد که به لحاظ قانون از دادن به آن کس ممنوع می‌باشد، علاوه‌بر جبران خسارت وارده به حبس از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد».

۴. طبق ماده (۶۴۸): «اطبا و جراحان و ماماها و داروفروشان و کلیه کسانی که به مناسبت شغل یا حرفه خود محرم اسرار می‌شوند هرگاه در غیر از موارد قانونی، اسرار مردم را افشا کنند به سه ماه و یک روز تا یک سال حبس و یا به ۱ میلیون و ۵۰۰ هزار تا ۶ میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شوند».

با دقت در حکم این ماده می‌توان گفت مأموران اجرایی دولتی که به مناسبت شغل خود به اطلاعات مالی محرمانه شخصی دست پیدا می‌کنند، چنانچه در غیر موارد قانونی اقدام به افشای این اطلاعات کنند، تحت شمول حکم این ماده قرار داشته و به مجازات مربوطه محکوم خواهند شد.

۴-۲-۳ لایحه حمایت از حریم خصوصی

در سال ۱۳۸۳ لایحه حریم خصوصی با هدف حمایت از حریم خصوصی افراد، اطلاعات شخصی و ارتباطات و شفاف‌سازی اختیارات و مسئولیت‌های ارکان و اجزای مختلف حکومت درزمینه رعایت حریم خصوصی افراد در کمیسیون لوایح دولت تصویب شد. این لایحه که در هفت فصل و ۸۳ ماده در هیئت دولت به تصویب رسیده بود، پس از آنکه در کمیسیون فرهنگی مجلس به تصویب رسید در فروردین سال ۱۳۸۵ به دلایل نامعلومی ازسوی دولت بازپس گرفته شد.

تصویب لایحه حمایت از حریم خصوصی می‌توانست کمک شایانی به مشخص شدن حوزه و رعایت حق داشتن حریم خصوصی بکند که در اصول بیست‌ودوم و بیست‌وپنجم قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در ماده (۱) این قانون، هدف از تهیه و تنظیم آن چنین بیان شده است: «به‌منظور حمایت از جسم افراد، اماکن خصوصی و منازل، حریم خلوت و تنهایی افراد، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات و تبیین نحوه اجرای اصول بیست‌ودوم و بیست‌وپنجم قانون اساسی، شفاف‌سازی اختیارات و مسئولیت‌های ارکان و اجزای مختلف حکومت درزمینه رعایت حریم خصوصی و با عنایت به تعهدات بین‌المللی دولت، قانون حریم خصوصی به‌شرح زیر به تصویب می‌رسد».

در ماده (۲) این قانون «حریم خصوصی» قلمرویی از زندگی هر شخص دانسته شده است که آن شخص یا با اعلان قبلی در چارچوب قانون، انتظار دارد تا دیگران بدون رضایت وی به آن وارد نشوند یا بر آن نگاه یا نظارت نکنند یا به اطلاعات راجع به آن دسترسی نداشته یا در آن قلمرو وی را مورد تعرض قرار ندهند. «جسم، البسه و اشیای همراه افراد، اماکن خصوصی و منازل، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات خصوصی با دیگران حریم خصوصی محسوب می‌شود». در بند «۴» همین ماده اطلاعات شخصی به این شرح تعریف شده است: «اطلاعات وابسته به شخصیت افراد نظیر وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی و شماره کارت‌های اعتباری. اطلاعات مربوط به نام و نام‌خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار و شماره‌های تلفن از شمول تعریف اطلاعات شخصی خارج می‌باشد».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود به‌رغم اینکه تصویب این قانون می‌توانست کمک شایانی به روشن شدن مصادیق و حوزه حریم خصوصی و نحوه تعریف اطلاعات شخصی و جلوگیری از تعرض به آن کند متأسفانه با استرداد آن ازسوی دولت، قوانین موجود در ایران همچنان ناقص ماند و نیاز به بازبینی دارد. در پیوست ۳، فصل اول شامل کلیات و تعاریف، فصل پنجم شامل تعیین محدوده حریم خصوصی اطلاعات و فصل هفتم شامل مجازات نقض‌کنندگان حریم خصوصی اطلاعات، که مرتبط با بحث این نوشتار است، به‌تفصیل آمده است.

۵-۲-۳ قانون بانکداری بدون ربا

به‌رغم اینکه در قانون بانکداری مصوب سال ۱۳۳۴ جلوگیری از افشای اسرار بانک‌ها و مشتریان پیش‌بینی شده بود، اما با وضع قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ عملاً قانون فوق ملغی اعلام شد بدون اینکه ماده‌ای مبنی‌بر جلوگیری از افشای اطلاعات مالی ازسوی بانکداران در قانون جدید وضع شده باشد. در قانون بانکداری مصوب سال ۱۳۳۴ پس از اینکه در ماده (۲۰) هیئت نظارت بر بانک‌ها را تعیین می‌کرد، در ماده (۲۱) مقرر کرده بود: «اعضای هیئت نظارت بر بانک‌ها باید قبل از شروع به‌کار سوگند یاد کنند که اسرار بانک‌ها و مشتریان آنان را به هیچ نحو از انحا فاش نکنند».

بااینکه این ماده افشای اطلاعات را ازسوی اعضای هیئت نظارت بر بانک‌ها ممنوع اعلام کرده بود، ولی وحدت ملاک این ماده می‌توانست این قاعده را به ذهن متبادر کند که اصولاً قانونگذار افشای اطلاعات را از طریق هرکدام از افرادی که به‌دلیل موقعیت شغلی خود در بانک به اطلاعات مالی افراد دسترسی دارند، ممنوع می‌دانسته است.

در قانون عملیات بانکی بدون ربا که در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید علاوه‌بر اینکه صراحتاً افشای اسرار مالی مشتریان را منع نمی‌کند، در ماده (۲۶) خود کلیه قوانین و مقررات پیش تصویب را ملغی اعلام می‌دارد و راه را برای استفاده از مواد (۲۰) و (۲۱) قانون بانکداری پیش‌گفته و استفاده از وحدت ملاک آن را مسدود می‌کند. نتیجه اینکه قانون بانکداری بدون ربا، به‌عنوان مهم‌ترین قانون ناظر بر عملیات بانکی، محدودیت مشخصی برای افشای اطلاعات مالی اشخاص وضع نکرده و بدون رجوع به احکام قوانین عام‌تر (که بسیار جای تفسیر دارد) نمی‌توان نسبت به تجاوز به حریم خصوصی مالی افراد، اقامه دعوا کرد.

۳-۲-۶ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی

قانون فوق در ۱۵ اردیبهشت ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. براساس ماده (۸) این قانون، در مواردی که برای کشف جرم و تعقیب متهمان نیاز به بازرسی و معاینات محلی وجود دارد، لازم است ضابطان قضایی حریم اطلاعات خصوصی افراد را رعایت کرده و از افشای اطلاعات محرمانه ایشان که در طول بازرسی به‌دست مأموران افتاده است خودداری کنند. در متن ماده آمده است: «بازرسی‌ها و معاینات محلی، جهت دستگیری متهمان فراری یا کشف آلات و ادوات جرم براساس مقررات قانونی و بدون مزاحمت و در کمال احتیاط انجام شود و از تعرض نسبت به اسناد و مدارک و اشیایی که ارتباطی به جرم نداشته و یا به متهم تعلق ندارد و افشای مضمون‌نامه‌ها و نوشته‌ها و عکس‌های فامیلی و فیلم‌های خانوادگی و ضبط بی‌مورد آنها خودداری گردد».

۳-۲-۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که در سال ۱۳۸۷ به مجلس ارائه شده بود اختلافاتی را بین مجلس و شورای نگهبان به‌وجود آورده بود که سرانجام در شهریور ۱۳۸۸ پس از تصمیم‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام جامه قانون بر تن کرد و در بهمن ۱۳۸۸ برای اجرا به دستگاه‌های موضوع قانون ابلاغ شد. تصویب این قانون را می‌توان گامی جدی به‌منظور اطلاع شهروندان از عملکرد دستگاه‌های دولتی و لزوم پاسخ‌گو بودن این دستگاه‌ها به مردم در راستای حقوق شهروندی ایشان دانست.

موضوعات مطرح شده در این قانون را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد: ۱. اطلاعاتی که حق دسترسی به آنها وجود دارد، ۲. اشخاصی که می‌توانند ارائه این اطلاعات را درخواست کنند، ۳. نهادهایی که ملزم به ارائه این اطلاعات هستند. در ادامه هریک از موارد ذکر شده در این قانون اجمالاً تشریح می‌شود و پس از آن نحوه استفاده از این قانون در استفاده از اطلاعات در فرایند سنجش اعتبار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ـ تعریف اطلاعات

براساس ماده (۱) این قانون اطلاعات عبارت است از هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد

یا به‌صورت نرم‌افزاری ذخیره گردیده و یا به هر وسیله دیگری ضبط شده باشد. در این قانون اطلاعات به دو دسته شخصی و عمومی تقسیم‌بندی شده است. اطلاعات شخصی عبارت است از اطلاعات فردی نظیر نام و نام‌خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور. اطلاعات عمومی براساس تعریف این قانون عبارت است از اطلاعاتی که شخصی محسوب نشود، نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری.

البته در مورد اطلاعاتی که افراد می‌توانند برای دسترسی به آنها از نهادهای موضوع این قانون درخواست کنند، محدودیت‌هایی وجود دارد که در فصل چهارم این قانون ذکر شده است. برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: اسرار دولتی، اطلاعات مربوط به حریم خصوصی، اطلاعات درباره حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری و ... براساس موادی که در این فصل آمده است چنانچه اطلاعات درخواست شده به حریم خصوصی اشخاص مربوط باشد یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. علاوه‌بر این، براساس ماده (۱۵) این قانون که برای حمایت از اطلاعات حریم خصوصی افراد وضع شده است، مؤسسات مشمول این قانون تنها در صورتی می‌توانند اطلاعات افراد را منتشر کنند که افشای آن مورد رضایت صاحب اطلاعات باشد، شخص متقاضی ولی، قیم یا وکیل شخص ثالث باشد یا اینکه متقاضی یکی از مؤسسات عمومی باشد و اطلاعات درخواست شده در چارچوب قانون و مستقیماً مربوط به وظایف آن مؤسسه به‌عنوان یک مؤسسه عمومی باشد. از سویی محدودیت دیگری نیز به‌موجب این قانون برای حمایت از سلامت افراد و اطلاعات تجاری اشخاص وضع شده است. بدین‌منظور و براساس ماده (۱۶) این قانون، درصورتی‌که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آنها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند.

ـ اشخاصی که می‌توانند دسترسی به اطلاعات موضوع این قانون را تقاضا کنند

براساس ماده (۲) این قانون هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد

مگر در مواردی که قانون منع کرده باشد. برخی موارد منع قانونی در فصل چهارم همین قانون ذکر شده است. در مورد دسترسی به اطلاعات شخصی نیز باید گفت به استناد ماده (۶) این قانون درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات مربوط به آنهاست یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می‌شود.

ـ اشخاصی که ملزم‌اند اطلاعات درخواست شده را در دسترس متقاضیان قرار دهند

براساس ماده (۸) این قانون مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد. در این زمینه ماده (۷) نیز اشعار می‌دارد که مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی برای تقاضایش مطالبه کند.

در ارزیابی این قانون و استفاده از آن در امر اعتبارسنجی افراد می‌توان به دو مطلب اشاره کرد. نخست اینکه تعیین دقیق مصادیق اطلاعاتی که مورد نیاز شرکت‌های سنجش اعتبار برای استفاده در فرایند سنجش اعتبار است، می‌تواند به تشخیص ماهیت عمومی یا خصوصی بودن این اطلاعات کمک کند. بر این اساس چنانچه اطلاعاتی که در امر سنجش اعتبار مورد استفاده قرار می‌گیرد ماهیت عمومی داشته باشد، هر شخص ایرانی می‌تواند دسترسی به آنها را درخواست نماید مگر درصورتی‌که این اطلاعات عمومی جزء اسرار دولتی باشد، به حریم خصوصی افراد لطمه وارد نماید و یا جزء اطلاعات تجاری افراد باشد به‌طوری‌که افشای آن به فعالیت تجاری فرد صدمه بزند. البته ممنوعیت افشای اطلاعاتی که ممکن است به فعالیت تجاری افراد صدمه وارد کند به‌قدری وسیع است که می‌تواند تمام اطلاعاتی را که در امر سنجش اعتبار به آن نیاز است دربرگیرد. بنابراین بهتر بود قانونگذار در وضع این ماده دقت بیشتری به خرج می‌داد و مصادیق این اطلاعات را مشخص می‌کرد.

از سویی، چنانچه اطلاعاتی که در فرایند سنجش اعتبار مورد استفاده قرار گیرد جنبه شخصی داشته باشد که عمدتاً از این نوع است مانند بررسی حساب‌های بانکی، وضعیت اعتباری و ...، دارندگان این اطلاعات به‌هیچ‌وجه مجاز به افشا نیستند و درصورت افشای آن به مجازات قانونی محکوم خواهند شد. البته این ممنوعیت استثنائاتی دارد که در ماده (۱۵) این قانون به آن اشاره شده است. با توجه به موارد ذکر شده به‌نظر می‌رسد بهترین راه‌حل

برای دسترسی به اطلاعات شخصی افراد برای سنجش اعتبار تنظیم توافق‌نامه‌ای است که بین مؤسسات ارائه‌کننده اعتبار و اشخاص متقاضی دریافت اعتبار صورت می‌گیرد. بنابراین مؤسسات اعتباری، ارائه خدمات به اشخاص را منوط به موافقت این افراد با دسترسی شرکت‌های سنجش اعتبار به اطلاعات شخصی مورد نیاز در امر سنجش اعتبار می‌کنند. با استفاده از این روش علاوه‌بر اینکه دسترسی به اطلاعات افراد با سهولت بیشتری همراه خواهد بود، از شکایات احتمالی صاحبان اطلاعات نیز ایمن می‌شوند.

۳-۳ ارزیابی آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار

آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار در سال ۱۳۸۶ به‌منظور تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها به تصویب هیئت وزیران رسید. براساس این آیین‌نامه چهار نهاد در فرایند سنجش اعتبار دخیل‌اند: تأمین‌کنندگان اطلاعات، استفاده‌کنندگان اطلاعات، شرکت سنجش اعتبار و مقام ناظر که بر فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار نظارت می‌کند.

۳-۳-۱ تأمین‌کنندگان اطلاعات

براساس این آیین‌نامه تأمین‌کنندگان اطلاعات مؤسساتی هستند که به‌دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص می‌توانند اطلاعات مورد نیاز شرکت را تأمین کنند. برخی از مصادیق این مؤسسات که در آیین‌نامه از آنها نام برده شده است عبارت‌اند 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 ثبت‌احوال کشور، شرکت‌های تأمین سرمایه، مؤسسات رتبه‌بندی، سازمان بورس اوراق بهادار کشور و شرکت‌های بیمه.

در مورد این بند از آیین‌نامه چند نکته به‌نظر می‌رسد: نخست اینکه به‌رغم ذکر برخی مصادیق تأمین‌کنندگان اطلاعات در این بند، شناسایی همه مؤسساتی که دارای اطلاعات مورد نیاز برای استفاده در فرایند سنجش اعتبار هستند منوط به تعیین دقیق

اطلاعاتی است که در امر سنجش اعتبار مورد استفاده شرکت‌های سنجش اعتبار قرار می‌گیرد و این اطلاعات در این آیین‌نامه ذکر نشده است. اگرچه براساس ماده (۵) این آیین‌نامه، شورایی که متشکل از نمایندگان سازمان‌های مختلف است موظف شده تا ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه فهرست اطلاعاتی را که شرکت می‌تواند از تأمین‌کنندگان اطلاعات دریافت نماید، تعیین کند، اما با وجود پیگیری‌های به‌عمل آمده، خبری از تشکیل این شورا و تعیین مصادیق اطلاعاتی که شرکت‌های سنجش اعتبار می‌توانند از تأمین‌کنندگان اطلاعات دریافت کنند به‌دست نیامد.

دوم اینکه اگرچه دولت در راستای انجام وظایف دستگاه‌های تابعه خود و برای اجرای هرچه صحیح‌تر قانون می‌تواند اقدام به وضع آیین‌نامه کند، اما این امر نمی‌تواند وظایف جدیدی که در قانون پیش‌بینی نشده است به این دستگاه‌ها تحمیل کند. بنابراین موظف کردن دستگاه‌های تابعه ازسوی هیئت وزیران به ارائه اطلاعات به شرکت‌های سنجش اعتبار، امری است که در صلاحیت دولت نیست و الزام به تصویب قانون در مجلس دارد. اگرچه این نکته را نیز نباید از ذهن دور داشت که قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس رسید و در سال ۱۳۸۸ برای اجرا به دستگاه‌های تابعه ابلاغ شد، تا حدودی این مشکل را مرتفع کرده است، اما باید توجه داشت الزام به ارائه اطلاعات دستگاه‌های دولتی در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار در سال ۱۳۸۶ صورت گرفته است که این امر با اصول حقوقی ناسازگار است.

۲-۳-۳ استفاده‌کنندگان از اطلاعات

براساس این آیین‌نامه استفاده‌کنندگان از اطلاعات اعتباری، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه و سایر نهادهای تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه مرکزی ایران، دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و غیردولتی که به‌موجب قرارداد و یا پرداخت کارمزد به شرکت، مجاز به دریافت خدمات آن هستند تعریف شده است.

نکته‌ای که در مورد تعریف استفاده‌کنندگان از نتایج سنجش اعتبار در این آیین‌نامه به‌نظر می‌رسد، این است که با توجه به اینکه استفاده‌کنندگان از نتایج

اعتبارسنجی افرادی هستند که با شرکت قرارداد امضا می‌کنند و در نتیجه این قرارداد شرکت ملزم می‌شود نتایج سنجش اعتبار را در اختیار ایشان قرار دهد ذکر نام این افراد بدون فایده و غیرلازم به‌نظر می‌رسد. البته اگر ذکر نام بعضی از استفاده‌کنندگان از خدمات سنجش اعتبار به این جهت باشد که معمولاً این افراد از خدمات این شرکت‌ها استفاده می‌کنند، می‌توان این امر را به نحوی توجیه کرد.

۳-۳-۳ شرکت‌های سنجش اعتبار

براساس ماده (۲) این آیین‌نامه، شرکت‌های سنجش اعتبار عبارت‌اند از: شرکت‌هایی که با مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه تأسیس می‌شود و نسبت به گردآوری، نگهداری و پردازش اطلاعات اعتباری اشخاص (اعم از حقیقی یا حقوقی) اقدام کرده و در قبال دریافت هزینه‌ای معین، اطلاعات مذکور را برای بهره‌برداری در اختیار استفاده‌کنندگان مجاز و یا اشخاص قرار می‌دهد. براساس بند «خ» از ماده (۱) این ماده مؤسسات اعتباری عبارت‌اند از: همه بانک‌های دولتی و غیردولتی و سایر مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

جدا از اشکالی که به تعریف مؤسسات اعتباری در این آیین‌نامه وجود دارد و در تعریف مؤسسه اعتباری از مفهوم مؤسسات اعتباری استفاده شده است و این امر دور را موجب شده است، در مورد شرکت‌های سنجش اعتبار چند نکته را می‌توان ذکر کرد:

نخست اینکه براساس این ماده شرکت‌های سنجش اعتبار شرکت‌هایی هستند که با مشارکت شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری تأسیس می‌شوند. ابهامی که در مورد تشکیل این شرکت به ذهن می‌رسد این است که آیا شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری که در این آیین‌نامه از آنها مشارکت‌کنندگان در تشکیل شرکت سنجش اعتبار یاد شده است، لزوماً باید جزء شرکای شرکت سنجش اعتبار باشند یا مقصود از لفظ مشارکت در این ماده همکاری در دسترسی به اطلاعات و استفاده از آنها در فرایند سنجش اعتبار است؟

دوم اینکه اشکالی که در بالا در مورد تفاوت صلاحیت وضع آیین‌نامه با قانونگذاری ذکر شد در اینجا هم قابل ذکر است. چنانچه تشکیل شرکت‌های سنجش اعتبار را بدون مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه به‌عنوان عضو شریک (نه به‌عنوان همکار)

مجاز بدانیم، این شرکت‌ها در قالب یکی از شرکت‌های مذکور در قانون تجارت فعالیت خواهند کرد که موضوع فعالیت آنها سنجش اعتبار افراد است. در این صورت قوانین و قواعد مربوط به اطلاعات مورد استفاده در فرایند سنجش اعتبار را قانون تعیین خواهد کرد و این امر از صلاحیت آیین‌نامه خارج است.

درصورتی‌که مشارکت مذکور در ماده (۲) این آیین‌نامه را مشارکت معهود در قانون تجارت بدانیم، نتیجه این خواهد شد که شرکت‌های سنجش اعتبار نوعی خاص از شرکت‌های تجاری هستند که لازم است در آن مؤسسات اعتباری یا شرکت‌های اعتباری حتماً به‌عنوان شریک مشارکت داشته باشند، اما با توجه به اینکه عملکرد این شرکت‌ها منوط به دسترسی آزادانه به اطلاعات و از جمله اطلاعات محرمانه اشخاص است، در این مورد نیز مشروع بودن موضوع شرکت را باید قانون تعیین کند و این امر از صلاحیت آیین‌نامه خارج است.

۴-۳-۳ مقام ناظر

براساس بند «چ» ماده (۱) این آیین‌نامه، مقام ناظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که به‌موجب این آیین‌نامه وظایفی برای آن مشخص شده است. مواردی چون تأیید صلاحیت مدیران، مدیر عامل و اشخاصی که به اطلاعات شرکت دسترسی دارند (ماده (۴))، ارائه گزارش عملکرد تأمین‌کنندگان اطلاعات که برخلاف مصوبات شورای تشکیل شده در بانک مرکزی، از انعقاد قرارداد با شرکت یا عملیاتی نمودن آن خودداری می‌کنند (تبصره «۱» ماده (۷))، تنفیذ قراردادهای منعقده بین شرکت و استفاده‌کنندگان از خدمات (تبصره «۲» ماده (۷))، مقام داوری در اختلافات قراردادی (تبصره «۳» ماده (۷)) و تهیه دستورالعمل رسیدگی به شکایات و کشف تخلفات و چگونگی برخورد با آن (ماده (۱۳)) اشاره کرد.

در مورد مقرراتی که در این آیین‌نامه برای ناظر پیش‌بینی شده است می‌توان به این موارد اشاره کرد: فهرست اطلاعاتی که شرکت می‌تواند براساس ماده (۵) این آیین‌نامه به آنها دسترسی داشته باشد و شورای موضوع ماده می‌باید آنها را تعیین می‌کرد هنوز به سرانجام نرسیده است و با توجه به عدم مشخص بودن چنین فهرستی امر نظارت متوقف بر تعیین این فهرست خواهد بود.

تبصره «۲» ماده (۷) که شرکت و استفاده‌کنندگان اطلاعات را ملزم به تعیین مقام ناظر این آیین‌نامه به‌عنوان داور کرده است با اصل آزادی قراردادی تعارض دارد. تعیین یک نهاد به‌عنوان تنها داور دعاوی ناشی از قرارداد، یا با موافقت طرفین امکان‌پذیر است یا به‌وسیله پیش‌بینی قانونی؛ وضع آیین‌نامه نمی‌تواند آزادی قراردادی افراد را محدود نماید. در این آیین‌نامه تکلیف بسیاری از مسائل هنوز نامعلوم است. برای مثال، معلوم نیست که فضای فعالیت برای مؤسسات عمومی و خصوصی چگونه طراحی شده است و آیا فعالیت این نهادها مکمل یکدیگر در نظر گرفته شده است یا جانشین یکدیگر. روشن نیست که دولت و بانک مرکزی برای فعالیت‌های نظارتی خود و ارزیابی مخاطرات نظام‌یافته سیستم اعتباری بر چه نوع مؤسساتی تکیه خواهد داشت. مشخص نیست که حافظه سیستم اعتباری چند سال باید باشد و آیا صرفاً اطلاعات ناخوشایند باید در سیستم ثبت شود یا اطلاعات وسیعی در مورد وام‌ها، بدهی‌ها و اطلاعات خوشایند نیز در کنار اطلاعات ناخوشایند در سیستم گزارش شود. مشخص نیست که چه تدبیری برای جلوگیری از انحصار اندیشیده شده و برای جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها چه تمهیداتی در نظر گرفته شده است.

در مورد آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار که در سال ۱۳۸۶ به تصویب هیئت وزیران رسیده است، به‌طورکلی می‌توان گفت وضع این آیین‌نامه را می‌توان اقدامی مؤثر در راستای تأسیس شرکت‌های سنجش اعتبار دانست. با وجود این به‌علت مشکلات فوق‌الذکر و همچنین مواردی چون تعریف حریم خصوصی اطلاعات، ضمانت‌های اجرایی تخلف از مقررات سنجش اعتبار، تعیین اطلاعات مورد استفاده در فرایند سنجش اعتبار، تعیین دقیق نوع مؤسسات تأمین‌کنندگان اعتبار و اطلاعاتی که هریک باید ارائه دهند و تعیین حدود آزادی اطلاعات و حفاظت از حریم خصوصی افراد مطرح است، وضع یک آیین‌نامه نمی‌تواند پاسخ‌گوی مشکلات و موانعی باشد که در مسیر راه‌اندازی این شرکت‌ها محتمل است و نیاز جدی به وضع قانونی دقیق و جامع احساس می‌شود. به این منظور می‌توان از تجربیات کشورهایی چون ایالات متحده، چین، ژاپن و اتحادیه اروپا استفاده کرد که گام‌های ارزنده‌ای در این مسیر برداشته‌اند.

۳-۴ جمع‌بندی

هدف از این فصل ارزیابی بسترهای قانونی ایران در پشتیبانی از گزارش‌دهی اعتبار و سنجش اعتباری مشتریان بود. در این فصل، به سیاق رویه‌های بین‌المللی دو سطح از قوانین به تفکیک بررسی شد. در یک سطح قوانینی مطمح‌نظر قرار گرفت که به‌طور مستقیم ناظر بر فعالیت گزارش‌دهی اعتباری نیست ولی احکام آن در این فعالیت‌ها نافذ است و می‌تواند برخی استلزامات قانونی این نظام را تأمین کند. در این زمره می‌توان به قانون اساسی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون مجازات اسلامی، قانون بانکداری بدون ربا، لایحه حمایت از حریم خصوصی، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اشاره کرد. در سطح دوم آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار مطمح‌نظر قرار گرفت که مستقیماً برای تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار تنظیم شده است.

با بررسی قوانین عام و مرجع ایران به‌منظور جستجوی قوانین و مقررات مرتبط با حفاظت از حریم خصوصی این نتیجه به‌دست می‌آید که در نظام حقوقی ایران (متشکل از قواعد حقوقی منعکس شده در قانون اساسی، قوانین عادی، عرف، تعهدات عرفی و قراردادهای بین‌المللی ایران) بحث حفاظت از حریم خصوصی به‌صورت مشخص و مدون مورد حمایت قانونگذار واقع نشده است. حقوق و آزادی‌هایی که با عنوان «حریم خصوصی» ذکر شده به‌طور منفرد و در بطن سایر قوانین نظام حقوقی ایران بیان شده است. مبانی اسلامی نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون آیین دادرسی مدنی، قوانین و مقررات پستی، تلفنی، اینترنتی و قانون مطبوعات در زمره قوانین و مقرراتی هستند که گاه صریحاً از برخی مصادیق حریم خصوصی حمایت کرده‌اند.

بااینکه انتظار می‌رفت در سطح عمومی و در قانونگذاری برای حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی، اصولی چون رعایت استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به‌کارگیری ادارات اعتباری

برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات و ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز، ولو با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی مطمح‌نظر قرار گیرد ولی حتی به اجمال هم صراحتاً از حریم خصوصی افراد حمایت نشده است تا چه رسد به رعایت تفصیلی اصول فوق‌الذکر. در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که تا حدی به بحث اطلاعات، دسترسی به اطلاعات، جابه‌جایی اطلاعات و نظایر آن پرداخته شده است نیز نواقص زیادی به چشم می‌خورد، از جمله اینکه موانع جدی برای تشریک اطلاعات اعتباری ایجاد می‌کند.

در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار که در سال ۱۳۸۶ به تصویب هیئت وزیران رسید، بسیاری از مسائل مهم تعیین تکلیف نشده است. برای مثال، معلوم نیست فضای فعالیت برای مؤسسات عمومی و خصوصی چگونه طراحی شده است و آیا فعالیت این نهادها مکمل یکدیگر در نظر گرفته شده است یا جانشین یکدیگر. روشن نیست که دولت و بانک مرکزی برای فعالیت‌های نظارتی خود و ارزیابی مخاطرات نظام‌یافته سیستم اعتباری بر چه نوع مؤسساتی تکیه خواهد داشت و حافظه سیستم اعتباری چند سال باید باشد و آیا صرفاً اطلاعات ناخوشایند باید در سیستم ثبت شود یا بنابر آن است که اطلاعات وسیعی در مورد وام‌ها، بدهی‌ها و اطلاعات خوشایند هم ثبت شود. مشخص نیست که چه تدبیری برای جلوگیری از انحصار اندیشیده شده و برای جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها چه تمهیداتی در نظر گرفته شده است. پرواضح است که در این وضعیت اهداف قانونگذاری برای فعالیت شرکت‌های گزارش‌دهی اعتباری (شامل ایجاد اطمینان برای استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها) قابل حصول نخواهد بود.

فصل چهارم

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بنگاه‌های اقتصادی برای اداره امور جاری خود به نقدینگی و بـرای توسـعه فعالیـت‌هـای خود به تأمین مالی نیازمندند. هرچه بازار اعتبار کارآمدتر باشد اعتبار لازم بـرای تـأمین مالی نقدینگی و سرمایه‌گذاری‌های بنگاه به‌راحتی و با هزینه کمتـر بـه‌دسـت مـی‌آیـد و رقابت‌پذیری بنگاه افزایش می‌یابد. به‌عبارت‌دیگر کارایی بازار کالا و خدمات بـه‌شـدت در گرو بازار اعتبارات است. در مقابل، بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و دیگر فعالان بـازار اعتبـار در صورتی می‌توانند فعالیت‌های اقتصادی را سهل‌تر و کم‌هزینه‌تر تأمین مالی کننـد کـه به‌خوبی مشتریان خود را بشناسند و بتوانند آنها را غربال کرده بـین مشـتریان معتبـر و غیرمعتبر تمایز قائل شوند و همچنین قادر باشند به‌راحتی مطالبات خـود را از مشـتریان کـم‌اعتبـار وصـول کننـد. اگـر چنـین جریـان اطلاعـاتی برقـرار باشـد و حقـوقی بـرای اعتباردهندگان تضمین شود، نه تنها فعالیت‌های اعتبـاری رونـق مـی‌یابـد و عمـق بـازار اعتبارات افزایش می‌یابد بلکه محیط کسب‌وکار بهبود یافتـه، رقابـت‌پـذیری بنگـاه‌هـای اقتصادی افزایش یافته و بازار کالا و خدمات نیز رونق می‌یابد.

در این چارچوب است که صاحب‌نظران اقتصادی و به‌طور ویـژه گـروه کسـب‌وکـار بانک جهانی برای تسهیل محیط کسب‌وکار، کاهش هزینـه تـأمین اعتبـار و رونـق بـازار اعتبار دو پیشنهاد اساسی را پیش می‌کشند. آنها بـر ایـن باورنـد کـه بـا عمـل بـه ایـن پیشنهادها اولاً فعالیت اعتباردهی رونق یافته، حجم مطالبـات معـوق کـاهش مـی‌یابـد و ثانیاً حجم تسهیلات اعطایی افزایش و هزینه تأمین اعتبـار کـاهش پیـدا مـی‌کنـد. ایـن اعتقاد راسخ وجود دارد که رعایت این دو قاعده اساسـی بـه تعمیـق بازارهـای اعتبـاری منجر شده و تعمیق بازارهای اعتباری به معنای شتاب گرفتن رشد اقتصادی است.

این دو راهکار اساسی درواقع پاسخی نهادی به مسئله عدم تقـارن اطلاعـات اسـت.

عدم تقارن اطلاعات دو نوع مختلف دارد: پیش از انعقاد قرارداد[1] (اطلاعات مخفی)[2] و پس از انعقاد قرارداد[3] (عمل مخفی)[4]. وقتی بین اعتباردهنده و اعتبارگیرنده عدم تقارن اطلاعات وجود داشته باشد و اعتباردهنده قبل از اعطای اعتبار نتواند شایستگی اعتباری اعتبارگیرنده را تشخیص دهد نمی‌تواند اعتبارات خود را به نحو مناسب تخصیص دهد و با غربال مشتریان منابع را به بهترین آنها اعطا کند. نتیجه اصلی این نوع عدم تقارن اطلاعات آن است که مطالبات معوق بانک‌ها افزایش می‌یابد، به‌تبع آن نرخ تسهیلات افزایش پیدا می‌کند و نسبت مشتریان پرمخاطره به مشتریان مطمئن در سبد مشتریان بانک افزایش می‌یابد چرا که برای مشتریان مطمئن به‌صرفه نیست که با این نرخ فعالیتشان را تأمین اعتبار کنند. در این چارچوب هرچه نرخ‌ها افزایش یابد سبد مشتریان به‌طور متوسط پر مخاطره‌تر می‌گردد و نسبت مالی مؤسسات اعتباری وخیم‌تر می‌شود. این پدیده در ادبیات اقتصادی مشهور به «انتخاب معکوس»[5] است، لذا اولین راهکار درصدد تخفیف معضل انتخاب معکوس است و در این راستا تمرکزش بر آشکار کردن اطلاعات مخفی پیش از انعقاد قرارداد است.

نوع دوم عدم تقارن اطلاعات به بی‌اطلاعی اعتباردهنده از اعمال اعتبارگیرنده پس از انعقاد قرارداد اعتباری مربوط است؛ یعنی اعتباردهنده نمی‌تواند با نظارت مناسب مانع از رفتارها و تصمیمات پرمخاطره اعتبارگیرنده شود. به‌این‌ترتیب محاسبات اولیه اعتباردهنده درخصوص مخاطره اعتباری متقاضی اعتبار اشتباه از آب درمی‌آید، درصد بیشتری از مطالباتش نکول می‌شود و برای بقای خود در بازار نرخ اعتبارات اعطایی را بالا می‌برد و باز مشتریان مطمئن خود را از دست می‌دهد و این فرایند گاهی تا جایی ادامه پیدا می‌کند که امکان ارائه برخی خدمات اعتباری از بین می‌رود و دسترسی به اعتبارات کاهش یافته، حتی از بین می‌رود (بازارهای مفقوده). این پیامد عدم تقارن اطلاعات «خطر اخلاقی» نام گرفته چرا که ناشی از عدم پایبندی وام‌گیرنده به تعهدات قراردادی است. راهکار دوم گروه کسب‌وکار بانک جهانی نوعی نهادسازی برای تخفیف دامنه اعمال مخفی اعتبارگیرندگان است.

---

1. Ex Ante
2. Hidden Information
3. Ex Post
4. Hidden Action
5. Adverse Selection

«تشریک اطلاعات اعتباری» و «سنجش اعتبار» متقاضیان اعتبار دو نهادی است که برای تخفیف عدم تقارن اطلاعات پیش از قرارداد و کاهش دامنه انتخاب معکوس طراحی شده است. تشریک اطلاعات اعتباری باعث می‌شود که اعتباردهنده پیش از اعطای وام تصویر روشنی از اعتبار متقاضی وام و ریسک اعتباری او پیدا کند، زیرا تشریک اطلاعات اعتباری بخش مهمی از سوابق خوشایند و ناخوشایند اعتباری متقاضی اعتبار را پیش روی عرضه‌کننده اعتبار قرار می‌دهد: تعداد وام‌هایی که در سال‌های اخیر اخذ شده، میزان بدهی بالفعل متقاضی، تعهد متقاضی به بازپرداخت به‌موقع بدهی، تعداد وام‌هایی که ضمانت کرده است، بار تکفل متقاضی، نحوه پرداخت قبوض آب و برق و گاز و تلفن، رأی دادگاه در مورد اختلافات مالی و ... این اطلاعات به اعتباردهنده کمک می‌کند مشتریان خود را غربال کند و به آنها با توجه به مخاطره اعتباری‌شان امتیاز دهد و برای اعتبار پرداختی نرخ تعیین کند.

حال فرض کنید که اعتباردهنده پیش از اعطای اعتبار به همه اطلاعات اعتبارگیرنده دسترسی داشته باشد و آنها را پردازش کند و براساس امتیاز اعتباری متقاضی به وی اعتبار دهد و ازنظر میزان اعتبار، دوره بازپرداخت و نرخ تسهیلات مرتکب اشتباهی نشود ولی پس از انعقاد قرارداد، مشتری به هر دلیلی وارد پروژه‌های پرمخاطره شود و احتمال عدم بازپرداختش افزایش یابد و در نهایت به‌طور متوسط مطالبات معوق اعتباردهنده زیاد شود. سؤال این است که چگونه می‌توان مانع بروز رفتارهای پرخطر شده جلو نکول تعهدات را گرفت؟

تقویت «حقوق اعتباردهنده» پاسخی نهادی به مسئله «خطر اخلاقی» است. فرضیه اساسی این است که اگر حقوق اعتباردهنده ضعیف باشد و یا ضمانت اجرا نداشته باشد، اعتبارگیرنده به رفتارهای پرمخاطره خود ادامه می‌دهد بدون آنکه نگران توقیف وثایق خود باشد. اما اگر به‌محض نشان دادن اسناد تعویق بازپرداخت‌ها و حتی بدون نیاز به حکم دادگاه امکان مصادره و نقد کردن اموال وجود داشته باشد، در تجدید سازمان شرکت بدهکار امکان مداخله مدیریتی اعتباردهنده وجود داشته باشد و در بازپرداخت بدهی‌های اعتبارگیرنده، اعتباردهنده اولویت داشته باشد (مثلاً نسبت به سازمان امور مالیاتی در مطالبه بدهی مالیاتی) آنگاه اعتبارگیرنده به‌طور خودکار از رفتارهای پرخطر پرهیز می‌کند.

هم‌اکنون دیدگاه‌هایی وجود دارد مبنی‌بر اینکه دوران اخذ وثیقه گذشته و صرفاً باید با تکیه بر اطلاعات اعتباری از تخصیص نادرست منابع اجتناب و زیستمندی فعالیت اقتصادی را تضمین کرد.[۱] به این منظور تصمیماتی اتخاذ شده مبنی‌بر کاهش بار وثیقه‌ها و بدون ضمانت ضامن (مثلاً برای وام ازدواج)، که این برخلاف تقویت حقوق اعتباردهنده است. درست است که نیاز به وثیقه فرایند دریافت وام را دشوار می‌کند، اما راه‌حل آن از میان برداشتن وثیقه‌ها نیست. راهی که تجربیات اخیر و البته نظریه اقتصادی پیش روی ما می‌گذارد ارائه تعریف وسیع‌تر از وثیقه و امکان استفاده از اموال منقول به‌عنوان وثیقه است. ضمن اینکه باید حقوق مالکیت دارایی‌های مختلف مردم به رسمیت شناخته شود تا امکان وثیقه‌گذاری برای آنها مهیا شود. باید ثبت وثیقه‌ها به‌نحوی انجام شود که فرایند فک رهن و رهن‌گذاری تسهیل شود و در هر لحظه از زمان مشخص باشد چه سندی در رهن کدام اعتبار است برای مثال، در برخی کشورها اداره ثبت سند متمرکز تأسیس شده است که به‌صورت برخط (آن‌لاین) مشخص می‌شود که هر سند در رهن کجاست و آیا می‌توان آن را برای اخذ اعتبار جدید به‌کار گرفت یا خیر.

از این منظر تشریک اطلاعات اعتباری و تقویت حقوق اعتباردهنده در تسهیل دریافت اعتبار مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند، چرا که طراحی این سازوکارهای نهادی موجب تخصیص بهتر منابع، جلوگیری از رفتارهای پرخطر، تعدیل نرخ برای جذب مشتریان مطمئن، عدم پرداخت اعتبار به مشتریان بدسابقه، مسئولیت‌پذیر شدن مدیران بانکی در برابر تصمیمات اعتباری و در نهایت افزایش عایدی بانک‌ها و کاهش مطالبات

---

۱. بهمنی، رئیس بانک مرکزی دراین‌باره چنین می‌گوید: «امروزه دیگر ما نمی‌توانیم براساس [رویه] گذشته تصمیم بگیریم ... [قبلاً] وقتی که تصمیم اعتباری می‌گرفتیم، وضع سرمایه، وثیقه و صلاحیت فنی متقاضی تسهیلات را در نظر می‌گرفتیم و وثیقه را اگرچه فاکتور آخر بود، در رتبه اول قرار می‌دادیم، اما امروزه به این نتیجه رسیده‌ایم که وثیقه، عامل برگرداندن تسهیلات یا عامل تصمیم‌گیری ما نیست و باید اطلاعات اعتباری هم داشته باشیم ... امروزه ما هزار میلیارد وثیقه در رهن داریم، اما برای ما پول نمی‌شود، چون آن اطلاعات و اعتبار است که می‌تواند پاسخ‌گو باشد. ممکن است یک نفر هیچ‌گونه وثیقه‌ای نداشته باشد و به‌خوبی از عهده بدهی خودش بربیاید و به تعهداتش پایبند باشد ... اگر ما به این نتیجه رسیدیم که خود پروژه ... می‌تواند از محل فعالیت خودش بازدهی داشته باشد، وثیقه دیگر کارا نیست و اگر این وضع وجود نداشته باشد، وثیقه به چه کار خواهد آمد؟ آیا ما تصمیم داریم که صرفاً به دنبال صدور اجرائیه باشیم؟ آیا تصمیم داریم که تمام واحدهای تولید را تملیک کنیم؟ اگر چنین شود خودمان هم باید آن را اداره کنیم ...» (بهمنی، ۱۳۸۷: ۲۰).

غیرجاری (سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول) می‌شود. رونق فعالیت‌های اعتباری به‌طور طبیعی به معنای تعمیق بازارهای مالی ـ اعتباری و دسترسی راحت‌تر و ارزان‌تر به اعتبارات است. این رویکرد به‌خوبی توضیح می‌دهد که چرا تسهیلات تکلیفی، کنترل نرخ‌ها، اعتباردهی به طرح‌های زودبازده، بخشیدن مطالبات معوق، کاهش بار وثیقه‌ها و سیاست‌هایی نظیر آن نه تنها به سهولت کسب اعتبار منجر نمی‌شود، بلکه معنای روشن آن تضعیف فعالیت اعتباری و دشوار کردن کسب اعتبار در نظام اقتصادی است.

بااینکه اهمیت تقویت حقوق اعتباردهنده کمتر از تشخیص شایستگی اعتباری متقاضیان اعتبار نیست تمرکز این تحقیق بر مورد دوم بوده و به این پرسش اساسی پرداخته است که الزامات قانونی راه‌اندازی یک نظام اطلاعاتی برای تشریک اطلاعات اعتباری مشتریان و نمره‌دهی اعتباری به آنها چیست و تکلیف چه مسائلی باید پیش از راه‌اندازی روشن شود تا این نظام کارکردهای مطلوب خود را داشته باشد. تنظیم چنین نظامی پیچیدگی‌ها و الزامات نهادی و حقوقی‌ای دارد که اگر مورد توجه قرار نگیرد می‌تواند موفقیت آن را زیر سؤال ببرد. فهم این پیچیدگی‌ها، الزامات و چگونگی بسترسازی برای مدیریت بهتر آنها مسئله اساسی این تحقیق بوده است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که قوانین و مقررات حاکم بر گردش اطلاعات و نظام سنجش اعتبار باید مبین این موارد باشد: ۱. رابطه بین مؤسسات عمومی و خصوصی چگونه باید تنظیم شود تا ضمن اینکه دولت بتواند با استفاده از مؤسسات عمومی مخاطرات نظام‌یافته را شناسایی و مدیریت کند، به تعطیلی فعالیت‌های خصوصی گزارش‌دهی اعتباری و سنجش اعتبار مشتریان منجر نشود، ۲. آنچه برای کنترل مخاطرات حائز اهمیت است اطلاعات ناخوشایند و در مرحله بعد اطلاعات بدهی و وام مشتریان است. تشریک اطلاعات خوشایند بااینکه مزایایی دارد ولی معایبی هم دارد و باید بسیار محتاطانه عمل کرد، ۳. حافظه سیستم اطلاعات اعتباری نباید به‌قدری بلند باشد که افراد انگیزه‌ای برای اصلاح رفتارهای گذشته خود نداشته باشند و نتوانند فعالیت‌های اقتصادی خود را تأمین اعتبار کنند، ۴. انتقال فرامرزی داده‌ها روزبه‌روز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند و در طراحی نظام تشریک اطلاعات باید استانداردهای اطلاعاتی و امنیتی ویژه‌ای برای این موضوع در نظر گرفته شود، ۵. نظام تشریک

اطلاعات نباید با ایجاد مزیت اطلاعاتی زمینه انحصار را چه در فعالیت‌های اعتباری و چه در فعالیت گزارش‌دهی اعتباری مهیا کند، ۶. مشکل اساسی تنظیم اطلاعات اعتباری دسترسی به اطلاعات شرکت‌های گروهی با ساختار مالکیتی پیچیده و چندلایه است و عملاً بدون شفاف‌سازی اطلاعات اعتباری این گروه‌ها، نظام گزارش‌دهی اعتباری چندان کارایی نخواهد داشت، ۷. حمایت از حریم خصوصی افراد باید به جد مطمح‌نظر قرار گیرد و تنها اطلاعاتی به اشتراک گذاشته شود که برای تحصیل منافع عمومی ضرورت داشته باشد.

مرور تجربیات بین‌المللی درزمینه قانونگذاری نظام سنجش اعتبار حاکی از آن است که کشورهای مختلف و نهادهای بین‌المللی به دو طریق عمده تلاش کرده‌اند الزامات فوق را تأمین کنند: ۱. وضع قوانینی عام برای حفاظت از اطلاعات شخصی و حمایت از حریم خصوصی افراد، ۲. تنظیم مقررات حاکم بر شرکت‌های گزارش‌دهی و سنجش اعتبار. مطالعه قوانین ناظر بر حریم خصوصی که بسیار مهم‌تر از تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار است، روشن می‌کند که برای کارکرد مؤثر و ایمن گزارش‌دهی اعتباری باید این موارد در قوانین کشوری رعایت شود: رعایت استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به‌کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات و ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز ولو با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی.

مطالعه قوانین تنظیم فعالیت شرکت‌های ثبت اعتبار حاکی از آن است که قانونگذاری در این عرصه سه هدف عمده را دنبال می‌کند: نخست ایجاد اطمینان برای استفاده‌کننده خدمات اطلاعات اعتبارسنجی ازنظر صحت و دقت اطلاعات ارائه شده، دوم حمایت از افراد مرتبط با شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های

احتمالی شرکت‌ها و سوم الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها.

برای نیل به این اهداف در مقیاس جهانی، سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادار اقدام به ارائه اصول راهنمایی کرده است که باید به‌عنوان اصول اساسی در عملکرد این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. براساس این اصول راهنما، قانونگذاری برای تنظیم روابط در نظام سنجش اعتبار باید شامل مواردی باشد که از آن جمله می‌توان به حل تعارض احتمالی منافع بین فعالان بازار، تنظیم منصفانه فعالیت‌های تجارتی، پیش‌بینی بازرسی‌های همه‌جانبه و تعیین محدوده برای عملکرد نهادهای ناظر بر عملکرد شرکت‌ها اشاره کرد. این نظارت باید به‌گونه‌ای باشد که شرکت‌ها را در موضعی قرار دهد که نتوانند از مسئولیت‌های قانونی شانه خالی کنند. باید به این نکته توجه داشت که در نظر نگرفتن هریک از این موارد می‌تواند دستیابی به اهداف این صنعت را که رتبه‌بندی دقیق و صحیح است با مشکل مواجه کند.

به‌منظور دستیابی به اهدافی که برای عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار تعریف شده است، استراتژی‌های گوناگونی وجود دارد که تفاوت عمده آنها در سطح نظارتی است که قانونگذار بر عملکرد این شرکت‌ها در نظر می‌گیرد. سطح نظارتی که بر عملکرد این شرکت‌ها اعمال می‌شود، به سه سطح نظارت ضعیف، متوسط و قوی تقسیم می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت در سطح نظارتی ضعیف، هیچ نهاد دولتی اختیاری بر نظارت عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار ندارد یا این اختیار بسیار محدود است. کشورهایی که این راهبرد را پذیرفته‌اند، قانونی جداگانه برای تنظیم عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار وضع نمی‌کنند. بنابراین در این کشورها، قوانین عام حمایت از حریم خصوصی افراد و شفافیت اطلاعات و همچنین قوانین تجارت بر عملکرد این شرکت‌ها حکمرانی می‌کند.

در سطح نظارت متوسط، شرکت‌های سنجش اعتبار موظف‌اند برای تنظیم عملکرد شرکت خود به وضع آیین‌نامه اجرایی اقدام کنند. در این مرحله نظارت دولتی بر وضع این آیین‌نامه‌ها و نحوه تهیه و اجرای آنها خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر، قانونی سخت‌گیرانه برای تنظیم مقررات عملکرد این شرکت‌ها وجود ندارد و تنها اصول راهنما، شرکت‌ها را

در مورد وضع آیین‌نامه‌هایی برای تنظیم عملکرد داخل شرکت راهنمایی می‌کند و البته نهاد نظارتی بر وضع آیین‌نامه‌ها و اجرای آنها نظارت خواهد کرد.

در سطح نظارت قوی، علاوه‌بر اینکه قانون اصول راهبردی عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را مشخص می‌کند، قوانینی وضع می‌شود که جزئیات دقیق عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار را نیز تعیین می‌کند و نهاد نظارتی قوی تطابق عملکرد این شرکت‌ها را با مقررات وضع شده تطبیق می‌دهد. در ارزیابی بسترهای قانونی ایران در پشتیبانی از گزارش‌دهی اعتبار و سنجش اعتباری مشتریان، به سیاق رویه‌های بین‌المللی دو سطح از قوانین به تفکیک بررسی شد. در یک سطح قوانینی مطمح‌نظر قرار گرفت که به‌طور مستقیم ناظر بر فعالیت گزارش‌دهی اعتباری نیست، ولی احکام آن در این فعالیت‌ها نافذ است و می‌تواند برخی استلزامات قانونی این نظام را تأمین کند. در این خصوص می‌توان به قانون اساسی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون مجازات اسلامی، قانون بانکداری بدون ربا، لایحه حمایت از حریم خصوصی، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اشاره کرد. در سطح دوم آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار مطمح‌نظر قرار گرفت که مستقیماً برای تنظیم فعالیت شرکت‌های سنجش اعتبار تنظیم شده است.

با بررسی قوانین عام و مرجع ایران به‌منظور جست‌وجوی قوانین و مقررات مرتبط با حفاظت از حریم خصوصی این نتیجه به‌دست می‌آید که در نظام حقوقی ایران (متشکل از قواعد حقوقی منعکس شده در قانون اساسی، قوانین عادی، عرف، تعهدات عرفی و قراردادهای بین‌المللی ایران) بحث حفاظت از حریم خصوصی به‌صورت مشخص و مدون مورد حمایت قانونگذار واقع نشده است و به‌طور منفرد و در بطن دیگر قوانین نظام حقوقی ایران مورد حمایت قرار گرفته‌اند.

مبانی اسلامی نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون آیین دادرسی مدنی، قوانین و مقررات پستی، تلفنی، اینترنتی و قانون مطبوعات در زمره قوانین و مقرراتی هستند که گاه صریحاً از برخی مصادیق حریم خصوصی حمایت کرده‌اند. بااینکه انتظار می‌رفت در سطح عمومی و در قانونگذاری برای حمایت از حریم خصوصی و حفاظت از اطلاعات شخصی، اصولی چون رعایت

استانداردهای بین‌المللی، مطلع کردن مصرف‌کننده از جمع‌آوری اطلاعات و اهداف این کار، همسو کردن انگیزه‌ها و مسئولیت‌ها، گزارش دادن بی‌دقتی‌ها و مجازات‌های مناسب، برطرف کردن مشکل تغییر هدف یا کاربرد اطلاعات در اهداف ناسازگار با اهداف اولیه جمع‌آوری اطلاعات، پایش و نظارت، رفع اختلافات، همکاری با همه ذی‌نفعان، به‌کارگیری ادارات اعتباری برای نظارت، نحوه تعامل با جوامع خودکامه و استبدادی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات در آنها زیاد است، جلوگیری از انحصار مطلق مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و زمینه‌سازی برای فعالیت ادارات اعتباری خصوصی، استقرار حقوق مالکیت اطلاعات، ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی متمرکز ولو با وجود جمع‌آوری‌کنندگان متعدد اطلاعاتی مطمح‌نظر قرار گیرد ولی حتی به‌اجمال هم صراحتاً از حریم خصوصی افراد حمایت نشده است چه رسد به رعایت تفصیلی این اصول که جای خود دارد.

در قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» که تا حدی به بحث دسترسی و جابه‌جایی اطلاعات و نظایر آن پرداخته شده است نواقص زیادی به چشم می‌خورد، از جمله اینکه موانع جدی برای تشریک اطلاعات اعتباری ایجاد می‌کند.

در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار که در سال ۱۳۸۶ به تصویب هیئت وزیران رسید، بسیاری از مسائل مهم تعیین تکلیف نشده است؛ برای مثال معلوم نیست فضای فعالیت برای مؤسسات عمومی و خصوصی چگونه طراحی شده است و آیا فعالیت این نهادها مکمل یکدیگر در نظر گرفته شده است یا جانشین یکدیگر. روشن نیست که دولت و بانک مرکزی برای فعالیت‌های نظارتی خود و ارزیابی مخاطرات نظام‌یافته سیستم اعتباری بر چه نوع مؤسساتی تکیه خواهد داشت و حافظه سیستم اعتباری چند سال باید باشد و آیا صرفاً اطلاعات ناخوشایند باید در سیستم ثبت شود یا بنابر آن است که اطلاعات وسیعی در مورد وام‌ها، بدهی‌ها و اطلاعات خوشایند در کنار اطلاعات ناخوشایند در سیستم گزارش شود. مشخص نیست چه تدبیری برای جلوگیری از انحصار اندیشیده شده و برای جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها چه تمهیداتی در نظر گرفته شده است.

در جداول ۱-۴، ۲-۴ و ۳-۴ مواردی که خلأ قانونی وجود دارد به‌تفصیل مورد بحث قرار گرفته است. این جداول برمبنای این پرسش‌ها تنظیم شده است: ۱. طبق مبانی نظری و اصول راهنمای حمایت از حریم خصوصی و همچنین اصول راهنمای

تنظیم فعالیت گزارش‌دهی اعتباری و نظام اعتبارسنجی برای چه مواردی نیاز بـه قـانون وجود دارد؟ ۲. در سطوح مختلف قوانین و مقررات در ایران این الزامـات قـانونی چگونـه پوشش داده شده است، در چه مواردی قانون نقص دارد و در چه مواردی قانون نـداریم؟ ۳. اجرای اصول مورد نظر مبتنی‌بر چه ملاحظاتی است و چرا باید برای آنها بستر قانونی خاصی در نظر گرفته شود؟ همـان‌طـور کـه در سـطور قبـل توضـیح داده شـد فعالیـت گزارش‌دهی اعتباری و تشریک اطلاعات اعتبـاری الزامـات قـانونی فراوانـی دارد ولـی در ایران شاهد نواقص و خلأهای قانونی متعددی هستیم.

پرواضح است کـه در ایـن اوضـاع اهـداف قانونگـذاری بـرای فعالیـت شـرکت‌هـای گزارش‌دهی اعتباری (شـامل ایجـاد اطمینـان بـرای اسـتفاده‌کننـده خـدمات اطلاعـات اعتبارسنجی ازنظـر صـحت و دقـت اطلاعـات ارائـه شـده، حمایـت از افـراد مـرتبط بـا شرکت‌های سنجش اعتبار در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی شرکت‌ها و الزام شرکت‌ها به تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت در صنعت سنجش اعتبار و جلـوگیری از تضعیف این زیرساخت‌ها) قابل حصول نخواهد بود.

در بستر این خلأ قانونی راه‌اندازی گـزارش‌دهـی اعتبـاری و نظـام سـنجش اعتبـار می‌تواند موجب مسائلی از ایـن دسـت شـود: عـدم تشـریک اطلاعـات اعتبـاری ازسـوی اعتباردهندگان، عدم امکان نظارت مشتریان بر اطلاعـات اعتبـاری ایشـان، امکـان وقـوع خطاهای سیستمی در نظام ثبـت اطلاعـات اعتبـاری، امکـان سـوءاسـتفاده از اطلاعـات اعتباری افراد، تشریک بیش از حد اطلاعات اعتباری، جانشین شدن مؤسسات عمـومی و خصوصی ثبت اعتبار و وقوع اثر ازدحـامی بـرای فعالیـت بخـش خصوصـی و نظـایر آن، ازاین‌رو بسیار توصیه می‌شود هم‌زمان با شکل‌گیـری و رشـد گـزارش‌دهـی اعتبـاری در کشور توجهی جدی به بسترهای قانونی فوق‌الذکر به‌عمل آید.

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
۱	رابطه بین نظام‌های عمومی و خصوصی به اشتراک‌گذاری و ثبت اطلاعات اعتباری	خلأ قانونی	لازم است قانونگذار به‌طور مشخص حدود و ثغور فعالیت‌های مؤسسات عمومی ثبت اعتبار و ادارات اعتبار خصوصی را تعیین کند. در این خصوص باید توجه داشت که مؤسسات عمومی ثبت اعتبار در خدمت برآورده کردن اهداف بخش عمومی هستند، درحالی‌که ادارات اعتباری عمدتاً در خدمت منافع خصوصی قرار می‌گیرند. این موضوع را می‌توان از مهم‌ترین تفاوت‌های بین این دو نهاد دانست: ادارات اعتباری درواقع به حداکثرسازی سود می‌پردازند، اما مؤسسات عمومی ثبت اعتبار به ارائه یک کالای عمومی مثل ثبات نظام بانکداری مبادرت می‌کنند
۲	نسبت بین اطلاعات خوشایند و ناخوشایند	ماده (۵) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار: نوع اطلاعات را شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی	لازم است در قانونی که برای تنظیم شرکت‌های سنجش اعتبار تهیه می‌شود به‌طور مشخص نوع اطلاعات تصریح گردد و به تشخیص مجموعه‌ای از افراد یا شوراها موکول نگردد

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
		رئیس‌جمهور یا نمایندگان آن تعیین می‌کند	
۳	حافظه نظام اطلاعات اعتباری	خلأ قانونی	لازم است تکلیف دوره زمانی حفظ اطلاعات ناخوشایند و میزان و نحوه بخشش تقصیرات روشن شود
۴	تنظیم انحصارات ناشی از تشریک اطلاعات خصوصی	خلأ قانونی	درصورتی‌که تأمین‌کنندگان اطلاعات و ادارات اعتباری ائتلاف کنند یا نوعی ادغام عمودی رخ دهد امکان وقوع انحصار، هم در شبکه بانکی و هم در نظام گزارش‌دهی اعتباری وجود دارد. بنابراین باید پیش‌بینی‌های لازم در این خصوص به‌عمل آید. البته این موضوع در وضع فعلی که همکاری‌های بین‌بانکی ضعیف است و اشتراک‌گذاری اطلاعات به کندی پیش می‌رود، ضرب‌الاجل ندارد ولی در بسترسازی کلی این فعالیت ضروری است مورد توجه قرار گیرد
۵	شناسایی گروه‌های شرکتی	خلأ قانونی	این موضوع به‌خوی‌خود به شرکت‌های سنجش اعتبار مربوط نمی‌شود. ریشه مشکل آنجاست که معمولاً گروه‌های

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
			شرکتی دارای ساختار هرمی پیچیده‌ای هستند که روابط مالی آنها و بده ـ بستان‌هایشان به‌طور دقیق روشن نیست و ازاین‌رو نظام تشریک اطلاعات نمی‌تواند بدهی کل شبکه را شناسایی کند. این مشکل مبتلابه ایران است و باید قانونی برای تصریح نظام مالی گروه‌های شرکتی با ساختار هرمی وضع شود
۶	اعتباردهی فرامرزی	خلأ قانونی	شرکت‌ها معمولاً از طریق شرکت‌های اقماری یا به‌طور مستقیم از خارج اعتبار دریافت می‌کنند ولی به‌عنوان بدهی آنها در داخل ثبت نمی‌شود، لذا مؤسسات برای ارزیابی صحیح، نیاز به جابه‌جایی بین‌المللی داده‌ها برمبنای استانداردهایی مشخص دارند، لذا قوانین باید قواعد و استانداردهای ثبت و جابه‌جایی اطلاعات اعتباری را مشخص کنند. این موضوع علاوه‌بر قوانین داخلی مستلزم هماهنگی‌های بین‌المللی است. البته این موضوع راه‌حل‌های خصوصی هم دارد. مثلاً ادارات

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
			اعتباری یا با ورود مستقیم به بازارهای خارجی و یا هم‌پیمان شدن با شرکای خارجی سعی می‌کنند مشکل اعتباردهی فرامرزی را تخفیف دهند. بااین‌حال همین کار هم مستلزم رعایت استانداردهایی مشخص است
۷	استانداردهای جمع‌آوری و ثبت اطلاعات	نقص مقررات: ماده (۵) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار اشعار می‌دارد: «فهرست اطلاعاتی که شرکت مجاز است از تأمین‌کنندگان و اشخاص دریافت کند، نوع اطلاعاتی که در اختیار استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرد و نحوه رتبه‌بندی اشخاص» به وسیله شورا تصویب و توسط مقام ناظر به شرکت ابلاغ می‌شود. اما در مورد استانداردهای جمع‌آوری و ثبت داده‌ها بحثی به میان نیامده است	لازم است از ابتدا استانداردهای جمع‌آوری و ثبت اطلاعات به‌نحوی تعریف و طراحی شود که اولاً، امکان تشریک اطلاعات بین اعتباردهندگان داخلی به‌سادگی امکان‌پذیر باشد و ثانیاً، امکان تشریک اطلاعات فرامرزی نیز وجود داشته باشد. البته در ایران معمولاً توجیهات امنیتی مانع از چنین تشریک اطلاعاتی می‌شود اما باید زمینه این کار را مهیا کرد
۸	حفاظت از حریم خصوصی	نقص مقررات: در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار مواد و تبصره‌هایی به‌طور	فراتر از نحوه تنظیم عملیات شرکت‌های سنجش اعتبار و دوایر ثبت اعتبار، حمایت از

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
		غیرمستقیم به این موضوع پرداخته‌اند که کفایت از مقصود نمی‌کند. در تبصره «۱» ماده (۷) به اخذ مجوز کتبی از اشخاص برای جمع‌آوری اطلاعات و در تبصره «۲» آن به محرمانه بودن اطلاعات شرکت اشاره شده است. در ماده (۱۳) نحوه رسیدگی به شکایات و کشف تخلفات و چگونگی برخورد با آن موکول به تدوین آیین‌نامه توسط مقام ناظر شده است. در ماده (۱۴) نیز به‌ترتیب تأمین‌کنندگان اطلاعات و شرکت در مقابل ارائه اطلاعات نادرست مسئول شناخته شده‌اند	حریم خصوصی افراد و داده‌های ایشان نیازمند وجود قانونی جامع است. برای مثال یک قاعده حفاظت از حریم خصوصی مستقیماً موجب بهبود دقت داده‌های ذخیره شده در نظام‌های اطلاعات اعتباری می‌شود: برخوردار کردن اشخاص از حق بازرسی و تصحیح اطلاعات غلطی که از آنها در نظام‌های اعتباری وجود دارد. چنین بازخوردی نه تنها کیفیت اطلاعات را بهتر می‌کند بلکه تورش ناخوشایندی را هم که ادارات اعتباری اغلب به‌دلیل آن مورد سرزنش قرار می‌گیرند، برطرف می‌سازد. به‌طور خلاصه مهم‌ترین الزام قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار و تشریک اطلاعات اعتباری حمایت حقوقی از حریم خصوصی افراد است
۹	پوشش بازارهای غیررسمی	خلأ قانونی	بخش زیادی از اعتبارات از طریق مؤسسه‌های غیررسمی اعطا می‌شود و اطلاعات آنها یا ثبت نمی‌شود یا به‌صورت محدود ثبت می‌شود. یک گام

جدول ۱-۴ الزامات قانونی راه‌اندازی نظام سنجش اعتبار

ردیف	موضوع	بستر قانونی فعلی	نیاز به قانونگذاری
			مهم در توسعه تشریک اطلاعات، مشارکت همه اعتباردهندگان در تشریک اطلاعات است
۱۰	تلفیق بانک‌های اطلاعاتی پراکنده و مشارکت استفاده‌کنندگان و تأمین‌کنندگان در توسعه نظام سنجش اعتبار	نقص در اجرا: طبق بندهای «ب» و «پ» ماده (۱) آیین‌نامه استفاده‌کنندگان و تأمین‌کنندگان اطلاعات مشخص شده‌اند. طبق ماده (۶)، تأمین‌کنندگان موظف شده‌اند اطلاعات مورد نیاز را در اختیار شرکت قرار دهند و مقام ناظر مکلف است تخلفات را به هیئت وزیران گزارش کند و طبق ماده (۱۲) مؤسسات اعتباری موظف شده‌اند برای اعطای تسهیلات بیش از یک میلیون ریال نتیجه سنجش اعتبار را ملاک قرار دهند	هم‌اکنون اطلاعات بسیار زیادی در جاهای مختلف ثبت و نگهداری می‌شود اما نه از طریق همکاری‌های خصوصی و نه از طریق اجبار قانونی زمینه تلفیق بانک‌های اطلاعاتی که مثلاً اطلاعات چک‌های برگشتی را با شماره ملی افراد، وام‌های دریافتی، سوابق مالیاتی، وضع مالکیتی و نظایر آن تلفیق و یکپارچه کند. به همین دلیل جمع‌آوری اطلاعات برای شرکت‌های سنجش اعتبار بسیار دشوار است. علاوه‌بر این تأمین‌کنندگان از تأمین اطلاعات امتناع ورزیده‌اند و استفاده‌کنندگان هم مطابق با قانون برای انبوهی از تسهیلات اعطایی اجباری به استفاده از نتایج گزارش‌های اعتباری ندارند. این موضوع مانع از فعالیت مؤثر اداره اعتباری شده است

جدول ۲-۴ قوانین حاکم بر تشکیل و عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار

	قانون حاکم	ملاحظات
تشکیل شرکت	قانون تجارت (در مورد کلیه شرکت‌های تجارتی با موضوع سنجش اعتبار) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار (در مورد شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	۱. به‌دلیل اهمیت موضوع عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار و حفاظت از داده‌های شخصی افراد لازم است قانونی خاص تشکیل این شرکت‌ها را برای تأمین این الزامات، سامان‌دهی کند ۲. در حال حاضر تشکیل شرکت‌های خصوصی (بدون همکاری دولت) با موضوع سنجش اعتبار براساس قانون تجارت منع قانونی ندارد اما با توجه به عدم دسترسی این شرکت‌ها به داده‌های اعتباری افراد که بدون همکاری دولت امکان‌پذیر نیست، در عمل تشکیل چنین شرکت‌هایی اتفاق نمی‌افتد ۳. تشکیل شرکت‌های سنجش اعتبار با همکاری دولت، به‌موجب آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار صورت می‌پذیرد
عملکرد شرکت	قوانین عمومی تجاری، مدنی، جزایی آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار	۱. در مورد شرکت‌های سنجش اعتبار خصوصی قانون حاکم بر عملکرد، قوانین عام شرکت‌های تجاری است. بنابراین درصورت امکان تشکیل این نوع از شرکت‌ها، وجود قانونی خاص که عملکرد شرکت‌ها را کنترل کند ضروری است ۲. در مورد شرکت‌های سنجش اعتبار که به‌موجب ماده (۲) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار تشکیل شده‌اند، قانون حاکم علاوه‌بر قوانین تجاری، این آیین‌نامه است
نتیجه: قانونی خاص که بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار خصوصی در ایران حکومت کند وجود ندارد، اما در مورد شرکت‌هایی که به‌موجب ماده (۲) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار تشکیل می‌شوند این قانون حاکم است.		

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
قلمرو قانون	بند «۳» - شماره ۱: آن نوع پردازش داده‌هاست که کل یا بخشی از آن با ابزارهای خودکار انجام شده ...	مستنبط از مواد (۱ و ۲): آیین نامه حاکم بر شرکت‌های خارج از موضوع ماده (۲) نیست	وجود ندارد	در قانون شرکت‌های سنجش اعتبار باید حوزه هدف قانونگذار مشخص شود. ماده (۲) اشاره به شرکت‌هایی دارد که با همکاری دولت، با مشارکت مؤسسات اعتباری و بیمه‌ای و با موافقت بانک مرکزی تشکیل می‌شود و در مورد شرکت‌های خصوصی ساکت است
استثنائات قلمرو	بند «۳» - شماره ۲: امنیت عمومی، امور دفاعی، امنیت کشور، فعالیت‌های دولت در حوزه‌های قانونی کیفری	خلأ قانونی	وجود ندارد	
تعاریف	فصل ۱، بند «۲»	مواد (۱ و ۵)	وجود ندارد	در ماده (۱) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار تعریف برخی اصطلاحات خاص ذکر شده است. برخی اصطلاحات نیز نیاز به تعریف داشته است که در این قانون ذکر نشده‌اند

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
تعریف داده‌های شخصی	به معنای هرگونه اطلاعات مربوط به یک شخص حقیقی دارای هویت یا قابل تعیین هویت «صاحب داده‌ها» است	ماده (۵): فهرست اطلاعاتی که شرکت مجاز است از تأمین‌کنندگان و اشخاص دریافت کند، نوع اطلاعاتی که در اختیار استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرد و نحوه رتبه‌بندی اشخاص، حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه به پیشنهاد شرکت و پس از تصویب شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا نمایندگان آنان توسط مقام ناظر به شرکت ابلاغ خواهد شد (خلأ قانونی)	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. ماده (۱): الف) اطلاعات عبارت است از هر نوع داده که در اسناد موجود باشد یا به‌صورت نرم‌افزاری ذخیره گردیده و یا به هر وسیله دیگری ضبط شده باشد ب) اطلاعات شخصی عبارت است از اطلاعات فردی نظیر نام و نام‌خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی، شماره	۱. از تشکیل شورای موضوع ماده (۵) آیین‌نامه و تعریف دقیق داده‌های مورد استفاده شرکت‌های سنجش اعتبار اطلاعاتی در اختیار نیست ۲. همان‌گونه که در تعریف اطلاعات شخصی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشاهده می‌شود در این قانون به ذکر مصادیقی از اطلاعات شخصی در تعریف آن اکتفا شده است. این روش تعریف قانونی باعث بروز اختلاف در داخل دانستن مصادیق دیگر در ذیل عنوان اطلاعات شخصی خواهد شد. بنابراین لازم است قانونگذار ضمن تدوین چارچوبی دقیق از ویژگی‌های اطلاعات شخصی، از بروز تفاسیر

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
			حساب بانکی و رمز عبور	مختلف در این مورد جلوگیری کند
پردازش داده‌های شخصی	به هرگونه عملیات یا مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که درباره داده‌های شخصی ـ به شکل خودکار (ماشینی) یا غیرخودکار ـ انجام می‌شود و شامل جمع‌آوری، ثبت، منظم کردن، ذخیره‌سازی، تعدیل یا تغییر، بازاریابی، مشاوره، کاربری، افشا از طریق ارسال، انتشار یا در دسترس قرار دادن، تنظیم یا ترکیب، ممنوعیت ورود یا خروج، پاک کردن (از حافظه نظام ثبت داده‌ها) یا تخریب داده‌ها می‌گردد		وجود ندارد	

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
نظام بایگانی داده‌های شخصی	به معنای هرگونه تنظیم ساختاریافته داده‌های شخصی است که طبق یک دستورالعمل ویژه – به‌صورت متمرکز یا غیرمتمرکز – در دسترس بوده یا برمبنای معیارهای کارکردی یا جغرافیایی پخش شده‌اند	خلأ قانونی	وجود ندارد	الزامات مربوط به نحوه حفاظت از داده‌های اعتباری اشخاص در هیچ‌یک از قوانین و نیز در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار وجود ندارد
مراقب داده‌ها یا مقام ناظر	هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که به تنهایی یا با همکاری دیگران به تعیین اهداف و ابزارهای پردازش داده‌های شخصی می‌پردازد	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	وجود ندارد	وظیفه مقام ناظر بر عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار، رصد کلیه فعالیت‌های این نوع شرکت‌ها به‌منظور حفاظت از اطلاعات اعتباری نزد این شرکت‌ها، اطمینان از صحت و سلامت پردازش و رعایت اصول قانونی در تهیه گزارش‌های اعتبارسنجی است. در آیین‌نامه نظام سنجش

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
				اعتبار، به‌رغم تعیین بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر، تنها وظیفه نظارت بر قراردادهای منعقده که یک طرف آن شرکت است، ارائه گزارش اجرای آیین‌نامه و تعیین نحوه رسیدگی به شکایات تعیین شده است و از وظایف دیگر نهاد ناظر غفلت شده است
تأمین‌کننده داده‌ها	وجود ندارد	مؤسساتی که به‌دلیل در اختیار داشتن داده‌های اشخاص می‌توانند اطلاعات مورد نیاز شرکت را تأمین کنند. برخی از مصادیق آن عبارت‌اند از: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات اعتباری، مؤسسات مجاز فعال در بازار غیرمتشکل پولی، سازمان امور مالیاتی کشور، مراجع صالح	وجود ندارد	در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، در معرفی تأمین‌کننده داده‌ها به بیان برخی مصادیق این تأمین‌کنندگان اکتفا شده است. لازم است برای جلوگیری از اختلافات احتمالی در تعیین مصادیق (که در این قانون ذکر نشده است)، تعریف دقیق تأمین‌کنندگان اطلاعات و ویژگی‌های آن مشخص شود

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
		قضایی، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت‌احوال کشور، شرکت‌های تأمین سرمایه، مؤسسات رتبه‌بندی، سازمان بورس اوراق بهادار و شرکت‌های بیمه		
دریافت‌کننده یا گیرنده داده‌ها	به معنای هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که داده‌ها نزد او افشا می‌شوند	استفاده‌کنندگان: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه و سایر نهادهای تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه مرکزی ایران، دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و غیردولتی که به‌موجب قرارداد و یا پرداخت کارمزد به شرکت، مجاز به دریافت خدمات آن می‌باشند	وجود ندارد	

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
پردازشگر	به معنای هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که داده‌های شخصی را ازطرف مراقب داده‌ها پردازش می‌کند	شرکت سنجش اعتبار با مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه تأسیس می‌شود و نسبت به گردآوری، نگهداری و پردازش داده‌های اعتباری اشخاص (اعم از حقیقی یا حقوقی) اقدام نموده و در قبال دریافت هزینه معین، اطلاعات مزبور را برای بهره‌برداری در اختیار استفاده‌کنندگان مجاز و یا اشخاص قرار می‌دهد	وجود ندارد	در مورد ویژگی‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری پردازشگر داده‌ها، اطلاعاتی در قوانین یافت نشد
رضایت حامل داده‌ها	به معنای هرگونه موافقت آزادانه و آگاهانه حامل داده‌هاست که طبق آن او به اراده خود، توافق‌نامه پردازش داده‌های شخصی‌اش را امضا می‌کند	ماده (۷) تبصره «۱»: استفاده‌کنندگان (عندالاقتضا تأمین‌کنندگان) موظف‌اند نسبت به اخذ مجوز کتبی از اشخاص مبنی‌بر اینکه اطلاعات آنان در حد مصوبات شورا در اختیار شرکت قرار گیرد اقدام نمایند. همچنین اشخاص توافق می‌نمایند نتیجه سنجش	وجود ندارد	در این مورد آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، اخذ رضایت کتبی از صاحبان داده‌ها را برعهده استفاده‌کنندگان قرار داده است. بهتر بود اخذ رضایت کتبی از اشخاص برعهده تأمین‌کنندگان اطلاعات و یا شرکت‌های سنجش اعتباری قرار می‌گرفت از سویی لفظ عندالاقتضا

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
		اعتبار، در اختیار سایر استفاده‌کنندگان نیز قرار گیرد		در این ماده و عدم ذکر دقیق شرایطی که اخذ مجوز کتبی را الزام‌آور می‌کند باعث اجمال ماده و عدم اجرای آن و یا اجرای سلیقه‌ای آن خواهد شد. این امر می‌تواند حق حریم خصوصی اطلاعات افراد را با خطر مواجه کند
ویژگی‌های قرارداد همکاری		خلأ قانونی	وجود ندارد	با توجه به خصوصیت عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار لازم است در قراردادهای منعقده بین استفاده‌کنندگان از خدمات و تأمین‌کنندگان اطلاعات با شرکت سنجش اعتبار، الزاماتی رعایت شود لازم است در قوانینی که به‌منظور تنظیم عملکرد این شرکت‌ها وضع می‌شود، این الزامات ذکر شود. نه در آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار و نه در

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
				قوانین دیگر، چنین الزاماتی وجود ندارد
پردازش داده‌ها	فصل دوم		وجود ندارد	
اصول مربوط به کیفیت داده‌ها	بند «۶» شماره ۱: ● منصفانه و قانونی پردازش گردد ● برای اهداف مشخص، صریح و مشروع جمع‌آوری شده و به شکلی ناسازگار با آن اهداف مورد پردازش قرار نگیرد ● به‌اندازه کافی و در راستای هدف پردازش شوند ● دقیق و روزآمد نگهداری شوند	ماده (۵): فهرست اطلاعاتی که شرکت مجاز است از تأمین‌کنندگان و اشخاص دریافت کند، نوع اطلاعاتی که در اختیار استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرد و نحوه رتبه‌بندی اشخاص، حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه به پیشنهاد شرکت و پس از تصویب شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا نمایندگان آنان توسط مقام ناظر به شرکت ابلاغ خواهد شد	وجود ندارد	از تشکیل شورای موضوع ماده (۵) آیین‌نامه و تعریف دقیق داده‌های مورد استفاده شرکت‌های سنجش اعتبار اطلاعاتی در اختیار نیست

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
رعایت معیارهای قانونی	بند «۷»: ● صاحب داده رضایت خود را اعلام کرده باشد. ● پردازش داده‌ها در راستای اجرای یک قرارداد باشد که صاحب داده‌ها یکی از طرفین آن است ... ● پردازش برای رعایت یک تعهد قانونی باشد ● پردازش برای انجام وظیفه‌ای همسو با منافع ملی ضروری باشد ● پردازش داده‌ها برای منافع شخص ثالثی ضروری باشد و این ضرورت بر حق صاحب داده‌ها اولویت داشته باشد		وجود ندارد	
استثنائات پردازش داده‌ها	بند «۸» شماره ۱: ● هرگونه پردازش		وجود ندارد	

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	داده‌ها که باعث آشکار شدن خاستگاه نژادی یا قومی، عقاید سیاسی ـ مذهبی و ... شود ممنوع است			
حقوق صاحب داده‌ها	بند «۱۰»: صاحبان داده‌ها باید از موارد زیر مطلع گردند: ● هویت مراقب داده‌ها ● اهداف پردازش ● گیرندگان داده‌ها ● فراهم کردن حق دسترسی به داده‌های شخص توسط خود او و حق اصلاح آن داده‌ها تا حد ضرورت		وجود ندارد	
حق صاحبان داده‌ها برای دسترسی به	بند «۱۲»: صاحب داده‌ها باید حق دسترسی به داده‌های		ماده (۲) و ماده (۶) قانون انتشار و دسترسی آزاد	اینکه آیا شخص می‌تواند از مقام ناظر و یا شرکت سنجش اعتبار به استناد

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
داده‌ها	خود را از طریق مراقب داده‌ها داشته باشد: ● دسترسی بدون مانع و در کوتاه‌مدت و با کمترین هزینه باشد ● مدارک در مورد اینکه آیا داده‌های شخص پردازش شده است یا خیر ● آشنایی با منطق و دلیل نهفته در هرگونه پردازش ● امکان تصحیح، پاک کردن و یا سد کردن اطلاعاتی که مخالف قانون پردازش می‌شوند وجود داشته باشد		به اطلاعات	قوانین موجود، دسترسی به داده‌های شخصی خود را درخواست نماید، محل تأمل است
استثنائات قانون	بند «۱۳»: ● امنیت ملی ● امور دفاعی ● امنیت عمومی ● پیشگیری، تحقیق،	خلأ قانونی	وجود ندارد	لازم است در قانون نظام سنجش اعتبار مواردی که اجازه استفاده از اطلاعات شخصی افراد به‌منظور تأمین مصالحی

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	ردیابی و بازجویی از مجرمان یا کسانی که در حرفه‌های مشخص، قواعد اخلاقی را زیر پا گذاشته‌اند ● وجود منافع قدرتمند سیاسی یا مالی از جمله امور پولی، بودجه‌ای و مالیاتی ● حفاظت از حامل داده‌ها یا حقوق و آزادی‌های دیگران			فراتر از مصالح افراد داده می‌شود، ذکر شود. ذکر موارد استثنا می‌تواند از سوءاستفاده‌های احتمالی تحت عناوین مختلف از جمله دفاع از امنیت کشور، امور دفاعی، حقوق کیفری و ... جلوگیری نماید
حق شکایت صاحبان اطلاعات	بند «۱۴» الف): حامل داده‌ها می‌تواند در هر زمان نسبت به پردازش داده‌های خود براساس قانون اعتراض کند، درصورتی‌که اعتراض او موجه باشد، می‌توان پردازش را بدون	ماده (۱۳): مقام ناظر مکلف است دستورالعمل نحوه رسیدگی به شکایات و کشف تخلفات و چگونگی برخورد با آن برای هریک از طرفین توافق‌نامه (اعم از تأمین‌کنندگان، استفاده‌کنندگان، شرکت و اشخاص) را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه	وجود ندارد	اطلاعاتی در مورد تعیین دستورالعمل موضوع ماده (۱۳) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، یافت نشد

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	داده‌های او از سر گرفت	تدوین و ابلاغ نماید		
محرمانه بودن پردازش	بند «۱۶»		وجود ندارد	
امنیت پردازش	بند «۱۷» شماره ۱: مراقب داده‌ها باید معیارهای فنی را برای حفاظت از اطلاعات شخصی در مواردی چون تخریب تصادفی، افشا یا دسترسی غیرقانونی و ... اتخاذ نماید درصورتی‌که پردازش به نمایندگی از مراقب داده‌ها انجام شود، مراقب باید شرایط و معیارهای پردازش‌کننده را به‌دقت بررسی کند	خلأ قانونی	وجود ندارد	
محتوای گزارش	بند «۱۹» شماره ۱ اطلاعات مندرج در گزارش باید	ماده (۵): فهرست اطلاعاتی که شرکت مجاز است از تأمین‌کنندگان و	وجود ندارد	از تشکیل شورای موضوع ماده (۵) آیین‌نامه و تعریف دقیق داده‌های

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	شامل: ● نام و نشانی مراقب داده‌ها و نماینده او ● هدف یا اهداف گزارش ● توصیفی از دسته یا دسته‌بندی داده‌ها، صاحبان داده‌ها، یا دسته‌بندی داده‌های مربوط به ایشان ● گیرندگان یا دسته‌هایی از گیرندگان که داده‌های آنها ممکن است فاش شود ● توصیفی از روند پردازش داده‌ها و نحوه حفاظت‌های امنیتی	اشخاص دریافت کند، نوع اطلاعاتی که در اختیار استفاده کنندگان قرار می‌گیرد و نحوه رتبه‌بندی اشخاص، حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه به پیشنهاد شرکت و پس از تصویب شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا نمایندگان آنان توسط مقام ناظر به شرکت ابلاغ خواهد شد (خلأ قانونی)		مورد استفاده شرکت‌های سنجش اعتبار اطلاعاتی در اختیار نیست
بازرسی اولیه	بند «۲۰» شماره ۱: ● آن‌دسته از عملیات پردازشی	خلأ قانونی	وجود ندارد	

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	که احتمالاً مخاطرات خاصی برای حقوق و آزادی‌های صاحبان داده‌ها ایجاد می‌کند، باید مشخص شود و تحت بازرسی اولیه قرار گیرد ● این بازرسی‌های اولیه توسط مقام ناظر و پس از دریافت گزارش از مراقب داده‌ها یا مقام رسمی حفاظت از داده‌ها انجام می‌شود ● همچنین می‌توان در قانون بازرسی‌هایی از عملیات پردازش داده‌ها و نحوه تأمین امنیت داده‌ها را تعبیه کرد			

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
اطلاع‌رسانی علنی در مورد عملیات پردازش	بند «۲۱»: ● لازم است در قانون تمهیداتی به‌منظور آگاهی عموم از عملیات پردازش اندیشیده شود ● تمهیداتی اندیشیده شود تا حداقل اطلاعات مربوط به بند «۱۹» به متقاضیان ارائه شود ● مقام ناظر بر انتشار اطلاعات برای آگاهی عموم نظارت کند	خلأ قانونی	وجود ندارد	
مسئولیت‌ها	فصل سوم بند «۲۲»: لازم است براساس قانون حق رجوع هریک از افراد به مراجع قضایی وجود داشته باشد. بند «۲۳»: لازم	ماده (۱۳): مقام ناظر مکلف است دستورالعمل نحوه رسیدگی به شکایات و کشف تخلفات و چگونگی برخورد با آن برای هریک از طرفین توافق‌نامه (اعم از تأمین‌کنندگان، استفاده‌کنندگان، شرکت و	قوانین عمومی مسئولیت مدنی	۱. اطلاعاتی در مورد تعیین دستورالعمل موضوع ماده (۱۳) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، یافت نشد ۲. ضمانت اجرای تخلف از مفاد آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار را باید منحصر در برخوردها و مجازات‌های اداری

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	است تدابیری اندیشیده شود تا هر فرد که به‌دلیل عملیات پردازش غیرقانونی داده‌ها یا هر گونه اقدام ناسازگار متضرر شده است بتواند از مراقب داده‌ها خسارت دریافت نماید مراقب داده‌ها درصورتی که ثابت کند مسئول وقایع منجر به خسارت نیست، از این مسئولیت یا بخشی از آن معاف گردد	اشخاص) را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه تدوین و ابلاغ نماید		دانست، زیرا تعیین مجازات‌های کیفری در صلاحیت قانون است ۳. اثبات وقوع تخلف در عملکرد شرکت‌های سنجش اعتبار (با توجه به عدم وجود قانونی خاص در این مورد) در حال حاضر براساس مقررات عمومی مدنی و کیفری صورت می‌گیرد. جبران خسارت‌های ناشی از تخلف و مجازات‌های احتمالی نیز برمبنای قوانین عام، یعنی قانون مسئولیت مدنی برای تعیین نحوه جبران خسارت‌های مدنی و قانون مجازات اسلامی برای تعیین مجازات‌های کیفری انجام می‌پذیرد
جرائم	بند «۲۴»: قانون باید جریمه‌هایی را برای نقض دستورالعمل‌های	خلأ قانونی	قوانین عمومی جزایی	

جدول ۳-۴ الزامات قانونگذاری در شرکت‌های سنجش اعتبار

شرح	اصول راهنما	آیین‌نامه سنجش اعتبار (حاکم بر شرکت‌های موضوع ماده (۲) آیین‌نامه)	قوانین دیگر	ملاحظات
	پیش‌بینی شده وضع کند			
انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث	فصل چهارم - شرایط انتقال داده‌ها به کشور ثالث باید تعیین شود، از جمله: حفاظت از داده‌ها در این فرایند، برآورد امکانات کشور ثالث در حفاظت از داده‌ها	خلأ قانونی	وجود ندارد	

پیوست‌ها

پیوست ۱ اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در مورد حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی

پیشگفتار

با پیدایش پردازش خودکار داده‌ها[1] ـ که فقط ظرف مدت چند ثانیه، انتقال حجم انبوهی از داده‌ها به آن سوی مرزهای ملی و حتی به قاره‌های دیگر را امکان‌پذیر کرده است ـ به‌نظر ضروری می‌رسد که موضوع حفاظت از حریم خصوصی در مورد اطلاعات شخصی نیز مورد توجه قرار گیرد. تقریباً در نیمی از کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (اتریش، کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، سوئد و ایالات متحده، قوانین را به تصویب رسانده‌اند و بلژیک، ایسلند، هلند، اسپانیا و سوئیس پیش‌نویس لوایح آن قوانین را تهیه کرده‌اند) قوانینی درباره حفاظت از حریم شخصی تنظیم شده یا به‌زودی در شرف تدوین است تا از آنچه که به‌نظر می‌رسد نقض حقوق اساسی انسان باشد (مواردی مانند ذخیره‌سازی غیرقانونی داده‌های شخصی، ذخیره‌سازی داده‌های شخصی غیرموثق و سوءاستفاده یا افشای غیرقانونی آن داده‌ها) ممانعت به‌عمل آید.

البته به‌علت ناهمسانی مقررات ملی کشورها با یکدیگر، مانعی بر سر راه جابه‌جایی آزادانه داده‌ها به آن سوی مرزها به‌وجود آورده است. جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها در سال‌های اخیر به‌شدت افزایش یافته و با توجه به رشد روزافزون فناوری‌های رایانه‌ای و مخابراتی باز هم افزایش می‌یابد. این موانع برای جابه‌جایی داده‌ها می‌تواند باعث اختلال جدی در بخش‌های حیاتی نظام اقتصادی ـ از قبیل بانکداری و بیمه ـ شود.

---

1. Automatic Data Processing (ADP)

به این دلیل اعضای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ضروری دانستند اصول راهنمای ویژه‌ای تهیه کنند که موجب هماهنگی بین مقررات ملی کشورهای عضو در حوزه حریم خصوصی شود و درعین‌حال که حقوق انسانی را به رسمیت می‌شناسد، از اختلال در جابه‌جایی بین‌المللی داده‌ها پیشگیری کند. این کشورها درباره آن‌دسته اصول اساسی به توافق رسیده‌اند که می‌توانند در مقررات ملی کشورها وارد شود یا به‌عنوان مبنای قانونگذاری در کشورهایی واقع شود که هنوز از آنها بی‌بهره هستند. این اصول راهنما را که سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به شکل توصیه ارائه کرده است، حاصل تلاش گروهی از کارشناسان حکومتی به سرپرستی مقام مسئول تشکیلات قضایی، ام دی کربی،[1] رئیس مجمع اصلاحات حقوقی استرالیایی،[2] بوده است. این توصیه مورد پذیرش قرار گرفت و از ۲۳ دسامبر ۱۹۸۰ قابل اجرا بوده است. همراه با این اصول راهنما، یک «گزارش توضیحی» ارائه شده است تا اطلاعات مربوط به بحث‌ها و استدلال‌های منجر به تدوین این اصول راهنما را در اختیار علاقه‌مندان قرار دهد.

متن توصیه شورا درباره اصول راهنمای حاکم بر حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی (۲۳ سپتامبر ۱۹۸۰)

این شورا، با توجه به بندهای «۱C»، «۳A» و «۵B» از معاهده تشکیلات همکاری و توسعه اقتصادی مربوط به ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰، تشخیص داده است:

ـ که کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به‌رغم تفاوت‌های موجود بین قوانین و سیاست‌های ملی، در حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی و در سازگار کردن ارزش‌های بنیادی حریم خصوصی و جابه‌جایی اطلاعات بین آن کشورها، منافع مشترکی دارند.

ـ که پردازش داده‌های شخصی به‌صورت خودکار و انتقال فرامرزی آن اطلاعات شکل تازه‌ای از روابط بین کشورها را پدید آورده و تصویب قوانین و رویه‌های اجرایی مشترک را ضروری می‌سازد.

---

1. The Hon. Mr Justic M.D Kirby
2. Chairman of the Austarilsn Law Reform Commission

ـ که جابه‌جایی داده‌های شخصی به شکل فرامرزی می‌تواند در توسعه اقتصادی و اجتماعی سهم داشته باشد.

ـ که داخلی بودن، مشترک نبودن مقررات حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی می‌تواند انتقال این اطلاعات به آن سوی مرزها را دشوار کند.

ـ بنابراین شورا تصمیم گرفته است جابه‌جایی اطلاعات بین اعضا را به پیش برده و از ایجاد موانع غیرموجه در مسیر روابط اجتماعی و اقتصادی بین اعضای خود بپرهیزد.

توصیه‌ها

۱. کشورهای عضو، اصول حفاظت از حریم و آزادی‌های فردی را ـ به شکل موجود در اصول راهنما و پیوست همین توصیه‌ها ـ در مقررات داخلی خود در نظر بگیرند.

۲. کشورهای عضو برای برطرف کردن موانع انتقال فرامرزی داده‌های شخصی تلاش کرده و به بهانه حفاظت از حریم شخصی به مانع‌تراشی در این مسیر نپردازند.

۳. کشورهای عضو در تنظیم و پیشبرد اصول راهنمای موجود در پیوست همکاری کنند.

۴. کشورهای عضو هرچه سریع‌تر درباره دستورالعمل‌های ویژه مشورت و همکاری برای اجرای این اصول راهنما همکاری کنند.

ـ پیوست توصیه‌های شورای ۲۳ سپتامبر ۱۹۸۰

اصول راهنمای حاکم بر حفاظت از حریم خصوصی و جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی

بخش اول ـ تعاریف کلی

۱. در مورد اهداف این اصول راهنما:

الف) «مراقب داده‌ها» یک گروه است ـ که طبق قانون داخلی هر کشور ـ برای تصمیم‌گیری درباره محتوا و کاربرد داده‌های شخصی صلاحیت دارد، صرف‌نظر از آنکه این داده‌ها توسط آن گروه یا صاحب داده‌ها جمع‌آوری شده، ذخیره شده، فراوری شده یا منتشر شده یا نشده باشند.

ب) «داده‌های شخصی یا فردی» به معنای هرگونه اطلاعات مرتبط با یک

شخص شناسایی شده یا قابل شناسایی (حامل داده‌ها)[1] است.

ج) «انتقال فرامرزی داده‌های شخصی»[2] به معنای جابه‌جایی داده‌های شخصی به آن سوی مرزهای ملی است.

حیطه اصول راهنما

۲. این اصول راهنما در حوزه آن‌دسته از داده‌های شخصی ـ در هر دو بخش خصوصی و عمومی ـ کاربرد دارند که به‌دلیل روش پردازش آنها یا ماهیت و مقتضای کاربری آنها، خطر نقض حریم خصوصی یا آزادی‌های فردی وجود دارد.

۳. این اصول راهنما را نباید به معنای توجیهی برای جلوگیری از این موارد تلقی کرد:

الف) به‌کارگیری معیارهای حفاظتی مختلف برای گروه‌های مختلف از داده‌های شخصی ـ بسته به ماهیت و مقتضایی که داده‌ها در آن جمع‌آوری، ذخیره، پردازش و منتشر می‌شوند،

ب) حذف آن‌دسته از مؤلفه‌های اصول راهنمای داده‌های شخصی که آشکارا حاوی هیچ‌گونه خطری برای حریم خصوصی یا آزادی‌های فردی نیستند،

ج) کاربرد اصول راهنما فقط برای پردازش خودکار داده‌های شخصی.

۴. موارد استثنایی اصول راهنما که در بخش‌های ۲ و ۳ آن آمده است از جمله شامل حاکمیت ملی، امنیت ملی و سیاست عمومی می‌شود که باید:

الف) تاحدامکان کم‌تعداد (معدود) باشد.

ب) به اطلاع همگان برسد.

۵. در موارد خاص کشورهای فدرال، رعایت این اصول می‌تواند مطابق با تقسیم قدرت فدرال انجام پذیرد.

۶. این اصول باید به‌مثابه معیارهای حداقلی به‌حساب آید که می‌توان آنها را با معیارهای تکمیلی درزمینه حریم خصوصی و آزادی‌های فردی تقویت کرد.

---

1. Data Subject
2. Transborder Flows of Personal Data

بخش دوم ـ اصول اساسی کاربرد ملی

اصل محدودیت جمع‌آوری داده‌ها

۷. باید محدودیت‌هایی برای جمع‌آوری داده‌های شخصی وجود داشته و همه این داده‌ها از طریق روش‌های قانونی و منصفانه و درصورت لزوم، با اطلاع و رضایت حامل داده‌ها جمع‌آوری شود.

اصل کیفیت داده‌ها

۸. داده‌های شخصی باید با اهداف کاربردی آنها تناسب داشته، میزان جمع‌آوری آنها با میزان گستردگی کاربرد آنها متناسب بوده، داده‌هایی دقیق و روزآمد باشند.

اصل تصریح هدف

۹. اهداف جمع‌آوری داده‌ها باید به‌دقت و قبل از زمان جمع‌آوری آنها مشخص شود. به‌این‌ترتیب استفاده بعدی از آن داده‌ها منوط به سازگاری آن با اهداف اولیه جمع‌آوری داده‌هاست تغییر اهداف در هر مورد باید مشخص و تصریح شود.

اصل محدودیت استفاده

۱۰. داده‌های شخصی نباید افشا شده، در دسترس کسی قرار گیرد یا در خدمت اهدافی غیر از اهداف مشخص شده به‌کار رود، مگر آنکه:

الف) رضایت حامل داده‌ها جلب شود، یا

ب) طبق قانون انجام پذیرد.

اصل حفاظت‌های امنیتی

۱۱. داده‌های شخصی باید از طریق حفاظت‌های امنیتی در برابر هرگونه مخاطره گم شدن یا دسترسی غیرقانونی به آن، تخریب داده‌ها، جرح و تعدیل یا افشای آنها حفظ شود.

اصل صداقت

۱۲. لازم است یک خط‌مشی کلی صداقت درباره تحولات، اقدامات و سیاست‌های مربوط

به داده‌های شخصی رعایت شود. باید بلافاصله ابزارها و روش‌هایی برای تعیین وجود و ماهیت داده‌های شخصی وضع شود و هدف اصلی کاربری آنها در کنار هویت و محل سکونت مراقب داده‌ها ذکر گردد.

اصل مشارکت افراد

۱۳. هر فرد باید حق داشته باشد:

الف) به مراقب داده‌ها دسترسی داشته یا در غیر این صورت بتواند بفهمد که آیا شخص مذکور به داده‌های مربوط به او دسترسی داشته است یا خیر؟

ب) بتواند با شرایط زیر به داده‌های خود دسترسی داشته باشد:

ـ در یک مدت انتظار منطقی،

ـ با هزینه (احتمالی) معقول،

ـ با روش مناسب،

ـ به شکلی که به‌راحتی برای او قابل درک باشد.

ج) درصورتی‌که درخواست شخصی طبق مندرجات بخش‌های (الف) و (ب) مورد موافقت قرار نگیرد، دلیلی موجه برای عدم موافقت با آن ارائه شود و او بتواند به مخالفت با آن تصمیم بپردازد،

د) داده‌های مربوط به خود را مورد مناقشه قرار داده، درصورتی‌که صحت ادعاهای او ثابت شود، بتواند داده‌ها را پاک کرده، تصحیح و تکمیل کرده یا اصلاح کند.

اصل پاسخ‌گویی

۱۴. مراقب داده‌ها باید در مورد رعایت معیارهای مندرج در اصول راهنما پاسخ‌گو باشد.

بخش سوم ـ اصول سیاسی کاربرد بین‌المللی: جابه‌جایی آزادانه و محدودیت‌های قانونی

۱۵. کشورهای عضو باید ملاحظات دیگر کشورهای عضو ازلحاظ پردازش داده‌ها مطابق با معیارهای داخلی و نیز صدور مجدد داده‌های شخصی را رعایت کنند.

۱۶. کشورهای عضو باید همه اقدامات منطقی و مناسب را انجام دهند تا اطمینان حاصل

شود که جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی ـ از جمله انتقال داده‌ها از طریق یکی از کشورهای عضو ـ دچار اختلال نشده و ایمن است.

۱۷. هر کشور عضو باید از محدود کردن جابه‌جایی داده‌های شخصی بین خود و دیگر کشورهای عضو خودداری کند مگر آنکه کشور مقابل به نقض آشکار اصول راهنما اقدام کند یا صدور مجدد داده‌های مذکور باعث عدم رعایت مقررات حفاظت از حریم خصوصی آن کشور شود. همچنین هر کشور عضو می‌تواند با توجه به ماهیت داده‌ها و در مورد داده‌هایی که یک کشور عضو دیگر هیچ‌گونه حفاظتی از آنها به‌عمل نمی‌آورد، محدودیت‌هایی را درباره گروه‌های ویژه‌ای از داده‌ها وضع کند که مطابق با مقررات داخلی حفاظت از حریم خصوصی در آن کشور باشد.

۱۸. کشورهای عضو باید از ساختن آن‌دسته از قوانین، خط‌مشی‌ها و اقدامات خودسرانه بپردازند که در لوای حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی، موجب ایجاد مانع برای انتقال فرامرزی داده‌های شخصی شده و فراتر از ملاحظات چنین حفاظت‌هایی است.

بخش چهارم ـ اجرای ملی

۱۹. کشورهای عضو برای اجرای اصول موضوعه در بخش‌های دوم و سوم در چارچوب مرزهای داخلی باید دستورالعمل‌های حقوقی، اجرایی یا غیره و نهادهای حفاظت از حریم و آزادی‌های فردی را در حوزه داده‌های شخصی ایجاد کنند.

این کشورها به‌ویژه باید تلاش کنند که:

الف) نظام قانونگذاری داخلی مناسبی به‌کار گرفته شود،

ب) از خودتنظیمی ـ خواه به شکل قواعد رفتاری، خواه به هر شکل دیگر ـ حمایت کرده و آن را مورد تشویق قرار دهند،

ج) روش‌ها و مجاری مناسبی پدید آورند تا افراد بتوانند حقوق خود را محقق کنند،

د) برای قصور از رعایت معیارهای اجرای اصول مندرج در بخش‌های دوم و سوم جریمه‌ها و تمهیدات لازم وضع کنند،

هـ) اطمینان حاصل کنند که هیچ‌گونه تبعیض غیرعادلانه نسبت به حاملان داده‌ها اعمال نمی‌شود.

بخش پنجم ـ همکاری بین‌المللی

۲۰. کشورهای عضو باید ـ درصورت وجود درخواست از سایر کشورها ـ جزئیات رعایت اصول راهنما را برای بقیه کشورها فاش کنند. آنان همچنین موظف‌اند اطمینان حاصل کنند دستورالعمل‌های مربوط به جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی و حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی، دستورالعمل‌هایی ساده و سازگار با دستورالعمل‌های سایر کشورهاست.

۲۱. کشورهای عضو باید دستورالعمل‌هایی را به‌کار گیرند تا امور زیر تسهیل شود:

الف) تبادل اطلاعات مرتبط با این اصول راهنما،

ب) کمک‌های متقابل در فرایندهای مختلف مربوط به داده‌ها و تحقیق و تفحص درباره آنها.

۲۲. کشورهای عضو باید برای تحقق اصول مذکور در حوزه داخلی و بین‌المللی و برای حاکم شدن قوانین کاربردی مرتبط با آن اصول در حوزه انتقال فرامرزی داده‌های شخصی تلاش کنند.

گزارش توضیحی

مقدمه

یکی از مشخصه‌های کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در دهه گذشته، تصویب قوانینی برای حفاظت از حریم خصوصی بوده است. این قوانین به شکل‌های مختلف برای کشورها تنظیم شده است اما هنوز برخی کشورها مرحله شکل‌گیری را می‌گذرانند. ناهمگونی بین مقررات کشورها ممکن است بر سر راه جابه‌جایی آزادانه اطلاعات موانعی برای آنها ایجاد کند. این‌گونه جابه‌جایی‌ها در سال‌های اخیر به‌شدت افزایش یافته و به‌دلیل ابداع فناوری‌های جدید در حوزه رایانه و مخابرات، کماکان رشد خواهد کرد. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه که در چند سال گذشته در این حوزه فعال بوده است تصمیم گرفته تا به مشکل ناهمگونی مقررات داخلی کشورها با یکدیگر رسیدگی کند. به این منظور در سال ۱۹۷۸ یک گروه کارشناسان تشکیل شده تا اصول راهنمای قواعد اصلی حاکم بر جابه‌جایی فرامرزی و حفاظت از داده‌های شخصی و حریم

را مشخص کند و به‌این‌ترتیب بین قانونگذاری ملی کشورهای عضو هماهنگی پدید آورد. گروه مذکور هم‌اکنون این وظیفه را به انجام رسانده است.

اصول مذکور ازلحاظ ماهیتی متنوع بوده و بازتابی از بحث‌ها و کارهای نظارتی و قانونگذاری هستند که چندین سال در کشورهای عضو ادامه داشته است. گروه کارشناسی که اصول راهنما را تدوین کرد، ضروری دانست که به همراه آن یک «گزارش توضیحی» نیز ارائه دهد که هدف از این گزارش، شرح و توصیف دقیق آن اصول و معرفی مشکلات اساسی در فرایند حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی بوده است. این گزارش به مباحث زیربنایی می‌پردازد که در اصول راهنما پیش آمده و دلایل اتخاذ برخی راه‌حل‌ها را مشخص می‌کند.

اولین بخش از گزارش توضیحی به ارائه اطلاعات کلی حوزه مورد نظر در کشورهای عضو می‌پردازد. این بخش ضرورت اقدام بین‌المللی را شرح داده و کارهای انجام شده سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و چند سازمان بین‌المللی در این زمینه را به شکل خلاصه ذکر می‌کند. در نهایت فهرستی از مشکلات اصلی ارائه می‌شود که گروه کارشناسی با آنها روبه‌رو بوده است.

بخش دوم گزارش توضیحی به دو زیربخش تقسیم می‌شود که اولی شامل تفسیرهایی درباره برخی ویژگی‌های کلی اصول راهنماست و در زیربخش دوم توضیحاتی مفصل درباره پاراگراف‌های منفرد آورده شده است.

این گزارش توضیحی یک سند اطلاعاتی است که با هدف توضیح و توصیف کلی کارهایی تهیه شده است که گروه کارشناسی انجام داده‌اند. بنابراین آن را باید تابع اصول راهنما و منطبق با آنها دانست، به عبارتی این گزارش نمی‌تواند مفاد اصول راهنما را تغییر دهد، بلکه با هدف کمک به تفسیر و کاربرد صحیح آن اصول تهیه شده است.

۱. سابقه کلی

مشکلات

۱. دهه ۱۹۷۰ را می‌توان ازلحاظ حفاظت از حریم خصوصی، جمع‌آوری و کاربرد داده‌های شخصی، دوره‌ای آکنده از فعالیت‌های تحقیق و تفحص و نظارت دانست.

گزارش‌های رسمی بی‌شماری نشان می‌دهد که مشکلات جدی در سطوح سیاسی وجود داشته است. درعین‌حال وظیفه برقراری توازن بین منافع متعارض نیز امری پیچیده است که نمی‌توان آن را یک بار و برای همیشه به انجام رساند. توجه بخش عمومی معطوف به مخابرات و ملاحظات مرتبط با رایانه‌ای شدن داده‌های شخصی بوده و برخی کشورها درصدد برآمده‌اند مقرراتی به تصویب برسانند که منحصراً به رایانه‌ها و فعالیت‌های رایانه‌ای مربوط باشد. کشورهای دیگر نیز ترجیح داده‌اند صرف‌نظر از توجه به یک فناوری خاص برای پردازش داده‌ها، روش‌های کلی‌تری را در برخورد با موضوع حفاظت از حریم خصوصی در پیش گیرند.

۲. اصلاحات مورد بحث، در اصل حفاظت‌هایی در سطح فردی هستند که مانع از تعرض به حریم خصوصی ـ به معنای معمول کلمه ـ شده، یعنی مانع از سوءاستفاده و افشای داده‌های محرمانه شخصی می‌شوند. تکالیف سندبانان[1] برای اطلاع‌رسانی به عموم درباره اقدامات مرتبط با پردازش داده‌ها و حقوق حاملان داده‌ها برای تکمیل یا اصلاح اطلاعات مربوط به خود را می‌توان دو مورد از این موارد دانست. به‌طورکلی چون در این اصلاحات، تمایل به بسط مفهوم متعارف حریم خصوصی (به حال خود گذاشته شدن) و نیز تمایل به شناسایی مجموعه پیچیده‌تری از حقوق دیده می‌شود، شاید بتوان آن را به شکل دقیق‌تر، با عنوان حریم خصوصی و آزادی‌های فردی نامید.

۳. تا جایی که مشکلات حقوقی پردازش خودکار داده‌ها مدنظر باشد، شاید حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی را بتوان مهم‌ترین جنبه موضوع قلمداد کرد. از میان دلایل چنین دغدغه گسترده‌ای می‌توان به کاربرد فراگیر رایانه‌ها برای پردازش داده‌های شخصی، امکانات به‌شدت گسترده ذخیره‌سازی، مقایسه، ایجاد پیوند، گزینش و دسترسی به داده‌های شخصی و ترکیب فناوری‌های رایانه و مخابراتی با یکدیگر اشاره کرد که امکان دسترسی هزاران کاربر در نقاط مختلف جغرافیایی را در یک زمان به داده‌ها امکان‌پذیر کرده، با یک کاسه کردن داده‌ها باعث شکل‌گیری یک شبکه پیچیده داده‌های ملی و بین‌المللی می‌شود. برخی مشکلات ـ مثلاً آنهایی که به شبکه‌های نوظهور داده‌های بین‌المللی و ضرورت برقراری توازن بین منافع ناسازگار حریم خصوصی

---

1. Record - keepers

ازیک‌طرف و آزادی اطلاعات ازطرف‌دیگر مربوط هستند ـ باید به‌سرعت مورد حل‌وفصل قرار گیرند تا بهره‌برداری کامل از ظرفیت بالقوه فناوری‌های جدید پردازش داده‌ها تا حد مطلوب میسر شود.

اقدامات ملی

۴. تاکنون بیش از یک‌سوم کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه یک یا چند قانون به تصویب رسانده‌اند که در کنار سایر امور، به قصد حفاظت از افراد در برابر سوءاستفاده از داده‌های ایشان و اعطای حق دسترسی به داده‌های خود و بررسی دقت و صحت آن اطلاعات به حاملان اطلاعات وضع شده‌اند. چنین قوانینی در دولت‌های فدرال در هر دو سطح ملی و ایالتی (یا استانی) وجود دارد. برای این منظور در کشورهای مختلف به شکل‌های گوناگون قانونگذاری شده است. بنابراین در اروپا (به‌غیراز انگلستان) رایج است که از آنها «قوانین داده‌ها»[1] یا «قوانین حفاظت از داده‌ها»[2] یاد شود، درحالی‌که در کشورهای انگلیسی زبان آنها را با عبارت «قوانین حریم خصوصی»[3] می‌شناسند. اکثر مقررات پس از سال ۱۹۷۳ وضع شده و در حال حاضر نیز تصویب آنها ادامه دارد. کشورهایی که قبلاً در این زمینه قوانینی نافذ[4] داشته‌اند، حوزه‌های جدیدی را هدف قرار داده یا به بازنگری و تکمیل مقررات موجود خود پرداخته‌اند. چند کشور نیز تازه به این مقوله پرداخته و در حال تهیه لوایح هستند یا به قصد تهیه مقررات به بررسی موضوع پرداخته‌اند. این تلاش‌های ملی که فقط به تهیه گزارش‌های مفصل و مقالات تحقیقاتی توسط کمیته‌های عمومی با دستگاه‌های مشابه ختم نمی‌شود، به آشکار شدن مشکلات کمک کرده و مزایا و ملاحظات موجود را در راه‌حل‌های مختلف معلوم می‌کند. در مرحله فعلی چنین تلاش‌هایی به پایه‌گذاری مبنایی برای اقدام بین‌المللی کمک می‌کند.

۵. رویکردهای حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی که کشورهای مختلف در پیش گرفته‌اند، مشخصه‌های مشترک فراوانی دارد. بنابراین می‌توان منافع یا ارزش‌های

---

1. Data Laws
2. Data Perotection Laws
3. Privacy Protection Laws
4. In Froce

مشترک را که به‌مثابه مؤلفه‌های ابتدایی حوزه حفاظت محسوب می‌شوند، شناسایی کرد. برخی اصول بنیادی عبارت‌اند از: تعیین محدودیت‌های جمع‌آوری داده‌های مشخص طبق اهداف مراقب داده‌ها و معیارهای مشابه، محدود کردن کاربری داده‌ها مطابق با اهداف کاملاً مشخص و اعلام شده، ایجاد تسهیلاتی برای افراد به‌منظور آشنایی با وجود داده‌ها و محتوای آنها و امکان اصلاح داده‌ها و شناسایی گروه‌هایی که مسئول اجرای امور طبق قواعد و تصمیمات مرتبط با حفاظت حریم خصوصی هستند. به‌طورکلی مقررات حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی با هدف پوشش دادن مراحل پی‌درپی در آن چرخه‌ای وضع می‌شود که از جمع‌آوری اولیه داده‌ها آغاز شده و با پاک کردن داده‌ها یا اقداماتی شبیه به آن خاتمه می‌یابد. در این چرخه اطمینان حاصل می‌شود که افراد تاحدامکان درباره امور آگاه بوده، مشارکت کرده و نظارت داشته‌اند.

۶. تفاوت‌های بین رویکردهای ملی به‌نحوی‌که هم‌اکنون در قوانین، لوایح یا پیشنهادهای قانونگذاری به چشم می‌خورد به ابعادی همچون حیطه قانونگذاری، تأکید بر مؤلفه‌های مختلف حفاظت، اجرای تفصیلی اصول جامع که قبلاً توصیف شده و سازوکار ضمانت اجرای آن اصول، مربوط می‌شود. بنابراین اختلاف‌نظرها به مجوزها و سازوکارهای نظارتی و درواقع به چارچوب دستگاه‌های ناظر (مقامات بازرسی داده‌ها)[1] مربوط است. دسته‌بندی داده‌های حساس به شکل‌های مختلف انجام شده، روش‌های حصول اطمینان از علنی بودن فرایندها و مشارکت افراد نیز متنوع است. البته تفاوت‌های متعارف موجود بین نظام‌های حقوقی را می‌توان یکی از دلایل ناهمگونی‌ها ـ هم در مورد روش‌های نظارتی و هم در مورد تدوین تفصیلی چارچوب قانونگذاری ـ برای حفاظت از داده‌های فردی دانست.

ابعاد بین‌المللی حریم خصوصی و بانک‌های داده‌ها

۷. به چند دلیل نمی‌توان مشکلات پایه‌گذاری راه‌های حفاظت از داده‌های شخصی را منحصراً در سطح ملی حل کرد. افزایش بی‌سابقه انتقال فرامرزی داده‌ها و ایجاد بانک‌های بین‌المللی داده‌ها (مجموعه‌ای از داده‌ها که با هدف بازیابی داده‌ها و غیره

1. Data Inspection Authorities

تشکیل می‌شود) موجب مهم‌تر شدن ضرورت اقدام هماهنگ در سطح ملی و درعین‌حال حمایت از جابه‌جایی آزادانه اطلاعات می‌شود که باید بین آن و ملاحظات حفاظت از داده‌ها و محدودیت‌های جمع‌آوری، پردازش و انتشار اطلاعات، موازنه‌ای برقرار کرد.

۸. یکی از دغدغه‌های مهم در سطح بین‌المللی، ایجاد اجماع بر سر اصول بنیادینی است که حفاظت از داده‌های شخصی براساس آنها انجام می‌گیرد. چنین اجماعی باعث برطرف شدن یا کاهش نظارت بر صادرات داده‌ها شده و حل‌وفصل مناقشات قانونی را تسهیل می‌کند. همچنین اجماع بین‌المللی می‌تواند موجب پیمودن گام نخست برای شکل‌گیری توافق‌نامه‌های مفصل‌تر و همدلانه در سطح بین‌المللی شود.

۹. دلایل دیگری نیز وجود دارد که چرا باید نظارت بر پردازش داده‌های شخصی را در شرایط بین‌المللی در نظر گرفت: اصول مطرح مشتمل بر ارزش‌هایی هستند که بسیاری از کشورها در مورد آنها دغدغه داشته و درکل آنها را قبول دارند. بین‌المللی شدن قواعد کار باعث صرفه‌جویی در مخارج جابه‌جایی داده‌ها در مقیاس بین‌المللی شده، موجب تمایل کشورها به ممانعت از شکل‌گیری محل‌هایی می‌شود که در آنها صرفاً قوانین ملی درباره پردازش داده‌ها وجود داشته باشد. درواقع با توجه به جابه‌جایی مردم، کالاها، خدمات و فعالیت‌های تجاری و علمی، می‌توان گفت اقدامات متعارف در مورد پردازش داده‌ها ـ حتی در شرایطی که هیچ‌گونه جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها وجود نداشته باشد ـ مفید است.

اقدامات مرتبط در سطح بین‌المللی

۱۰. چند موافقت‌نامه بین‌المللی درباره ابعاد مختلف مخابرات وجود دارد که علاوه‌بر تسهیل روابط و همکاری‌های بین کشورها، حق حاکمیت هر کشور برای نظارت بر نظام مخابرات خود را به رسمیت می‌شناسد (معاهده مخابرات بین‌الملل[1] در سال ۱۹۷۳). سازمان جهانی دارایی‌های معنوی[2] حفاظت از داده‌ها و برنامه‌های رایانه‌ای را در کنار سایر امور مورد توجه قرار داده و پیش‌نویس یک الگو برای قوانین ملی را در حوزه

1. The International Telecommunication Convention
2. World Intellectyal Property Organization

حفاظت از نرم‌افزارهای رایانه‌ای تهیه کرده است. در چند حوزه توافق‌نامه‌های تخصصی با هدف همکاری‌های اطلاعاتی منعقد شده است (مثلاً ضمانت اجرای قانون، خدمات سلامت، خدمات آماری و قضایی برای یافتن شواهد).

۱۱. تعدادی از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به شکل کلی به مباحثی همچون حفاظت از حریم خصوصی و انتشار آزادانه اطلاعات پرداخته‌اند که عبارت‌اند از: معاهده اروپایی حقوق بشر[1] در ۴ نوامبر ۱۹۵۰، توافق‌نامه بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (سازمان ملل متحد، ۱۹ دسامبر ۱۹۶۶).

۱۲. بااین‌حال با توجه به ناکافی بودن ابزارهای بین‌المللی موجود در حوزه پردازش داده‌ها و حقوق مدنی تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی به تحقیقات گسترده‌ای درباره مشکلات فعلی پرداخته‌اند تا راه‌حل‌های مناسب‌تری پیدا کنند.

۱۳. کمیته وزرای شورای اروپا در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ برای حفاظت از حریم خصوصی افراد به بانک‌های داده الکترونیکی، در بخش‌های خصوصی و عمومی راه‌حل‌های جداگانه‌ای ارائه داد. این کمیته پیشنهاد داده بود که حکومت‌های کشورهای عضو شورای اروپا گام‌هایی را برای اجرای تعدادی از اصول اساسی حفاظت درزمینه دست یافتن به داده‌ها، کیفیت داده‌ها و حقوق افراد یعنی اطلاع‌رسانی به ایشان درباره داده‌ها و نحوه پردازش داده‌ها طی کنند.

۱۴. شورای اروپا طبق توصیه کمیته وزرا شروع به تهیه توافق‌نامه بین‌المللی درباره حفاظت از حریم خصوصی در حوزه پردازش فرامرزی داده‌ها کرد. آن شورا همچنین کار در مورد مقررات نمونه بانک‌های داده‌های پزشکی و ضوابط اخلاقی متخصصان پردازش داده‌ها را آغاز کرد. آن معاهده را کمیته وزرا در ۱۷ سپتامبر ۱۹۸۰ تأیید کرد. هدف از آن معاهده، استقرار اصول اساسی حفاظت از داده‌ها و ضمانت اجرای آنها توسط کشورهای عضو بود تا به‌این‌ترتیب موانع انتقال فرامرزی داده‌ها بین گروه‌های طرف قرارداد ـ براساس پیمان متقابل ـ کاهش یافته همکاری بین مقامات داخلی مسئول حفاظت از داده‌ها بهبود پیدا کرده و یک کمیته مشورتی برای اجرا و ادامه گسترش مفاد آن معاهده تشکیل شود.

---

1. The European Converntion of Human Rights

۱۵. جامعه اروپایی تحقیقاتی درباره مشکلات هماهنگ‌سازی قانونگذاری ملی در میان کشورهای عضو ـ به‌خصوص درزمینه جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و رقابت‌ها و ناسازگاری‌های احتمالی، مشکلات امنیت داده‌ها و اعتمادپذیری آنها ـ انجام داد. یک کمیته زیرمجموعه پارلمان اروپا در اوایل سال ۱۹۷۸ گزارشی علنی درباره نحوه پردازش داده‌ها و حقوق شهروندان برای عموم منتشر کرد و به دنبال آن، پارلمان اروپا در بهار ۱۹۷۹ گزارشی منتشر کرد و آن را در ماه مه ۱۹۷۹ ملاک عمل قرار داد که شامل راه‌حلی برای حفاظت از حقوق افراد با توجه به ملاحظات مربوط به پیشرفت‌های فنی پردازش داده‌ها بود.

فعالیت‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه

۱۶. برنامه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه درباره جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها، منشعب از تحقیقات کاربری رایانه‌ای در بخش عمومی بود که از سال ۱۹۶۹ آغاز شد. «گروه کارشناسان» و زیرمجموعه آن یعنی «هیئت بانک داده‌ها»[1] به تحلیل و بررسی ابعاد مختلف موضوع حریم خصوصی (رابطه آن با اطلاعات دیجیتال، امور اجرایی بخش عمومی، جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و ملاحظات سیاسی موضوع) پرداختند. برای جمع‌آوری شواهدی درباره ماهیت مشکلات، «هیئت بانک داده‌ها» در سال ۱۹۷۷ همایشی در وین برگزار کرد که آرا و تجربیات گروه‌های مختلف ذی‌نفع ـ از جمله حکومت‌ها، صنایع، کاربران شبکه‌های مخابراتی داده‌های بین‌المللی، ارائه‌کنندگان خدمات پردازش داده‌ها و سازمان‌های درون‌حکومتی ذی‌نفع – از طریق آن همایش گردآوری شد.

۱۷. تعدادی اصول راهنما با دقت در چارچوب کلی اقدام احتمالی بین‌المللی تعریف شد. در این اصول به این موارد توجه شده بود:

الف) ضرورت انتقال مداوم و بی‌وقفه اطلاعات بین کشورها،

ب) منافع موجه کشورها در ممانعت از انتقال داده‌هایی که به ضرر امنیت ملی یا در تضاد با قوانین نظم عمومی و اخلاق عمومی هستند یا حقوق شهروندان را نقض می‌کنند،

ج) ارزش اقتصادی اطلاعات و اهمیت حفاظت از مبادله داده‌ها از طریق قواعد پذیرفته شده در رقابت منصفانه،

---

1. The Data Bank Panel

د) ضرورت اتخاذ دوراندیشی‌های امنیتی به‌منظور به حداقل رساندن نقض حقوق داده‌های خصوصی و سوءاستفاده از اطلاعات شخصی،

هـ) اهمیت تعهد کشورها برای پایه‌گذاری اصول اساسی حفاظت از اطلاعات شخصی.

۱۸. در اوایل سال ۱۹۸۷ یک گروه ویژه به نام «گروه کارشناسان موانع جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و حفاظت از حریم خصوصی»[1] در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تشکیل شد که وظیفه داشت اصول راهنمای قواعد اساسی حاکم بر جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و حفاظت از داده‌ها و حریم خصوصی را تهیه کند تا هماهنگی بین قانونگذاری ملی در کشورهای عضو را تسهیل کند. بدون تهیه آن اصول راهنما، تهیه معاهده بین‌المللی که پس از آن محقق شد غیرممکن بود. این کار با همکاری تنگاتنگ شورای اروپا و جامعه اروپایی همراه بود و در اول ژوئیه ۱۹۷۹ به اتمام رسید.

۱۹. «گروه کارشناسی» به ریاست کربی مقام مسئول تشکیلات قضایی استرالیا و با همکاری دکتر پیتر سیپل[2] (مشاور) چند پیش‌نویس تهیه کرده و درباره گزارش‌های مختلف ـ از جمله تحلیل تطبیقی راهکارهای مختلف برای قانونگذاری در این حوزه ـ و چند موضوع به بحث و بررسی پرداختند:

الف) موضوع حقایق (داده‌های) حساس و خاص

تردیدهایی وجود داشت که آیا اصول راهنما باید یک ماهیت کلی برای همه موارد داشته باشد یا باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که انواع مختلف داده‌ها و فعالیت‌ها (مثلاً گزارش‌دهی اعتباری) را به شکل مجزا پوشش دهد؟ درواقع شاید نتوان یک مجموعه از داده‌ها را به‌گونه‌ای قطعی تعریف کرد که به‌طورکلی مشابه داده‌های حساس در نظر گرفته شوند.

ب) موضوع پردازش خودکار داده‌ها

درباره اینکه آیا پردازش خودکار داده‌ها دلیل اصلی دغدغه‌های موجود است یا خیر، اختلاف‌نظر وجود دارد.

---

1. Group of Experts on Transborder Data Barriers and Privacy Protection
2. Peter Seipel

ج) مشکل اشخاص حقوقی

اکثر قوانین ملی در حفاظت از داده‌های اشخاص حقوقی[1] به شیوه‌ای مشابه با داده‌های اشخاص عینی[2] عمل می‌کنند.

د) موضوع اصلاحات و تنبیهات

رویکردهای مربوط به سازوکارهای نظارتی بسیار متنوع‌اند، مثلاً طرح‌هایی مشتمل بر نظارت و صدور مجوز ازسوی دستگاه‌های خاص وجود دارد و در کنار آنها طرح‌هایی مشتمل بر رعایت داوطلبانه سندبانان و اتکا به روش‌های قضایی متعارف در دادگاه‌ها دیده می‌شود.

هـ) سازوکار اصلی یا مشکل اجرایی

انتخاب اصول سیاسی و مرتبه مناسب برای جزئیات آنها دشواری‌هایی به دنبال دارد. تردیدهایی مانند اینکه آیا میزان گستردگی بازجویی درباره امنیت داده‌ها (حفاظت داده‌ها در برابر دخالت‌های غیرمجاز، آتش‌سوزی و اتفاقات مشابه) باید بخشی از مجموعه پیچیده حفاظت از حریم خصوصی باشد یا خیر؟ درباره وضع محدوده‌های نگهداری داده‌ها یا ملاحظات مربوط به پاک کردن داده‌ها، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. ابهامات مذکور درباره شروط و قیود مرتبط بودن داده‌ها با اهداف مشخص صادق است. به‌سختی می‌توان به‌طور مشخص خط تفکیک بین مرتبه اصول سیاسی یا اهداف اساسی را با مرتبه سازوکارهای اجرایی (که در حوزه امور اجرایی داخلی قرار می‌گیرد) مشخص کرد.

و) مشکل انتخاب قانون

مشکلات انتخاب حوزه‌های قضایی، انتخاب قانون کاربردی و شناسایی نحوه قضاوت در کشورهای دیگر، در مورد جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها بسیار دشوار به‌نظر می‌رسد. بااین‌حال باید بررسی کرد که تا چه حد می‌توان دراین‌باره تلاش و سعی کرد تا راه‌حل‌هایی در اصول راهنما گنجاند که ماهیت مجزای قوانین هر کشور را حفظ کند.

---

1. Legal Persons
2. Physical Person

ز) مشکل استثناها

درباره استثناها نیز اختلاف‌نظر وجود دارد. آیا اصولاً استثناها لازم است و اگر لازم است، آیا باید دسته‌بندی‌های مشخصی برای آنها یا برای محدوده‌های کلی استثناها تدوین شود؟

ح) موضوع تورش‌دار شدن

در نهایت مشکلی از نوع تفاوت ماهوی در حفاظت از داده‌های شخصی و جابه‌جایی فرامرزی آزادانه وجود دارد که باید به یکی از این دو اهمیت بیشتری داد. دغدغه حفاظت از حریم خصوصی را به‌سختی می‌توان از سایر دغدغه‌ها ـ از قبیل تجارت، فرهنگ، اقتدار ملی و ... ـ تفکیک کرد.

۲۰. «گروه کارشناسی» در خلال اقدامات خود رابطه صمیمانه‌ای با نهادهای ذی‌ربط در «شورای اروپایی» برقرار کرد. هر اقدامی که لازم بود برای جلوگیری از بروز ناهمگونی‌های غیرضروری بین متون تهیه شده در آن دو سازمان انجام گرفت و به‌دلیل مجموعه اصول اساسی حفاظت از حریم خصوصی، از بسیاری جهات به هم شبیه هستند.

البته تفاوت‌هایی هم وجود دارد: اول آنکه اصول راهنمای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ازلحاظ حقوقی، الزام‌آور (لازم‌الاجرا) نیستند درحالی‌که معاهده‌ای که شورای اروپایی پایه‌گذاری کرده است، کلیه کشورهای تصویب‌کننده را ازلحاظ حقوقی ملزم می‌کند. به‌این‌ترتیب معلوم می‌شود که موضوع استثناها در شورای اروپایی با دقت و جزئیات بیشتری مورد بررسی قرار گرفته است.

۲۱. «گروه کارشناسی» همچنین همکاری خود با کمیسیون جوامع اروپایی را طبق الزاماتی که برایش تعیین شده بود، حفظ کرد.

۲. اصول راهنما

الف) هدف و حیطه

کلیات

۲۲. در مقدمه توصیه‌ها به دغدغه‌های کلی و دعوت به اقدام در آن زمینه‌ها اشاره می‌شود. در توصیه‌ها بر تعهد کشورهای عضو به حفاظت از حریم و آزادی‌های فردی و به رعایت جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی تأکید می‌شود.

۲۳. اصول راهنمای وضع شده در پیوست توصیه‌ها از پنج بخش کلی تهیه شده است: بخش اول شامل تعدادی تعاریف و مشخصات حیطه اصول راهنما بوده و معلوم می‌کند که حداقل استانداردها در نظر گرفته شده‌اند. بخش دوم شامل هشت اصل اساسی است (پاراگراف‌های ۴ تا ۷) که به حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های شخصی در قلمروی ملی مربوط هستند. بخش سوم به کاربرد اصول بین‌المللی یعنی همان اصولی ارتباط دارد که عمدتاً به روابط بین کشورهای عضو می‌پردازند.

۲۴. بخش چهارم به‌طورکلی به ابزارهای اجرای اصول اساسی در بخش‌های گذشته پرداخته و مشخص می‌کند که این اصول باید به روشی غیرتبعیض‌آمیز اجرا شوند. بخش پنجم به موضوعات کمک‌های متقابل بین کشورهای عضو اشاره دارد که بیشتر از طریق مبادله اطلاعات و احتراز از ناسازگاری دستورالعمل‌های ملی در حوزه حفاظت از داده‌های شخصی به انجام می‌رسد. این بخش با اشاره به موضوعات کاربردی قانون ـ که ممکن است به هنگام تبادل فرامرزی اطلاعات بین چند کشور عضو ظهور کنند ـ پایان می‌یابد.

اهداف

۲۵. اساس اصول راهنما که در بخش دوم از پیوست به آن پرداخته شد به کشورهای عضو توصیه شده است که با رعایت نکات زیر به این اصول پایبند باشند:

الف) جلب موافقت کشورهای عضو درباره برخی حداقل استانداردهای حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های شخصی در حوزه داده‌های شخصی،

ب) کاستن از تفاوت‌های بین قوانین داخلی و قوانین کشورهای عضو تاحدامکان،

ج) حصول اطمینان از آنکه در حفاظت از داده‌های مشخص، منافع دیگر کشورهای عضو و ضرورت اجتناب از تداخل با جابه‌جایی داده‌های شخصی رعایت شده است،

د) تاحدامکان حذف کردن عللی که ممکن است کشورهای عضو را به‌دلیل مخاطرات احتمالی موجود به محدود کردن تبادل فرامرزی داده‌های شخصی وسوسه کنند.

همان‌طور که در مقدمه ذکر شده است دو دسته ارزش‌های اساسی مدنظر بوده‌اند: حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی و بهبود جابه‌جایی آزادانه اطلاعات فردی. در این اصول راهنما سعی شده است موازنه‌ای بین این دو دسته از ارزش‌ها برقرار شود و

درعین‌حال که برخی محدودیت‌ها برای عبور فرامرزی داده‌ای شخصی پذیرفته شده است، کاستن از این محدودیت‌ها و در نتیجه تقویت وضعیت جابه‌جایی آزادانه اطلاعات بین کشورها نیز هدف‌گیری شده است.

۲۶. در نهایت بخش‌های چهارم و پنجم از اصول راهنما به دنبال حصول اطمینان از موارد زیر بوده‌اند:

الف) وضع ملاک‌های مؤثر ملی برای حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی،

ب) اجتناب از اقداماتی که موجب تبعیض غیرمنصفانه بین افراد شود،

ج) وجود مبانی همکاری مداوم بین‌المللی و دستورالعمل‌های سازگار با یکدیگر در مقررات جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی.

مرتبه جزئیات

۲۷. مرتبه جزئیات اصول راهنما، بسته به دو عامل اصلی تغییر می‌کند:

الف) میزان اجماع درباره راه‌حل‌های اتخاذ شده،

ب) وجود دانش و تجربه در مورد راه‌حل‌های انتخاب شده در این مرحله مثلاً اصل مشارکت فردی[1] (پاراگراف ۱۳) مشخصاً با ابعاد مختلف حفاظت از منافع فردی سروکار دارد درحالی‌که در تمهیدات مربوط به مشکلات انتخاب قانون و موضوعات مرتبط (پاراگراف ۲۲)، صرفاً توضیحاتی در حد نقطه آغاز یک پیشرفت تدریجی در رویکردهای مشترک تفصیلی و توافقات بین‌المللی ارائه می‌شود. درکل می‌توان گفت اصول راهنما پایه‌گذار یک چارچوب کلی برای اقدامات هماهنگ کشورهای عضو است: اهداف وضع شده در اصول راهنما را می‌توان به شکل‌های مختلف برآورده کرد که به ابزارهای قانونی و راهبردهای انتخاب شده توسط کشورهای عضو برای اجرای امور بستگی دارد. در نهایت می‌توان گفت این اصول راهنما به بازبینی دائمی ـ توسط کشورهای عضو و نیز سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ـ نیاز دارند. پس از کسب تجربه شاید بسط و تعدیل اصول راهنما موجه جلوه کند.

کشورهای غیرعضو

۲۸. به کشورهای عضو توصیه‌هایی شده است و برخی تمهیدات صراحتاً به روابط بین

---

1. The Individiel Participation Principle

کشورهای عضو مربوط است (پاراگراف‌های ۱۵، ۱۷ و ۲۰ از اصول راهنما). بااین‌حال به رسمیت شناخته شدن اصول راهنما به شکل گسترده، امری مطلوب است و هیچ‌یک از مفاد آن را نباید به معنای ممانعت کشورهای عضو از پیروی کشورهای غیرعضو از آن اصول در نظر گرفت.

دورنمای گسترده‌تر برای قانونگذاری

۲۹. قبلاً ذکر شد که حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی باعث پدید آمدن یکی از ابعاد حقوقی متعدد و هم‌پوشان در پردازش داده‌ها می‌شود. در اصول راهنما ابزار جدیدی در نظر گرفته شده که علاوه‌بر مورد قبلی (حفاظت) به ابزارهای بین‌المللی حاکم بر این موضوعات ـ از قبیل حقوق بشر، مخابرات، تجارت بین‌الملل، حق معنوی تکثیر و خدمات اطلاعاتی ـ می‌پردازد. اگر لازم باشد می‌توان اصول مشروح در «اصول راهنما» را بیشتر بسط داد تا در همان چارچوب اقدامات سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در حوزه سیاست‌های اطلاعات رایانه و مخابرات کاربرد داشته باشد.

۳۰. برخی کشورهای عضو بر فواید یک معاهده الزام‌آور بین‌المللی تأکید کرده‌اند که پوشش گسترده‌ای داشته باشد. طبق «حکم گروه کارشناس»، آن گروه موظف به ارائه اصول راهنما براساس قوانین حاکم بر جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها و حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی شده است تا در مرحله بعد، یک توافق بین‌المللی با ماهیت الزام‌آور تهیه شود. آن اصول راهنما می‌تواند درصورت لزوم به‌عنوان نقطه شروع شکل‌گیری یک موافقت‌نامه بین‌المللی عمل کند.

اشخاص و گروه‌های حقوقی و هویت‌های مشابه

۳۱. برخی کشورها عقیده دارند حفاظت‌های لازم در مورد داده‌های اشخاص می‌تواند ازلحاظ ماهیت به حفاظت‌های داده‌های شرکت‌های کسب‌وکار، انجمن‌ها و گروه‌های شبیه مربوط باشد که صاحب شخصیت حقوقی هستند یا نیستند. تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد که تعریف کردن مرز مشخص بین داده‌های شخصی و غیرشخصی کار دشواری است. مثلاً داده‌های مرتبط با یک شرکت کوچک می‌تواند به مالک یا مالکان آن

شرکت ربط داشته و اطلاعات فردی کم‌وبیش حساسی محسوب شود. در چنین مـواردی شاید بتوان توصیه کرد که حفاظت‌های مربوط به قـوانینی کـه در درجـه اول داده‌هـای فردی را پوشش می‌دهند، به محدوده شرکتی بسط داده شود.

۳۲. به‌طور مشابه، موضوع مورد بحث درباره افرادی است که جزء گروه‌های خاص (نظیر ناتوانان ذهنی، مهاجران و اقلیت‌هـای قـومی) هسـتند و اینکـه آنهـا تـا چـه انـدازه بـه حمایت‌های اضافی درخصوص انتشار اطلاعات مربوط به تعلق گروهی نیازمندند.

۳۳. به همین ترتیب تردیدهایی وجود دارد که طبق آن مفاهیم یکپارچگی فرد و حـریم خصوصی، در ابعاد متعدد، امری ویژه بوده و نباید با آن همچون یکپارچگی یک گـروه از اشخاص یا امنیت شرکتی و محرمانه بودن امور شرکتی برخورد کرد. دلایـل حفاظـت از داده‌ها و چارچوب‌های سیاسی که راه‌حل‌ها و منافع باید در آن چارچوب‌ها تدوین شـوند و به توازن برسند، متعدد هستند. بعضی از اعضای «گروه کارشناس» پیشنهاد کرده‌اند که باید امکان بسط اصول راهنما به اشخاص حقـوقی (شـرکت‌هـا و انجمـن‌هـا) فـراهم شـود. به‌این‌ترتیب قلمروی اصول راهنما در حال حاضر به داده‌های اشخاص محدود شده، تعیـین حدود فاصل و تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های شرکت‌ها، گروه‌هـا و دسـتگاه‌هـای مشـابه برعهده کشورهای عضو گذاشته شده است (رجوع کنید به پاراگراف ۴۹ در ادامه مطلب).

داده‌های ماشینی (خودکار) و غیرماشینی

۳۴. فعالیت‌های سازمان همکاری‌هـای اقتصـادی و توسـعه درزمینـه حفاظـت از حـریم خصوصی و حوزه‌های مشابه، در گذشته به پردازش خودکار داده‌ها و شبکه‌های رایانـه‌ای متمرکز بود. «گروه مشاور» توجه خاصی به لزوم یا عدم لزوم محـدود کـردن ایـن اصـول راهنما به پردازش رایانه‌ای داده‌های شخصـی داشـته اسـت. چنـین رویکـردی (محـدود کردن) به چند دلیل از قبیل خطرات احتمالی ناشی از ماشینی شدن و پردازش رایانه‌ای بانک‌های داده‌ها و نیز افزایش سلطه روش‌های پردازش خودکار داده‌هـا، بـه‌خصـوص در جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها، موجه به‌نظر می‌رسد. همچنین موجه بودن این محدودیت‌هـا در آن چارچوب خاص سیاست‌های اطلاعاتی، رایانـه‌ای و مخـابرات صـدق مـی‌کنـد کـه «گروه کارشناس» به انجام تکالیف خود می‌پردازد.

۳۵. از طرفی گروه مشاور نتیجه‌گیری کرده است که محدود کردن اصول راهنما به پردازش خودکار داده‌های شخصی، نواقص عمده‌ای دارد. البته بسیار به‌سختی می‌توان تمایز آشکاری بین پردازش خودکار و غیرخودکار داده‌ها را تعریف کرد؛ مثلاً روش‌های «ترکیبی» برای پردازش داده‌ها وجود دارد و نیز مراحلی که احتمال دارد با روش خودکار پردازش داده‌ها انجام گیرد. این دشواری‌ها حتی به‌دلیل پیشرفت‌های مداوم فناورانه از قبیل ابداع روش‌های پیشرفته نیمه‌خودکار براساس کاربرد میکروفیلم یا میکروکامپیوترها (ریزرایانه‌ها) تشدید می‌شود که ممکن است در موارد شخصی (غیرعمومی) به‌طور روزافزون مورد استفاده قرار گرفته، بی‌ضرر بوده و نظارت بر آنها غیرممکن باشد، همچنین با تمرکز بیش از حد بر رایانه‌ها ممکن است اصول راهنما به ناسازگاری درونی دچار شده، فرصت‌هایی برای سندبانان پدید آورد تا با به‌کارگیری روش‌های غیرخودکار برای اهداف غیرقانونی، قوانین را از سر راه خود بردارند.

۳۶. به‌دلیل این دشواری‌ها، اصول راهنما براساس تعریف مشخص از «پردازش خودکار داده‌ها» تنظیم نشد. البته در مقدمه و نیز در پاراگراف سوم از پیوست به این مفهوم اشاره شده است. شاید کسی عقیده داشته باشد که راهنمای تعبیر این مفهوم را می‌توان در منابعی از قبیل لغت‌شناسی استانداردهای فنی پیدا کرد.

۳۷. فراتر از همه اینها، اصول حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی که در اصول راهنما بیان شده‌اند، برای حالت کلی پردازش داده‌ها صحیح و معتبر بوده و به فناوری‌های به‌کار رفته در پردازش داده‌ها بستگی ندارد. بنابراین اصول راهنمایی برای داده‌های شخصی در حالت کلی وضع شده‌اند یا به تعبیر دقیق‌تر، برای آن‌دسته از داده‌های شخصی هستند که به‌دلیل روش پردازش آنها یا به‌دلیل ماهیت یا شرایط خاصی که دارند، خطری برای حریم خصوصی یا آزادی‌های فردی ایجاد می‌کنند.

۳۸. البته باید گفت که اصول راهنمای مذکور، یک مجموعه کلی از اصول حفاظت از حریم خصوصی پدید نمی‌آورد و مثلاً تعرض از طریق عکسبرداری مخفی، بدرفتاری جسمی و آبروریزی، مواردی است که خارج از حیطه آن قرار می‌گیرد مگر آنکه آن اقدامات به‌نحوی به موضوع داده‌های شخصی ارتباط داشته باشد. بنابراین اصول راهنمای وضع شده با گردآوری و استفاده از مجموعه‌های (بانک‌ها) داده‌هایی سروکار

دارد که به‌منظور بازیابی، تصمیم‌گیری، تحقیقات، نظرسنجی و امور مشابه به‌کار می‌روند. باید باز هم تأکید کرد که اصول راهنما نسبت به نوع فناوری به‌کار گرفته شده بی‌تفاوت است، پردازش خودکار داده‌ها فقط یکی از مشکلات مطرح شده است که البته مشکل مهمی است و به‌خصوص در مورد جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها اهمیت دارد.

ب) توضیحات تفصیلی

کلیات

۳۹. توضیحاتی که در ادامه خواهید خواند، به اصول راهنمای مطرح در پیوست توصیه‌ها مربوط است و با هدف شفاف ساختن بحث‌های گروه کارشناس ارائه می‌شوند.

پاراگراف ۱: تعاریف

۴۰. فهرست تعاریف مختصر است. اصطلاح «مراقب داده‌ها» اهمیتی خطیر دارد و به نهادی اشاره می‌کند که طبق قوانین داخلی هر کشور، مسئولیت نهایی اقدامات پردازش داده‌های شخصی برعهده اوست. طبق تعریف، مراقب داده‌ها درواقع یک گروه است که ازلحاظ حقوقی، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره محتوا و کاربری داده‌ها را ـ صرف‌نظر از آنکه این داده‌ها را آن گروه یا خود شخص جمع‌آوری، ذخیره، پردازش یا منتشر کند یا نکند ـ برعهده دارد. مراقب داده‌ها ممکن است یک شخص حقوقی یا حقیقی، مقام مسئول دولتی، یک عاملیت یا هر دستگاه دیگر باشد. این تعریف چهار دسته را که ممکن است در پردازش داده‌ها دخالت داشته باشند، کنار می‌گذارد:

الف) مقامات صدور مجوز و دستگاه‌های مشابهی که در برخی کشورهای عضو وجود دارند و مسئولیت صدور اجازه پردازش داده‌ها به‌عهده آنان است، اما حق تصمیم‌گیری (به معنای صحیح کلمه) درباره نوع اقدامات و هدف از اقدامات به آنان داده نشده است.

ب) اداره خدمات پردازش داده‌ها که کار پردازش داده‌ها را برای دیگران انجام می‌دهد.

ج) مقامات مخابراتی و دستگاه‌های مشابه که صرفاً به‌عنوان مجاری فنی عمل می‌کنند.

د) «کاربران مستقل» که ممکن است به داده‌ها دسترسی داشته باشند اما حق تصمیم‌گیری درباره نوع داده‌هایی که باید ذخیره شود، افرادی که حق استفاده از داده‌ها

را دارند و مسائلی ازاین‌قبیل را ندارند. کشورها در اجرای اصول راهنما می‌توانند طرح‌های پیچیده‌تری را به‌کار گیرند که «مراقب» مسئولیت‌های بیشتر داشته باشد. اصول چهاردهم و نوزدهم از اصول راهنما، مبنایی برای تلاش‌های این حوزه فراهم می‌کنند.

۴۱. اصطلاحات «داده‌های شخصی» و «حامل داده‌ها» مشخص می‌کنند که در «اصول راهنما» به اشخاص عینی توجه شده است. تقسیم‌بندی (تفکیک) دقیق بین داده‌های شخصی ـ به معنای اطلاعات مربوط به افراد شناسایی شده یا قابل شناسایی ـ و داده‌های مربوط به آنها ممکن است دشوار بوده و باید برعهده مقررات هریک از کشورهای عضو گذاشته شود. داده‌های شخصی در اصل اطلاعاتی دربردارند که از طریق پیوندهای مستقیم (شماره ثبت ملی یا مدنی) یا غیرمستقیم (نشانی) می‌تواند به یک شخص عینی ارتباط پیدا کند.

۴۲. اصطلاح «جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی» باعث محدودیت در کاربرد تمهیدات ویژه مندرج در اصول راهنمای جابه‌جایی بین‌المللی داده‌ها شده و در نتیجه مشکلات جابه‌جایی داده‌ها در دولت‌های فدرال را در نظر نمی‌گیرد. جابه‌جایی داده‌ها اغلب از طریق انتقال الکترونیکی صورت می‌گیرد ولی ممکن است سایر روش‌ها نیز استفاده شود. جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها به آن شکل که در اصول راهنما منظور بوده، شامل انتقال داده‌ها با ماهواره نیز است.

پاراگراف ۲: حوزه کاربرد

۴۳. بخش «گزارش» با قلمرو و اهداف اصول راهنما سروکار داشته، مشکلات اجرای آن اصول را در دو حالت پردازش خودکار و غیرخودکار داده‌های شخصی بررسی می‌کند. پاراگراف ۲ که به این مشکل پرداخته است، مبتنی‌بر دو معیار محدودکننده است: اولی به مفهوم داده‌های شخصی ارتباط دارد؛ یعنی اصول راهنما در مورد داده‌هایی به‌کار می‌رود که منسوب به اشخاص قابل شناسایی یا شناسایی شده باشند. آن‌دسته از مجموعه داده‌ها که چنین ویژگی‌هایی نداشته باشند (یعنی مجموعه‌های داده‌های آماری به شکل ناشناس) در این مقوله جای نمی‌گیرند. معیار دوم اندکی پیچیده‌تر بوده و به یک مؤلفه ویژه مخاطره با ماهیت واقعی مربوط است که خطری برای آزادی‌های فردی و حریم خصوصی محسوب

می‌شود. این مخاطرات ممکن است ناشی از روش‌های پردازش خودکار داده‌ها (روشی که داده‌ها در آن پردازش می‌شوند) باشد اما عوامل متعدد دیگری موجب بروز این خطرات می‌شوند. به عبارتی داده‌هایی که به‌خودی‌خود ساده و واقعی هستند، می‌توان در شرایطی به‌کار گرفت که موجب تعرض به حقوق حامل آن داده‌ها شوند. از طرفی مخاطرات مشروح در پاراگراف ۲ از اصول راهنما، مشمول آن‌دسته از داده‌ها نیست که ماهیتی کاملاً غیرمغرضانه دارند (مثلاً دفترچه‌های یادداشت شخصی). خطرات مورد اشاره در پاراگراف ۲ از اصول راهنما به حریم خصوصی و آزادی‌های فردی مربوط است. البته منافع مورد حفاظت می‌تواند بسیار گسترده بوده و در زمان‌ها و کشورهای مختلف، برداشت‌های مختلفی از آنها به‌عمل آید. رفع محدودیت از این برداشت‌ها و ایجاد یک روش مشترک مبنا، در اصول مطرح شده در پاراگراف‌های ۷ تا ۱۳ بحث شده است.

۴۴. همان‌طور که در پاراگراف ۲ از اصول راهنما توضیح داده شد، این اصول برای هر دو بخش عمومی و خصوصی تعریف شده‌اند اما مفاهیم آنها ممکن است در کشورهای عضو به شکل‌های متفاوتی تعریف شود.

پاراگراف ۳: درجات مختلف حساسیت

۴۵. اصول راهنما نباید به روشی خودکار و بدون توجه به انواع داده‌ها و اقدامات پردازشی آنها بررسی شود. چارچوب مهیا شده در اصول اساسی در بخش دوم از اصول راهنما، کشورهای عضو را قادر می‌کند صلاحدید خود را درباره درجه اهمیت اجرای آن اصول به‌کار گرفته و در مورد قلمرو یا حیطه ملاک‌های انتخاب شده بنا به مصلحت خود تصمیم بگیرند. به‌خصوص بند ۳ (ب) اصول راهنما بسیاری از موارد «جزئی» از مجموعه آمارها و کاربرد داده‌های شخصی را کاملاً از کاربرد اصول راهنما معاف می‌کند. مسلماً این کار به معنای آن نیست که پاراگراف ۳ باید به‌مثابه بهانه‌ای برای تضعیف یا تخریب معیارهای موجود در اصول راهنما تلقی شود، اما به‌طورکلی در تنظیم اصول راهنما فرض نشده است که جزئیات آن اصول در همه کشورهای عضو به‌طور یکسان به اجرا درمی‌آید. مثلاً هر دولت می‌تواند رویه‌ها و نگرش‌های متنوعی نسبت به موضوع در پیش گیرد. به‌این‌ترتیب ممکن است در کشوری، وجود روش‌های همگانی شناسایی که سراسر کشور را شناسایی

کرده و پوشش دهند، هم مضر تلقی شود و هم مفید، درحالی‌که در کشور دیگری آن روش‌ها بسیار خطیر تلقی شده و کاربرد آنها ممنوع یا محدود شود. ممکن است در کشوری حفاظت به داده‌های گروه‌ها و دستگاه‌های مشابه آنها محدود شود درحالی‌که در کشور دیگری اصلاً چنین حفاظتی وجود نداشته باشد. به‌طورکلی برخی کشورهای عضو ممکن است تشخیص دهند که کاربرد اصول راهنما در پردازش خودکار داده‌های شخصی را محدود کنند. بند «۳ (ج)» اصول راهنما چنین محدودیتی را شرح می‌دهد.

پاراگراف ۴: موارد استثنایی اصول راهنما

۴۶. شاید فراهم کردن برخی استثنائات در اصول راهنما آن هم به شکل توصیه‌های غیرالزام‌آور، امری بی‌ربط و زائد به‌نظر برسد. بااین‌حال «گروه کارشناس» مناسب دانست که تمهیداتی در اصول راهنما بگنجاند و اعلام کند که در محدود کردن کاربرد اصول راهنما، دو ملاک عمده باید سرمشق سیاست‌های ملی قرار گیرد: استثناها تاحدامکان کم باشند و عموم مردم با آنها آشنا شوند (مثلاً از طریق انتشار کتابچه ازطرف حکومت). آگاهی کلی از وجود داده‌ها یا پرونده‌های خاص باعث برآورده شدن ملاک دوم می‌شود، هرچند شاید جزئیات مربوط به داده‌های خاص را پنهان نگه دارد. قاعده مورد اشاره در این پاراگراف به قصد پوشش دادن انواع مختلف دغدغه‌ها و عوامل محدودکننده است، زیرا نمی‌توان فهرستی جامع و کامل از موارد استثنا تهیه کرد و صرفاً گفت که این فهرست شامل موارد حاکمیت ملی، امنیت ملی و سیاست‌های عمومی (برقراری نظم عمومی) است. یکی دیگر از دغدغه‌های عمومی مهم، منافع مالی دولت است. همچنین پاراگراف ۴ شکل‌های مختلف پیاده‌سازی اصول راهنما را مجاز می‌داند. باید توجه کرد که کشورهای عضو در حال حاضر در مراتب مختلف توسعه‌یافتگی در حوزه حفاظت از حریم خصوصی و نهادهای مرتبط با آن بوده و احتمالاً مسیرهای مختلف را در پیش گرفته، راهبردهای مختلفی را اجرا می‌کنند (مثلاً به‌جای قانونگذاری کلی برای نوع خاصی از داده‌ها یا اقدامات به قانونگذاری برای موارد خاص می‌پردازند).

۴۷. «گروه کارشناس» تشخیص داد که کشورهای عضو ممکن است اصول راهنما را به شکل‌های مختلف برای انواع داده‌های شخصی به‌کار ببرند. امکان دارد تفاوت‌هایی در تعداد مجاز بازرسی‌ها، در روش‌های برقراری موازنه بین منافع متضاد از قبیل محرمانه بودن سوابق

پزشکی در مقابل حق افراد برای وارسی داده‌های ایشان و مواردی ازاین‌قبیل وجود داشته باشد. برخی حوزه‌هایی که رفتارهای متفاوتی در قبال آنها دیده می‌شود عبارت‌اند از: گزارش‌دهی اعتباری، تحقیقات جنایی و بانکداری. همچنین ممکن است کشورهای عضو راه‌حل‌های مختلفی را درباره استثناهای مربوط به تحقیقات و آمارها انتخاب کنند. تهیه یک فهرست جامع از همه وضعیت‌های ممکن برای اصول راهنما، نه لازم و نه ممکن است. برخی پاراگراف‌های بعدی اصول راهنما و توضیحات آنها، نحوه کاربرد اصول راهنما و مباحث موازنه بین منافع متضاد را بهتر آشکار می‌کنند (با پاراگراف‌های ۷، ۸، ۱۷ و ۱۸ از اصول راهنما مقایسه کنید). به‌طور خلاصه، «گروه کارشناس» فرض کرد که استثناها محدود به مواردی هستند که در یک جامعه دمکراتیک ضروری به‌نظر می‌رسند.

پاراگراف ۵: کشورهای فدرال

۴۸. کاربرد اصول راهنما در کشورهای فدرال با توجه به محدودیت‌های قوانین اساسی آنها امکان‌پذیر است. به‌این‌ترتیب در پاراگراف ۵ تأکید می‌شود که هیچ تعهدی فراتر از محدوده قوانین اساسی برای اجرای اصول راهنما وجود ندارد.

پاراگراف ۶: معیارهای استانداردهای حداقل

۴۹. پاراگراف ۶ در ابتدا اصول راهنما را به‌منزله معیارهای حداقل برای اجرای نظارت‌های داخلی توصیف می‌کند. سپس توافق می‌شود که آن اصول راهنما می‌توانند با معیارهای اضافی دیگری همراه شوند تا حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی در سطوح ملی و بین‌المللی تضمین گردد.

پاراگراف ۷: اصل محدودیت جمع‌آوری داده‌ها

۵۰. به‌عنوان توضیح مقدماتی درباره اصول موضوعه در پاراگراف‌های ۷ تا ۱۴ از اصول راهنما باید گفت که این اصول با یکدیگر رابطه متقابل و تاحدی هم‌پوشانی دارند. به همین دلیل تفکیک بین اقدامات و مراحل مختلف پردازش داده‌ها که در اصول به آن اشاره می‌شود، تا حدی غیرواقعی بوده و لازم است اصول را به‌مثابه یک مجموعه یکپارچه

و کلی مورد بررسی قرار دهیم. پاراگراف ۷ با دو موضوع سروکار دارد: الف) محدودیت‌های جمع‌آوری داده‌ها که به‌دلیل روش پردازش داده‌ها، ماهیت آنها، شرایط کاربرد آنها یا سایر موارد، بسیار حساس قلمداد می‌شوند، ب) استلزامات روش‌های جمع‌آوری داده‌ها. درباره موضوع اول تا به حال دیدگاه‌های مختلفی مطرح شده است بعضی عقیده دارند که مشخص کردن انواع داده‌ها یا تقسیم‌بندی دقیق آنها که فی‌نفسه حساس بوده و جمع‌آوری آنها باید محدود یا حتی ممنوع شود، کاری مفید و امکان‌پذیر است. در قانونگذاری اروپایی شواهدی برای این واقعیت وجود داشته است (نژاد، عقاید مذهبی، سوابق کیفری و ...). اما برخی هم عقیده دارند که هیچ داده‌ای را نمی‌توان ذاتاً «خصوصی» یا «حساس» تلقی کرد بلکه چنین ویژگی‌هایی به وضعیت و نوع کاربری داده‌ها بستگی دارد. چنین دیدگاهی مثلاً در قانونگذاری حریم خصوصی در ایالات متحده دیده می‌شود.

۵۱. «گروه کارشناس» درباره تعدادی از معیارهای حساسیت[1] ـ از قبیل خطر تبعیض ـ بحث کرد اما تعریف کردن هرگونه داده را به شکلی که در همه شرایط داده حساس محسوب شود، مقدور ندانست. در نتیجه پاراگراف ۷ صرفاً شامل گزاره‌ای کلی است که طبق آن باید محدودیت‌هایی برای جمع‌آوری داده‌ها وجود داشته باشد. چنین موضعی را می‌توان نوعی توصیه ایجابی به قانونگذاران دانست تا در کشور خود، محدودیت‌هایی وضع کرده و جمع‌آوری منصفانه داده‌های شخصی را مجاز شمارند. ماهیت این محدودیت‌ها را از متن اصول راهنما نمی‌توان به‌دقت دریافت، اما می‌توان فهمید که با حوزه‌های ذیل مرتبط هستند:

ـ ابعاد کیفیت داده‌ها (یعنی باید بتوان اطلاعاتی با کیفیت مطلوب از داده‌های جمع‌آوری شده استخراج کرد، به عبارتی داده‌ها باید به روش صحیح جمع‌آوری شوند و ...)،

ـ محدودیت‌های هدف از پردازش داده‌ها (یعنی فقط گروه‌های خاصی از داده‌ها باید جمع‌آوری شده و احتمالاً جمع‌آوری داده‌ها به حداقل میزان ضروری برای تحقیق هدف مورد نظر محدود شود)،

ـ «مشخص کردن» داده‌های حساس با توجه به سنت‌ها و نگرش‌ها در هریک از کشورهای عضو،

---

1. Sensitivity Criteria

ـ محدودیت‌های جمع‌آوری داده‌ها برای مراقبان داده‌ها.

۵۲. بخش دوم از پاراگراف ۷ (روش‌های جمع‌آوری داده‌ها) علیه اقداماتی تنظیم شده است که مثلاً مشتمل بر استفاده از وسایل ثبت مخفی داده‌ها از جمله ضبط‌کننده‌های صدا بوده یا مبنی‌بر فریب دادن حاملان داده‌هاست تا از این طریق اطلاعات از ایشان اخذ شود. آگاهی یا رضایت حامل داده‌ها همواره یک شرط اصلی است و آگاهی آنان حداقل شرط لازم برای اخذ اطلاعات از ایشان است. از طرفی در بسیاری موارد، نمی‌توان رضایت حاملان داده‌ها را به دلایل عملی جلب کرد. همچنین پاراگراف ۷ شامل تذکری (با عنوان «درصورت لزوم») است که معلوم می‌کند در چه مواردی به‌دلیل عملی یا سیاسی، جلب رضایت یا اطمینان از آگاهی حاملان داده‌ها ضروری نیست. تحقیقات جنایی و روزآمدسازی منظم فهرست‌های پستی را می‌توان نمونه‌هایی از این موارد دانست. در نهایت در پاراگراف ۷، امکان ایفای نقش نمایندگی یکی از حاملان داده‌ها توسط گروه دیگر، مثلاً در مورد اقلیت‌ها، افراد معلول و ...، منتفی دانسته شده است.

پاراگراف ۸: اصل کیفیت داده‌ها

۵۳. ملاحظاتی که مربوط به مناسبت داده‌ها هستند، می‌توان به شیوه‌های گوناگون در نظر گرفت. درواقع برخی اعضای «گروه کارشناس» تردید داشته‌اند که آیا چنین ملاحظاتی واقعاً برای چارچوب حفاظت از حریم خصوصی ضروری است یا خیر؟ بااین‌حال آن گروه در نهایت تصمیم گرفت که داده‌ها باید با هدف کاربری خود تناسب داشته باشد. مثلاً داده‌های نظرسنجی‌ها اگر در حوزه‌های نامرتبط به‌کار روند ممکن است کاملاً گمراه‌کننده شوند و همین واقعیت در مورد داده‌های ارزیابی‌ها نیز صادق است. پاراگراف ۸ به مقوله دقت، کامل بودن و روزآمد بودن داده‌ها پرداخته است که همگی مؤلفه‌هایی مهم در حوزه کیفیت داده‌ها به‌حساب می‌آیند. ملاحظات این حوزه را می‌توان با هدف جمع‌آوری داده‌ها دارای پیوند دانست یعنی داده‌ها نباید به حوزه‌هایی فراتر از هدف جمع‌آوری آنها کشیده شوند. به‌این‌ترتیب شاید همیشه لازم باشد که داده‌های سوابق را جمع‌آوری و نگهداری کرد (مثلاً برای تحقیقات اجتماعی و مطالعات به‌اصطلاح طولی[1] درباره

1. Longitudinal

پیشرفت‌های اجتماعی، مطالعات تاریخی و فعالیت‌های بایگانی داده‌ها). «آزمون هدف» اغلب با مشکلاتی همراه است یعنی معلوم نیست که آیا به‌دلیل کمبود دقت، کامل بودن و روزآمد بودن داده‌ها، خطری متوجه حاملان داده‌ها می‌شود یا خیر؟

پاراگراف ۹: اصل تصریح هدف

۵۴. اصل تصریح هدف ارتباط تنگاتنگی با دو اصل مرتبط یعنی اصل کیفیت داده‌ها و اصل محدودیت کاربرد دارد. پاراگراف ۹ به‌طور ضمنی اشاره می‌کند که قبل از جمع‌آوری داده‌ها و نه بعد از آن باید شناسایی اهداف داده‌ها انجام شده باشد و درعین‌حال هرگونه تغییر اهداف در آینده نیز باید مشخص شود. این تصریح اهداف را می‌توان به شکل‌های مختلف و گاهی مکمل یکدیگر، از قبیل اعلام عمومی، اطلاع‌رسانی به حاملان داده‌ها، قانونگذاری، احکام اجرایی و مجوزهایی به انجام رساند که دستگاه‌های نظارتی صادر می‌کنند. مطابق پاراگراف‌های ۹ و ۱۰، اهداف جدید را نباید به شکل خودسرانه تعیین کرد و آزادی در تغییر اهداف فقط درصورت سازگاری اهداف جدید با اهداف اولیه معنا دارد. در نهایت اگر داده‌ها دیگر در خدمت هدف اولیه نبوده و قابل استفاده نباشند، لازم است آنها را نابود (پاک) کرد یا به شکل گمنام درآورد. دلیل این کار آن است که وقتی داده‌ها مورد توجه نباشند، امکان دارد مهار آنها از دست خارج شده، به سرقت داده‌ها، نسخه‌برداری غیرمجاز از آنها و تخلفاتی ازاین‌قبیل منجر شود.

پاراگراف ۱۰: اصل محدودیت کاربرد

۵۵. این پاراگراف با موارد استفاده مختلف، از جمله افشای داده‌ها سروکار دارد که خلاف اهداف تصریح شده است. مثلاً شاید بدون نظارت و بازرسی داده‌ها از رایانه‌ای به رایانه دیگر ریخته شده، و برای اهداف غیرمجاز به‌کار روند. در اهداف اولیه یا اهدافی که در آینده تعیین می‌شوند، باید قاطعانه موارد استفاده داده‌ها مشخص شده باشد. پاراگراف ۱۰ به دو نمونه از استثناها اشاره می‌کند: رضایت حامل داده‌ها (یا نماینده او ـ به پاراگراف ۷ شماره ۵۲ نگاه کنید) و حق موجه قانونی (مثلاً مجوزهایی که دستگاه‌های ناظر صادر کرده است). به‌عنوان مثال ممکن است داده‌هایی که برای اهداف

اجرایی و اداری گردآوری شده‌اند، در حوزه تحقیقات، آمار و برنامه‌ریزی اجتماعی نیز به‌کار روند.

پاراگراف ۱۱: اصل حفاظت‌های امنیتی

۵۶. موضوعات امنیت و حریم خصوصی باهم یکی نیستند. بااین‌حال محدودیت‌های کاربرد و افشای داده‌ها را باید با حفاظت‌های امنیتی تقویت کرد. چنین حفاظت‌هایی شامل ملاک‌های عینی (درهای قفل شده و کارت‌های شناسایی و ازاین‌قبیل)، ملاک‌های تشکیلاتی (از قبیل مراتب اقتدار در دسترسی به داده‌ها) و به‌خصوص در سیستم‌های رایانه‌ای، ملاک‌های اطلاعاتی (از قبیل رمزدار کردن، مراقبت درباره مخاطرات اقدامات نامعمول و واکنش نشان دادن به آن مخاطرات) می‌شود. باید تأکید کرد که دسته‌های ملاک‌های تشکیلاتی شامل تعهد بابت پردازش داده‌های شخصی برای محرمانه ماندن آنها نیز هست. پاراگراف ۱۱ دامنه پوشش گسترده‌ای دارد. مواردی که در اینجا برشمرده شده است، تا حدی هم‌پوشان هستند (مثلاً دسترسی و افشای داده‌ها). «فقدان» داده‌ها مشتمل بر مواردی همچون پاک شدن تصادفی داده‌ها، خرابی لوازم و رسانه‌های ذخیره‌سازی داده‌ها (و در نتیجه نابودی داده‌ها) و سرقت داده‌های ذخیره شده است. اصطلاح «اصلاح شده» را باید طوری تفسیر کرد که همه موارد غیرقانونی ورود داده‌ها را پوشش دهد و «کاربرد» را طوری تفسیر کرد که هرگونه نسخه‌برداری غیرقانونی از داده‌ها را شامل شود.

پاراگراف ۱۲: اصل صداقت

۵۷. اصل صداقت را می‌توان پیش‌نیاز اصل مشارکت فردی (پاراگراف ۱۳) دانست؛ زیرا برای اثرگذاری اصل دوم باید عملاً اطلاعات مربوط به جمع‌آوری، ذخیره‌سازی یا کاربرد داده‌های شخصی در اختیار مردم (حاملان داده‌ها) قرار گیرد. اطلاع‌رسانی منظم مراقبان داده‌ها به‌صورت داوطلبانه، انتشار جزئیات اقدامات مربوط به پردازش داده‌های فردی در دفاتر ثبت رسمی داده‌ها و ثبت داده‌ها در دستگاه‌های بخش عمومی را می‌توان از جمله روش‌های تشویق به مشارکت فردی دانست. مشخص کردن ابزارها و روش‌های

«کاملاً دسترس‌پذیر» نشان می‌دهد که افراد می‌توانند بدون نیاز به تلاش‌های هنگفت، صرف وقت فراوان، افزایش دانش خود و بدون سفر کردن و دشواری‌های آن و بدون صرف هزینه‌های زیاد به اطلاعات (خود) دسترسی داشته باشند.

پاراگراف ۱۳: اصل مشارکت فردی

۵۸. حق افراد برای دسترسی و به چالش کشیدن داده‌های شخصی را شاید بتوان مهم‌ترین عامل حفاظت از حریم خصوصی به‌حساب آورد. «گروه کارشناس» نیز چنین نظری داشت و درعین‌حال واقف بود که حق دسترسی و به چالش کشیدن داده‌ها نمی‌تواند مطلق باشد و باید به شکلی شفاف و منصفانه مشخص شود. توضیحات ذیل دراین‌باره ارائه شده است:

۵۹. حق دسترسی به داده‌ها باید به‌سادگی عملی باشد، به عبارتی این حق باید بتواند بخشی از اعمال عادی روزمره مراقب داده‌ها یا نماینده او بوده و نباید مستلزم هیچ‌گونه فرایند حقوقی یا ابزارهای مشابه آن باشد. در برخی موارد شاید مناسب باشد که دسترسی واسطه‌ای به داده‌ها مقدور باشد (مثلاً در حوزه پزشکی یک متخصص پزشکی بتواند به‌عنوان واسطه عمل کند). در برخی کشورها دستگاه‌های نظارتی مانند مقامات بازرسی داده‌ها می‌توانند خدمات واسطه‌ای مشابهی ارائه دهند. الزام به آنکه داده‌ها در مدت زمان مقرر مبادله شوند، از چند راه تحقق‌پذیر است، مثلاً مراقب داده‌ها می‌تواند اطلاعات را در فواصل زمانی مشخص به اطلاع حاملان داده‌ها رسانده و از پاسخ‌دهی فوری به هریک از ایشان معاف باشد. زمان را معمولاً باید از لحظه دریافت درخواست محاسبه کرد. مدت مجاز پاسخ‌گویی می‌تواند با توجه به شرایط، مثلاً ماهیت فرایند پردازش داده‌ها، متغیر باشد. مبادله چنین داده‌هایی با «روش‌های معقول»، مستلزم توجه خاص به فواصل جغرافیایی (در کنار سایر عوامل) است. علاوه‌بر این اگر بازه‌های زمانی برای مهلت درخواست‌ها تعیین شود، این بازه‌ها باید منطقی باشند. میزان توانایی حاملان داده‌ها برای دسترسی به داده‌های خود یک امر اجرایی است که باید برعهده مقامات هر کشور گذاشته شود.

۶۰. حق استدلال در بند «۱۳ (ج)» اصول راهنما محدود است و منحصر به درخواست‌های اطلاعاتی رد شده می‌شود. بسط دادن این حق به‌منظور آنکه تصمیمات غلط در مورد کاربرد داده‌های شخصی را شامل شود، درکل مورد قبول «گروه کارشناس»

بود. بااین‌حال در بررسی نهایی، چنین حقی بیش از اندازه گسترده ارزیابی شد و گنجاندن آن در چارچوب حریم خصوصی مورد نظر در اصول راهنما مقدور دانسته نشد. البته چنین اقدامی به معنای بی‌ربط بودن حق اعتراض به تصمیمات غلط (مثلاً آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی به حامل داده‌ها در مورد حقوق خود به‌نحوی‌که بتواند آن حقوق را به نحو احسن به اجرا بگذارد) نیست.

۶۱. حق به چالش کشیدن در بندهای «۱۳ (ج) و (د)» اصول راهنما گسترده بوده و شامل چالش‌های اولیه نسبت به مراقبان داده‌ها و چالش‌های بعدی در دادگاه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای تخصصی یا سایر نهادها ـ طبق قوانین هر کشور درباره مراحل اعتراض ـ می‌شود (با پاراگراف ۱۹ از اصول راهنما مقایسه کنید). حق به چالش کشیدن داده‌ها به آن معنا نیست که حامل داده‌ها می‌تواند درباره اصلاحات یا باطل کردن داده‌ها تصمیم‌گیری کند: تصمیم‌گیری درباره چنین موضوعاتی در حد اختیارات قانون داخلی و دستورالعمل‌های حقوقی است. به‌طورکلی معیارهای تصمیم‌گیری در مورد نتیجه یک چالش، آنهایی است که در بخش دیگری از اصول راهنما بیان شده‌اند.

پاراگراف ۱۴: اصل پاسخ‌گویی

۶۲. مراقب داده‌ها درباره داده‌ها و پردازش آنها تصمیم‌گیری می‌کند. به‌نفع اوست که پردازش داده‌ها انجام گیرد. بسیار مهم است که در قوانین داخلی، مسئولیت پاسخ‌گویی بابت سازگاری بین قوانین حفاظت از حریم خصوصی و تصمیمات مربوط به داده‌ها برعهده مراقب داده‌ها قرار گیرد و آن (گروه یا دسته) نتواند صرفاً با این ادعا که طرف (گروه) سومی ـ مانند یک اداره خدماتی ـ به نیابت از او کار پردازش داده‌ها را انجام می‌دهد، از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند. از طرفی در اصول راهنما هیچ جمله‌ای پیدا نمی‌شود که کارکنان ادارات خدمات، «کاربران وابسته» (بند «۴۰» را مطالعه کنید) و سایرین را از پاسخ‌گویی معاف کرده باشد. مثلاً جریمه‌های تخلفات رازداری را می‌توان برای همه افراد یا گروه‌هایی وضع کرد که در فرایند کار با اطلاعات شخصی درگیر هستند (پاراگراف ۱۹ از اصول راهنما). در پاراگراف ۱۴ به پاسخ‌گویی با پشتوانه مجازات‌های حقوقی و نیز به نوعی پاسخ‌گویی اشاره دارد که مثلاً متکی به رعایت قواعد رفتاری باشد.

پاراگراف‌های ۱۵ تا ۱۸: اصول اساسی کاربرد بین‌المللی

۶۳. اصول کاربری بین‌المللی باهم ارتباط متقابل دارند. پاراگراف ۱۵ به‌طورکلی به رعایت منافع سایر کشورهای عضو ازسوی هر کشور در حوزه حفاظت از حریم خصوصی مربوط بوده و به رسمیت شناختن حقوق سایر کشورها در حوزه حریم خصوصی و آزادی‌های فردی را مورد توجه قرار می‌دهد. پاراگراف ۱۶ به موضوعات امنیتی به معنای عام کلمه پرداخته و می‌توان گفت که در مرتبه بین‌المللی با پاراگراف ۱۱ از اصول راهنما تناظر دارد. پاراگراف‌های ۱۷ و ۱۸ با محدودیت‌های جابه‌جایی آزادانه اطلاعات بین کشورهای عضو ـ و موضوعات مرتبط با حریم خصوصی و آزادی‌های فردی ـ سروکار داشته و بیان می‌کند که به‌محض تحقق واقعی شرایط مندرج در اصول راهنما درباره منافع این جابه‌جایی‌ها، باید جابه‌جایی داده‌ها پذیرفته شود. موضوع سایر مبانی ممکن برای محدود کردن جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی در این اصول راهنما مورد بحث قرار نمی‌گیرد.

۶۴. در پاراگراف ۱۵ در مورد پردازش داخلی داده‌ها دو اشاره ضمنی نهفته است: اول آنکه این پاراگراف علیه آن‌دسته از سیاست‌های آزادی‌گرایانه موضع‌گیری می‌کند که خلاف خمیرمایه این اصول راهنما بوده و سرپیچی یا تخلف از قانونگذاری حفاظتی سایر کشورهای عضو را تسهیل می‌کنند. البته هرچند این‌گونه تخلفات یا نقض قوانین را همه کشورهای عضو محکوم کرده‌اند، اما به‌صراحت در این پاراگراف ذکر نمی‌شود؛ زیرا برخی کشورها منطقی ندانستند که هریک از کشورهای عضو ملزم باشد به شکل مستقیم یا غیرمستقیم به ضمانت اجرای قوانین سایر کشورهای عضو بپردازد. گفتنی است چنین موضوعی صراحتاً با مسئله صادرات دوباره داده‌ها مربوط است. در این مورد کشورهای عضو باید به یاد داشته باشند که به کمک یکدیگر نیازمندند تا به‌این‌ترتیب مطمئن شوند داده‌های شخصی به‌دلیل انتقال قلمروها یا دستگاه‌های پردازش داده‌ها که فاقد نظارت هستند، در معرض عدم حفاظت قرار نمی‌گیرند.

۶۵. دوم آنکه کشورهای عضو به شکل غیرمستقیم تشویق شده‌اند تا نیاز به اتخاذ قوانین و اقدامات پردازش داده‌ها را برای وضعیت ویژه‌ای که داده‌های خارجی یا اتباع خارجی مطرح می‌کنند، در نظر بگیرند. مثلاً چنین وضعیتی هنگامی رخ می‌دهد که داده‌های

اتباع خارجی به‌منظور اهداف خاص کشور متبوع آنها در دسترس قرار گیرد (مثلاً دسترسی به نشانی اتباع مقیم خارج).

۶۶. در اصول راهنما نمی‌توان تشویق به جابه‌جایی داده‌های شخصی در مقیاس بین‌المللی را فی‌نفسه یک هدف تمام و کمال محسوب کرد. جابه‌جایی داده‌ها باید ـ طبق پاراگراف ۱۶ ـ بی‌وقفه و ایمن باشد؛ یعنی به دور از دسترسی غیرقانونی، بدون گم شدن داده‌ها و موارد مشابه آن عملی شود. چنین حفاظتی همچنین باید در مورد جابه‌جایی داده‌های کشورهای عضو اعمال شود یعنی باید هنگام جابه‌جایی داده‌ها از کشورهای عضوی که بنا نیست از داده‌ها استفاده کنند یا نمی‌خواهند با قصد استفاده از داده‌ها آنها را ذخیره کنند، مراقب داده‌ها بود. تعهد کلی در پاراگراف ۱۶ به‌خصوص در حوزه رایانه‌ها باید با توجه به معاهده مخابرات بین‌المللی مالاگا ـ تورمولینوس[1] (۲۵ اکتبر ۱۹۷۳) تفسیر شود. طبق آن عهدنامه، اعضای «اتحادیه بین‌المللی مخابرات»[2] ـ از جمله کشورهای عضو توافق کردند که علاوه‌بر سایر امور، از استقرار مجاری و تأسیسات لازم برای تحقق سریع مبادلات مخابراتی بین‌المللی در بهترین شرایط فنی اطمینان حاصل کنند. همچنین اعضای اتحادیه بین‌المللی مخابرات توافق کردند همه ابزارهای ممکن و سازگار با نظام مخابرات را به‌کار گیرند تا از محرمانه ماندن مکالمات بین‌المللی مطمئن شوند. در مورد استثناها، حق تعلیق خدمات مخابرات بین‌المللی محفوظ دانسته شده و می‌تواند به‌منظور اطمینان از اجرای قوانین داخلی یا رعایت معاهدات بین‌المللی لغو شود. این تمهیدات صرفاً برای خطوط مخابراتی طراحی شده‌اند و اصول راهنما نوعی حفاظت تکمیلی برای تداوم و ایمنی جابه‌جایی داده‌های شخصی در سطح بین‌المللی فراهم می‌کند.

۶۷. پاراگراف ۱۷ به تأیید و تقویت پاراگراف ۱۶ درباره روابط بین کشورهای عضو می‌پردازد. این پاراگراف به منافعی اشاره می‌کند که با جابه‌جایی داده‌های شخصی بین کشورهای عضو همخوانی ندارند و در این مسیر محدودیت قانونی ایجاد می‌کند برای مثال تلاش‌هایی که برای بی‌اعتنایی به قوانین ملی پردازش داده‌ها در یک کشور عضو انجام می‌شود و آن کشور هنوز اصول راهنما را به‌درستی به رسمیت نشناخته است. پاراگراف ۱۷ معیار «حفاظت معادل» را

1. International Telecommunications Convention of Malaga-torremolinos
2. International Telecommunication Union

معرفی می‌کند که به معنای حفاظتی بسیار مشابه با حفاظت کشور صادرکننده داده‌هاست، اما لازم نیست از هر لحاظ مانند آن باشد.

همانند پاراگراف ۱۵، صدور مجدد داده‌های شخصی در موارد خاص با توجه به تلاش‌هایی مانع از عدم رضایت قوانین حریم خصوصی در کشورهای عضو بررسی شده است. سومین دسته از شرایط محدودیت‌های قانونی که در پاراگراف ۱۷ ذکر شده است و به داده‌های شخصی با ماهیت ویژه ربط دارد، مشتمل بر موقعیت‌هایی است که پای منافع خطیر کشورهای عضو در میان باشد. بااین‌حال پاراگراف ۱۷ به‌طورکلی تحت تأثیر پاراگراف ۴ اصول راهنماست که طبق آن محدودیت‌های جابه‌جایی داده‌های شخصی را باید در کمترین میزان ممکن نگه داشت.

۶۸. پاراگراف ۱۸ سعی در حصول اطمینان از آن دارد که منافع حفاظت از حریم خصوصی، با منافع جابه‌جایی آزادانه فرامرزی داده‌های شخصی برابر شوند. این پاراگراف در وهله اول علیه ایجاد موانعی بر سر راه جابه‌جایی آزادانه داده‌های شخصی است که در اصل موانعی ساختگی و ضروری با بهانه حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی هستند. بااین‌حال پاراگراف ۱۸ قصد ندارد حقوق کشورهای عضو را برای وضع قانون در مورد جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها در حوزه تجارت آزاد، تعرفه‌ها، اشتغال و اوضاع اقتصادی مربوط به تبادل داده‌های بین‌المللی محدود کند. بنابراین «گروه کارشناس» به این امور نپرداخت و آن را فراتر از وظیفه خود دانست.

پاراگراف ۱۹: اجرای ملی

۶۹. اجرای تفصیلی بخش‌های دوم و سوم از اصول راهنما در درجه اول به خود کشورهای عضو واگذار شده است. اجرای این بخش‌ها به نظام‌ها و رویه‌های قانونی مختلف بستگی دارد و به این دلیل پاراگراف ۱۹ صرفاً سعی در تعیین یک چارچوب کلی دارد که در آن بتوان فهمید کدام سازوکار ملی برای عملی کردن اصول راهنما به‌کار می‌آید. جمله آغاز پاراگراف نشان‌دهنده وقوف به تنوع رویکردهایی است که کشورهای مختلف درکل و نیز برای سازوکارهای نظارتی خود (مثلاً دستگاه‌های ناظر، امکانات نظارتی موجود از قبیل دادگاه‌ها، مقامات بخش عمومی و ...) در پیش می‌گیرند.

۷۰. در بند «۱۹ (الف)» از کشورها دعوت شده است قانونگذاری داخلی مناسبی را در پیش گیرند. لغت «مناسب» نشانه قضاوت مستقل هر کشور در مورد مناسبت قانونگذاری یا راه‌حل‌های نظارتی است. بند «۱۹ (ب)» که به «خودتنظیمی» مربوط است، در درجه اول به کشورهای حقوق عرفی پرداخته است که در آنها اجرای اصول راهنما به شکل غیروابسته به قانونگذاری، مکمل اقدامات قانونی است. بند «۱۹ (ج)» نیاز به توضیحی گسترده دارد و شامل ابزارهایی مانند راهنمایی مراقبان داده‌ها و تدارک کمک (از جمله کمک‌های حقوقی) برای آنان است. بند «۱۹ (د)» روش‌های مختلف برای سازوکارهای نظارتی را مجاز می‌داند. به‌طور خلاصه، برپایی دستگاه‌های ویژه نظارتی یا اتکا به دستگاه‌های موجود ـ به شکل دادگاه‌ها، دستگاه‌های دولتی فعلی و ... ـ مورد بحث قرار گرفته است. پاراگراف ۱۹ (هـ) به تبعیض پرداخته و به اقدامات غیرعادلانه اشاره می‌کند، اما امکان «تبعیض بی‌خطر» مثلاً برای حمایت از گروه‌های محروم را مردود نمی‌داند. از جمله جنبه‌های تبعیض می‌تواند براساس ملیت، محل سکونت، جنسیت، نژاد، اعتقادات یا عضویت در اتحادیه‌های صنفی باشد.

پاراگراف ۲۰: تبادل اطلاعات و دستورالعمل‌های هماهنگ

۷۱. دو مشکل عمده در این زمینه وجود دارد: الف) ضرورت مطمئن شدن از امکان کسب اطلاعات درباره قوانین، مقررات، تصمیم‌گیری‌ها و سایر اموری که به اجرای اصول راهنما ارتباط دارند، ب) ضرورت اجتناب از جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی که با انبوهی از موانع غیرضروری و چارچوب‌های دردسرساز روبه‌رو است. مشکل اول به‌دلیل پیچیدگی مقررات حفاظت از حریم خصوصی و سیاست‌های داده‌ها رخ می‌دهد.

معمولاً چند رده از نظارت‌ها (به معنای عام کلمه) وجود داشته و قوانین متعدد و مهمی است که نمی‌تواند به‌طور دائم در تمهیدات قانونی مفصل گنجانده شود. این قوانین را باید منصفانه در معرض آگاهی عموم قرار داد و تصمیم‌گیری درباره آنها را به صلاحدید دستگاه‌های تصمیم‌گیری در رده‌های پایین‌تر گذاشت.

۷۲. اهمیت مشکل دوم، رابطه‌ای مستقیم با تعداد قوانین داخلی دارد که بر جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها اثر می‌گذارند. حتی در مرحله فعلی هم ضرورت‌های آشکاری برای هماهنگ‌سازی تمهیدات خاص درباره جابه‌جایی فرامرزی داده‌ها در قوانین داخلی دیده

می‌شود (مثلاً بحث‌های نظارت بر رعایت قوانین و درصورت لزوم، جوازهای کار برای سیستم‌های پردازش داده‌ها).

پاراگراف ۲۱: سازوکار همکاری

۷۳. در تمهیدات دستورالعمل‌های ملی فرض شده است که اصول راهنما مبنایی برای همکاری مداوم فراهم می‌کنند. مقامات حفاظت از داده‌ها و دستگاه‌های تخصصی که با مباحث سیاستی در حوزه اطلاعات و تبادل داده‌ها سروکار دارند، شرکای مناسبی برای این‌گونه همکاری‌ها هستند. به‌ویژه هدف دوم از چنین معیارهایی ـ که در پاراگراف ۲ آمده است و کمک‌های متقابل در امور فرایندها و درخواست‌های اطلاعات را بیان می‌کند ـ معطوف به آینده است: اهمیت عملی این هدف احتمالاً در آینده و با رشد شبکه‌های بین‌المللی داده‌ها و پیچیدگی‌های مرتبط با آنها بسیار زیاد خواهد بود.

پاراگراف ۲۲: تناقض قوانین

۷۴. گروه کارشناس، توجه خاصی به موضوعات مرتبط با تناقض‌های قوانین مبذول داشته و در اولین گام به مسائلی همچون نحوه قضاوت دادگاه‌ها در موارد مشخص (گزینه قضایی) و نوع دستگاه قانونی که به هر موضوع احاطه دارد (گزینه قانونی) پرداخته است. بحث درباره راهبردهای مختلف و اصول پیشنهاد شده برای آنها مؤید دیدگاه‌های حاضر بوده و با توجه به تغییرات سریع فناورانه و ماهیت غیرالزام‌آور اصول راهنما، لازم نیست تلاشی برای پیشنهاد راه‌حل‌های ویژه و تفضیلی انجام شود. احتمالاً دشواری‌ها و مشکلاتی در انتخاب الگوی نظارتی مناسب ازلحاظ نظری و نیز در کسب تجربه بیشتر در مورد راه‌حل‌های عملی وجود خواهد داشت.

۷۵. در مورد موضوع گزینه قانونی، یکی از راه‌های برخورد با مشکلات، شناسایی یک یا دو عامل مرتبط است که در بهترین حالت، یک قانون کاربردی را معرفی می‌کند. این کار به‌خصوص در مورد شبکه‌های رایانه‌ای بین‌المللی دشوار است؛ زیرا موقعیت این رایانه‌ها بسیار پراکنده بوده، حرکت داده‌ها بسیار سریع است و فعالیت‌های پردازش داده‌ها در گوشه و کنار دنیا انجام شده، به این دلیل عواملی درهم‌تنیده موجود است که

به شکل پیچیده ظهور می‌کنند و تازگی‌ها و سردرگمی‌های حقوقی و قانونی در آنها به‌وجود می‌آید. همچنین مشخص نیست برای قوانینی که هم‌اکنون با کارکرد خودکار باعث اجرای یک قانون داخلی مشخص می‌شوند، چقدر باید ارزش قائل شد. مناسب بودن این راه‌حل ظاهراً به‌وجود مفاهیم قانونی و ساختارهای حکومتی مشابه نیاز دارد. همچنین لازم است کشورها تعهدی الزام‌آور به رعایت برخی استانداردهای حفاظت از داده‌های شخصی داشته باشند. درصورت فقدان چنین شرایطی باید اصولی انعطاف‌پذیرتر تدوین کرد که مشتمل بر جست‌وجوی یک «قانون مناسب» بوده و با هدف اطمینان از حفاظت از حریم خصوصی و آزادی‌های فردی همسو باشند. بنابراین در شرایطی که شاید چند قانون کاربردی باشند، پیشنهاد شده است که از میان قوانین داخلی، آنکه بیش از همه حفاظت از داده‌های شخصی را برآورده می‌کند، به‌کار رود.

۷۶. از طرفی شاید گفته شود که چنین راه‌حل‌هایی، عدم اطمینان بسیاری پدید آورده، حداقل ابهام آنها برای مراقبان داده‌هاست که شاید بخواهند از قبل بدانند نظام پردازش بین‌المللی داده‌ها با چه قواعدی کار می‌کند.

۷۷. با توجه به این مشکلات و اینکه مسائل ناسازگاری قوانین کشورها با یکدیگر را در بهترین حالت می‌توان از طریق یک چارچوب کلی برای داده‌های شخصی و غیرشخصی حل کرد، «گروه کارشناس» تصمیم گرفته است خود را با جمله‌ای اقناع کند که صرفاً به مسائل اشاره کرده و به کشورهای عضو توصیه می‌کند که برای دستیابی به راه‌حل تلاش کنند.

«گروه کارشناس» توجه به مفاد توصیه ۴ از اصول راهنما را ضروری می‌داند که در آن پیشنهاد شده است کشورهای عضو هرچه زودتر در مورد دستورالعمل‌های ویژه مشورت و همکاری برای اجرای اصول راهنما اقدام کنند.

پیوست ۲ دستور راهنمای شماره 95/46/EC از مجلس قانونگذاری اروپایی و شورای اتحادیه اروپایی درباره حفاظت از اشخاص درزمینه پردازش داده‌های شخصی و جابه‌جایی آزادانه آن داده‌ها (۲۵ اکتبر ۱۹۹۵)

مجلس قانونگذاری اروپایی و شورای اتحادیه اروپایی

با توجه به معاهده تشکیل جامعه واحد اروپایی و به‌خصوص ماده (۱۰۰) از آن معاهده
و با توجه به پیشنهاد کمیسیون اروپایی،
نیز با توجه به نظر کمیته اقتصادی و سیاسی و
در اقدام مطابق با دستورالعمل بند «۱۸۹ ب» از معاهده مذکور.

با توجه به آنکه اهداف جامعه اروپایی در معاهده مذکور که در معاهده اتحادیه اروپایی مورد جرح و تعدیل قرار گرفته است، شامل پدید آوردن اتحاد بیشتر در میان مردم اروپا، تقویت روابط نزدیک بین دولت‌های آن جامعه، حصول اطمینان از پیشرفت اقتصادی و اجتماعی از طریق اقدام مشترک برای حذف موانعی که موجب تقسیم اروپا می‌شوند، تسریع در بهبود مداوم اوضاع زندگی مردم اروپا، حفظ و تقویت صلح، آزادی و ترویج مردم‌سالاری براساس حقوق بنیادین به رسمیت شناخته در قوانین اساسی و قوانین کشورهای عضو و نیز در «معاهده اروپایی حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی» بوده است.

با توجه به استقرار و شروع به‌کار هر بازار داخلی که در آن ـ مطابق با بند «۷ الف» از معاهده ـ جابه‌جایی آزادانه کالاها، افراد، خدمات و سرمایه تضمین شده است، نه تنها جابه‌جایی آزادانه سرمایه از کشوری به کشور دیگر لازم است، بلکه باید از حقوق اساسی اشخاص نیز حفاظت به‌عمل آید،

با توجه به منابع روزافزونی در جامعه اروپایی برای پردازش داده‌های شخصی در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی صرف می‌شود.

با توجه به پیشرفت در فناوری اطلاعات که پردازش و مبادله این داده‌ها را بسیار ساده‌تر کرده است و با توجه به ادغام اقتصادی و اجتماعی ناشی از استقرار و فعالیت بازار داخلی در چارچوب بند «۷ الف» از معاهده، که بدون‌شک جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی

بین کلیه عوامل در بخش‌های خصوصی و عمومی در کشورهای عضو را افزایش خواهد داد.

با توجه به آنکه مقامات ملی در کشورهای مختلف عضو جامعه اروپایی، بـه اسـتناد قانون آن جامعه به همکاری و مبادله اطلاعات شخصی به‌منظور انجام دادن وظایف خـود یا انجام دادن وظایف به نیابت از مقامات سایر کشورهای عضو در حوزه بدون مرز اروپـا و بازار داخلی آن توصیه شده‌اند.

همچنین با در نظر داشتن افزایش همکاری‌های علمی و فنی و اقـدامات هماهنـگ شبکه‌های مخابراتی در جامعه اروپـایی کـه جابـه‌جـایی فرامـرزی داده‌هـای شخصـی را ضروری و آسان می‌کند، چون تفاوت در میزان حفاظت از حقـوق و آزادی‌هـای فـردی ـ به‌خصوص حق حریم خصوصی ـ درزمینه پردازش داده‌های شخصی در کشورهای عضـو ممکن است مانع از انتقال این داده‌ها از قلمرو یک کشور عضو به کشور دیگر شود و ایـن تفاوت احتمالاً مانعی برای پیگیری برخی فعالیت‌های اقتصادی در سراسر حـوزه جامعـه اروپایی شده، رقابت را محدود کرده و باعث ساقط شدن مسئولیت‌های مقامات هر کشور در چارچوب قانون جامعه اروپایی می‌شود، همچنین چنین تفاوتی در میـزان حفاظـت از داده‌ها ناشی از وجود تنوعات فراوان در قوانین، مقررات و مواد اجرایی و اداری است.

همچنین با توجه به همسان شدن حفاظت از داده‌ها و در نتیجه نزدیکـی بیشـتری که بین قوانین ملی کشورهای عضو رخ داده است، کشورهای عضو دیگـر بـه ممانعـت از جابه‌جایی آزادانه اطلاعات داده‌های شخصـی درزمینـه حفاظـت از حقـوق و آزادی‌هـای فردی ـ و به‌خصوص حریم خصوصی ـ قادر نیستند، البته محدوده‌ای برای مجال خودنمـایی شرکای بازرگـانی و اجتمـاعی در چـارچوب دسـتور راهنمـا پـیش‌بینـی شـده اسـت تـا کشورهای عضو بتوانند در قوانین ملی خود شرایطی عمومی برای قانونی بـودن پـردازش داده‌ها تعیین کرده و میزان حفاظت موجود در قوانین فعلی خود را ارتقا دهند. البتـه در محدوده مشخص شده و مطابق با قـوانین جامعـه اروپـایی، ناهمسـانی‌هـایی در اجـرای دستور راهنما وجود خواهد داشت که موجب اثرگـذاری بـر جابـه‌جـایی داده‌هـا در یـک کشور و نیز بین کشورهای عضو می‌شود.

با توجه به آنکه هدف قوانین ملی در پردازش داده‌های شخصـی همـان حفاظـت از حقوق و آزادی‌های اساسی ـ به‌ویـژه حـق حـریم خصوصـی ـ اسـت کـه در بنـد «۸» از

معاهده اروپایی برای حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی[1] و نیز در اصول کلی قانون جامعه اروپایی[2] به رسمیت شناخته شده است، نزدیک ساختن قوانین کشورها به هم نباید به تنزل حفاظت‌های لازم منجر شود، بلکه برعکس باید موجب حصول اطمینان از حفاظت کافی در کل جامعه اروپایی گردد.

با توجه به آنکه اصول مندرج در این دستور راهنما درباره حفاظت از حقوق و آزادی‌های افراد ـ به‌خصوص حق حریم خصوصی ـ موجب تقویت اصول موجود در معاهده شورای اروپایی در ۲۸ ژانویه ۱۹۸۱ در مورد حفاظت از افراد در برابر پردازش خودکار داده‌های شخصی می‌شوند.

ازآنجاکه اصول حفاظت باید برای کلیه فعالیت‌های پردازش داده‌ها توسط هر کس که تحت حاکمیت قانون جامعه اروپایی فعالیت می‌کند، به‌کار رود و با توجه به آنکه پردازش داده‌ها توسط هر شخص حقوقی به شکلی که کاملاً شخصی یا داخلی ـ مثلاً نامه‌نگاری‌ها و نگهداری سوابق نشانی محل سکونت ـ باشد، از این قانون معاف است.

با در نظر داشتن فعالیت‌های مورد اشاره در عناوین چهارم و پنجم از معاهده اتحادیه اروپایی درباره امنیت عمومی، امور دفاعی، امنیت کشور یا فعالیت‌های دولت درزمینه قانون جنایی، خارج از حیطه قانون جامعه اروپایی قرار می‌گیرد و مستلزم رعایت تعهدات دولت‌های عضو طبق بندهای «۲»، «۵۶»، «۵۷» یا بند «۱۰۰الف» از معاهده تأسیس جامعه اروپایی نیست و ضمن آنکه رعایت رفاه عمومی کشور در پردازش داده‌های شخصی در قلمرو این دستور راهنما قرار نمی‌گیرد زیرا به امور امنیتی هر کشور مربوط است.

با توجه به اهمیت پیشرفت‌های آینده در چارچوب جامعه اطلاعاتی و فنون به‌کار رفته برای دریافت، ارسال، پردازش، ثبت، ذخیره‌سازی یا مبادله داده‌های صوتی و تصویری درباره اشخاص حقیقی، این دستور راهنما باید در مورد پردازش چنین داده‌هایی قابل کاربرد باشد.

با توجه به اینکه پردازش چنین داده‌هایی فقط در صورتی مشمول مفاد این دستور راهنما می‌شود که به‌صورت خودکار انجام شده یا داده‌های پردازش شده با هدف ذخیره

---

1. European Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
2. European Community Law

شدن در چارچوب معیارهای ویژه مربوط به افراد پردازش شده و دسترسی آسان به داده‌های شخصی مورد نیاز را مقدور کنند.

چون پردازش داده‌های صوتی و تصویری ـ از قبیل نظارت‌های تصویری ـ درصورتی‌که برای اهداف امنیت دولت، امور دفاعی، امنیت ملی یا در چارچوب قوانین کیفری یا سایر اقدامات خارج از حوزه قانون جامعه اروپایی به‌کار رود، جزء مواد این دستور راهنما نیست. با توجه به آنکه در این دستور راهنما پردازش داده‌های صوتی و تصویری برای اهداف مطبوعاتی یا فعالیت‌های هنری مورد توجه قرار دارد، اصول مندرج در دستور راهنما ـ به‌خصوص برای موارد صوتی به‌علاوه تصویری ـ به شکل قاطع مطابق با تمهیدات بند «۹» به اجرا درمی‌آیند.

برای اطمینان از محروم نشدن افراد از حفاظت‌هایی که طبق این دستور راهنما حق آنهاست، هرگونه پردازش داده‌ها در جامعه اروپایی باید طبق قوانین یکی از کشورهای عضو انجام شده و در این مورد، تحت نظارت و مسئولیت یک مراقب داده‌ها انجام شود که در کشور عضو منصوب شده و طبق قانون آن کشور کار می‌کند.

با توجه به آنکه تأسیس هرگونه مرکز پردازش داده‌ها در قلمرو کشورهای عضو به معنای اجرای مؤثر و واقعی پردازش از طریق ابزارهای باثبات است و شکل حقوقی یا قانونی تأسیس هر مرکز ـ خواه یک شعبه ساده، خواه شعبه‌ای با شخصیت حقوقی ـ عامل تعیین‌کننده‌ای در این زمینه نیست، با توجه به آنکه وقتی یک مراقب منفرد در قلمرو چند کشور عضو ـ به‌خصوص از طریق شعب خود ـ کار می‌کند، باید برای اجتناب از هرگونه تخطی از قوانین ملی آن کشورها مطمئن شود که فعالیت‌های خود را مطابق با تعهدات مندرج در قانون آن کشورها انجام می‌دهد.

هر شخصی که در کشور ثالث به تأسیس مرکز پردازش داده‌ها می‌پردازد، نباید مطابق حفاظت‌های موجود در این دستور راهنما، بلکه باید مطابق با قانون آن کشور عضو انجام شود که محل استقرار تشکیلات مذکور است و لازم به‌نظر می‌رسد که ضمانت شود حقوق و تعهدات مندرج در این دستور راهنما نیز رعایت می‌شوند.

با توجه به آنکه این دستور راهنما فارغ از هرگونه پیش‌داوری و دخالت در قوانین ملی کشورها درزمینه امور جنایی یا کیفری است.

با توجه به اینکه کشورهای عضو، معیارهای موجود در این دستور راهنما را به هنگام تصویب قوانین خود به شکل دقیق‌تر تعریف کرده، شرایط کلی قانونی بودن پردازش داده را معلوم ساخته و به اجرا درمی‌آورند و چون به‌خصوص در بندهای «۵»، «۷» و «۸» به کشورهای عضو اجازه داده شده است که شرایط ویژه پردازش را برای بخش‌های ویژه و گروه‌های خاص که مشمول بند «۸» هستند، به‌طور مستقل از قوانین کلی تعیین کنند. چون قانونگذاری درزمینه حفاظت از اشخاص حقوقی در پردازش داده‌های ایشان مورد توجه این دستور راهنما نبوده است.

با توجه به اینکه اصول حفاظت از داده‌ها باید علاوه‌بر تجلی یافتن در تعهدات تحمیل شده به افراد، مقامات دولتی، شرکت‌ها، مؤسسات یا سایر دستگاه‌های مسئول پردازش، در کیفیت داده‌ها، امنیت فنی، گزارش‌دهی به مقام ناظر و شرایط انجام دادن پردازش در حقوق افراد حامل داده‌ها نیز تجلی یافته و پردازش داده‌ها به ایشان اطلاع داده شود، نظرها و اصلاحات آنان درباره داده‌ها اعمال شود و حتی مخالفت ایشان با پردازش داده‌ها در برخی موارد خاص، مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به آنکه اصول حفاظت از داده‌ها باید در مورد هرگونه اطلاعات «اشخاص قابل شناسایی» یا «شناسایی شده» رعایت شود و مراقب داده‌ها یا هر نهاد دیگر باید برای تعیین امکان شناسایی هر فرد از همه ابزارهای موجه استفاده کند، زیرا اگر داده‌ها به شکل گمنام و به طریقی ارائه شود که حامل آنها قابل شناسایی نباشند، اصول حفاظت کاربردی نخواهد بود، همچنین با توجه به آنکه ضوابط رفتاری مندرج در بند «۲۷» می‌تواند ابزار مناسبی برای فراهم کردن جهت‌گیری درباره نحوه ارائه داده‌های گمنام و نگهداری آنها به شکلی باشد که شناسایی هویت حامل آن دیگر مقدور نیست.

با توجه به اینکه حفاظت از اشخاص باید علاوه‌بر پردازش خودکار داده‌ها، پردازش دستی داده‌ها را نیز دربرگیرد، حفاظت از اشخاص نباید به نوع پردازش بستگی داشته باشد؛ زیرا در این صورت خطر جدی نقض قانون پیش می‌آید. البته دستور راهنما در پردازش دستی داده‌ها فقط نظام‌های بایگانی داده‌ها را شامل می‌شود که مطابق با معیارهای ویژه‌ای، امکان دسترسی آسان به داده‌های شخصی را فراهم نکند، با وجود

اینکه طبق تعریف بند «۲ ج»، برای تعیین اجزای مجموعه داده‌های شخصی می‌توان ملاک‌های مختلف دسترسی به آنها را برعهده هریک از کشورهای عضو گذاشت (پرونده‌ها یا مجموعه پرونده‌هایی که مطابق معیارهای خاص طبقه‌بندی نشده باشند، در هیچ شرایطی در حیطه بررسی این دستور راهنما قرار نمی‌گیرند).

با توجه به آنکه هرگونه پردازش داده‌های شخصی باید به شکل قانونی و منصفانه انجام شود، داده‌ها باید کافی، متناسب و فقط به‌اندازه ضرورت (متناسب با هدف مورد نظر) باشد، اهداف جمع‌آوری داده‌ها باید شفاف و قانونی بوده، زمان جمع‌آوری داده‌ها مشخص شده و هدف از جمع‌آوری داده‌ها نباید با هدف از پردازش آنها مغایرت داشته باشد. پردازش اضافی داده‌های شخصی برای اهداف تشکیل سوابق، اهداف آماری یا علمی درکل به شرطی با اهداف اولیه جمع‌آوری و پردازش تضاد ندارد که کشورهای عضو ضمانت کافی فراهم کرده و تضمین کنند که استفاده از داده‌ها در این مرحله برای تصمیم‌گیری درباره افراد خاص به‌کار نخواهد رفت.

با توجه به اینکه پردازش داده‌های شخصی برای آنکه قانونی باشد، علاوه‌بر جلب رضایت حامل داده‌ها یا ضرورت انجام دادن آن به‌دلیل عقد قرارداد توسط حامل داده‌ها باید از پشتوانه الزام قانونی، ضرورت منافع عمومی یا اعمال اقتدار رسمی یا منافع یک شخص حقیقی یا حقوقی برخوردار باشد، منافع حامل داده‌ها یا آزادی‌های او نباید مورد تعرض قرار گیرد، درعین‌حال برای برقراری توازن بین منافع و تضمین رقابت، کشورهای عضو مختارند شرایط استفاده از داده‌های شخصی یا افشای آنها برای شخص ثالث در خلال فعالیت‌های قانونی کسب‌وکار شرکت‌ها یا سایر نهادها را تعیین کنند، همچنین دولت‌های عضو می‌توانند شرایط خاصی را تعریف کنند که داده‌های شخصی را بتوان به‌منظور بازاریابی تجاری یا خیریه یا ازسوی هر سازمان یا بنیاد ـ که مثلاً ساختار سیاسی داشته باشد ـ برای شخص ثالث افشا کرد و البته به حامل داده‌ها اجازه داد که بدون پرداخت هیچ هزینه‌ای و ارائه هیچ‌گونه دلیلی به صحت پردازش داده‌های خود اعتراض کند.

پردازش داده‌های شخصی باید در شرایطی که برای حفظ منافع شخص و زندگی حامل داده‌ها انجام می‌شود، کاملاً قانونی محسوب شود.

و با توجه به اینکه تعیین ماهیت مراقب داده‌ها که وظیفه‌ای دولتی را به انجام

می‌رساند یا برای یک مقام رسمی کار می‌کند ـ یعنی مراقب داده‌ها یک دستگاه اداری دولتی باشد یا شخصی حقیقی یا حقوقی دیگر که طبق قانون عمومی یا خصوصی یا به‌عنوان یک نهاد حرفه‌ای کار می‌کند ـ برعهده قانونگذاری ملی کشورهای عضو قرار دارد.

با توجه به آنکه داده‌هایی که به‌دلیل ماهیت ویژه خود می‌توانند آزادی‌های اساسی یا حریم خصوصی را مخدوش کنند، نباید پردازش شوند مگر آنکه حامل داده‌ها رضایت آشکار خود را ابراز کرده باشد، بااین‌حال موارد نسخ این ممنوعیت باید با نص صریح برای ضرورت‌های ویژه ـ مثلاً زمانی که پردازش داده‌ها برای اهداف حفظ جان افراد و توسط کسانی صورت می‌گیرد که تعهد حرفه‌ای به حفظ اسرار مردم دارند یا فعالیت‌های قانونی برخی انجمن‌ها یا بنیادهای ویژه که هدف آنها تحقق آزادی‌های اساسی است ـ مشخص شود.

با توجه به آنکه دولت‌های عضو ـ در مواردی که عذر موجهی درزمینه منافع عمومی دارند ـ مجازند از امکان لغو ممنوعیت‌ها یا لغو پردازش داده‌های حساس استفاده کنند، آن دولت‌ها همچنین در حوزه‌هایی مانند سلامت عمومی و حمایت‌های اجتماعی (به‌ویژه در مورد تضمین کیفیت و کارایی هزینه‌ای حمایت‌های اجتماعی) و نیز در حوزه منافع و خدمات نظام بیمه درمان، تحقیقات علمی و آمارهای حکومتی مجاز به فسخ برخی موارد هستند اما درعین‌حال موظف‌اند حفاظت‌های ویژه و مناسبی برای حمایت از حقوق اساسی و حریم خصوصی افراد ایجاد کنند.

علاوه‌بر این چون پردازش داده‌های شخصی مربوط به انجمن‌های مذهبی شناخته شده، توسط مقامات رسمی برای دستیابی به اهداف مندرج در قوانین اساسی یا قانون عمومی بین‌المللی و مبتنی‌بر توجیه منافع عمومی انجام می‌گیرد.

با توجه به آنکه فعالیت نظام مردم‌سالارانه در خلال فعالیت‌های انتخاباتی در بعضی کشورهای عضو، مستلزم آن است که گروه‌های سیاسی به گردآوری داده‌های نظرسنجی سیاسی از مردم بپردازند، پردازش چنین داده‌هایی را می‌توان به‌دلیل منافع مهم عمومی آنها ـ به شرط حفاظت مناسب از حریم خصوصی افراد ـ مجاز دانست.

چون پردازش داده‌های شخصی برای اهداف مطبوعاتی یا کارهای هنری و ادبی ـ به‌ویژه در حوزه صوتی و تصویری ـ در صورتی از ملاحظات خاص این دستور راهنما

معاف می‌شود که با حقوق اساسی افراد مغایرت نداشته و به‌این‌ترتیب در خدمت یکی از حقوق بنیادین افراد یعنی آزادی تبادل اطلاعات و حق دریافت و ارسال آن قرار گیرد که به‌ویژه در بند «۱۰» از معاهده اروپایی برای حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی بر آن تأکید شده است، بنابراین لازم است دولت‌های عضو به وضع معافیت‌ها و موارد نسخ قانون برای این حوزه اقدام کنند تا موازنه‌ای بین حقوق اساسی و معیارهای کلی قانونی بودن پردازش داده‌ها، معیارهای انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث و اختیارات مقام‌های قانونی برقرار شود، البته چنین موازنه‌ای نباید کشورهای عضو را به چشم‌پوشی از معیارهای حفاظت از پردازش داده‌ها وادار کند و باید یک مقام ناظر در این بخش مسئول بوده و حداقل از برخی اختیارات پس از وقوع (مانند انتشار یک گزارش منظم درباره امور مذکور برای مقامات قضایی) برخوردار باشد.

با توجه به آنکه اگر قرار باشد پردازش داده‌ها منصفانه انجام شود، حامل داده‌ها باید از وجود عملیات پردازش، نحوه جمع‌آوری داده‌های او و دقت و مفاد کامل داده‌ها آگاه شده، با شرایط گردآوری آنها آشنا شود. چون اگر برخی عملیات پردازش داده‌ها شامل آنهایی باشد که مراقب داده‌ها مستقیماً از حامل داده‌ها جمع‌آوری نکرده است و بتوان داده‌ها را به‌صورت قانونی برای شخص یا گروه ثالث افشا کرد ـ حتی اگر افشای مذکور در زمان جمع‌آوری داده‌ها از حامل آنها پیش‌بینی نشده باشد ـ در همه این موارد باید در زمان ثبت یا حداقل در زمان اولین افشای داده‌ها برای طرف ثالث به حامل داده‌ها اطلاع داده شود.

البته اگر حامل داده‌ها قبل از این موضوع اطلاع داشته یا اگر افشا و ثبت داده‌ها صراحتاً در قانون مورد تأیید قرار گرفته یا اگر اطلاع‌رسانی به حاملان داده‌ها مستلزم تلاش بسیار هنگفت است یا پردازش داده‌ها برای اهداف تاریخی، علمی یا آماری انجام می‌شود و نیز گاهی با در نظر گرفتن سن (قدمت) داده‌ها یا مشخصات دیگر، تعهدات پاراگراف قبلی ساقط می‌شود.

با توجه به آنکه هر فرد باید قادر به اعمال حق دسترسی به داده‌های خود داشته باشد که مورد پردازش قرار می‌گیرند و به‌خصوص باید بتواند دقت و قانونی بودن داده‌ها را بسنجد، هریک از حاملان داده‌ها باید از حق آشنایی با منطق (دلیل موجه برای)

پردازش خودکار (ماشینی) داده‌های خود (حداقل در مورد پردازش خودکار مطابق با مشخصات بند «۱۵» (۱)) برخوردار بوده و این حق نباید اثر نامطلوبی بر محرمانه بودن کسب‌وکار یا مالکیت معنوی و حمایت از تکثیر نرم‌افزارها باقی بگذارد و البته این حقوق نمی‌تواند دلیلی برای امتناع حاملان داده‌ها از ارائه همه اطلاعات باشد.

دولت‌های عضو می‌توانند برای حمایت از منافع حامل داده‌ها یا حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران، دسترسی به اطلاعات را محدود کنند و مثلاً مشخص سازند که فقط یک متخصص در حوزه سلامت می‌تواند به داده‌های سلامت دسترسی داشته باشد.

محدودیت در حقوق دسترسی به اطلاعات و برخی تعهدات خاص مراقب داده‌ها می‌تواند به‌نحو مشابه در موارد لزوم ازسوی دولت‌های عضو به اجرا درآید (مثلاً در حوزه امنیت ملی، امور دفاعی، امنیت عمومی یا منافع مهم اقتصادی و مالی هریک از کشورهای عضو یا اتحادیه اروپایی یا تحقیقات جنایی و بازجویی‌های مربوط به آن یا موارد خلاف اخلاق در برخی حرفه‌ها) و البته فهرست معافیت‌ها و محدودیت‌ها باید شامل وظایف نظارت و بازرسی‌های لازم در سه حوزه مذکور (امنیت عمومی منافع اقتصادی یا مالی و پیشگیری از جرم) بوده، تهیه آن فهرست نباید بر قانونی بودن این معافیت‌ها و محدودیت‌ها اثر گذارد. چون ممکن است کشورهای عضو با در نظر داشتن تمهیدات قانون جامعه اروپایی، به فسخ برخی مفاد دستور راهنما در مورد «حق دسترسی، تعهد به آگاه‌سازی افراد و کیفیت داده‌ها» بپردازند تا برخی اهداف گفته شده حتماً محقق شود.

در مواردی که پردازش داده‌ها مطابق با منافع عمومی، اقتدار رسمی یا منافع قانونی هر شخص حقیقی یا حقوقی انجام می‌شود، هریک از حاملان داده‌ها حق دارد به‌صورت قانونی و با پشتوانه کاملاً موجه درباره هریک از داده‌های خود اعتراض کند مگر آنکه در آن کشور عضو، مقامات مسئول به وضع مواردی خلاف این حق پرداخته باشند.

با توجه به آنکه حفاظت از حقوق و آزادی‌های حاملان داده‌ها در پردازش داده‌های شخصی مستلزم اتخاذ روش‌های فنی و تشکیلاتی مناسب ـ هم در زمان طراحی نظام پردازش و هم در وقت پردازش ـ است و این موضوع به‌ویژه برای حفظ امنیت و در نتیجه جلوگیری از هرگونه پردازش غیرقانونی اهمیت دارد، دولت‌های عضو وظیفه دارند مطمئن شوند که مراقبان داده‌ها مطابق با این معیارها عمل کرده و معیارها سازگار با

حد مناسب امنیت و با در نظر داشتن پیشرفت فناوری و هزینه‌های کاربری آن و با ملاحظه مخاطرات نهفته در پردازش و ماهیت داده‌ها تنظیم شده باشند.

در مواردی که پیام حاوی اطلاعات شخصی است و از طریق خدمات پست الکترونیکی یا ایستگاه‌های مخابراتی ارسال شده و هدف از ارسال آن فقط رساندن پیغام باشد، مراقب مسئول داده‌های شخصی و محتوای آن، کسی است که مبدأ پیام محسوب می‌شود و نه شخصی که خدمات ارسال را انجام داده است، البته کسانی که خدمات ارسال را انجام می‌دهند، معمولاً مسئول پردازش اضافی داده‌های شخصی ـ که برای عملیات ارسال لازم است ـ تلقی می‌شوند.

با توجه به آنکه دستورالعمل‌های گزارش‌دهی طراحی شده‌اند تا از اطلاع‌رسانی درباره اهداف و ویژگی‌های اصلی هریک از عملیات پردازش اطمینان حاصل شده و در مرحله تحقیق و اعتبارسنجی ـ مطابق با ملاک‌های ملی برشمرده در این دستور راهنما ـ مورد استفاده قرار گیرند.

با توجه به اینکه کشورهای عضو برای اجتناب از موانع رسمی و نامطلوب اداری می‌توانند به معافیت از تعهد به اطلاع‌رسانی و ساده‌سازی گزارش‌ها در مواردی که اثر نامطلوبی بر حقوق و آزادی‌های حاملان داده‌ها ندارد ـ به شرط آنکه مطابق با معیارهای وضع شده آن کشورها بوده و حدود آن مشخص باشد ـ روی بیاورند و اگر شخصی که مراقب داده‌ها منصوب کرده است، اطمینان حاصل کند که معافیت از الزامات یا ساده‌سازی گزارش‌ها هیچ تأثیر نامساعدی بر آزادی‌ها و حقوق حاملان داده‌ها ندارد و در موقعیتی باشد که بتواند اقدامات خود را با استقلال کامل به انجام برساند، استفاده از این معافیت‌ها و ساده‌سازی‌ها میسر است، و با توجه به آنکه معافیت یا ساده‌سازی می‌تواند در مورد آن‌دسته از عملیات پردازش صورت گیرد که هدف آنها فقط حفظ یک مؤسسه پردازش داده‌ها ـ مطابق با قانون ملی ـ است تا ارائه اطلاعات به عموم مردم انجام شده و رایزنی عمومی یا شخصی در مورد یک فایده قانونی انجام شود. با در نظر داشتن آنکه معافیت یا ساده‌سازی گزارش‌ها موجب نمی‌شود که مراقب داده‌ها از هرگونه تعهد دیگر که در این دستور راهنما وجود دارد، معاف شود.

با توجه به اینکه مقامات صاحب صلاحیت باید در حالت کلی تحقیق و

اعتبارسنجی را پس از وقوع پیشامدها کافی بدانند. نظر به آنکه برخی عملیات پردازش داده‌ها می‌تواند مخاطرات خاصی را برای حقوق و آزادی‌های حاملان داده‌ها ایجاد کند (مثلاً درصورتی‌که با هدف محروم کردن افراد از یک حق، مزیت یا قرارداد انجام شود یا با کاربرد فناوری‌های جدید و خاصی همراه باشد) و با توجه به آنکه برعهده دولت‌های عضو است که درصورت تمایل، چنین مخاطراتی را در مقررات خود مشخص کنند،

با توجه به اینکه در همه پردازش‌های انجام شده در جامعه، چنین مخاطراتی باید اندک نگاه داشته شده و دولت‌های عضو باید وضعیتی فراهم کنند که مقام ناظر یا مسئولان حفاظت از داده‌ها با همکاری مقامات مسئول، این موارد پردازش را قبل از انجام یافتن بررسی کرده، پس از بررسی اولیه، مقام ناظر احتمالاً با قانون ملی خود، نظر یا مجوز خود برای پردازش را صادر کند، همچنین این بررسی‌ها ممکن است در خلال آماده‌سازی معیارهای نظارتی مجلس ملی و در حین مشخص کردن معیارها و تعریف ماهیت پردازش و حفاظت‌های مناسب انجام شود.

با توجه به آنکه اگر مراقب داده‌ها نتواند حقوق حاملان داده‌ها را به‌جا آورد، باید در قانونگذاری ملی اصلاحاتی به این منظور در نظر گرفته شود، همچنین چون هرگونه آسیب و خسارتی که به‌دلیل پردازش غیرقانونی داده‌ها به حاملان آنها وارد شود، باید مراقب داده‌ها جبران کند که شاید فارغ از مسئولیت باشد و بتواند ثابت کند که مسئول خسارت‌ها نیست (به‌خصوص در مواردی که خطایی را ازسوی حامل داده‌ها گزارش می‌کند یا موردی اجتناب‌ناپذیر روی داده است)، لازم است برای همه کسانی که در بخش خصوصی یا عمومی مطابق معیارهای ملی مندرج در این دستور راهنما عمل نمی‌کنند مجازات‌هایی وضع شود.

در مواردی که جابه‌جایی فرامرزی داده‌های شخصی برای بسط تجارت بین‌المللی لازم است، اگر حفاظت از افراد ساکن در جامعه اروپایی مطابق با این دستور راهنما با انتقال داده‌های آنان به کشورهای ثالثی که سطح حفاظت کافی ندارند، به خطر بیافتد، باید نسبت به بررسی میزان حفاظت‌های موجود در کشور ثالث و عملیات انتقال، اقدام به‌عمل آید. از طرفی باید از انتقال داده‌های شخصی به کشور ثالثی که میزان حفاظت‌های کافی را به‌عمل نمی‌آورد، ممانعت شود.

با توجه به آنکه باید فکری برای معافیت از این ممنوعیت‌ها در موارد خاص اندیشیده شود (که حامل داده‌ها رضایت دارد، انتقال داده‌ها به‌دلیل یک قرارداد یا ادعای حقوقی ضروری است، پای منافع عمومی در میان است یعنی مثلاً داده‌ها باید بین دفاتر مالیاتی یا ادارات گمرکی در سطح بین‌المللی مبادله شود یا درباره امور امنیت اجتماعی به‌کار رود، یا در مواردی که داده‌ها از یک مؤسسه ثبت داده‌ها انتقال می‌یابد که طبق حکم قانون تأسیس شده و هدف از آن ارائه مشورت توسط عموم مردم یا اشخاصی است که منافع قانونی در این حوزه دارند) و با در نظر داشتن اینکه در این موارد، انتقال داده‌ها نباید شامل کل داده‌ها یا کل گروه‌های داده‌های موجود در مؤسسات ثبت داده‌ها بوده و در مواقعی که اشخاصی برای مشاوره مؤسسه ثبتی تأسیس کرده‌اند، انتقال داده‌ها باید فقط به درخواست آنها انجام شود یا گیرندگان داده‌ها همان افراد باشند.

با توجه به آنکه می‌توان تمهیدات و اقدامات خاصی را برای جبران کردن فقدان سطوح حفاظتی کافی در یک کشور ثالث ـ در مواردی که شخص مسئول پردازش به ضمانت امور بپردازد ـ به‌کار گرفت، آن تمهیدات باید شامل دستورالعمل‌هایی برای مذاکره بین جامعه اروپایی و آن کشورهای ثالث باشد.

با توجه به اینکه انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث می‌تواند فقط درصورت سازگاری کامل با مفاد توافق شده بین کشورهای عضو در این دستور راهنما (به‌خصوص بند «۸» از آن) صورت گیرد.

با در نظر گرفتن آنکه کشورهای عضو و کمیسیون اروپایی ـ هرکدام در حوزه صلاحیت خود ـ باید انجمن‌های کسب‌وکار و سایر تشکیلات شاخص را به رعایت قواعد اخلاقی تشویق کنند تا کاربرد مواد مندرج در این اصول راهنما تسهیل شود و با توجه به ویژگی‌های خاص پردازش داده‌ها در بخش‌های خاص و با در نظر گرفتن تمهیدات ملی اتخاذ شده برای اجرای اصول راهنما و تأسیس دستگاه‌های ناظر در کشورهای عضو ـ که وظایف خود را با استقلال کامل انجام دهند ـ یکی از مؤلفه‌های اصلی حفاظت از پردازش داده‌های شخصی است و چون چنین دستگاه‌هایی باید به ابزارهای لازم برای انجام دادن وظایف خود، از جمله اختیارات لازم برای بازجویی و مداخله، به‌خصوص در مورد شکایت‌های افراد و نیز از اختیار درگیر شدن در دعاوی حقوقی برخوردار بوده، لازم

است از شفافیت پردازش داده‌ها در کشورهای عضو و نظام قضایی تابع آنها اطمینان داشته باشند.

با توجه به آنکه مقامات در کشورهای مختلف عضو اتحادیه اروپایی برای انجام وظایف خود و مطمئن شدن از رعایت صحیح قوانین حفاظتی در سراسر اتحادیه اروپایی به کمک یکدیگر نیاز دارند و چون باید یک گروه تحقیق درباره حفاظت از پردازش داده‌های شخصی در سطح جامعه اروپایی تشکیل شده و از استقلال کامل در انجام وظایف خود بهره‌مند باشد و با توجه به ماهیت خاص آن کمیته، می‌توان از مشاوره‌های آن در کمیسیون اروپایی استفاده کرده و از رهنمودهایش برای یکسان‌سازی کاربرد قوانین ملی در چارچوب این دستور راهنما بهره‌برداری کرد.

با توجه به اینکه در مورد انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث، به‌کارگیری اصول این دستور راهنما نیاز به واگذاری اختیارات اجرایی به کمیسیون اروپایی و تهیه دستورالعملی دارد که مطابق با دستورالعمل‌های وضع شده در تصمیم شورای اروپایی با شماره 87/373/EEC(1) باشد، و چون اصول وضع شده در این دستور راهنما درباره حفاظت از حقوق و آزادی‌های فردی ـ به‌خصوص حق حریم خصوصی افراد ـ در حوزه پردازش داده‌های شخصی می‌تواند تکمیل شده و شفاف‌تر شود، به‌ویژه آنکه ممکن است شاخص‌های خاصی مدنظر بوده و آنها را بتوان با قوانین مبتنی بر این اصول تشریح کرد.

با توجه به آنکه کشورهای عضو اجازه دارند حداکثر ظرف سه سال از نافذ شدن مفاد این دستور راهنما، معیارهای ملی خود را تعیین کنند و کلیه عملیات پردازش پس از آن برمبنای آن معیارها انجام پذیرد و با توجه به آنکه برای تسهیل در اجرای کم‌هزینه امور، یک دوره دوازده‌ساله نیز ـ از زمان تصویب این دستور راهنما ـ برای کشورهای عضو در نظر گرفته شده است تا در آن دوره از انطباق نظام‌های بایگانی فعلی و دستی خود با برخی از روش‌های این دستور راهنما اطمینان حاصل کنند و چون داده‌های موجود در این‌گونه نظام‌های بایگانی در نهایت باید با روش‌های مذکور سازگار شود و نظر به حصول «توافق» بین مجلس قانونگذاری اروپا، شورای اروپا و کمیسیون اروپایی در مورد اجرای معیارهای قانونی به شکل سازگار با دستورالعمل مندرج در بند «۱۸۹ب» از «معاهده اتحادیه اروپایی» که در ۲۰ دسامبر ۱۹۹۴ حاصل شد و با در نظر

داشتن آنکه لازم نیست حامل داده‌ها مجدداً رضایت خود را اعلام کرده و به مراقب داده‌ها اجازه ادامه پردازش دهند و پس از آنکه تمهیدات ملی در هر کشور مطابق با این دستور راهنما نافذ شد، هرگونه داده حساس و ضروری برای عملکرد یک قرارداد، برمبنای رضایت آزادانه و آگاهانه و منطبق با مفاد دستور راهنما پردازش می‌شود.

با توجه به اینکه محتوای این دستور راهنما برای نظارت بر بازار ملی در هیچ‌یک از کشورهای عضو مانعی در مقابل مصرف‌کنندگان ساکن در قلمروی هر کشور محسوب نمی‌شود (به شرطی که آن نظارت‌ها به حفاظت از پردازش داده‌های شخصی آنان مربوط نباشد).

همچنین چون این دستور راهنما اصل دسترسی عموم به اسناد رسمی را پس از اجرای اصول مندرج در دستور راهنما به رسمیت می‌شناسد.

این دستور راهنما به این شرح تصویب شد

فصل اول ـ تمهیدات کلی

بند «۱» ـ هدف از دستور راهنما

۱. مطابق این دستور راهنما، کشورهای عضو از حقوق و آزادی‌های اساسی اشخاص حقیقی و به‌خصوص از حریم خصوصی آنان درزمینه پردازش داده‌های شخصی حفاظت می‌کنند.

۲. کشورهای عضو به دلایل حفاظتی (که در پاراگراف ۱ به آن اشاره شد) به محدود کردن یا ممنوع کردن جابه‌جایی آزادانه داده‌های شخصی بین یکدیگر اقدام نخواهند کرد.

بند «۲» ـ تعاریف

منظور این دستور راهنما از واژه‌ها به این شرح است:

الف) «داده‌های شخصی» به معنای هرگونه اطلاعات درباره یک شخص حقیقی دارای هویت یا قابل تعیین هویت «حامل داده‌ها»ست، شخص «قابل شناسایی» یا «قابل تعیین هویت» کسی است که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم ـ به‌ویژه با یک شماره هویت یا یک یا چند مشخصه بدنی، روان‌شناختی، ذهنی، اقتصادی یا اجتماعی ـ قابل شناسایی باشد.

ب) «پردازش داده‌های شخصی» (یا پردازش) به هرگونه عملیات یا مجموعه

عملیاتی گفته می‌شود که درباره داده‌های شخصی ـ به شکل خودکار (ماشینی) یا غیرخودکار ـ انجام می‌شود و شامل جمع‌آوری، ثبت، منظم کردن، ذخیره‌سازی، تعدیل یا تغییر، بازاریابی، مشاوره، کاربری، افشا از طریق ارسال، انتشار یا در دسترس قرار دادن، تنظیم یا ترکیب، ممنوعیت ورود یا خروج، پاک کردن (از حافظه نظام ثبت داده‌ها) یا تخریب داده‌ها را شامل می‌شود.

ج) «نظام بایگانی داده‌های شخصی» (نظام بایگانی) به معنای هرگونه تنظیم ساختاریافته داده‌های شخصی است که طبق یک دستورالعمل ویژه ـ به‌صورت متمرکز یا غیرمتمرکز ـ در دسترس بوده یا برمبنای معیارهای کارکردی یا جغرافیایی پخش شده‌اند.

د) «مراقب داده‌ها» هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که به تنهایی یا با همکاری دیگران به تعیین اهداف و ابزارهای پردازش داده‌های شخصی می‌پردازد. در مواردی که اهداف و ابزارهای پردازش داده‌ها در قوانین ملی یا اروپایی تعیین شده باشند، مراقب داده‌ها یا ملاک‌های مشخص مربوط به انتصاب او می‌تواند توسط قانون ملی یا اروپایی تعیین شود.

هـ) «پردازشگر» به معنای هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که داده‌های شخصی را ازطرف مراقب داده‌ها پردازش می‌کند.

و) «طرف ثالث» به معنای هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی غیر از حامل داده‌ها، مراقب داده‌ها، پردازشگر و غیر از اشخاصی است که تحت اختیار مراقب داده‌ها و پردازشگر به پردازش داده‌ها می‌پردازند.

ز) «دریافت‌کننده یا گیرنده» به معنای هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام دولتی، نهاد یا دستگاهی است که داده‌ها نزد او افشا می‌شوند (خواه طرف ثالث باشد خواه خیر)، البته مقاماتی که احتمالاً داده‌ها را در چارچوب بازرسی‌های ویژه دریافت می‌کنند، گیرنده داده‌ها محسوب نمی‌شوند.

ح) «رضایت حامل داده‌ها»[1] به معنای هرگونه موافقت آزادانه و آگاهانه حامل داده‌هاست که طبق آن او به اراده خود، توافق‌نامه پردازش داده‌های شخصی‌اش را امضا می‌کند.

---

1. The Data Subjects Consent

بند «۳» ـ قلمرو

۱. این دستور راهنما مربوط به آن نوع پردازش داده‌هاست که کل یا بخشی از آن با ابزارهای خودکار انجام شده و نیز آن پردازش داده‌های غیرخودکار که بخشی از یک نظام بایگانی است یا با هدف تشکیل بخشی از یک نظام بایگانی انجام می‌شود.

۲. این دستور راهنما برای اقسام پردازش داده‌های زیر قابل کاربرد نیست:

ـ در خلال فعالیت‌هایی که خارج از حیطه جامعه اروپایی قرار می‌گیرد، مثلاً مواردی که در عناوین شماره ۴ و ۵ از معاهده اتحادیه اروپایی گفته شده و نیز در هر نوع پردازش داده که به امنیت عمومی، امور دفاعی، امنیت کشور (از جمله رفاه اقتصادی کشور که با امنیت کشور گره خورده باشد) و فعالیت‌های دولت در حوزه‌های قانونی کیفری،

ـ توسط یک شخص حقیقی در خلال فعالیتی که صرفاً شخصی و خانوادگی است.

بند «۴» ـ قابلیت اجرای قوانین ملی

۱. هر کشور عضو در موارد زیر تدابیر ملی خود را برای اجرای این دستور راهنما در حوزه پردازش داده‌ها به‌کار خواهد گرفت:

الف) وقتی پردازش داده‌ها در خلال فعالیت‌های تشکیلاتی وابسته به مراقب داده‌های یک کشور عضو اجرا می‌شود، اگر همان مراقب داده‌ها برای پردازش در چند کشور منصوب شود، باید با به‌کارگیری ابزارهای مناسب مطمئن گردد که هریک از تشکیلات وابسته به او مطابق با «تعهدات قانون ملی کشور محل اجرای پردازش» عمل می‌کنند.

ب) وقتی مراقب داده‌ها در قلمروی یک کشور عضو کار نکند، بلکه در جایی مستقر باشد که قانون ملی آن مکان مطابق با قانون کلی بین‌المللی است.

ج) هنگامی که مراقب داده‌ها در قلمروی جامعه اروپایی مستقر نباشد و برای انجام دادن پردازش داده‌های شخصی به استفاده از تجهیزاتی (خودکار یا غیرخودکار) بپردازد که در یکی از کشورهای عضو واقع است، مگر آنکه چنین تجهیزاتی فقط برای اهداف جابه‌جایی داده در قلمروی جامعه اروپایی به‌کار رود.

۲. در شرایط مورد اشاره در پاراگراف قبل مراقب داده‌ها باید نماینده‌ای در قلمروی آن کشور عضو تعیین کند به‌طوری‌که امکان طرح دعوی و اقدام حقوقی علیه خود مراقب داده‌ها وجود داشته باشد.

فصل دوم قواعد کلی برای قانونی بودن پردازش داده‌های شخصی

بند «۵»

کشورهای عضو می‌توانند در چارچوب محدودیت‌های مندرج در این فصل به‌طور دقیق‌تر به تعیین شرایط قانونی بودن پردازش داده‌های شخصی بپردازند.

بخش اول ـ اصول کیفیت داده‌ها

بند «۶»

۱. کشورهای عضو می‌توانند تعیین کنند که داده‌های شخصی باید:

الف) منصفانه و قانونی پردازش شود.

ب) برای اهداف مشخص، صریح و مشروع جمع‌آوری شده و به شکلی ناسازگار با آن اهداف مورد پردازش قرار نگیرد. پردازش اضافی داده‌ها برای اهداف تاریخی، آماری یا علمی را در صورتی نمی‌توان ناسازگار با اهداف دیگر به‌حساب آورد که آن کشور حفاظت‌های مناسب را به‌کار بندد.

ج) برای اهدافی که جمع‌آوری می‌شوند و یا مورد پردازش قرار می‌گیرند، کافی، مرتبط و در حد نیاز (نه بیش از آن) باشند.

د) دقیق و درصورت لزوم، روزآمد نگه داشته شده، از هرگونه اقدامی برای اطمینان از پاک کردن یا تصحیح داده‌های غیردقیق یا ناقص (مطابق با اهداف جمع‌آوری و پردازش) دریغ نشود.

هـ) به شکلی نگهداری شوند که شناسایی حاملان داده‌ها را به مدتی طولانی‌تر از اهداف اولیه جمع‌آوری و پردازش آنها، میسر نکند. کشورهای عضو می‌توانند تدابیر حفاظتی مناسبی برای حفظ داده‌های شخصی اتخاذ کنند که قرار است به مدتی طولانی‌تر برای اهداف تاریخی، آماری یا علمی نگهداری شوند.

۲. مسئولیت اطمینان از رعایت شروط پاراگراف (مطابق فوق)، برعهده مراقب داده‌هاست.

بخش دوم ـ معیارهای قانونی کردن پردازش داده‌ها

بند «۷»

کشورهای عضو می‌توانند تعیین کنند داده‌های شخصی در صورتی پردازش شود که:

الف) حامل داده‌ها رضایت خود را به شکل عاری از ابهام ابراز کرده باشد،

ب) پردازش داده‌ها برای اجرای قراردادی که حامل داده‌ها یکی از طرف‌های آن است یا برای پیشبرد خواسته حامل داده‌ها برای عقد یک قرارداد لازم باشد،

ج) پردازش داده‌ها برای رعایت یک تعهد قانونی از جانب مراقب داده‌ها ضروری باشد،

د) پردازش داده‌ها برای حفظ منافع حیاتی حامل داده‌ها ضرورت داشته باشد،

هـ) پردازش داده‌ها برای انجام دادن وظیفه‌ای ضروری باشد که همسو با منافع عمومی یا مطابق با اختیار قانونی تفویض شده به مراقب داده‌ها یا طرف ثالثی است که داده‌ها برای او افشا می‌شوند،

و) پردازش داده‌ها برای پیگیری اهداف قانونی مراقب داده‌ها یا طرف (طرف‌های) ثالثی لازم باشد که داده‌ها برای او (آنها) افشا می‌شود، البته اگر منافع مراقب داده‌ها یا طرف‌های ثالث به‌اندازه منافع یا حقوق و آزادی‌های اساسی حامل داده‌ها نباشد ـ که طبق بند «۱» نیاز به حفاظت دارد ـ پردازش داده‌ها مجاز نیست.

بخش سوم ـ گروه‌های ویژه پردازش

بند «۸» ـ پردازش گروه‌های ویژه داده‌ها

۱. کشورهای عضو به ممنوع ساختن آن‌گونه از پردازش داده‌های شخصی خواهند پرداخت که باعث آشکار شدن خاستگاه نژادی یا قومی، عقاید سیاسی، مذهبی یا باورهای فلسفی، عضویت در اتحادیه‌های کارگری (کسب‌وکار) شود یا به سلامت یا زندگی جنسی افراد مربوط باشد.

۲. پاراگراف فوق در موارد ذیل می‌تواند اجرا نشود:

الف) حامل داده‌ها رضایت صریح خود برای پردازش آن داده‌ها را اعلام کرده باشد (البته به شرطی که قوانین آن کشور عضو، اعلام رضایت حامل داده‌ها را برای پردازش داده‌ها در شرایط مذکور کافی بداند)،

ب) پردازش داده‌ها برای ایفای وظایف یا حقوق ویژه مراقب داده‌ها ـ در چارچوب قانون کار و طبق مجوز قانون ملی با رعایت حفاظت‌های کافی ـ ضروری باشد،

ج) پردازش داده‌ها برای حفاظت از منافع حیاتی حامل داده‌ها یا شخص دیگری که حامل داده‌ها ازلحاظ عملی یا قانونی به جلب رضایت او قادر نیست، ضروری باشد،

د) پردازش داده‌ها در خلال فرایند قانونی خود با ارائه تضمین‌های کافی یک بنیاد، انجمن یا هرگونه دستگاه غیرانتفاعی دیگر با هدف سیاسی، فلسفی یا اهداف مربوط به اتحادیه‌های کارگری اجرا شده و آن پردازش صرفاً به اعضای آن دستگاه یا اشخاصی مربوط باشد که به شکل دائمی و منظم از اهداف پردازش آگاه شده، همچنین داده‌ها بدون رضایت حاملان داده‌ها برای یک طرف ثالث فاش نشود،

هـ) پردازش داده‌هایی در میان باشد که آشکارا حامل آنها برای عموم افشا کرده یا برای احراز، اجرا یا دفاع از دعاوی حقوقی لازم باشند.

۳. پاراگراف ۱ این بند در مواردی که برای درمان پیشگیرانه، تشخیص بیماری‌ها، اجرای درمان یا مدیریت خدمات مراقبت‌های بهداشتی ضرورت دارد، از اعتبار ساقط می‌شود. همچنین آن پاراگراف در مواردی قابل اجرا نیست که توسط یک متخصص پزشکی و مطابق با قانون ملی یا قوانین تصویب شده توسط دستگاه‌های مسئول ملی ـ همسو با حفظ اسرار حرفه‌ای ـ پردازش می‌شود (یا توسط شخص دیگری که چنان تعهدی به حفظ اسرار حرفه‌ای دارد).

۴. کشورهای عضو می‌توانند تدابیر حفاظتی مناسبی برای حفظ منافع عمومی اتخاذ کنند؛ علاوه‌بر موارد مشروح در پاراگراف ۲ این بند معافیت‌ها یا استثناهایی را خواه در قانون ملی گنجانده، خواه طبق تصمیم مقام ناظر به اجرا گذارند.

۵. پردازش داده‌های مربوط به تعرض‌ها، محکومیت‌های جنایی یا اقدامات امنیتی فقط تحت نظارت مقامات رسمی یا درصورتی‌که حفاظت‌های مناسب در قانون ملی برای آنها در نظر گرفته شود، عملی خواهد بود و موارد نسخ یا لغو اصول دستور راهنما می‌تواند در تدابیر ملی کشورهای عضو گنجانده شود. بااین‌حال ثبت کامل موارد کیفری و جنایی فقط در صورتی ممکن است که تحت نظارت مقام رسمی باشد.

ممکن است کشورهای عضو تشخیص دهند که داده‌های مربوط به مجازات‌های اداری یا دادرسی‌های مدنی نیز باید تحت نظارت مقام رسمی پردازش شود.

۶. موارد نسخ پاراگراف ۱ که در پاراگراف‌های ۳ و ۵ به آن اشاره شده است باید به کمیسیون اروپایی اطلاع داده شود.

۷. کشورهای عضو می‌توانند شرایط پردازش هرگونه شماره شناسایی ملی یا هر شاخص شناسایی دیگر را تعیین کنند.

بند «۹» ـ پردازش داده‌های شخصی و آزادی بیان

کشورهای عضو می‌توانند موارد معافیت یا نسخ موارد دستور راهنما از این بخش و بخش چهارم و پنجم را درزمینه پردازش داده‌های صرفاً مرتبط با کارهای مطبوعاتی، هنری یا ادبی، فقط در صورتی مشخص کنند که برای رعایت حق حریم خصوصی و قواعد آزادی بیان ضروری باشد.

بخش چهارم ـ اطلاعاتی که باید به‌دست حامل داده‌ها برسد

بند «۱۰» ـ اطلاعات مربوط به موارد جمع‌آوری داده‌ها از خود حامل داده‌ها

کشورهای عضو قبول می‌کنند که مراقب داده‌ها یا نماینده او باید به‌نحوی به حامل داده‌ها اطلاع‌رسانی کنند که دست‌کم اطلاعات ذیل ـ جز مواردی که وی قبلاً از آنها آگاه بوده است ـ به وی انتقال یابد:

الف) هویت مراقب داده‌ها و نماینده او (اگر نماینده‌ای وجود داشته باشد)،

ب) اهداف پردازش که داده‌ها به آن دلیل جمع‌آوری شده‌اند،

ج) هرگونه اطلاعات اضافی از قبیل:

ـ گیرندگان یا گروه‌هایی از گیرندگان داده‌ها،

ـ اینکه آیا پاسخ دادن به سؤالات و تردیدها اجباری یا اختیاری هستند و نیز پیامدهای احتمالی قصور در پاسخ دادن،

ـ فراهم کردن حق دسترسی هر شخص به داده‌هایش و حق اصلاح آن داده‌ها تا حد ضرورت ـ مطابق با شرایط خاصی که داده‌ها گردآوری شده‌اند ـ تا به این وسیله پردازش منصفانه ازنظر حامل داده‌ها تضمین شود.

بند «۱۱» ـ وضعیت اطلاعات در مواردی که داده‌ها از غیرحامل داده‌ها جمع‌آوری شده است

۱. وقتی داده‌ها از حامل داده‌ها جمع‌آوری نشده باشد، کشورهای عضو می‌توانند مراقب داده‌ها یا نماینده او را موظف کنند که ثبت داده‌های شخصی را خود به انجام رسانده یا اگر افشای داده‌ها به طرف ثالث در میان است، قبل از نخستین بار که داده‌ها فاش می‌شوند، حامل داده‌ها را حداقل از موارد زیر (به‌استثنای آن مواردی که او قبلاً اطلاع دارد)، مطلع کنند:

الف) معرفی مراقب داده‌ها و (درصورت وجود) نماینده او،

ب) اهداف پردازش،

ج) هرگونه اطلاعات اضافی از قبیل:

ـ دسته‌بندی داده‌های مورد نیاز،

ـ گیرندگان داده‌ها یا دسته‌بندی آنها،

ـ وجود حق دسترسی یا اصلاح داده‌های شخصی توسط حامل داده‌ها (درصورت نیاز) با در نظر گرفتن شرایط خاص پردازش داده‌ها به‌منظور تضمین کردن پردازش منصفانه داده‌ها توسط حامل داده‌ها.

۲. پاراگراف ۱ نباید در برخی موارد قطعی تلقی شود به‌خصوص وقتی هدف از پردازش داده‌ها، تاریخی یا علمی بوده یا تهیه اطلاعات امری غیرممکن به‌نظر رسیده یا مستلزم زحمات بسیار زیاد است یا اگر ثبت یا افشای داده‌ها به‌صراحت در مفاد قانونی مورد بحث قرار گرفته باشد. در چنین مواردی کشورهای عضو، حفاظت‌های لازم را به‌عمل می‌آورند.

بخش پنجم ـ حق حاملان داده‌ها برای دسترسی به داده‌ها

بند «۱۲» ـ حق دسترسی

کشورهای عضو، حق دسترسی حامل داده‌ها به داده‌های خود را با مراقب داده‌ها تضمین می‌کنند:

۱. بدون هرگونه مانع در مدت کوتاه و بدون تأخیر یا پرداخت هزینه:

ـ دریافت مدرک دراین‌باره که آیا داده‌های ایشان پردازش شده است یا خیر و دریافت اطلاعاتی که حداقل به آشکار کردن اهداف پردازش، دسته‌بندی داده‌های مورد نظر و گیرندگان یا دسته‌بندی گیرندگانی مربوط است که داده‌ها برای آنان فاش می‌شود،

ـ آشنایی با منطق و دلیل نهفته در هرگونه پردازش خودکار داده‌های مربوط به خود ـ حداقل در مواردی که تصمیم‌گیری‌های خودکار مطابق با مفاد بند «۱۵ (۱)» انجام می‌شود،

۲. درصورت لزوم، تصحیح، پاک کردن یا سد کردن راه داده‌ها و آن‌دسته از اقدامات پردازشی که با تمهیدات این دستور راهنما مطابق نیستند یا به‌دلیل غیردقیق بودن ماهیت داده‌ها بی‌اعتبار محسوب می‌شوند،

۳. ارائه گزارش در مورد اصلاحات، پاک کردن یا سد کردن داده‌ها (طبق مفاد پاراگراف ۲) به طرف‌های ثالثی که اطلاعات برای آنها افشا می‌شود، جز در مواردی که این کار غیرممکن بوده یا مستلزم تلاشی طاقت‌فرسا باشد.

بخش ششم ـ استثناها و محدودیت‌ها

بند «۱۳» ـ استثناها و محدودیت‌ها

۱. کشورهای عضو می‌توانند ملاک‌های نظارتی خود را برای محدود کردن حیطه تکالیف و حقوق مندرج در بندهای «۶ (۱)»، «۱۰»، «۱۱(۱)»، «۱۲» و «۲۱» اتخاذ کنند، به شرطی که آن محدودیت‌ها برای حراست از این موارد ضروری باشد:

الف) امنیت ملی،

ب) امور دفاعی،

ج) امنیت عمومی،

د) پیشگیری، تحقیق، ردیابی و بازجویی از مجرمان یا کسانی که در حرفه‌های مشخص، قواعد اخلاقی را زیر پا گذاشته‌اند،

هـ) وجود منافع قدرت‌مند سیاسی یا مالی در یک کشور عضو یا اتحادیه اروپایی، از جمله امور پولی، بودجه‌ای و مالیاتی،

و) حفاظت از حامل داده‌ها یا حقوق و آزادی‌های دیگران.

۲. با توجه به ضمانت‌های قانونی لازم ـ به‌خصوص آنکه داده‌ها برای تصمیم‌گیری‌ها یا تعیین معیارها برای هیچ‌یک از حاملان داده‌ها به‌کار نرود ـ کشورهای عضو می‌توانند با ملاک‌های نظارتی و در مواردی که داده‌ها صرفاً برای اهداف علمی پردازش شده یا به شکل فردی برای دوره‌ای نگهداری می‌شود که از زمان لازم برای «هدف ویژه تولید آمارها» بیشتر است، به محدود کردن حقوق مندرج در بند «۱۲» بپردازند.

بخش هفتم ـ حق حاملان داده‌ها برای اعتراض کردن

بند «۱۴» ـ حق حاملان داده‌ها برای اعتراض کردن

الف) حامل داده‌ها حداقل طبق موارد مندرج در بند «۷ (هـ) و (و)» می‌تواند در هر زمان

با دلایل موجه از وضعیت خود درزمینه پردازش داده‌ها اعتراض کرده، در سایر موارد نیز مطابق با قوانین ملی عمل کند. درصورتی‌که اعتراض او موجه باشد، پردازشی که مراقب داده‌ها انجام داده است می‌تواند دیگر شامل آن داده‌ها نباشد.

ب) حامل داده‌ها می‌تواند با ارائه درخواست و بدون دریافت هزینه به پردازش داده‌های مربوط به خود ـ که پیش‌بینی می‌کند مراقب داده‌ها برای بازاریابی بی‌واسطه به پردازش آنها اقدام می‌کند ـ اعتراض کند، یا حق دارد قبل از افشای داده‌ها برای طرف‌های ثالث یا استفاده آنها از داده‌ها برای بازاریابی مستقیم، از آن اقدام مطلع شود و صریحاً از حق اعتراض آزادانه نسبت به این‌گونه افشاسازی یا کاربرد داده‌ها برخوردار گردد.

دولت‌های عضو اقدامات لازم برای اطمینان یافتن از آگاه‌سازی حاملان داده‌ها از وجود حقوق خود مطابق با پاراگراف (ب) را انجام می‌دهند.

بند «۱۵» ـ تصمیم‌گیری‌های منفرد ماشینی (خودکار)

۱. دولت‌های عضو باید به هر فرد حق دهند تا در معرض تصمیماتی قرار نگیرد که تبعات حقوقی برای ایشان به دنبال داشته یا آثار فراوان بر زندگی ایشان باقی گذاشته و صرفاً مبتنی‌بر پردازش خودکار داده‌هایی باشد که به قصد ارزیابی ابعاد ویژه شخصی زندگی او ـ از قبیل عملکرد وی در محیط کار، شایستگی اعتباری،[1] قابلیت اطمینان،[2] رفتارها و ... ـ به‌کار می‌رود.

۲. دولت‌های عضو در پیروی از سایر بندهای این دستور راهنما به‌گونه‌ای عمل کنند که یک شخص بتواند در صورتی در معرض یک تصمیم‌گیری خاص مطابق با پاراگراف ۱ قرار گیرد که:

الف) آن تصمیم در خلال وارد شدن به عقد یک قرارداد و به شرطی اتخاذ شود که درخواست حامل داده‌ها ایجاب کند یا اقدامات مناسبی برای حفظ منافع او در نظر گرفته شود و او بتواند از دیدگاه خود دفاع کند.

ب) آن تصمیم تحت یک مجوز قانونی اتخاذ شود که خود مطابق با ملاک‌های حفاظت از منافع قانونی حامل داده‌ها تنظیم شده است.

---

1. Creditworthiness
2. Reliability

بخش هشتم ـ محرمانه بودن و امنیت پردازش داده‌ها

بند «۱۶» ـ محرمانه بودن پردازش

هر فرد که با مجوز مراقب داده‌ها یا پردازشگر کار می‌کند ـ از جمله خود پردازشگر که به داده‌های شخصی سروکار دارد ـ نباید داده‌ها را جز با راهنمایی مراقب داده‌ها پردازش کند مگر آنکه او طبق قانون موظف به‌عمل کردن برخلاف آن باشد.

بند «۱۷» ـ امنیت پردازش

۱. کشورهای عضو قبول می‌کنند که مراقب داده‌ها باید معیارهای فنی و تشکیلاتی مناسب را برای حفاظت از داده‌های شخصی در برابر تخریب تصادفی یا غیرقانونی یا از بین رفتن تصادفی داده‌ها و نیز تغییر، افشا یا دسترسی غیرقانونی به داده‌ها ـ به‌خصوص در مواردی که پردازش داده‌ها مشتمل بر انتقال داده‌ها از طریق یک شبکه است ـ و علیه کلیه شکل‌های پردازش غیرقانونی داده‌ها اتخاذ کند.

درباره پیشرفته‌ترین روش و هزینه‌های آن، اتخاذ چنین معیارهایی می‌تواند به اطمینان یافتن از پیگیری سطوح مناسب امنیتی در حوزه مخاطرات پردازشی و ماهیت داده‌های مورد حفاظت منجر شود.

۲. دولت‌های عضو می‌پذیرند که مراقب داده‌ها در مواردی که عمل پردازش را به نمایندگی از خود به پردازشگری واگذار می‌کند که تضمین‌های کافی درباره معیارهای امنیتی فنی و نیز معیارهای تشکیلاتی عمل پردازش را تأمین کند و همچنین از رعایت آن معیارها مطمئن شود.

۳. ممکن است کشورهای عضو اعتقاد داشته باشند که پاراگراف ۱ قابل کاربرد درباره آن‌دسته از موارد پردازش نیست که هدف آنها صرفاً نگهداری سوابق بوده، طبق قوانین یا مقررات به قصد تهیه اطلاعات برای عموم مردم انجام شده و در معرض مشورت‌خواهی عموم مردم یا هر فردی قرار می‌گیرد که منافع قانونی دارد.

۴. کشورهای عضو می‌توانند قبول کنند که درباره معافیت از تعهد به آگاه‌سازی یا ساده‌سازی آن در مورد پردازش عملیات مورد اشاره در بند «۸ (۲) (د)» تصمیم‌گیری کنند.

۵. کشورهای عضو می‌توانند بخشی از عملیات غیرخودکار پردازش داده‌ها یا کل آن را

ـ از جمله اطلاع‌رسانی به حامل داده‌ها یا تهیه یک گزارش کوچک برای آگاه‌سازی او ـ در [در مقررات خود] قید کنند.

بند «۱۸» ـ وظیفه گزارش‌دهی به مقام ناظر

۱. کشورهای عضو می‌پذیرند که قبل از اجرای هرگونه عملیات جزئی یا کلی درزمینه پردازش خودکار داده‌ها یا اجرای مجموعه‌ای از چنین عملیات‌های خودکاری که برای دستیابی به یک هدف واحد یا چند هدف مرتبط طراحی شده‌اند، مراقب داده‌ها یا نماینده وی را (البته در صورتی که نماینده‌ای منصوب شده باشد) مطلع سازند. در بند «۲۸» درباره مقام ناظر صحبت شده است.

۲. کشورهای عضو فقط در شرایط زیر به ساده‌سازی گزارش‌دهی یا لغو آن رضایت می‌دهند:

ـ وقتی برخی شیوه‌های نادر پردازش داده‌ها به حقوق و آزادی‌های حامل داده‌ها لطمه زند، ساده‌سازی یا لغو گزارش‌دهی مجاز است؛ در این شیوه‌های پردازش داده‌ها به‌نوعی اهداف پردازش، داده‌ها یا دسته‌بندی داده‌های مورد پردازش، دسته‌بندی‌های حاملان داده‌ها، گیرندگان داده‌ها یا گیرندگانی که داده‌ها بر آنها افشا می‌شود یا مدت زمان ذخیره‌سازی داده‌ها تصریح می‌شود.

ـ وقتی مراقب داده‌ها، طبق قوانین ملی کشور متبوع خود، فردی را به سمت مقام مسئول حفاظت از داده‌های شخصی منصوب کند که به‌ویژه مسئول موارد:

الف) حصول اطمینان به روشی مستقل از مطابقت اجرای تمهیدات ملی آن کشور با مفاد این دستور راهنما،

ب) نگهداری ثبت عملیات پردازش توسط مراقب داده‌ها ـ شامل اطلاعات مندرج در بند «۲۱ (۲)» باشد.

تا به‌این‌ترتیب اطمینان حاصل شود که پردازش داده‌ها لطمه زیادی به حقوق و آزادی‌های حاملان داده‌ها نمی‌زند.

۳. ممکن است کشورهای عضو گمان کنند پاراگراف ۱ در مورد برخی شیوه‌های پردازش داده‌ها مصداق ندارد و هدف آنها فقط ـ طبق قوانین و مقررات موجود - ثبت داده‌ها با

هدف فراهم کردن اطلاعات برای عموم مردم است و دسترسی برای همه یا هر شخصی که علاقه موجهی برای دسترسی به آنها دارد آزاد است.

۴. کشورهای عضو می‌توانند گزارش‌دهی یا ساده‌سازی گزارش‌دهی را برای عملیات‌های پردازشی مستثنا کنند که در بند «۸ (۲) (د)» به آنها اشاره شده است.

۵. کشورهای عضو ممکن است تصریح کنند که مواردی ویژه از عملیات پردازش غیرخودکار یا کل آنها (شامل داده‌های شخصی) باید گزارش داده شوند یا حداقل مشمول گزارش‌دهی ساده شده قرار گیرند.

بند «۱۹» ـ محتوای گزارش‌دهی

۱. کشورهای عضو به مشخص ساختن اطلاعات مندرج در گزارش‌ها می‌پردازند. گزارش‌ها باید حداقل شامل موارد زیر باشد:

الف) نام و نشانی مراقب داده‌ها و نماینده او (درصورت وجود نماینده)،

ب) هدف یا اهداف پردازش،

ج) توصیفی از دسته یا دسته‌بندی داده‌ها، حاملان داده‌ها یا دسته‌بندی داده‌های مربوط به ایشان،

د) گیرندگان یا دسته‌هایی از گیرندگان که داده‌های آنها ممکن است فاش شود،

هـ) موارد پیشنهاد انتقال داده‌ها به کشورهای ثالث،

و) یک توصیف کلی که ارزیابی مقدماتی مربوط به مناسب بودن معیارهای بند «۱۷» برای اطمینان یافتن از امنیت پردازش داده‌ها را میسر کند،

۲. دولت‌های عضو قبول می‌کنند که همه دستورالعمل‌های مربوط به هرگونه تغییرات اثرگذار بر اطلاعات پاراگراف ۱ باید به مقام ناظر گزارش داده شود.

بند «۲۰» ـ بازرسی اولیه

۱. کشورهای عضو به تعیین کردن آن‌دسته از عملیات پردازش می‌پردازند که احتمالاً مخاطرات خاصی برای حقوق و آزادی‌های حاملان داده‌ها ایجاد می‌کنند و آن عملیات پردازش را قبل از شروع شدن بررسی می‌کنند.

۲. این بازرسی‌های اولیه را مقام ناظر پس از دریافت گزارش از مراقب داده‌ها یا مقام رسمی حفاظت از داده‌ها انجام می‌دهد. مراقب داده‌ها یا مقام رسمی حفاظت از داده‌ها موظف است در موارد مشکوک با مقام ناظر مشورت کند.

۳. دولت‌های عضو همچنین می‌توانند بازرسی‌هایی برای آماده‌سازی یک ملاک یا معیار انجام دهند که در مجلس قانونگذاری هر کشور براساس آن تصمیم‌گیری شود یا براساس چنین تصمیمی، ماهیت عملیات پردازش و تعیین حفاظت‌های مناسب برای داده‌ها مشخص شود.

بند «۲۱» ـ اطلاع‌رسانی علنی درباره عملیات پردازش

۱. کشورهای عضو اقداماتی را برای اطمینان یافتن از انتشار خبر عملیات پردازش برای عموم مردم به انجام می‌رسانند.

۲. کشورهای عضو تمهیداتی در نظر می‌گیرند تا مؤسسه ثبت عملیات پردازش که طبق بند «۱۸» درباره آن گزارش داده می‌شود، تحت نظر مقام ناظر کار کند.

مؤسسه مذکور حداقل دارای اطلاعات مندرج در بند «۱۹ (۱) (الف تا هـ)» خواهد بود. این مؤسسه را هرکسی می‌تواند مورد بازرسی قرار دهد.

۳. کشورهای عضو درزمینه آن‌دسته از عملیات پردازش که در معرض گزارش‌دهی نباشد، اقداماتی انجام می‌دهند تا مراقبان داده‌ها یا دستگاه‌های دیگری ـ که برای این منظور منصوب می‌شوند ـ دست‌کم اطلاعات بند «۱۹ (۱) (الف تا هـ)» را به روشی مناسب به هر شخص ـ طبق درخواست او ـ تحویل دهند.

کشورهای عضو می‌توانند طوری عمل کنند که وظیفه مذکور، آن‌دسته پردازش‌ها را که هدف آنها صرفاً نگهداری موارد ثبتی است، مشمول نشود. این موارد ثبتی طبق قانون و مقررات با هدف تهیه اطلاعات برای عموم انجام شده و در معرض مشاوره آزادانه عمومی یا مشورت‌دهی ازطرف هر شخصی است که بتواند مدرکی برای منافع مشروع خود ارائه کند.

فصل سوم ـ اصلاحات، مسئولیت‌ها و جریمه‌های قضایی

بند «۲۲» ـ اصلاحات

کشورهای عضو بدون هرگونه پیش‌داوری درباره اصلاحات و قبل از پرداختن به وظایف مقام ناظر طبق بند «۲۸» و پیش از رجوع به مقام قضایی، باید حق همه افراد برای رجوع به دستگاه قضایی درصورت نقض هریک از حقوق ایشان در قانون ملی در حوزه پردازش اطلاعات را فراهم کنند.

بند «۲۳» ـ مسئولیت‌ها

۱. کشورهای عضو تمهیداتی در نظر می‌گیرند تا هر فرد که به‌دلیل عملیات پردازش غیرقانونی داده‌هایش یا هرگونه اقدام ناسازگار با رویه‌های ملی کشور متبوع خود ـ طبق مفاد این دستور راهنما ـ متضرر شده است، بتواند از مراقب داده‌ها خسارت دریافت کند.
۲. مراقب داده‌ها می‌تواند درصورتی‌که ثابت کند مسئول وقایع منجر به خسارت نیست، از این مسئولیت یا بخشی از آن معاف شود.

بند «۲۴» ـ جریمه‌ها

کشورهای عضو باید تمهیدات مناسبی برای اطمینان یافتن از اجرای کامل مفاد دستور راهنما اتخاذ کرده و به‌خصوص جریمه‌هایی برای نقض تمهیدات مندرج در این دستور راهنما وضع کنند.

فصل چهارم ـ انتقال داده‌های شخصی به کشورهای ثالث

بند «۲۵» ـ اصول

۱. کشورهای عضو می‌پذیرند که انتقال آن‌دسته از داده‌های شخصی به یک کشور ثالث که تحت پردازش بوده یا قرار است پس از انتقال مورد پردازش قرار گیرند، فقط در صورتی امکان‌پذیر است که بدون پیش‌داوری درباره رعایت تمهیدات ملی مربوط به این دستور راهنما انجام شده و کشور ثالث رویه مطمئنی برای حفاظت از داده‌ها در پیش گیرد.
۲. کفایت میزان حفاظت‌ها در کشور ثالث را می‌توان با توجه به همه شرایط عملیات انتقال داده‌ها ـ و به‌خصوص با توجه به ماهیت داده‌ها، هدف و طول مدت عملیات

پردازش داده‌ها، کشور مبدأ و مقصد، قوانین کلی و بخشی نافذ در کشور ثالث و قواعد حرفه‌ای و معیارهای امنیتی این کشورها ـ برآورد کرد.

۳. کمیسیون اروپایی و کشورهای عضو آن باید یکدیگر را از مواردی که کشور ثالث نمی‌تواند اطمینان کافی از میزان امنیت مورد نظر در پاراگراف ۲ داشته باشد، آگاه کنند.

۴. در هر مورد که کمیسیون تأیید کند طبق دستورالعمل بند «۳۱ (۲)»، یک کشور ثالث نتوانسته است حفاظت کافی مطابق با پاراگراف ۲ از این دستور راهنما را فراهم کند، آن کمیسیون باید اقدامات ضروری برای جلوگیری از انتقال آن نوع داده‌ها به آن کشور را انجام دهد.

۵. کمیسیون اروپایی باید در زمان مناسب با هدف اصلاح اوضاع ناشی از وضعیت پاراگراف ۴، وارد عمل شود.

۶. کمیسیون ممکن است دریابد که مطابق با دستورالعمل بند «۳۱ (۲)» کشور ثالثی توانسته است حفاظت‌های کافی ـ مطابق با پاراگراف ۲ از این بند ـ را از طریق قوانین داخلی یا تعهدات بین‌المللی خود و به‌خصوص از طریق مذاکرات مشروح در پاراگراف ۵ برای صیانت از زندگی خصوصی و آزادی‌ها و حقوق افراد فراهم کند.

کشورهای عضو باید اقدامات لازم برای سازگاری با تصمیمات کمیسیون اروپایی را به اجرا درآورند.

بند «۲۶» ـ موارد لغو یا فسخ قوانین

۱. کشورهای عضو می‌توانند با نسخ بند (۲۵) و به‌جای آن، روی آوردن به قانون داخلی در موارد خاص، تصمیم بگیرند که انتقال داده‌های شخصی به کشور ثالثی که حفاظت کافی از داده‌ها را مطابق با بند «۲۵ (۲)» به اجرا درنمی‌آورد، به شرطی انجام گیرد که:

الف) حامل داده‌ها رضایت بی‌چون و چرای خود برای آن انتقال داده‌ها را اعلام کرده باشد،

ب) انتقال داده‌ها برای اجرای قرارداد بین حامل داده‌ها و مراقب داده‌ها یا اجرای اقدامات پیش‌شرط عقد قرارداد، یا اجرای قراردادی به نفع حامل داده‌ها بین مراقب داده‌ها و یک گروه ثالث انجام شود،

ج) انتقال داده‌ها ضروری بوده یا توجیه قانونی کافی درزمینه منافع عمومی داشته یا برای اجرا، تصمیم‌گیری یا دفاع از دعاوی حقوقی لازم است،

د) انتقال داده‌ها برای حفاظت از منافع حیاتی حامل داده‌ها ضروری باشد،

هـ) انتقال داده‌ها را یک مؤسسه ثبت داده‌ها انجام دهد که طبق قانون یا مقررات با هدف تهیه اطلاعات برای بخش عمومی تأسیس شده است و در معرض مشاوره بخش عمومی یا هر شخصی قرار دارد که می‌تواند منافع قانونی خود را درباره شرایط مشورت‌دهی در موارد خاص به اثبات برساند.

۲. هر کشور عضو بدون پیش‌داوری در پاراگراف ۱ می‌تواند انتقال داده‌ها یا مجموعه‌ای از انتقال داده‌های شخصی را به کشور ثالثی اجازه دهد که حفاظت‌های کافی را ـ مطابق بند «۲۵ (۲)» اعمال نمی‌کند ـ اما مراقب داده‌ها ضمانت‌های کافی را در مورد حفاظت از حریم خصوصی، حقوق اساسی و آزادی‌های افراد و نیز اجرای عملی آن حقوق ارائه می‌کند. این‌گونه ضمانت‌ها می‌توانند در موارد خاص با گزاره‌های دقیق در قراردادها بیان شوند.

۳. هر کشور عضو باید موارد صدور مجوز مرتبط با پاراگراف ۲ را به اطلاع کمیسیون اروپایی و سایر کشورهای عضو برساند.

اگر یکی از کشورهای عضو یا کمیسیون اروپایی ـ بنا به دلایل موجه از جمله حفاظت از حریم خصوصی و حقوق اساسی افراد ـ از این رویه تخطی کند، کمیسیون مذکور اقدامات مناسبی را مطابق با دستورالعمل مندرج در بند «۳۱ (۲)» به اجرا در خواهد آورد.

کشورهای عضو برای اجرای تصمیمات کمیسیون، اقدامات لازم را به‌کار خواهند برد.

۴. در هر مورد که کمیسیون اروپایی ـ مطابق با دستورالعمل بند «۳۱ (۲)» ـ تصمیم بگیرد تا با مواد استاندارد قراردادی ویژه‌ای به تضمین پاراگراف ۲ بپردازد، کشورهای عضو به اجرای اقدامات ویژه به‌منظور اطاعت از تصمیم کمیسیون خواهند پرداخت.

فصل پنجم ـ ضوابط رفتاری

بند «۲۷»

۱. کشورهای عضو و کمیسیون اروپایی به ترویج و تشویق ضوابط رفتاری برای اجرای

مناسب تمهیدات ملی هر کشور در راستای این دستور راهنما پرداخته و مشخصه‌های ویژه بخش‌های مختلف را در نظر خواهند گرفت.

۲. کشورهای عضو تمهیداتی برای روش کار انجمن‌های صنفی و سایر دستگاه‌ها در نظر می‌گیرند تا نشانه‌ای برای عملکرد آن‌دسته از گروه‌های مراقبان داده‌ها باشد که پیش‌نویس ضوابط رفتاری ملی را تعیین می‌کنند. این تمهیدات می‌تواند با هدف اصلاح یا گسترش ضوابط ملی انجام گیرد و به مقام ملی پیشنهاد شود.

کشورهای عضو در کنار سایر اختیارات، به مقام مذکور اختیار می‌دهند تا تأیید کند که آیا پیش‌نویس‌های پیشنهاد شده، با تمهیدات ملی که مطابق با این دستور راهنما هستند، سازگاری دارند یا خیر و درصورتی‌که چنین باشد، آن مقام مسئول، دیدگاه‌های حاملان داده‌ها یا نمایندگان ایشان را نیز جویا خواهد شد.

۳. پیش‌نویس‌ها، اصلاحیه‌ها یا ضمائم ضوابط فعلی جامعه اروپایی را می‌توان به «گروه تحقیق» مورد اشاره در بند «۲۹» تحویل داد. این گروه تحقیق علاوه‌بر سایر امور، تعیین خواهد کرد که آیا پیش‌نویس‌های پیشنهاد شده، مطابق با تمهیدات ملی اقتباس شده از این دستور راهنما هستند یا خیر؟ اگر چنین باشد، مقام مسئول به جمع‌آوری دیدگاه‌های حاملان داده‌ها یا نمایندگان آنها خواهد پرداخت. کمیسیون ممکن است بخواهد مطمئن شود که ضوابط تصویب شده گروه تحقیق، به اطلاع عموم مردم برسند.

فصل ششم ـ مقام ناظر و گروه تحقیق برای حفاظت از اشخاص درزمینه پردازش داده‌های شخصی

بند «۲۸» ـ مقام ناظر

۱. هر کشور عضو، یک یا چند مقام دولتی را مسئول نظارت بر اجرای این دستور راهنما خواهد کرد. این مقامات با استقلال کامل، وظایف محول شده را به انجام می‌رسانند.

۲. هر کشور عضو به‌نحوی عمل می‌کند که مقامات ناظر به هنگام اتخاذ تصمیمات یا مقررات اجرایی ـ درزمینه حفاظت از حقوق و آزادی‌های شخصی در حوزه پردازش داده‌های شخصی ـ مورد مشورت قرار گیرند.

۳. هر مقام ناظر باید از امکانات زیر بهره‌مند باشد:

ـ اختیارات بازجویی از قبیل دسترسی به داده‌هایی که ماده خام پردازش را تشکیل می‌دهند و نیز اختیار جمع‌آوری کلیه داده‌های لازم برای عمل به آن وظایف نظارتی،

ـ اختیارات مؤثر برای مداخله کردن در جمع‌آوری نظرات بند «۲۰» در زمان قبل از انجام شدن عملیات پردازش و نیز حصول اطمینان از انتشار آن نظرات به شکل مناسب یا مطمئن شدن از آنکه سد کردن داده‌ها، پاک کردن یا تخریب آنها یا وضع تحریم‌های موقت یا سخت‌گیرانه برای عمل پردازش به‌درستی انجام می‌گیرد یا اطمینان یافتن از اخطار دادن به مراقب داده‌ها یا ارجاع موضوع به مجالس قانونگذاری ملی یا سایر نهادهای سیاسی،

ـ اختیار پرداختن به دعاوی حقوقی در مواردی که تمهیدات ملی مربوط به این دستور راهنما نقض شود و نیز اختیار طرح دعاوی نزد مقامات دستگاه حقوقی کشور،

ـ تصمیماتی که مقام ناظر اتخاذ کرده و مورد اعتراض واقع می‌شود، باید بتواند در دادگاه‌ها مورد استیناف قرار گیرد.

۱. هر مقام ناظر باید به دعاوی مطرح شده هریک از اشخاص یا انجمن‌های نماینده مردم ـ درباره حفاظت از حقوق و آزادی‌های شخصی ایشان درزمینه پردازش داده‌ها ـ اعتنا کند. شخصی که اعتراض دارد باید از نتیجه رسیدگی‌ها آگاه شود.

هر مقام نظارتی باید به‌ویژه به دعاوی بازرسی قانونی بودن پردازش داده‌ها توسط افراد ـ در مواردی که تمهیدات ملی مطابق با بند «۱۳» از این دستور راهنما برای آنها قابل کاربرد است ـ رسیدگی کند.

۲. هر مقام ناظر باید به‌طور منظم گزارشی درباره فعالیت‌های خود ارائه داده، آن گزارش را علنی سازد.

۳. هر مقام نظارتی شایستگی دارد تا مطابق با قوانین ملی، اختیارات خود را در پاراگراف ۳ در قلمروی آن کشور عضو به اجرا درآورد. امکان دارد از هر مقام ناظر خواسته شود که اختیارات خود را در کشور عضو دیگری به اجرا درآورد.

۴. مقامات ناظر باید تا حد ضرورت برای عمل به وظایف خود ـ به‌خصوص از طریق مبادله اطلاعات مفید ـ با یکدیگر همکاری کنند.

۵. کشورهای عضو تعهد می‌کنند که اعضا و کارکنان مقام ناظر، حتی پس از پایان شغل خود، مسئول حفظ اسرار حرفه‌ای و داده‌های محرمانه خواهند بود.

بند «۲۹» ـ گروه تحقیق

۱. یک گروه تحقیق درباره پردازش داده‌های شخصی که از این به بعد گروه تحقیق نامیده می‌شود، تشکیل می‌شود. این گروه باید ماهیت مشاوره‌ای داشته و به شکل مستقل عمل کند.

۲. گروه تحقیق متشکل از نماینده مقام ناظر یا مقاماتی است که هریک از کشورهای عضو تعیین کرده و نیز شامل نماینده مقام یا مقاماتی است که برای نهادها و دستگاه‌های وابسته به جامعه اروپایی و نماینده جامعه اروپایی تعیین شده‌اند.

هر عضو گروه تحقیق را نهاد، مقام یا مقاماتی انتخاب می‌کند که نمایندگی آنان را برعهده دارد. در مواردی که هر کشور عضو به تعیین بیش از یک مقام ناظر بپردازد، آن مقامات نوعی نمایندگی مشترک خواهند داشت. شرایط مشابهی درباره مقامات ناظر در نهادها و دستگاه‌های جامعه اروپایی صادق است.

۳. گروه تحقیق اتخاذ تصمیمات خود را از طریق اکثریت نمایندگان مقام‌های ناظر انجام می‌دهد.

۴. گروه تحقیق رئیس خود را با رأی‌گیری تعیین می‌کند. طول دوران ریاست او نیز دو سال بوده و انتصاب مجدد وی امکان‌پذیر است.

۵. دبیر گروه تحقیق را کمیسیون اروپا تعیین می‌کند.

۶. گروه تحقیق، قواعد کاری خود را خواهد داشت.

۷. گروه تحقیق، همه موارد مندرج در روش کار خود را ـ که با ابتکار عمل خود گروه یا به درخواست یکی از نمایندگان مقامات یا به درخواست کمیسیون اروپا وضع می‌شوند ـ رعایت می‌کند.

بند «۳۰»

۱. گروه تحقیق متعهد است که:

الف) هرگونه پرسش درباره کاربرد معیارهای ملی را که سازگار با این دستور راهنما هستند، بررسی کند تا نقش خود را در اجرای هماهنگ این معیارها [در میان همه کشورهای عضو] ایفا کند،

ب) درباره میزان حفاظت‌ها در قلمروی کمیسیون اروپایی و نیز در کشورهای ثالث به آن کمیسیون گزارش دهد،

ج) کمیسیون اروپا را درباره هرگونه اصلاحات دستور راهنما، اقدامات اضافی یا خاص برای حفظ حقوق و آزادی‌های طبیعی افراد درزمینه پردازش داده‌های شخصی و نیز درباره پیشنهاد دیگری که بر آن آزادی‌ها اثر بگذارد، از نظرات مشورتی خود بهره‌مند کند،

د) درباره ضوابط رفتاری در این حوزه در قلمرو جامعه اروپایی نظر دهد.

۲. اگر گروه تحقیق بفهمد که احتمالاً واگرایی‌هایی در هم‌ارزی حفاظت از افراد در پردازش داده‌های شخصی در قلمرو جامعه اروپایی ـ در قانون یا نحوه عملکرد کشورهای عضو ـ بروز کرده است، باید مسئولان کمیسیون اروپایی را مطلع کند.

۳. گروه تحقیق می‌تواند با ابتکار عمل خود پیشنهادهایی در همه زمینه‌های حفاظت از اشخاص در پردازش داده‌های آنها در قلمرو جامعه اروپایی ارائه دهد.

۴. نظرات گروه تحقیق و توصیه‌های آن می‌تواند به کمیسیون اروپایی و کمیته مورد اشاره در بند «۳۱» تحویل داده شود.

۵. کمیسیون اروپایی به گروه تحقیق درباره تصمیماتی که در واکنش به نظرها و پیشنهادهای آن گروه اتخاذ کرده است، اطلاع خواهد داد. این کار از طریق گزارشی انجام می‌شود که می‌تواند برای مجلس قانونگذاری و شورای اروپایی نیز فرستاده شود.

۶. گروه تحقیق به تهیه یک گزارش سالیانه درباره اوضاع حفاظت از داده‌های شخصی اشخاص حقیقی در حوزه پردازش داده‌ها در قلمروی جامعه اروپایی و کشورهای ثالث خواهد پرداخت و آن گزارش را به کمیسیون اروپایی، مجلس قانونگذاری اروپا و شورای اروپایی تحویل می‌دهد. گزارش مذکور باید علنی باشد.

فصل هفتم ـ معیارهای اجرایی در جامعه اروپایی

بند «۳۱» ـ کمیته مورد نظر

۱. کمیسیون اروپایی را یک کمیته کمک خواهد کرد که متشکل از نمایندگان کشورهای عضو بوده و تحت ریاست نماینده آن کمیسیون قرار دارد.

۲. نماینده کمیسیون اروپایی یک پیش‌نویس درباره اقدامات لازم به کمیته مسئول ارائه می‌دهد. آن کمیته نظر خود درباره آن پیش‌نویس را در مدت مقرر شده توسط رئیس کمیسیون ـ که بستگی به اضطراری بودن موضوع دارد ـ بیان می‌کند.

نظر کمیته را باید اکثریتی که در بند «۱۴۸ (۲)» از معاهده اروپایی مشخص شده است، حاصل کند. وزن آرای نمایندگان کشورهای عضو در آن کمیته، مطابق با روش مندرج در آن بند تعیین می‌شود. ریاست کمیته حق رأی ندارد.

کمیسیون اروپایی بلافاصله اقداماتی را اجرا می‌کند. بااین‌حال اگر آن اقدامات با نظر کمیته همخوانی نداشته باشد، تصمیمات باید به شورای اروپایی ارجاع داده شود که در آن صورت کمیسیون اروپایی اجرای تصمیمات اتخاذ شده در آن کمیسیون را به‌اندازه زمان مقرر در هریک از قوانین شورای اروپایی به تأخیر می‌اندازد. این تأخیر می‌تواند ـ بسته به مورد ـ حتی بیش از سه ماه از تاریخ مکاتبات طول بکشد.

شورای اروپایی که طبق آرای اکثریت تصمیم می‌گیرد، می‌تواند در مدت مقرر در پاراگراف قبلی، تصمیم دیگری را به تصویب برساند.

تمهیدات نهایی

بند «۳۲»

۱. کشورهای عضو همه قوانین، مقررات و تمهیدات لازم برای رعایت این دستور راهنما را حداکثر در یک دوره سه‌ساله از زمان تصویب این دستور راهنما عملی خواهند کرد.

کشورهای عضو در فرایند تصویب اقدامات خود، این دستور راهنما را مدنظر قرار می‌دهند. روش رجوع به این دستور راهنما را خود کشورها تعیین می‌کنند.

۲. کشورهای عضو می‌توانند با نسخ (لغو) محتوای پاراگراف قبلی، پردازش داده‌های قبلی خود را که در سیستم‌های بایگانی دستی نگهداری می‌شده است، ظرف مدت دوازده سال پس از تصویب این دستور راهنما با بندهای «۶»، «۷» و «۸» سازگار کنند. بااین‌حال کشورهای عضو به حامل داده‌ها اجازه می‌دهند تا به درخواست خود، از حق دسترسی، اصلاح، پاک کردن یا مسدود کردن داده‌هایی برخوردار شوند که ناقص یا غیردقیق بوده یا به روشی مغایر با اهداف قانونی مراقب داده‌ها نگهداری می‌شوند.

۳. کشورهای عضو می‌توانند با نسخ (لغو) پاراگراف ۲ ـ و تحت حفاظت‌های مناسب ـ تصمیم بگیرند داده‌هایی که صرفاً با اهداف تحقیق تاریخی نگهداری می‌شوند، با مفاد بندهای «۶، ۷ و ۸» از این دستور راهنما مطابقت نداشته باشند.

۴. کشورهای عضو به تبادل‌نظر درباره آن‌دسته از تمهیدات ملی خود با کمیسیون اروپایی خواهند پرداخت که در قلمروی موضوع این دستور راهنما قرار دارد.

بند «۳۳»

کمیسیون اروپایی به‌طور مرتب و حداکثر قبل از گذشت سه سال از تاریخ مورد اشاره در بند «۳۲ (۱)» به شورای اروپایی و مجلس قانونگذاری اروپایی درباره اجرای این دستور راهنما گزارش داده، درصورت لزوم پیشنهادهایی برای اصلاح مفاد آن به گزارش مذکور ضمیمه می‌کند. آن گزارش باید علنی باشد. کمیسیون اروپایی به‌ویژه به بررسی اجرای این دستور راهنما برای پردازش داده‌های صوتی و تصویری مربوط به اشخاص حقیقی پرداخته و هرگونه پیشنهاد مناسب و ضروری در مورد پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و پیشرفت در جامعه اطلاعاتی را ارائه می‌دهد.

بند «۳۴»

این دستور راهنما که در بروکسل تهیه شد،
برای کشورهای عضو،
برای مجلس قانونگذاری اروپا (ریاست مجلس)،
و برای شورای اروپایی (ریاست شورا)،
ارسال می‌گردد.

پیوست ۳ لایحه حفاظت از حریم خصوصی (فصول اول، پنجم و هفتم)

تعاریف و کلیات، حریم خصوصی جسمانی، حریم خصوصی اماکن و منازل، حریم خصوصی در محل کار، حریم خصوصی اطلاعات، حریم خصوصی ارتباطات و مسئولیت‌های ناشی از نقض حریم خصوصی هفت فصل لایحه حریم خصوصی است. حمایت از جسم افراد، اماکن خصوصی و منازل، حریم خلوت و تنهایی افراد، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات و تبیین نحوه اجرای اصول بیست‌ودوم و بیست‌وپنجم قانون اساسی، شفاف‌سازی اختیارات و مسئولیت‌های ارکان و اجزای مختلف حکومت درزمینه رعایت حریم خصوصی و با عنایت به تعهدات بین‌المللی دولت از جمله اهداف تصویب این لایحه عنوان شده است.

فصل اول

ماده (۱)

با الهام از احکام شرع مبین اسلام و به‌منظور حمایت از جسم افراد، اماکن خصوصی و منازل، حریم خلوت و تنهایی افراد، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات خصوصی و تبیین نحوه اجرای اصول بیست‌ودوم و بیست‌وپنجم قانون اساسی شفاف‌سازی اختیارات و مسئولیت‌های ارکان و اجزای مختلف حکومت درزمینه رعایت حریم خصوصی و با عنایت به تعهدات بین‌المللی دولت، قانون «حمایت از حریم خصوصی» به‌شرح زیر به تصویب می‌رسد.

ماده (۲)

تعریف اصطلاحاتی که در این قانون به‌کار می‌روند به‌شرح زیر است:

۱. **حریم خصوصی**: قلمرویی از زندگی هر شخص است که آن شخص عرفاً یا با اعلان قبلی در چارچوب قانون، انتظار دارد تا دیگران بدون رضایت وی به آن وارد نشوند یا بر آن نگاه یا نظارت نکنند و یا به اطلاعات راجع به آن دسترسی نداشته یا در آن قلمرو وی را مورد تعرض قرار ندهند. جسم، البسه و اشیای همراه افراد، اماکن خصوصی و منازل، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات خصوصی با دیگران حریم خصوصی محسوب می‌شوند.

۲. **اماکن خصوصی**: اماکن متعلق به شخص یا اشخاص خصوصی یا در تصرف آنهاست

که ورود دیگران به آنجا یا عرفاً مجاز نیست یا مالک یا متصرف قانونی به نحو مشخصی در چارچوب قانون، ورود دیگران به آن اماکن را ممنوع اعلام کرده است. همچون بخش‌های مشترک مجتمع‌های آپارتمانی.

۳. **منزل**: انواع خانه‌ها، چادرهای مسکونی، داخل وسایل نقلیه، مسقف، بخش‌های مسکونی کشتی‌ها، اتاق‌های استراحت هتل‌ها، مهمانسراها، خوابگاه‌های دانشجویی، بیمارستان‌ها و دیگر تأسیسات مشابه و یا اماکنی که عرفاً به آن منزل اطلاق می‌شود، داخل در این تعریف می‌باشند.

تبصره ـ بخش‌های مشترک مجتمع‌های آپارتمانی، هتل‌ها و بیمارستان‌ها و سایر اماکنی که دارای بخش‌های اشتراکی هستند از شمول تعریف منزل خارج‌اند.

۴. **اطلاعات شخصی**: عبارت است از اطلاعات وابسته به شخصیت افراد نظیر وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی و شماره کارت‌های اعتباری و شماره کارت‌های اعتباری و شماره حساب‌های بانکی.

تبصره ـ اطلاعات مربوط به نام و نام‌خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار و شماره‌های تلفن از شمول تعریف اطلاعات شخصی خارج می‌باشد.

۵. **اطلاعات شخصی حساس**: اطلاعات راجع به وضعیت زندگی جنسی، اعتقادات (اعم از فلسفی، مذهبی و سیاسی)، عضویت در احزاب یا تشکل‌های صنفی و وضعیت نژادی، قومی و قبیله‌ای افراد است.

۶. **دسترسی به اطلاعات**: اعم از مشاهده سند یا هر وسیله یا چیز دیگری که اطلاعات در آن ثبت یا ذخیره شده است و اطلاعات از محتوای آن از طریق مطالعه یا استنساخ یا تکثیر تمام یا برخی قسمت‌ها و یا با تهیه یک رونوشت کامل از آن.

۷. **ارتباطات**: اعم از ارتباطات کلامی ـ حضوری و کتبی، الکترونیکی، سیمی و غیره است که به‌وسیله آن هرگونه مکالمه و یا انتقال پیام در اشکال کلامی ـ حضوری، مکتوب، داده، متن، تصویر، صدا، علائم و نشانه‌ها و یا در یک شکل ترکیبی از آنها انجام می‌گیرد.

۸. **پایش**: عبارت است از کسب اطلاعات از طرق مختلف، مخفی یا آشکار و یا وسیله یا بی‌وسیله، اعم از آنکه رفتار، گفتار و نوشتار مورد پایش ضبط و ذخیره شود یا نشود.

۹. **رهگیری**: دستیابی به محتوای ارتباطات کلامی، حضوری یا کتبی یا الکترونیکی یا سیمی

با استفاده از هر نوع وسیله الکترونیکی، مکانیکی یا سایر وسایل مشابه بدون اطلاع طرف برقرارکننده ارتباط نظیر بازرسی، شنود و ضبط ارتباطات.

۱۰. **افشا**: انتشار، مخابره، انتقال و به‌طورکلی هرگونه ابراز و ارائه اطلاعات راجع به حریم خصوصی یک شخص به هر شخص غیر از صاحب اطلاعات.

۱۱. **مؤسسات عمومی**: کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای مسلح و قوه قضائیه، کلیه دستگاه‌ها، شرکت‌ها و نهادهایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است.

فصل پنجم حریم خصوصی اطلاعات

بند «۱» ـ جمع‌آوری اطلاعات شخصی و نحوه استفاده و دسترسی به آنها

ماده (۳۱)

کلیه مؤسسات عمومی و خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند نباید اطلاعات شخصی افراد را جمع‌آوری کنند مگر اینکه آن اطلاعات برای انجام وظایف و فعالیت‌های قانونی ـ سازمانی آنها به‌طور متعارف ضرورت داشته باشد.

تبصره «۱» ـ اطلاعات شخصی حساس تابع ماده (۴۲) می‌باشد.

تبصره «۲» ـ جمع‌آوری اطلاعات شخصی باید تاآنجاکه مقدور و معقول می‌باشد از خود اشخاص صورت گیرد و استفاده از وسایل و روش‌های غیرقانونی و غیرمتعارف در این امر ممنوع است.

ماده (۳۲)

مؤسسات مورد اشاره در این بند باید هنگام جمع‌آوری اطلاعات شخصی افراد، موارد زیر را کتباً به اطلاع آنان برسانند:

ـ آزادی افراد در ارائه اطلاعات یا ملزم بودن قانونی آنان به ارائه آنها،

ـ هویت مؤسسه جمع‌آوری‌کننده اطلاعات و چگونگی تماس با آن،

ـ هر نوع قانونی که جمع‌آوری اطلاعات خاص را لازم می‌شمارد،

ـ امکان یا عدم امکان دسترسی هر فرد به اطلاعات جمع‌آوری شده،
ـ اهداف و مقاصدی که اطلاعات به خاطر آنها جمع‌آوری گردیده است،
ـ اشخاصی که مؤسسات مذکور، اطلاعات را به آنها افشا خواهند کرد،
ـ نتایجی که عدم ارائه اطلاعات ممکن است برای فرد داشته باشد.

ماده (۳۳)

چنانچه جمع‌آوری اطلاعات شخصی افراد از طریق پرسش از اشخاص دیگر انجام می‌گیرد، علاوه‌بر لزوم رعایت مفاد بندهای مذکور در ماده قبل، موارد زیر نیز باید رعایت گردد.

ـ اخذ اطلاعات کتبی باشد.
ـ محقق صریحاً به پرسش‌شونده اعلام نماید که ازطرف تحقیق‌شونده مأذون است.
ـ نتایج عدم ارائه اطلاعات و یا ارائه اطلاعات کذب به او تفهیم شود.

ماده (۳۴)

مؤسسات یاد شده باید اطلاعات شخصی افراد را فقط برای هدف اولیه جمع‌آوری آنها به‌کار برند و نمی‌توانند جهت اهداف و مقاصد دیگری از آنها استفاده کنند یا آنها را در اختیار سایرین قرار دهند، مگر اینکه:

– طبق قانون، استفاده یا در اختیار دیگران قرار دادن لازم یا مجاز باشد.
ـ هدف ثانوی با هدف و قصد اولیه جمع‌آوری اطلاعات کاملاً مرتبط باشد.
ـ افراد به استفاده از آن اطلاعات یا افشای آنها رضایت داده باشند.

تبصره ـ ممنوعیت موضوع این ماده شامل همه کسانی می‌شود که به‌نحوی به اطلاعات مزبور دسترسی دارند یا از آنها مطلع شده‌اند. اعمال اختیارات فوق تنها ازسوی مؤسسات مزبور مجاز است.

ماده (۳۵)

چنانچه یک مؤسسه، اطلاعات شخصی را طبق ماده فوق مورد استفاده یا در اختیار دیگران قرار دهد باید مراتب را در پرونده مربوط منعکس کند.

ماده (۳۶)

پس از جمع‌آوری اطلاعات شخصی، مؤسسات مربوط باید برای حمایت از اطلاعات جمع‌آوری شده و به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از آنها، گم شدن آنها، دسترسی غیرمجاز به آنها و تغییر یا افشای آنها تدابیر ضروری اتخاذ کنند.

ماده (۳۷)

مؤسسات مورد اشاره باید صریحاً اصول حاکم بر مدیریت اطلاعات شخصی نظیر نوع اطلاعات شخصی‌ای که نگهداری می‌کنند، مقاصد و اهدافی که اطلاعات به خاطر آن نگهداری می‌شوند، چگونگی جمع‌آوری اطلاعات شخصی و نگهداری آنها و استفاده و در اختیار قرار دادن آنها را در یک سند بیان کرده و این سند را در دسترس افراد ذی‌نفع قرار دهند.

ماده (۳۸)

افرادی که اطلاعات شخصی آنها در مؤسسات مشمول این قانون نگهداری می‌شود حق دسترسی به اطلاعات مذکور را به نحو مورد نظر خود دارند و مؤسسه مکلف به اجابت درخواست آنها می‌باشد، مگر در موارد زیر:

ـ دسترسی به اطلاعات، تهدید جدی و قریب‌الوقوع نسبت به حیات یا سلامتی افراد ایجاد کند.

ـ دسترسی به اطلاعات طبق قانون ممنوع باشد.

ـ فراهم آوردن امکان دسترسی، به ظن قوی به کشف تحقیق، تعقیب و رسیدگی به جرائم و مجازات مجرمان لطمه بزند.

تبصره ـ دسترسی به اطلاعات شخصی، رایگان بوده و نسخه‌برداری از آن با هزینه متعارف مجاز خواهد بود.

ماده (۳۹)

اگر فرد اثبات کند که اطلاعات شخصی جمع‌آوری شده مربوط به او نادرست یا ناقص

بوده یا به روز نیستند، مؤسسه دارنده اطلاعات باید حسب مورد اطلاعات لازم را انجام داده و اطلاعات جدید را اضافه نماید.

ماده (۴۰)

اگر فرد و مؤسسه درباره صحت و کامل و به‌روز بودن اطلاعات شخصی جمع‌آوری شده در مؤسسه، اختلاف‌نظر داشته باشند، فرد می‌تواند از مؤسسه بخواهد تا ادعای وی مبنی‌بر عدم صحت و کامل و به‌روز نبودن اطلاعات جمع‌آوری شده راجع به وی در پرونده او منعکس شود. چنانچه اطلاعات شخصی وی در اختیار دیگر مؤسسات قرار گیرد اعتراض فرد نیز باید به این مؤسسات منعکس شود.

ماده (۴۱)

اگر فردی، متقاضی دسترسی به اطلاعات شخصی خود یا اصلاح یا به‌روز کردن آنها باشد، مؤسسه‌ای که اطلاعات را نگهداری می‌کند باید:

ـ امکان دسترسی را فراهم کرده یا دلایل رد آن را کتباً ارائه دهد.

ـ اطلاعات شخصی را اصلاح یا به‌روز کرده یا دلایل موجه و قانع‌کننده امتناع از اصلاح یا به‌روز کردن آن اطلاعات را کتباً ارائه دهد.

ـ دلایل تأخیر در پاسخ‌گویی به درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی خود یا اصلاح یا به‌روز کردن آنها را ظرف حداکثر سی روز از زمان درخواست کتباً ارائه دهد.

تبصره ـ در موارد مذکور در این ماده، متقاضی می‌تواند از تصمیمی که مؤسسه مربوط نسبت به رد درخواست او اتخاذ می‌کند به مرجع ذی‌صلاح اعتراض نماید.

ماده (۴۲)

مؤسسات یاد شده نباید اطلاعات شخصی حساس مربوط به افراد را جمع‌آوری نموده یا مورد استفاده قرار دهند، مگر در موارد زیر:

ـ آن افراد رضایت داده باشند.

ـ جمع‌آوری یا استفاده صریحاً طبق قانون مجاز باشد.

ـ جمع‌آوری یا استفاده، به‌طور متعارف برای جلوگیری از یک تهدید شدید قریب‌الوقوع نسبت به حیات یا سلامتی فرد و جامعه یا کاهش این تهدید ضروری باشد.

ـ جمع‌آوری یا استفاده برای تحقیق یا تحلیل آماری راجع به خدمات رفاهی یا آموزشی‌ای که از بودجه‌های دولتی استفاده می‌کنند ضروری باشد.

ـ اطلاعات جمع‌آوری شده مربوط به اصل و نسب نژادی یا قومی یک فرد بوده و به‌منظور کمک به خدمات رفاهی یا آموزشی برخوردار از هزینه‌های دولتی جمع‌آوری شده باشد.

تبصره ـ در اجرای بندهای «۴ و ۵»، نام و مشخصات شناسنامه‌ای و سایر مشخصاتی که به‌هرترتیب منجر به شناسایی افراد می‌گردد نباید سؤال شود.

بند «۲» ـ اطلاعات شخصی در فعالیت‌های رسانه‌ای

ماده (۴۳)

افشای امور خصوصی افراد در رسانه‌های همگانی ممنوع است مگر به‌شرح مقرر در قانون.

ماده (۴۴)

استفاده از نام، شباهت تصویری و صوتی افراد در رسانه‌های همگانی برای مقاصد تبلیغاتی، خرید و فروش هر نوع کالا و خدمات و یا به هر طرق دیگر به قصد کسب سود، بدون رضایت آنان و با اجتماع شرایط زیر ممنوع است:

– در جریان استفاده از نام یا شباهت تصویری و صوتی آن فرد، وی برای مخاطبان رسانه شناخته شده یا قابل شناسایی باشد.

– نام او به‌گونه‌ای ضمیمه کالا یا خدمات شده باشد که وی را برای کل جامعه یا اجتماعی که وی در آن زندگی می‌کند قابل شناسایی قرار دهد.

ماده (۴۵)

انتشار یا پخش تصویر یا صوت افراد که در حالت‌های غیرمتعارف آنها تهیه شده و قصد تهیه‌کننده یا ناشر یا پخش‌کننده صرفاً لطمه زدن به شهرت، اعتبار یا حیثیت اجتماعی یک فرد باشد ممنوع است.

ماده (۴۶)

انتشار نام، تصویر و سایر جزئیات زندگی (نظیر شغل، سمت، محل سکونت و ...) اشخاصی که اقدام به خودکشی کرده‌اند در رسانه‌های همگانی ممنوع است، مگر با اجازه خود آنان یا نماینده یا قائم‌مقام آنان و یا به حکم مقام قضایی و یا قوانین خاص دیگر.

ماده (۴۷)

انتشار نام، تصویر و سایر جزئیات زندگی (نظیر شغل، سمت، محل سکونت و ...) اشخاصی که در نتیجه وقوع حوادث و بلایای طبیعی یا مصنوعی دچار آسیب‌های ناخوشایند جسمی یا روانی شده‌اند در رسانه‌های همگانی، درصورتی‌که انتظار متعارف نسبت به عدم انتشار آنها وجود داشته باشد ممنوع است، مگر با اجازه خود آنان یا نماینده یا قائم‌مقام آنان.

ماده (۴۸)

هویت، تصویر، محل سکونت و محل کار کودکان و زنانی که قربانی سوءاستفاده‌ها یا جرائم جنسی واقع شده‌اند نباید در رسانه‌های همگانی منتشر یا پخش شود.

ماده (۴۹)

افشای هویت منابعی که با شرط «عدم افشای نام خود» حاضر شده‌اند اطلاعاتی را در اختیار رسانه‌ها قرار دهند، بدون رضایت صریح آنان ممنوع است. مسئولیت اعلان و انتشار اطلاعات به رسانه مربوط می‌باشد.

ماده (۵۰)

ورود عوامل رسانه‌های همگانی به جلساتی که به‌صورت غیرعلنی تشکیل می‌شود و نیز انتشار اخبار این قبیل جلسات بدون رضایت مسئول آن جلسه ممنوع است.

ماده (۵۱)

فیلمبرداری یا تصویربرداری از افراد و انتشار یا پخش تصویر یا صدای آنها به‌استثنای

مقامات دولتی و عمومی و نیز ساخت و انتشار یا پخش آثار غیرمجاز اشتقاقی (ناشی از میکس و مونتاژ و نظایر آن) در رسانه‌های همگانی، بدون رضایت صاحبان تصاویر یا صوت یا اثر، ممنوع است.

تبصره «۱» ـ «مقامات دولتی یا عمومی» موضوع این ماده اشخاصی هستند که از وظایف و اختیارات اساسی برخوردار بوده، نقش بسیار مهمی در اداره مسائل عمومی یا در اداره حوادث مملکتی دارند و اعمال آنها مستقیماً با منافع عمومی در ارتباط است و یا در دید عموم واجد چنین نقش حساسی به‌شمار می‌آیند. رهبر، رؤسای قوای سه‌گانه و وزرا از جمله این اشخاص‌اند.

تبصره «۲» ـ استودیوهای عکاسی و فیلمبرداری مکلف‌اند عکس‌ها و فیلم‌های شخصی یا خانوادگی متقاضیان را تنها به تعداد خواسته شده و با رعایت شرایط تهیه شده توسط متقاضی تکثیر کرده و پس از تکثیر نگاتیو عکس‌ها و فیلم اصلی را به صاحب آن عودت دهند.

ماده (۵۲)

فیلمبرداری یا تصویربرداری رسانه‌های همگانی از مشترکات عمومی اماکن تحت تصرف اشخاص حقوقی، حقوق عمومی آزاد است. فیلمبرداری یا عکسبرداری از درون اماکن یا نهادهای مذکور باید با اطلاع قبلی مقامات ذی‌صلاح انجام گیرد.

تبصره ـ فیلمبرداری یا تصویربرداری رسانه‌های همگانی از اماکن عمومی اداری حساسیت‌های خاص نظیر مراکز نظامی و امنیتی تابع قوانین و مقررات خاص آنهاست.

ماده (۵۳)

به هنگام فیلمبرداری یا تصویربرداری در ادارات، مؤسسات و سازمان‌هایی که قبلاً از مسئولان ذی‌صلاح آنها اجازه لازم اخذ شده است اخذ رضایت کارمندان و افرادی که در آنجا تردد می‌کنند و به نحو اتفاقی و جزئی در معرض فیلمبرداری قرار می‌گیرند ضروری نیست، مگر آنکه مکان مذکور در زمره مکان‌های عرفاً حساس مثل بیمارستان‌ها، زندانی‌ها، کلانتری‌ها و تیمارستان باشد که در این صورت کسب رضایت افراد مذکور یا اولیا و سرپرستان قانونی آنها لازم است.

تبصره - فیلمبرداری یا تصویربرداری موضوع صدر این ماده باید قبلاً به اطلاع کارکنان و مستخدمان اداره، مؤسسه یا سازمانی که در آنجا فیلمبرداری یا تصویربرداری به‌عمل می‌آید رسیده باشد.

ماده (۵۴)

فیلمبرداری یا تصویربرداری رسانه‌های همگانی از افراد کمتر از هجده سال و مجانین و انتشار یا پخش آن بدون اجازه ولی یا قیم آنان ممنوع است.

ماده (۵۵)

چنانچه از حوادثی که در اماکن عمومی رخ می‌دهد فیلمبرداری یا تصویربرداری به‌عمل آید رسانه مربوط در صورتی می‌تواند بدون رضایت افرادی که از آنها فیلمبرداری یا تصویربرداری به‌عمل آمده تصاویر یا اعمال و گفتار آنها را پخش یا منتشر کند که به‌طور متعارف اطمینان حاصل کند آن موارد کاملاً خارج از حریم خصوصی قرار دارند.

ماده (۵۶)

فیلمبرداری یا تصویربرداری رسانه‌ها از افرادی که در یک جمع یا اجتماع خصوصی حضور دارند بدون رضایت آن افراد ممنوع است. رسانه‌های همگانی می‌توانند از افرادی که در یک جمع یا اجتماع عمومی شرکت دارند بدون رضایت قبلی آنها فیلمبرداری یا تصویربرداری کنند مگر درصورت هریک از شرایط زیر:

ـ فرد خاصی صریحاً مخالفت خود را با این امر اعلام کرده باشد یا حضور آن فرد در جمع یا اجتماع به‌گونه‌ای باشد که انتظار متعارف داشته باشد تصویر وی در آن جمع یا اجتماع بدون رضایتش منتشر یا پخش نشود.

ـ هویت صاحب تصویر با ذکر نام یا مشخصات او معرفی شده باشد یا حضور وی در آن تصویر به نحوی برجسته شده باشد که وی را عمداً به دیگران معرفی کند.

ـ رسانه به قصد بهره‌برداری از نام یا شهرت صاحب تصویر آن را منتشر یا پخش کند.

تبصره ـ مقامات دولتی و عمومی مذکور در تبصره «۱» ماده (۵۱) از شمول این ماده مستثنا می‌باشند.

ماده (۵۷)

هنگامی که برای تهیه یک برنامه سرگرمی از دوربین‌های مخفی استفاده می‌شود پس از ضبط صحنه‌های مورد نظر باید پیش از پخش، رضایت افرادی که موضوع فیلمبرداری قرار گرفته‌اند جهت پخش اخذ شود. درصورت عدم رضایت، پخش مطالب مذکور ممنوع است.

فصل هفتم ـ مسئولیت‌های ناشی از نقض حریم خصوصی

ماده (۷۷)

چنانچه در نتیجه نقض حریم خصوصی خسارت‌های مادی و معنوی به اشخاص وارد شده باشد، زیان‌دیده می‌تواند طبق قوانین قواعد مسئولیت مدنی جبران کلیه خسارت‌های خود را از دادگاه صالح مطالبه نماید.

ماده (۷۸)

هرکس مقررات این قانون درزمینه حریم خصوصی جسمانی را نقض کند به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. چنانچه مرتکب در زمره یکی از مقامات و مستخدمان و مأموران دولتی باشد، علاوه‌بر مجازات یاد شده با انفصال از خدمت و محرومیت سه تا پنج سال از مشاغل دولتی نیز محکوم می‌گردد.

ماده (۷۹)

هرکس مقررات این قانون را درزمینه جمع‌آوری، نگهداری، استفاده و افشای اطلاعات شخصی نقض کند، به حبس از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. چنانچه مرتکب در زمره یکی از مقامات و مستخدمان و مأموران دولتی باشد، علاوه‌بر مجازات یاد شده به انفصال از خدمت و محرومیت سه تا پنج سال از مشاغل دولتی نیز محکوم می‌گردد.

تبصره ـ حکم این ماده نافی ضوابط و مقررات قانون مطبوعات نمی‌باشد.

ماده (۸۰)

مجازات نقض مقررات این قانون درزمینه حریم منازل و اماکن خصوصی، محل کار و ارتباطات

همان است که در قانون مجازات اسلامی و سایر مقررات مربوط پیش‌بینی شده است.

ماده (۸۱)

تعقیب کیفری جرائم ناقض حریم خصوصی تنها با شکایت شاکی خصوصی آغاز و با گذشت او متوقف خواهد شد.

ماده (۸۲)

هرگاه در نتیجه نقض حریم خصوصی، اطلاعاتی درباره یک شخص جمع‌آوری شده باشد، اطلاعات مزبور در مراحل رسیدگی قضایی (اعم از مدنی و کیفری) و نزد مقامات اداری، اجرایی و مؤسسات عمومی و خصوصی از عداد دلایل خارج است.

تبصره ـ ارائه اطلاعات مزبور صرفاً به مراجع قضایی و برای رفع اتهام، از شمول این ماده خارج است.

ماده (۸۳)

نقض حریم خصوصی موضوع این قانون، با توجه به عوامل زیر احراز می‌شود:

– خصوصی یا عمومی بودن محلی که نقض حریم خصوصی در آنجا واقع شده است،

– هدف از نقض حریم خصوصی،

– استفاده از وسایل متعارف یا غیرمتعارف برای نقض حریم خصوصی،

– موقعیت شخصی که به حریم خصوصی او تجاوز شده است،

– انجام رفتار یا اقداماتی قبل یا بعد از نقض حریم خصوصی از جانب دارنده حریم که دال بر عدول جزئی یا کلی از حریم خصوصی او باشد،

– وجود یا عدم وجود ارتباط خویشاوندی یا سایر علقه‌هایی که عرفاً بتواند وجود زمینه قابل توجیه برای نقض حریم خصوصی یک شخص را نشان دهد.

منابع و مآخذ

آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، مصوب هیئت وزیران ۱۳۸۶/۱۲/۲۲.

انصاری، باقر (۱۳۸۳). «حریم خصوصی و حمایت از آن در حقوق اسلام، تطبیقی و ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دانشگاه تهران، ش ۶۶.

بانک جهانی (۲۰۰۴). *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، ترجمه احمد میدری و اصلان قودجانی، ۱۳۸۷، تهران، جهاد دانشگاهی.

_____ (۲۰۰۶). *فضای کسب‌وکار در سال ۲۰۰۶*، ترجمه جعفر خیرخواهان، ۱۳۸۷، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

بهمنی، محمود (۱۳۸۷). *همایش بین‌المللی نظام جامع سنجش اعتبار* (مجموعه مقالات)، سخنرانی ایراد شده در نخستین همایش بین‌المللی نظام جامع سنجش اعتبار، تهران، انتشارات آیدن.

جمشیدی، سعید (۱۳۸۵). *سنجش اعتبار در ایران*، پژوهشکده مطالعات پولی و بانکی.

حسینی، سیدشمس‌الدین (۱۳۸۷). *همایش بین‌المللی نظام جامع سنجش اعتبار* (مجموعه مقالات)، سخنرانی ایراد شده در نخستین همایش بین‌المللی نظام جامع سنجش اعتبار، تهران، انتشارات آیدن.

رحمدل، منصور (۱۳۸۴). «حق انسان بر حریم خصوصی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دانشگاه تهران، ش ۷۰.

شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران (۱۳۸۷). *همایش نظام جامع سنجش اعتبار* (گزارشگری، امتیازدهی و رتبه‌بندی اعتباری در بانک و بیمه)»، تهران، انتشارات ترمه.

صباغ، علی‌اصغر (۱۳۸۷). «نظام سنجش اعتبار ضامن عدالت بانکی است»، گفت‌وگوی مدیر عامل شرکت اطلاع‌رسانی و اعتبارسنجی ایرانیان با *دنیای اقتصاد*.

قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی (۱۳۸۲).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۷).

قانون آیین دادرسی کیفری.

قانون بانکداری (۱۳۳۴).

قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (۱۳۶۲).

قانون مجازات اسلامی.

گریف، اونر (۱۳۸۵). «نهادها و تجارت بین‌الملل: آموزه‌های انقلاب تجاری»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال اول، ش ۳.

_____ (۱۳۸۶). «قابلیت اجرای قرارداد و نهادهای اقتصادی تجارت ابتدایی: ائتلاف تجار مغربی»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال دوم، ش ۴.

لایحه حمایت از حریم خصوصی (۱۳۸۳).

محسنی، فرید (۱۳۸۹). «حریم خصوصی اطلاعات (مطالعه کیفری در حقوق ایران، ایالات متحده آمریکا و فقه امامیه)»، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).

موسوی نیک، سیدهادی و صمد عزیزنژاد (۱۳۸۸). «بررسی وضعیت منابع مالی سیستم بانکی در اقتصاد ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۹۶۳.

نصیری‌اقدم، علی (۱۳۸۹). «روش‌های جلب مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی»، طرح تحقیقاتی به کارفرمایی کمیسیون اقتصاد کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام.

نمک‌دوست، حسن (۱۳۸۵). «اخلاق حرفه‌ای، حریم خصوصی و حق دسترسی به اطلاعات»، *مجله اطلاع‌رسانی و کتابداری*، ش ۶۶.

نورایی بیدخت، حسن (۱۳۷۸). «حریم خصوصی افراد در جریان بین‌المللی داده‌ها»، *مجله اطلاع‌رسانی و کتابداری*، ش ۳۸.

Akerlof, G.A. (1970). "The Market for 'Lemons:' Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics* 84.

Allen, A. (1988). *Uneasy Access: Privacy for Women in a Free Society*, Totowa, N. J.: Rowman and Littlefield.

Barca, Fabrizio and Marco Becht (eds.) (1999). *Ownership and Control in Europe*, Forthcoming, Oxford University Press.

Beales, H., R. Craswell, S. Salop (1981). "Information Remedies for Consumer Protection", AEA Papers and Proceedings, 71 (2).

Bennardo, Alberto and Marco Pagano (1999). "Worthwhile Communication with Non-Exclusive Lending", University of Salerno: Work in Progress.

Bizer, David S. and Peter M. DeMarzo (1992). "Sequential Banking", *Journal of Political Economy*, 100(1).

Bloustein, Edward (1964). "Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser", *New York University Law Review*, 39.

Bolton, Patrick and David Scharfstein (1990). "A Theory of Predation Based on Agency Problems in Financial Contracting", *American Economic Review*, 80.

Charlesworth, A. (2000). "Clash of Data Titans? U.S. and EU Data Privacy Regulation", *European Public Law*, 6 (2).

DeCew, J. (1997). *In Pursuit of Privacy: Law, Ethics, and the Rise of Technology*, Ithaca, Cornell University Press.

Detragiache, Enrica, Paolo G. Garella and Luigi Guiso (1997). "Multiple Versus Single Banking Relationships", CEPR Discussion Paper, 1649.

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council.

Fair and Accurate Credit Transactions, Act, (2003).

Fischer, R. L. and M. F. McEneney (1997). "Fair Credit Reforms: Relief and Responsibility for Banks", *Banker's Magazine*, 180 (2).

Fried, C. (1970). *An Anatomy of Values*, Cambridge, Harvard University Press.

Gavison, R. (1980). "Privacy and the Limits of Law", *Yale Law Journal*, 89.

_____ (1978). "Intimacy and Privacy", *Ethics* 89.

Hart, Oliver and John Moore (1994). "A Theory of Debt Based on the Inalienability of Human Capital", *Quarterly Journal of Economics*, 109.

Hayek, Fredrich (1945). "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* XXXV, No. 4. American Economic Association.

_____ (11 December 1974). "The Pretence of Knowledge"; Lecture to the Memory of Alfred Nobel.

Jappelli, Tullio and Marco Pagano (2000a). "Information Sharing in Credit Markets: The European Experience", University of Salerno: CSEF Working Paper, 35.

_____ (2000b). "Information Sharing in Credit Markets: A Survey, Center for Studies in Economics and Finance", Working Paper, 36.

Jappelli, Tullio and Marco Pagano (1999). "Information Sharing, Lending and

Defaults: Cross-Country Evidence", University of Salerno: CSEF Working Paper, 22.

Jentzsch, Nicola (2004). "Best World Practices in Credit Reporting and Data Protection: Lessons for China"; Free University of Berlin Dept. of Economics and JFKI.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny (1997). "Legal Determinants of External Finance", *Journal of Finance*, 52 (3).

_____ (1998). "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, 106 (6).

Maurer, V. G. and E.T. Robert (1997). "Getting Credit Where Credit is Due: Proposed Changes in the Fair Credit Reporting Act", *American Business Law Journal*, 34 (4).

Office of the Press Secretary (2000). *The Clinton-Gore Plan to Enhance Consumers' Financial Privacy: Protecting Core Values in the Information Age*, Press Release, Washington, DC.

Ongena, Steven and David C. Smith (1998). "Bank Relationships: A Review", December, Forthcoming in the *Performance of Financial Institutions*, P. Harker and S. A. Zenios (editors), Cambridge University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1985). Declaration of Trans-border Data Flows, www.oecd.org.

Padilla, A. Jorge and Marco Pagano (1997). "Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives", *The Review of Financial Studies*, 10 (1), Winter.

_____ (1999). "Sharing Default Information as a Borrower Discipline Device", University of Salerno: CSEF Working Paper, 21.

European Commission (1998). Data Protection-Background Information, www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy

Pagano, Marco and Tullio Jappelli (1993). "Information Sharing in Credit Markets", *The Journal of Finance*, 43(5).

Penati, Alessandro and Luigi Zingales (1998). "Efficiency and Distribution in Financial Restructuring: The Case of the Ferruzzi Group." University of Chicago: Unpublished Manuscript, http://gsblgz.uchicago.edu, October.

Petersen, Mitchell A. and Raghuram G. Rajan (1994). "The Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data", *Journal of Finance*, 49.

Rachels, J. (1975). "Why Privacy is Important", *Philosophy and Public Affairs*, 4.

Reidenberg, J. R. and P. M. Schwartz (1996). *Data Privacy Law: A Study of United States Data Protection*, Michie, Charlottesville.

Samuelson, P. (2000). "Privacy as Intellectual Property?" *Stanford Law Review*, 52 (5).

Schoeman, F. (ed.) (1984). *Philosophical Dimensions of Privacy: An Anthology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stanford Encyclopedia of Philosophy, Privacy, at: http://plato.stanford.edu/entries/privacy.

Stigler, G. J. (1961). "The Economics of Information", *The Journal of Political Economy* LXIX (3).

Stiglitz, J. E. (2000). "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics", *Journal of Quarterly Economics*, 115 (4).

Stiglitz, J. E. and A. Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, 72 (3).

Swire, P. (1999). *Financial Privacy and the Theory of High-tech Government Surveillance,* in: R. E. Liatan and A. M. Santomero (eds.) Brookings-Wharton Papers on Financial Services.

Swire, P. and R. E. Litan (1998). *None of your Business: World Data Flows Electronic Commerce and the European Privacy Directive*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

The Consumer Credit Reporting Reform Act (1996).

The Consumer Reporting Employment. Clarification (1998).

The European Convention on Human Rights (1950).

The Financial Services Modernization (1999).

The Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, UN General Assembly, (14 December 1990).

The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966).

The US Equal Credit Opportunity Act (1975).

Trivelli, Carolina, Javier Alvarado and Francisco Galarza (1999). "Credit Contracts, Borrower Selection and Loan Repayment in the New Peruvian Institutional Context", Instituto de Estudios Peruanos, Paper Prepared for the IADB-OECD Research Project on "Institutional Arrangements to Ensure Willingness to Pay in Financial Markets: A Comparative Analysis of Latin America and Europe".

U.S. Federal Reserve Board and et al. (10 May 2000). Agencies Approve Final Regulations for Privacy of Consumer Financial Information, Joint Press Release.

U.S. Federal Trade Commission (1997). "Credit Reports: What Information Providers Need to Know", U.S. Federal Trade Commission, Washington, DC.

U.S. Federal Trade Commission (1999). The Fair Credit Reporting Act. www.ftc.gov/os/statutes/fcra.pdf.

U.S. Federal Trade Commission (2000). Privacy of Consumer Financial Information Final Rule, Federal Register, 65 (101).

U.S. Federal Trade Commission (4 October 2001). Protecting Consumers' Privacy: 2002 and Beyond, Remarks of FTC Chairman T.J. Muris at the Privacy 2001 Conference Cleveland Ohio.

U.S. House of Representatives (1989). Fair Credit Reporting Act Hearings Before the Subcommittee on Consumer Affairs and Coinage of the Committee on Banking Finance and Urban Affairs, 101. Congress, 1. Session.

_____ (2003). Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003-Report Together with Additional and Supplemental Views, Conference Report.

Vickery, William (1961). "Counterspeculation, Auctions, Competitive Sealed Tenders", *Journal of Finance*, 16 (1).

Westin, A. (1967). *Privacy and Freedom*, New York, Atheneum.

www.Doingbusiness.org.

www.european-council.europa.eu/home-page.aspx