

اشاره

ارتقاء سطح دانش و اطلاعات فنی دست اندرکاران بخش تعاون از اهداف مهم این ماهنامه، با توجه به ابعاد گسترده فرهنگی و آموزشی آن می‌باشد. بخش پرسش و پاسخ حقوقی با در نظر داشتن هدف فوق تاکنون سعی داشته نیازمندیهای مخاطبین محترم را در این زمینه مرتفع سازد، اما محدودیتها و کاستیهایی که در این روش برای طرح مفصل مسائل حقوقی وجود داشت اعمال تغییراتی را ایجاد می‌کرد زیرا از یک سو طرح تمام جزئیات مسائل و تفصیل آنها در روش پرسش و پاسخ امکان‌پذیر نبود و از سوی دیگر همه موضوعات مهم و قابل طرح ممکن است مورد سؤال واقع نشود. با عنایت به این امر، عنوان این بخش، با یک نگرش جامع‌تر به بخش «حقوقی»

تغییر یافته و در قالب آن علاوه بر استمرار روش گذشته (پرسش و پاسخ حقوقی) به عنوان یکی از ربر مجموعه‌های آن، موضوعات حائز اهمیت و روز آمد نیز مورد بررسی تفصیلی قرار خواهد گرفت. به علاوه جنبه اطلاع رسانی ماهنامه، ضرورت بیان اخبار و اطلاعات حقوقی مرتبط با بخش تعاون را پیش روی قرار می‌دهد. امید است که این تغییر و تحول پاسخ شایسته‌ای به حسن اعتماد و توجه مخاطبین گرامی باشد. انشاء...

کفتر ماه

بحثی پیرامون میزان حق رای شرکتهای تعاونی در مجامع عمومی اتحادیه‌ها

یکی از موضوعات مهمی که طی سالهای اخیر در زمینه مقررات مربوط به اتحادیه‌های تعاونی مورد بحث دست اندرکاران بخش تعاونی به ویژه



حقوقی

دکتر احمد رضا فخاری

کارشناسان حقوقی واقع شده و اختلاف نظرهایی را در پی داشته است، میزان حق رای شرکتهای تعاونی در مجامع عمومی اتحادیه‌ها می‌باشد. منشاء این بحثها و اختلاف نظرها، تبصره‌ای است که در جریان اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۷، به ماده ۴۶ این قانون الحاق گردید. پیش از الحاق این تبصره، مدلول صریح ماده ۴۶، تساوی تعداد آراء شرکتهای تعاونی در مجامع عمومی اتحادیه‌ها بود بدون آنکه تفاوت یا ملاحظه‌ای در تعیین تعداد رای

مطرح باشد. در این ماده آمده است: «مجمع عمومی اتحادیه‌های تعاونی از نمایندگان تعاونی‌های عضو تشکیل می‌شود و هر تعاونی دارای یک رای می‌باشد...»

پس از تصویب اصلاحیه قانون بخش تعاونی در سال ۱۳۷۷ و الحاق تبصره‌ای به ماده مذکور «دائر بر اینکه در مواردی که تعداد اعضاء تعاونی عضو اتحادیه و حجم معاملات آنها با اتحادیه نزدیک به هم نباشد، تعداد نمایندگان هر تعاونی به نسبت تعداد اعضاء آنها و یا ترکیبی از اعضاء و حجم معاملاتی که با اتحادیه داشته‌اند، مطابق دستور العملی که توسط وزارت تعاون ابلاغ می‌گردد، خواهد بود»، این سؤال مطرح شد که آیا مقنن با اضافه نمودن این تبصره در صدد تغییر حکم قبلی موضوع ماده ۴۶ بوده است؟ به تعبیر دیگر آیا با تفاوت تعداد

نمایندگان بر اساس شاخصه‌هایی چون تعداد اعضاء تعاونی و حجم معاملات آن با اتحادیه، تعداد رای نیز متفاوت خواهد بود؟ در این خصوص دو نظر ابراز گردید، یکی اینکه چون ماده ۴۶ صراحت بر آن دارد که هر تعاونی دارای یک رای است، پس علیرغم الحاق تبصره یاد شده به آن، متن ماده تغییری ننموده بنابراین تفاوت تعداد نمایندگان به منزله تفاوت میزان آراء نیست. نظر دیگر آن که مقنن با الحاق تبصره مذکور به دنبال عدول از حکم قبلی بوده و شاخصه‌هایی چون تعداد اعضاء

تعاونی و حجم معاملات آن با اتحادیه را مؤثر در مقام دانسته است.

این اختلاف نظر صرفاً در قالب یک تئوری مطرح نبود بلکه حوزه اجراء را نیز تحت تأثیر خود قرار داد. در پذیرش دیدگاه اول، معاونت نظارت و بهره‌برداری وقت وزارت تعاون در تاریخ ۷/۷/۷۸ طی بخشنامه شماره ۵/۵۴۰۷ خطاب به ادارات کل تعاون استانها اعلام می‌دارد: «مجمع عمومی اتحادیه‌های تعاونی با حضور نمایندگان تعاونی‌های عضو که با رعایت مفاد بند ۷ ماده ۲۷ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران انتخاب و کتباً به اتحادیه معرفی شده باشند، تشکیل می‌شود. در این رابطه شایان ذکر است: (الف) هر تعاونی در مجمع عمومی دارای یک رأی می‌باشد. (ب) در صورتی که نماینده تعاونی بیش از یک نفر باشد، مجموعه هیأت نمایندگی آن تعاونی در اعمال رأی و حضور در جلسه حکم واحد را خواهند داشت.

در مقابل این دیدگاه مشاهده شد که بعضاً اتحادیه‌هایی موضع مخالف اتخاذ نموده‌اند. برای مثال، در تبصره ۱ ماده ۱۹ اساسنامه یکی از اتحادیه‌ها (که به تأیید واحد تخصصی مربوطه در وزارت تعاون نیز رسیده آمده است: «مجمع عمومی اتحادیه با حضور نمایندگان اتحادیه استانی یا تعاونی‌های عضو تشکیل می‌شود و هر تعاونی یا اتحادیه تعاونی با توجه به تعداد اعضاء حق رأی خواهد داشت». در مورد نصاب اعمال رأی نیز اساسنامه مذکور می‌گوید: «به ازاء تا ۵۰۰ عضو یک رأی - از ۵۰۱ تا ۱۰۰۰ عضو دو رأی - از ۱۰۰۱ تا ۳۰۰۰ عضو سه رأی - از ۳۰۰۱ تا ۵۰۰۰ عضو چهار رأی - از ۵۰۰۱ تا ۸۰۰۰ عضو پنج رأی - از ۸۰۰۱ تا ۱۰۰۰۰ عضو شش رأی و از ۱۰۰۰۱ عضو بیشتر هفت رأی خواهد بود».

بدون تردید متابعت سایر اتحادیه‌ها از دیدگاه اول را نیز نمی‌توان لزوماً به منزله

عدم گرایش آنها به موضع مخالف دانست زیرا پذیرش هر یک از دیدگاههای فوق آثار متفاوتی در حقوق و منافع اعضاء داشته، همچنین میزان رویکرد تعاونی‌ها به عضویت و مشارکت در اتحادیه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نکته دیگر در خصوص تبصره الحاقی، چگونگی تعیین نصاب تعداد نمایندگان هر تعاونی بر اساس ملاکهایی مانند تعداد اعضاء و حجم معاملات آنها با اتحادیه می‌باشد. حسب دستور مقنن، این نصابها بایستی مطابق دستور العملی باشد که توسط وزارت تعاون ابلاغ می‌گردد، لیکن برغم گذشت سه سال و نیم از تصویب اصلاحیه قانون بخش تعاونی تا به حال اقدامی در این مورد صورت نگرفته است! البته این نکته را نیز نمی‌توان از نظر دور داشت که تدوین دستور العمل مزبور زمانی ضرورت خواهد یافت که برای آن بتوان محلی از اعراب قائل بود والا با وجود دیدگاهی که تبلور آن را به عنوان یک سیاست کلان در بخشنامه شماره ۵/۵۴۰۷ مورخ ۷/۷/۷۸ معاونت نظارت و بهره‌برداری وقت شاهد بودیم، بدو پاسخ به این سؤال ضرورت می‌یابد که اساساً هدف قانونگذار از الحاق تبصره یاد شده به ماده ۴۶ چه بوده و چه فایده و حکمتی بر متن تغییر بودن تعداد نمایندگان مترتب است.

این سؤالات و اتهامات و برخی مسائل فرعی دیگر در همین زمینه نگارنده را بر آن داشت تا با تحلیل هر یک از نظرات و دیدگاههای ارائه شده، جنبه‌های حقوقی و قانونی موضوع را هر چند به طور اجمال مورد بحث و بررسی قرار دهد. در این خصوص لازم است ابتدا نگاهی گذرا به سابقه قانونی موضوع در قوانین و مقررات گذشته داشته باشیم.

پیش از تصویب قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۰، سه مقطع قانونگذاری عمده و

خاص در مورد شرکتهای تعاونی وجود داشته است که هر یک به نوعی مقرراتی در زمینه اتحادیه‌های تعاونی نیز در بر دارند. این قوانین عبارتند از: لایحه شرکتهای تعاونی مصوب خرداد ماه سال ۱۳۲۲، قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۳۴ و قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰.

۱) در لایحه شرکتهای تعاونی سال ۱۳۳۲، دیدگاه مقنن در مورد اعمال حق رأی شرکتهای تعاونی در مجامع عمومی اتحادیه‌ها، ضرورت تفاوت آراء بوده است و برای این امر که ملاک تعیین گردیده بود، یکی تعداد شرکاء تعاونی و دیگری میزان سرمایه هر شرکت. قسمت اخیر بند ۴ ماده ۴ این لایحه مقرر می‌داشت: «در مورد حق رأی در اتحادیه‌های تعاونی باید حتی المقدور اهمیت تعداد شرکاء و میزان سرمایه هر شرکت عضو اتحادیه را رعایت نمایند». در این قانون مرجع تعیین نصابها مشخص نگردیده ولیکن از ظاهر کلام قانونگذار چنین بر می‌آید که هر اتحادیه مجاز بوده است تا نسبت میان ملاکهای مذکور و تعداد رأی را خود تعیین نماید.

۲) قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۳۴ نیز همانند قانون قبل، تفاوت میزان آراء را ضروری دانسته ولی با این تفاوت که در تعیین تعداد رأی، صرفاً تعداد اعضاء هر شرکت ملاک عمل بوده است. در قسمت اخیر بند ۳ ماده ۳ این قانون آمده بود: «در اتحادیه‌های شرکتهای تعاونی نماینده هر شرکت عضو به نسبت اعضاء آن شرکت حق رأی خواهد داشت».

۳) در قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، مقنن اتحادیه‌ها را به سه نوع مختلف تقسیم نموده و از نظر اعمال حق رأی نیز میان آنها قائل به تفصیل شد. بر اساس ماده ۶۱ این قانون انواع اتحادیه‌ها عبارت بودند از: (۱) اتحادیه تعاونی برای

پیشرفت اداره امور و حفظ و حمایت تعاونی‌های عضو و ایجاد هماهنگی و توسعه تعلیمات و حسابرسی آنها (۲) اتحادیه تعاونی برای انجام امور اقتصادی و توسعه معاملات و عملیات بازرگانی شرکتهای تعاونی و یا اتحادیه‌های عضو (۳) اتحادیه تعاونی اعتباری برای انجام خدمات اعتباری مورد نیاز واحدهای عضو.

ماده ۶۴ این قانون در مورد کمیته اعمال حق رأی نیز چنین مقرر می‌داشت: «اعمال حق رأی شرکتهای عضو در مجامع اتحادیه‌های مصرح در این قانون به شرح زیر است:

۱- در اتحادیه تعاونی نظارت و هماهنگی، هر شرکت یا اتحادیه عضو یک رأی. ۲- در اتحادیه تعاونی که به منظور تأمین هدفهای اقتصادی و یا اعتباری تشکیل می‌شود، هر شرکت به تعداد اعضاء و یا ترکیبی از تعداد اعضاء و حجم معاملات خود با اتحادیه».

چنانکه ملاحظه می‌شود در تمامی قوانین مذکور، دیدگاه مقنن همواره این بوده است که در کمیته اعمال حق رأی اعضاء اتحادیه‌ها بایستی تفاوت فائل شد و ملاکهای مهمی چون تعداد اعضاء هر تعاونی یا حجم معاملات آن با اتحادیه را نباید نادیده انگاشت. دلیل این امر نیز آن است که استحکام و ثمربخشی نظام تعاون وابسته به تشکیل واحدهای بزرگتری چون اتحادیه‌ها است و برای جذب شرکتهای تعاونی به این واحدها بایستی زمینه‌های مناسبی فراهم باشد بویژه زمانی که موضوع فعالیت اتحادیه، امور اقتصادی و اعتباری است. این نوع اتحادیه‌ها باید توانایی مقاومت و ایستادگی در برابر مؤسسات عظیم اقتصادی دیگر را دارا باشند و این امر صرفاً در پرتو همدلی و مشارکت واقعی تعاونی‌ها تحقق می‌یابد. چنانچه در این رهگذر تساوی را جایگزین عدالت نمایم

نمی‌توان انتظار داشت که شرکتهای تعاونی به نحو شایسته، تشویق و ترغیب به افزایش حجم معاملات خود با اتحادیه گردیده و یا امر تعاون را از طریق جذب اعضاء بیشتر گسترش دهند.

با وجود سوابق قانونی مذکور و دلایلی که به لحاظ کارشناسی، ضرورت تفاوت آراء را توجیه می‌کرد، قانونگذار سال ۱۳۷۰ با وضع ماده ۴۶ قانون بخش

تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، به یکباره نگرش سابق را کنار گذاشته و نظام تساوی آراء را برقرار نمود. در توجیه این اقدام ممکن است حدود فعالیت اتحادیه‌های مورد نظر و یا اصل «تساوی آراء در شرکتهای تعاونی» دلیل آورده شود. به نظر نگارنده، این دلایل نمی‌تواند از استحکام کافی برخوردار باشد. چرا که اولاً با ملاحظه اهداف و مقاصد تشکیل اتحادیه‌های موضوع ماده ۴۶ در می‌یابیم که این اتحادیه‌ها از نوع مختلط بوده و با اتحادیه‌های نظارت و هماهنگی موضوع بند اول ماده ۶۱ قانون شرکتهای تعاونی سال ۱۳۵۰ قابل قیاس نیستند. ثانیاً ضرورت تفاوت حق رأی در اتحادیه‌های تعاونی اساساً یک استثناء پذیرفته شده بر «اصل تساوی آراء» است و چنانچه در قوانین سابق مذاقه شود قانونگذار ضمن تصریح بر اصل تساوی آراء، ضرورت تفاوت حق رأی در اتحادیه‌ها را نیز مقرر نموده بود. (در این مورد بندهای ب و ج از ماده ۴ لایحه شرکتهای تعاونی سال ۱۳۳۲، بندهای ب و ج از ماده ۳ قانون شرکتهای تعاونی سال ۱۳۳۴ و قسمت اخیر ماده ۷ قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ قابل ملاحظه است).

علاوه بر این در حقوق کشورهای دیگر نیز این استثناء مورد توجه قرار گرفته است. به عنوان مثال، مطابق ماده ۵۷۹ قانون تعاون کشور فرانسه: «طبق اساسنامه می‌توان به شرکتهای عضو، به تناسب تعداد اعضاء یا به نسبت

معاملاتشان با اتحادیه و یا به هر دو علت حق رأی اعطاء کرد» همچنین در قانون تعاون کشور سوئیس می‌خوانیم: «مجمع عمومی عالی‌ترین مرجع اتحادیه است. تعداد نمایندگان هر شرکت عضو در مجمع به موجب اساسنامه تعیین خواهد شد و هر یک از نمایندگان یک رأی خواهد داشت».

به هر تقدیر، تغییر نظام «تفاوت حق رأی» به «تساوی آراء» با توجه به اشکالات آن، انتقاداتی را به همراه آورد. این انتقادات در زمان مطرح شدن اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران شدت یافته و نظرات اصلاحی نیز از سوی اتحادیه‌های تعاونی و ادارات ذیربط مطرح گردید. با تصویب اصلاحیه قانون مذکور از سوی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۷، تبصره‌ای به ماده ۴۶ اضافه شد مشعر بر این که: «در مواردی که تعداد اعضاء تعاونی عضو اتحادیه و حجم معاملات آنها با اتحادیه نزدیک به هم نباشد، تعداد نمایندگان هر تعاونی به نسبت تعداد اعضاء آنها و یا ترکیبی از اعضاء و حجم معاملاتی که با اتحادیه داشته‌اند مطابق دستور العملی که توسط وزارت تعاون ابلاغ می‌گردد خواهد بود».

به نظر نگارنده، الحاق این تبصره در حقیقت همان اعلام اراده مقنن در اعاده به وضع سابق و احیاء مجدد «نظام تفاوت حق رأی» می‌باشد. در تأیید این برداشت علاوه بر سوابق قانونی و دلایل ذکر شده در بالا، نکاتی چند قابل توجه است: اولاً ماده ۴۶ در مقام بیان نحوه تشکیل مجامع عمومی است که در واقع محل اخذ تصمیم و اعمال رأی می‌باشد و تبصره‌ای که به این ماده افزوده شده نیز ناظر به مفاد همان ماده است. بنابراین هدف دیگری غیر از حق حضور نمایندگان در مجمع و اعمال رأی نمی‌توان برای آن قائل بود. ثانیاً به موجب تبصره مذکور تعداد نمایندگان هر

پرسش و پاسخ حقوقی

● پرسش: کارمند یکی از ادارات تابعه وزارت تعاون ضمن طرح این پرسش که آیا کارمندان ادارات تعاون می‌توانند عضو شرکتهای تعاونی تولیدی باشند یا خیر، خواستار توضیح در مورد ماده ۱۲ اساسنامه‌های نمونه و نیز ماده ۱۳ دستورالعمل تشکیل تعاونها در این خصوص گردیدند.

□ پاسخ: بطور کلی برای آن که عملی ممنوع شمرده شود بایستی این ممنوعیت مورد حکم قانونگذار قرار گیرد. با توجه به این که در مقررات قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط، ممنوعیتی در خصوص عضویت کارکنان ادارات تعاون در تعاونی‌های تولیدی وارد نگردیده لذا این افراد نیز میتوانند مانند سایر اقشار جامعه به عضویت شرکتهای مزبور درآیند مگر آن که از جهت مقررات اساسنامه یک شرکت به ویژه ماده ۱۲ آن، محدودیتی در زمینه عضویت کارکنان دولت وجود داشته باشد.

در خصوص ماده ۱۲ دستورالعمل تشکیل تعاونی‌ها کفایتی است، این ماده ناظر به مقررات اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ماده و احده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ می‌باشد که مطابق آن کارکنان دولت اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها و سایر مؤسسات دولتی نمی‌توانند به عضویت هیأت مدیره و مدیریت عامل شرکتهای خصوصی، جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات درآیند بنابراین چنانچه کارمند اداره تعاون و یا کارمند سایر ادارات دولتی، عضو یک شرکت تعاونی غیر کارکنان دولت باشد، تصدی سمت هیأت مدیره و یا مدیریت عامل آن شرکت برای وی ممنوع است خواهد بود.

جمله «هر نماینده دارای یک رأی می‌باشد» جایگزین کرده اگر چه چنین اصلاحی نیز ممکن بود سؤالی را در پی داشته باشد. معیناً عدم دقت و توجه کافی در این خصوص مشکلات فعلی را به ارمغان آورده و تبصره الحاقی را از عمل بازداشت تا جایی که حتی ضرورت تدوین دستورالعمل مربوطه نیز در هیاله‌ای از ابهام قرار گرفت.

سؤال مهم دیگری که در پایان بحث قابل طرح می‌باشد این است که آیا در نظر گرفتن تفاوت در اعمال حق رأی لزوماً از طریق تفاوت تعداد نمایندگان امکانپذیر می‌باشد؟ به عبارت دیگر آیا الحاق تبصره مذکور به ماده ۴۶ روش مناسبی برای رسیدن به مقصود مذکور است؟ به نظر می‌رسد این راهکار مناسبی در قضا محسوب باشد زیرا به گونه‌ای که در قوانین سابق نیز مسبوق به سابقه است، از طریق یک نماینده نیز می‌توان آراء متعدد را اعمال نمود. بنابراین در اصلاحیه سال ۱۳۷۷ کافی بود بجای الحاق تبصره، متن ماده ۴۶ به نحو مقتضی اصلاح شود.

تعاونی، تابعی از تعداد اعضاء شرکت و حجم معاملات آن با اتحادیه قرار داده شده تا ایجاد حق نماید و این حق همان اعمال رأی و نظر در تصمیم‌گیریها به میزان تعداد اعضاء شرکت و حجم معاملات آن با اتحادیه است. ثالثاً اجرای این تبصره به نحو احسن از آن درجه از اهمیت برخوردار بوده که اتخاذ روبه واحد نیز در آن ضروری دانسته شده لذا حسب دستور قانونگذار می‌بایست دستورالعملی برای چگونگی اجراء آن و تعیین نصابها توسط وزارت تعاون تدوین و ابلاغ گردد. رابعاً در انشاء تبصره از همان عباراتی استفاده شده که قانونگذار سال ۱۳۵۰، در بند ۲ ماده ۶۴ قانون شرکتهای تعاونی برای چگونگی تفاوت حق رأی تعاونی‌ها در اتحادیه‌های اقتصادی و اعتباری بهره‌گیری نموده بود. بنابراین سیاق عبارات تبصره نیز خود دلیلی بر صدق مدعاست.

سؤال مهمی که در اینجا پیش می‌آید آن است که به رغم دلالت قابل انکاء موجود چرا هنوز در برداشت از تبصره و ارتباط آن با ماده ۴۶، اختلاف نظر وجود داشته و اجرای حکم مقتن معطل مانده است؟

برای پاسخ به این سؤال لازم است تعمقی در انشاء عبارات ماده ۴۶ و چگونگی الحاق تبصره بدان داشته باشیم. این ماده تا قبل از افزودن تبصره مذکور مشکلی از جهت نحوه نگارش در بر نداشت و عبارات آن به طور کامل رساننده اراده مقتن (یعنی برقراری نظام تساوی آراء) بود. در این ماده آمده است: «مجمع عمومی اتحادیه‌های تعاونی از نمایندگان تعاونی‌های عضو تشکیل می‌شود و هر تعاونی دارای یک رأی می‌باشد».

پس از الحاق تبصره (با هدف دگرگونی نظام قبل)، ضروری بود هماهنگی لازم میان متن ماده و تبصره الحاقی نیز به وجود آید، به عنوان مثال به جای جمله «هر تعاونی دارای یک رأی می‌باشد»،

