

הכנסת העשרים

יוזם: חבר הכנסת עפר שלח

286/20/פ

הצעת חוק האגודות העותמאניות (רישום ופיקוח), התשע"ה–2015

הגדרות

1. בחוק זה –

"אגודה" – אגודה עותמאנית כמשמעה בחוק העותמאני;

"החוק העותמאני" – החוק העותמאני על האגודות¹;

"חוק העמותות" – חוק העמותות, התש"ם–1980²;

"השר" – שר המשפטים.

רשם האגודות
העותמאניות

2.

(א) רשם העמותות, כמשמעו בחוק העמותות, ישמש גם כרשם האגודות העותמאניות (להלן – הרשם) וינהל מרשם אגודות עותמאניות (להלן – המרשם), בהתאם להוראות חוק זה ולהוראות החוק העותמאני, וכפי שיקבע השר בתקנות.

(ב) לרשם יהיו מלוא הסמכויות לדרישת מסמכים ולחקירת תפקודה של אגודה, לרבות להטלת הוצאות החקירה, אשר מוקנות מכוח הוראות הדין לרשם העמותות ביחס לעמותה.

עדכון המרשם

3.

(א) בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה, חייבת אגודה להגיש לרשם בקשה לעדכון פרטיה במרשם; בבקשה יצוינו שם האגודה, מטרותיה, מענה בישראל, שמות חברי ועד הנהלתה, מעניהם ומספרי זהותם, בצירוף תקנון האגודה ותצהיר חתום בידי כל חברי ועד האגודה על נכונותם לכהן בה כחברי ועד (להלן – בקשה לעדכון רישום).

¹ מיום 29 לחודש רג'ב 1327 (1909).

² ס"ח התש"ם, עמ' 210.

(ב) הגישה אגודה בתוך התקופה הקבועה בסעיף קטן (א) בקשה להירשם כעמותה, בהתאם להוראות החלות לעניין זה בחוק העמותות (להלן – בקשה לרישום כעמותה), ובקשתה אושרה על ידי הרשם, תהיה פטורה מהוראות סעיף זה; דחה הרשם את בקשתה לרישום כעמותה, תגיש האגודה בקשה לעדכון רישום בתוך שלושה חודשים מיום שנדחתה בקשתה לרישום כעמותה.

(ג) הוגשה בקשה לעדכון רישום בהתאם להוראות סעיף זה, ירשום הרשם את האגודה במרשם, יפרסם על כך הודעה ברשומות וינפיק לאגודה תעודת רישום; התעודה תהיה ראייה חלוטה שהאגודה רשומה כדן.

(ד) לא הגישה אגודה בקשה לעדכון רישום בהתאם להוראות ולכללים שיחולו לעניין זה ובתוך התקופה הקבועה בסעיף קטן (א) או (ב), לפי העניין, ימחק הרשם את האגודה; הרשם רשאי לאפשר לאגודה אורכה של שישה חודשים נוספים להגשת הבקשה לעדכון רישום או לשם תיקונה, בטרם ימחק את האגודה.

שימוש בשם האגודה 4. שם האגודה יצוין בכל מסמך, שילוט או פרסום היוצא מטעמה, בצורה המלאה המופיעה בתעודת הרישום; השם יצוין באותיות אחידות וללא קיצורים והשמטות ויכלול בסופו את הציון "אגודה עותמאנית" או "א"ע".

תקנון האגודה 5. לכל אגודה יהיה תקנון; דין התקנון כדן חוזה בין האגודה לבין חבריה, ובינם לבין עצמם.

ניהול חשבונות והגשת מסמכים לרשם 6. (א) אגודה חייבת לנהל פנקסי חשבונות בהתאם להוראות סעיף 35 לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

(ב) אגודה חייבת למנות רואה חשבון בהתאם להוראות סעיף 31א לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

(ג) אגודה חייבת להכין ולהגיש לרשם דוח כספי ודוח מילולי, בהתאם להוראות סעיפים 36 ו-37א לחוק העמותות, בשינויים המחויבים. דוח כספי של אגודה החייבת במינוי רואה חשבון יוגש לרשם כשהוא מבוקר בידי רואה החשבון, בהתאם להוראות סעיף 37 לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

(ד) אגודה חייבת בהגשת מסמכים לרשם בהתאם להוראות סעיף 38 לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

פירוק ומחיקה של אגודה 7. (א) פירוק של אגודה יהיה פירוק מרצון או פירוק לפי צו בית משפט, בהתאם להוראות פרק ז', סימן א', לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

(ב) מחיקת אגודה על ידי הרשם, לרבות מכוח סעיף 3(ד) לחוק זה ומכוח הוראות חוק העמותות, תבוצע באמצעות פירוק האגודה לפי צו בית משפט, בהתאם להוראות פרק ז', סימן ב', לחוק העמותות, בשינויים המחויבים.

(ג) על אף האמור בכל דין אחר, לרבות בסעיף 14 לחוק העותמאני, בפירוק אגודה ולאחר שנפרעו חובותיה במלואם ונשארו נכסים, ינהגו בהם לפי הוראות התקנון, ובלבד שאם האגודה פורקה לפי צו בית המשפט, שוכנע בית המשפט שאין בהוראות האמורות כדי להביא לכך שנכסי האגודה יחולקו לאחר פירוקה, במישרין או בעקיפין, לחברי האגודה או למייסדיה, או שיועברו נכסים, לאחר הפירוק, במישרין או בעקיפין, למטרות שאינן קרובות למטרות האגודה ערב מועד הפירוק; פורקה האגודה מרצון – אם שוכנע כאמור הרשם; באין הוראות כאלה או באין אפשרות מעשית לנהוג לפיהן, יוקדשו אותם נכסים לפי הוראות בית המשפט למטרה שקבע בית המשפט כקרובה למטרות האגודה.

(ד) הוראות סעיף קטן (ג) לא יחולו לגבי נכס, שנקבע במועד העברתו לאגודה, בהסכם או בתקנון האגודה, כי הוא יועבר לאחר הפירוק לאדם שהעבירו לאגודה (בסעיף קטן זה – המעביר) או לאדם אחר שקבע המעביר.

עבירות מרמה 8. חבר באגודה, עובד בה או אדם שנמנה עם גוף מבקר (בסעיף זה – בעל זיקה), העושה אחד מאלה, דינו – העונש הקבוע בדין ביחס למעשה זהה על ידי בעל זיקה בעמותה, כאמור בסעיף 64(א) לחוק העמותות:

(1) משיב תשובה כוזבת על שאלה שנשאל על ידי הרשם או מי מטעמו או מוסר מידע כוזב כשנדרש על פי חוק זה לעשות כן;

(2) במטרה לרמות ממשיד לפעול בשם האגודה כשהיא נמצאת בפירוק, בניגוד להוראות הדין החלות לעניין פירוק של אגודה.

עבירות של אחריות 9. קפידה (א) אגודה שהפרה אחת מחובות אלה, דינה ודין כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה – הקנס הקבוע לעניין זה בנוגע לעמותה, כאמור בסעיף 64(א) לחוק העמותות:

(1) ניהול פנקסים וחשבונות בהתאם להוראות חוק זה והוראות החוק העותמאני;

(2) מתן אפשרות לחבר הוועד לעיין בפנקסים ובמסמכי האגודה;

(3) הגשת המסמכים האמורים בסעיף 6(ג) ו-1(ד) לרשם;

(4) הימנעות מפעולה בשם האגודה כשהיא נמצאת בפירוק, בניגוד להוראות הדין החלות לעניין פירוק של אגודה.

(ב) עבירה לפי סעיף זה אינה טעונה הוכחת מחשבה פלילית או רשלנות.

ביצוע ותקנות 10. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

- (1) בסעיף 6, במקום "לממונה על המחוז" יבוא "לרשם האגודות";
- (2) בסעיף 17, במקום "אישור שר הפנים" יבוא "אישור שר המשפטים", ובמקום "מצד שר הפנים" יבוא "מצד שר המשפטים";
- (3) בסעיף 19, במקום "שרי הפנים והמשפטים מצוים" יבוא "שר המשפטים מצווה".

ד ב ר י ה ס ב ר

בשנת 1909 חוקק בארץ ישראל החוק העותמאני על אגודות (להלן – החוק העותמאני), אשר הסדיר את אופן הקמתם ופעילותם של מוסדות ללא כוונת רווח. חוק זה המשיך להיות בתוקף עם הקמת המדינה, מכוח דבר המלך במועצה על ארץ ישראל ומכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט.

עד לחקיקת חוק העמותות, התש"ם–1980 שימש החוק העותמאני כמקור הסטטוטורי העיקרי להקמתם ולהסדרת פעילותם של מוסדות שפעלו ללא כוונת רווח. למעט דיווח ראשוני על עצם הקמת האגודה ועדכון פרטיה, לא נקבעו בחוק העותמאני כל חובות דיווח או מנגנוני פיקוח ובקרה כלשהם על פעילויות האגודות.

חוק העמותות ביטל אמנם את האפשרות להקמתן של אגודות חדשות, אולם לא ביטל כליל את מוסד האגודות העותמאניות, ואפשר לאגודות שהיו קיימות ערב חוק העמותות להמשיך להתקיים בלי שיחולו לגביהן החובות והפיקוח שהוטלו על עמותות. מצב משפטי זה נשמר עד היום.

משמעות הדברים היא כי בעוד שעל כל תאגיד אחר במדינת ישראל חלות חובות דיווח ורישום קפדניות עם מנגנוני פיקוח ורגולציה ממשלתיים – ובכלל זה אפילו חברות פרטיות שמטרתן השאת רווחים לבעליהן, קל וחומר, חברות לתועלת הציבור ועמותות הפועלות במישור הציבורי – הרי שאגודות עותמאניות ממשיכות להתקיים בלי שחלה עליהן הלכה למעשה כל חובת דיווח ושקיפות, או כל מנגנון מוסדר לפיקוח ובקרה. זאת חרף העובדה שמדובר בתאגידים הפועלים למטרות ציבוריות תוך שימוש בתרומות וכספי ציבור.

כך, באופן האמור פועלות כיום במדינת ישראל אלפי אגודות עותמאניות "מתחת לרדאר", ביניהן אגודות עם תקציבים שנתיים של מאות מיליוני שקלים, דוגמת ההסתדרות החדשה, הסתדרות המורים, התאחדות המלונות ועוד, תוך שחלקן נהנות מהקצבות ומתמיכות ממשלתיות בהיקפים משמעותיים.

מה שהיה נכון (אולי) בתקופת השלטון העותמאני, ודאי שאינו יכול להתקבל כיום בעידן של שקיפות ופיקוח ציבוריים, ולא ניתן להצדיק בשום אופן את המשך קיומו של המצב המתואר. מוסד האגודות העותמאניות היה צריך כבר מזמן לחלוף מן העולם ויש לקוות כי הדבר יטופל במסגרת תיקון מלא ומקיף

³ מיום 29 לחודש רג'ב 1327 (1909).

של חוק העמותות.

ואולם כל עוד מוסד האגודות העותמאניות ממשיך להתקיים, יש להטיל עליו לאלתר חובות דיווח והתנהלות בסיסיות, באמצעות החלת חלק מהכללים החלים לעניין זה על עמותות (שהן למעשה מוסד זהה במהותו למוסד האגודות). כך גם יש למסד באופן מיידי פיקוח ובקרה ממשלתיים על פעילותן של האגודות.

לפיכך, מוצע בהצעת חוק זו –

1. לקבוע כי רשם העמותות במשרד המשפטים ישמש גם כרשם האגודות העותמאניות ולהקנות לו את מלוא האחריות והסמכות לפיקוח על פעילות האגודות, לרבות הקמה וניהול של מרשם אגודות, אשר האגודות יחויבו לעדכן בו את פרטיהן ;
 2. להטיל על אגודות עותמאניות חובות דיווח והתנהלות בסיסיות, כפי שחלות על עמותות, ובכלל זה לציין בפרסומיהן את דבר היותן אגודות ; לקיים תקנון אגודה ; לנהל חשבונות בהתאם לכללים הנהוגים ולהגיש לרשם דוחות שנתיים ומסמכים נוספים ;
 3. להחיל על האגודות את הכללים החלים על עמותות לעניין פירוק ומחיקה, לרבות האיסור על חלוקת נכסי האגודה בעת פירוקה לחבריה ולמייסדיה ;
 4. להחיל על אגודה, חבריה ועובדיה את העבירות והעונשים הקבועים ביחס לעמותות, לרבות בנוגע למסירת מידע כוזב והפרת החובות המוטלות בחוק ;
 5. להעביר את האחריות המלאה לביצוע החוק לשר המשפטים.
- הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (2498/19/פ).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ט"ו באייר התשע"ה – 4.5.15