מספר פנימי: 2004428

הכנסת העשרים

**יוזמים: חברי הכנסת** **עליזה לביא**
 **זאב בנימין בגין**
 **יהודה גליק**
 **מיקי לוי**
 **עפר שלח**
 **יעקב פרי**
 **רועי פולקמן**
 **בצלאל סמוטריץ'**
 **מרב מיכאלי**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 פ/3250/20

הצעת חוק האגודות העותומניות (רישום ופיקוח), התשע"ו–2016

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| הגדרות | 1. | בחוק זה – |
|  |  | "אגודה" – אגודה עותומנית כמשמעה בחוק העותומני; |
|  |  | "החוק העותומני" – החוק העותומני על האגודות[[1]](#footnote-2); |
|  |  | "השר" – שר המשפטים; |
|  |  | "חוק העמותות" – חוק העמותות, התש"ם–1980[[2]](#footnote-3). |
| רשם האגודות העותומניות | 2. | (א) רשם העמותות, כמשמעו בחוק העמותות, ישמש גם כרשם האגודות העותומניות (להלן – הרשם) וינהל את מרשם אגודות עותומניות (להלן – המרשם), בהתאם להוראות חוק זה ולהוראות החוק העותומני, וכפי שיקבע השר בתקנות. |
|  |  | (ב) לרשם יהיו מלוא הסמכויות לדרישת מסמכים ולחקירת תפקודה של אגודה המוקנות מכוח הוראות הדין לרשם העמותות ביחס לעמותה, לרבות הטלת הוצאות חקירה. |
| עדכון המרשם | 3. | (א) בתוך 6 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). |
|  |  | (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 3 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 ראיה חלוטה שהאגודה רשומה כדין. |
|  |  | (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 ארכה של 6 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 עותומנית" או "(א"ע)". |
| תקנון האגודה | 5. | לכל אגודה יהיה תקנון; דין התקנון כדין 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 דו"ח כספי ודו"ח מילולי, בהתאם להוראות סעיפים 36 ו-37א לחוק העמותות, בשינויים המחויבים. דו"ח 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, בפירוק אגודה ולאחר שנפרעו חובותיה במלואם נשארו 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 | 8.  | חבר באגודה או 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:  |
|  |  | (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 ממשיך לפעול בשם האגודה כשהיא נמצאת בפירוק, בניגוד להוראות הדין החלות לעניין פירוק של אגודה. |
| עבירות קנס | 9. | (א) אגודה שהפרה אחת מחובות אלה, דינה ודין כל אדם שהיה אחראי להפרת החובה – הקנס הקבוע לעניין זה בנוגע לעמותה: |
|  |  |  | (1) ניהול פנקסים וחשבונות בהתאם להוראות חוק זה והוראות החוק העותומני; |
|  |  |  | (2) מתן אפשרות לחבר הוועד לעיין בפנקסים ובמסמכי האגודה; |
|  |  |  | (3) הגשת המסמכים האמורים בסעיף 6(ג) ו-(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. |
| תיקון החוק העותומני על האגודות | 11. | בחוק העותומני על האגודות –  |
|  |  | (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 מצווים" יבוא "שר המשפטים מצווה". |

דברי הסבר

בשנת 1909 חוקק בארץ ישראל החוק העותומני על אגודות (להלן – החוק העותומני), 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 בשנת 1980 שימש החוק העותומני כמקור הסטטוטורי העיקרי להקמתם ולהסדרת פעילותם של מוסדות שפעלו ללא כוונת רווח. למעט דיווח ראשוני על עצם הקמת האגודה ועדכון פרטיה, לא נקבעו בחוק העותומני 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 העותומניות, 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 עותומניות 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 עותומניות "מתחת לרדאר", ביניהן אגודות עם תקציבים שנתיים של מאות מיליוני שקלים, דוגמת ההסתדרות החדשה, הסתדרות המורים, התאחדות המלונות ועוד, תוך שחלקן נהנות מהקצבות ותמיכות ממשלתיות בהיקפים משמעותיים.

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

אולם כל עוד מוסד האגודות העותומניות 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 מידי פיקוח ובקרה ממשלתיים על פעילותן של האגודות.

לפיכך, מוצע בהצעת חוק זו –

1. לקבוע כי רשם העמותות במשרד המשפטים ישמש גם כרשם האגודות העותומניות 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 עותומניות 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 דו"חות 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 כלפי 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 דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (פ/2498/19).

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"ו בתמוז התשע"ו – 1.8.16

1. ס"ח התשכ"ב, עמ' 127. [↑](#footnote-ref-2)
2. ס"ח התש"ם, עמ' 210. [↑](#footnote-ref-3)