

ריכוז הסמכויות לפי החוק העותומני על האגודות במשרד המשפטים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות המוקנות לשר הפנים לפי החוק העותומני על האגודות אל שרת המשפטים. ההחלטה תובא לאישור הכנסת.
- ב. בהתאם לסעיפים 33(א) ו-33(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, לאצול את סמכויות הממשלה לפי החוק העותומני על האגודות לשרת המשפטים ולהסמיך את שרת המשפטים לאצול את הסמכויות האמורות – כולן, מקצתן או בסייגים – לרשם העמותות.
- ג. להטיל על משרדי הממשלה, לרבות יחידות סמך ממשלתיות, להעביר לרשם העמותות לפי דרישה ובכפוף לכל דין, מידע אודות אגודות עותומניות, נכסיהן וחבריהן.

דברי הסבר

רקע כללי

אגודה עותומנית (להלן גם – אגודה) היא תאגיד ללא כוונת רווח שהתאגד לפי החוק העותומני על האגודות משנת 1909 (להלן גם – "החוק העותומני" או "החוק"). בחוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן – חוק העמותות) נקבע כי החוק העותומני ימשיך לחול על אגודות עותומניות קיימות, אולם לא ניתן לייסד אגודות עותומניות חדשות.

בשנת 2004 החליטה הממשלה (החלטה 1291 מיום 04.01.2004) להעביר את הסמכויות לפי חוק העמותות משר הפנים לשר המשפטים, וכן להעביר את שטחי הפעולה של יחידת רשם העמותות ממשרד הפנים למשרד המשפטים. בהחלטת הממשלה האמורה לא נדונה סוגיית העברת הסמכויות לפי החוק העותומני. על כן, בהתאם לדין הקיים, האחריות להפעלת סמכויות הפיקוח על האגודות העותומניות נתונה עדיין בידי משרד הפנים.

מוצע לרכז את כלל הסמכויות על האגודות העותומניות ברשות התאגידיים שבמשרד המשפטים שהוקמה מכח החלטת הממשלה מס' 4731 מיום 12.03.2006. בהתאם להצעה, רשות התאגידיים, המאגדת את פעילותם של רשמי התאגידיים השונים המפקחים על פי חוק על רוב סוגי התאגידיים הקיימים בישראל (ובהם כל התאגידיים ללא כוונת רווח הקיימים בישראל)¹, תפקח מעתה גם על האגודות העותומניות.

לסעיפים (1)-(2)

החוק העותומני הוא חוק מיושן אשר נחקק בשנת 1909. בהתאם לסעיף 19 לחוק, שרי הפנים והמשפטים ממונים על ביצועו. החוק לא קבע גורם מנהלי ייחודי להפעלת סמכויות הפיקוח המועטות שנקבעו בו, אלא התייחס לרשויות שונות. כך, לפי סעיף 6 לחוק, מייסדי אגודה חייבים לשלוח הודעה ובה פרטים בסיסיים על האגודה למשרד הפנים אם מרכז הנהלתה של האגודה נמצא בקושטא, או ל"פקיד ההנהלה היותר גבוה שבמקום" אם מרכז הנהלתה של האגודה אינו בקושטא; אגודה חייבת להודיע על תיקונים בתקנונה או בהרכב הוועד בה או במקום מושבה לממשלה, ולנהל פנקס בעניין תיקונים אלה אותו תידרש למסור, לפי דרישה ל"רשות המשפטית או ההנהלתית"; לפי סעיף 7 לחוק, אגודה חייבת לנהל פנקסים בהתייחס לחברי האגודה, להחלטות הוועד, ולהכנסות והוצאות של האגודה, ולהציג אותם לפי דרישה של "הרשות המשפטית או ההנהלתית"; לפי סעיף 9 לחוק, הודעות (או בקשות) המוגשות ל"פקידי הממשלה" תוגשנה ע"י מכתב הנושא בולים כחוק; וכיו"ב. לפי הנוהג, הופעלו הסמכויות האמורות על ידי הממונים על המחוזות במשרד הפנים.

מוצע לרכז את כלל הסמכויות לפי החוק העותומני במשרד המשפטים, באופן שרשות התאגידיים, המפקחת על רוב התאגידיים הקיימים בישראל (ובהם כל התאגידיים ללא כוונת רווח הקיימים בישראל – עמותות וחברות לתועלת הציבור), תפקח גם על האגודות

¹ רשם העמותות לפי חוק העמותות התש"ס-1980; רשם המפלגות לפי חוק המפלגות התשנ"ב-1992; רשם השותפויות לפי פקודת השותפויות [נוסח חדש] התשל"ה-1975; רשם המשכונות לפי חוק המשכון, תשכ"ז-1967; רשם החברות לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999; רשם ההקדשות לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (רשם ההקדשות אמון גם על החברות לתועלת הציבור, לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999).

העותומניות.

בהתאם, מוצע להעביר את כלל הסמכויות הנתונות לשר הפנים, לרבות סמכות הביצוע לפי סעיף 19 לחוק וסמכות משרד הפנים לפי סעיף 6 לשרת המשפטים. כך, כל סמכויות הביצוע של השרים לפי החוק יהיו בידיה של שרת המשפטים. ההחלטה בעניין זה תובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

עוד מוצע כי סמכויות הממשלה לפי החוק, יואצלו לשרת המשפטים, וכי שרת המשפטים תוסמך על-ידי הממשלה לאצול סמכויות אלה, כולן מקצתן או בסייגים, לרשם העמותות, שברשות התאגידים.

נוסף על כך, ועל מנת שכלל הסמכויות לפי החוק העותומני יופעלו על ידי רשם העמותות, שברשות התאגידים, שרת המשפטים, הממונה על ביצוע החוק, תסמך את רשם העמותות להפעיל את סמכויות הגורמים המינהליים שנקבעו בחוק, ובהם ה"רשות", "הרשות המשפטית או ההנהלתית" "פקידי הממשלה" ו-"פקיד ההנהלה היותר גדול" לפי החוק העותומני על האגודות.

כמהלך משלים להעברת הסמכויות והאחריות למשרד המשפטים, בכוונת שרת המשפטים לפעול גם לקביעת צו כללי לפירוקן של אגודות עותומניות מכוח סמכותה לפי סעיף 380 לפקודת החברות (נוסח חדש). זאת, כדי להקנות לרשם העמותות סמכויות משלימות לביצוע תפקידיו ביחס לאגודות העותומניות.

יצוין כי העברת הסמכויות והאחריות למשרד המשפטים וריכוז הפיקוח על האגודות בידי רשות התאגידים הם גם בהתאם להמלצות מבקר המדינה (ר' דוח מבקר המדינה 67ב, פורסם ביום 16.5.17).

לסעיף (3)

בידי משרד הפנים אין נתונים מעודכנים בדבר מספר האגודות העותומניות הקיימות היום. אמנם, מאז חקיקתו של חוק העמותות נרשמו אלפי אגודות עותומניות כעמותות ולא ניתן לייסד אגודות חדשות. יחד עם זאת, על פי ההערכה, עדיין קיימות בישראל אלפי אגודות עותומניות. חלק מהאגודות העותומניות הקיימות מנהלות פעילות בעלת חשיבות ציבורית בהיקפים כלכליים גדולים באופן בלתי שקוף לציבור. בין האגודות הפעילות הבולטות בישראל ניתן למנות הסתדרויות עובדים שונות וארגוני מעבידים שונים, קופות חולים, וכן אגודות נוספות הפועלות לקידום מטרות ציבוריות באופן דומה לעמותות. על רקע זה, מתעורר הצורך הציבורי בהגברת השקיפות והפיקוח על תאגידים מסוג זה, בדומה לפיקוח הקיים על תאגידים אחרים ללא כוונת רווח.

על כן מוצע להטיל על משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות, להעביר לרשם העמותות, בכפוף לכל דין, מידע ביחס לאגודות עותומניות, נכסיהן והחברים בהן. מידע זה עתיד להידרש לרשם העמותות לשם הפעלת סמכויותיו, בין היתר על מנת לייצר מרשם אגודות עותומניות מטויב ומעודכן, לוודא האם אגודה עותומנית היא פעילה אם לאו וכן וכדי לברר דרכים ליצירת קשר עם אגודות עותומניות.

יוער כי ככל שהמידע המבוקש הינו "מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981, הרי שיש צורך באישורה של הוועדה להעברת מידע שהוקמה לפי תקנה 3א

לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

להצעה אין היבטים כלכליים.

תקציב

יישום ההחלטה ימומן ממקורות משרד המשפטים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

יישום ההחלטה ייעשה ממקורות משרד המשפטים.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה היא בתיאום עם שר הפנים ובתמיכתו.

ההצעה היא בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 4731 מיום 12.03.2006

החלטת הממשלה מס' 1291 מיום 04.01.2004

החלטת הממשלה מס' 4418 (בק/128) מיום 15/10/98 והחלטת הממשלה 562(תמ/15), מיום 08/08/2001.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי : 05 ממשלה

סיווג משני : אין

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

ריכוז הסמכויות לפי החוק העותומני על האגודות במשרד המשפטים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ההצעה נועדה לרכז את כלל הסמכויות על האגודות העותומניות ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים שהוקמה מכח החלטת הממשלה מס' 4731 מיום 12.03.2006. בהתאם להצעה, רשות התאגידים, המאגדת את פעילותם של רשמי התאגידים השונים המפקחים על פי חוק על רוב סוגי התאגידים הקיימים בישראל² (ובהם כל התאגידים ללא כוונת רווח הקיימים בישראל), תפקח מעתה גם על האגודות העותומניות.

מוצע להעביר את כלל הסמכויות הנתונות לשר הפנים, לרבות סמכות הביצוע לפי סעיף 19 לחוק וסמכות משרד הפנים לפי סעיף 6 לחוק, לשרת המשפטים. כך, כל סמכויות הביצוע של השרים לפי החוק יהיו בידיה של שרת המשפטים. ההחלטה בעניין זה תובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

עוד מוצע כי סמכויות הממשלה לפי החוק, יואצלו לשרת המשפטים, וכי שרת המשפטים תוסמך על-ידי הממשלה לאצול סמכויות אלה, כולן מקצתן או בסייגים, לרשם העמותות, שברשות התאגידים.

על מנת שכלל הסמכויות לפי החוק העותומני יופעלו על ידי רשם העמותות, שברשות התאגידים, מוצע כי שרת המשפטים, הממונה על ביצוע החוק, תסמך את רשם העמותות להפעיל את סמכויות הגורמים המינהליים שנקבעו בחוק, ובהם ה"רשות", "הרשות המשפטית או ההנהלתית" "פקידי הממשלה" ו-"פקיד ההנהלה היותר גדול" לפי החוק העותומני על האגודות.

כמהלך משלים להעברת הסמכויות והאחריות למשרד המשפטים, בכוונת שרת המשפטים לפעול גם לקביעת צו כללי לפירוקן של אגודות עותומניות מכוח סמכותה לפי סעיף 380 לפקודת החברות (נוסח חדש). זאת, כדי להקנות לרשם העמותות סמכויות משלימות לביצוע תפקידיו ביחס לאגודות העותומניות.

יצוין כי העברת הסמכויות והאחריות למשרד המשפטים וריכוז הפיקוח על האגודות בידי רשות התאגידים הם גם בהתאם להמלצות מבקר המדינה (ר' דוח מבקר המדינה 67, פורסם ביום 16.5.17).

כמו כן, מוצע להטיל על משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות, להעביר לרשם העמותות, כפוף לכל דין, מידע ביחס לאגודות עותומניות, נכסיהן והחברים בהן. מידע זה עתיד להידרש לרשם העמותות לשם הפעלת סמכויותיו, בין היתר על מנת לייצר מרשם אגודות עותומניות מטיב ומעודכן, לוודא האם אגודה עותומנית היא פעילה אם לאו וכן וכדי לברר דרכים ליצירת קשר עם אגודות עותומניות.

² רשם העמותות וחל"צ לפי חוק העמותות התש"ם - 1980, רשם המפלגות לפי חוק המפלגות התשנ"ב - 1992, רשם השותפויות לפי פקודת השותפויות [נוסח חדש] התשל"ה - 1975, רשם המשכונות לפי חוק המשכון, תשכ"ז-1967, רשם ההקדשות לפי חוק הנאמנות, התשל"ט - 1979, רשם החברות לפי חוק החברות, התשנ"ט - 1999.

יוער כי ככל שהמידע המבוקש הינו "מידע" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981, הרי שיש צורך באישורה של הוועדה להעברת מידע שהוקמה לפי תקנה 3א לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה תואמה עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים ומקובלת על שר הפנים ובתמיכתו.

ההצעה תואמה מול הלשכות המשפטיות של משרדי רה"מ, האוצר והבריאות, ומקובלת עליהם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

לאה רקובר, עו"ד

היועצת המשפטית

למשרד המשפטים

תפקיד

שם

חתימה