

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט אזרחי תאגידים
תאריך: כ"א אב התשל"ב, 1 אוגוסט 1972 מספר הנחיה: 6.5101 (21.951)	חובת דיווח - אגודות עותמאניות

הערה [התשס"ב-2002]:

כידוע, נחקק בשנת התש"ס - 1980 חוק העמותות, אך החוק העותמאני על האגודות לא בוטל ותחולתו נותרה באשר לאגודות קיימות, כל עוד לא נרשמו כעמותות או נמחקו וכן בנסיבות מסוימות באשר לארגוני עובדים. נוכח זאת, מצאנו לנכון להותיר הנחה זו מתשל"ב (1972) בקובץ ההנחיות.

חובת דיווח - אגודות עותמאניות

1. התחומים בהם ניתן לקבל דיווח על פעילותן של אגודות עותמאניות

עלתה השאלה אם ובאילו תחומים יוכל שר הפנים לדרוש דיווח מן האגודות העותמאניות.

החוק העותמאני על האגודות (1909) מאפשר לממונה על המחוז לקבל דיווח בתחומים הבאים:

- (א) על הקמת האגודה, מהותה ותקנותיה, וכן על כל שינוי בתקנות או בעוד המנהל.
- (ב) על חברי האגודה.
- (ג) על החלטות הועד המנהל, חליפות המכתבים וההודעות.
- (ד) על הנהלת הכספים באגודה.

2. דיווח על הקמת האגודה, מהותה מתקנותיה

(א) סעיף 6 לחוק מחייב את מייסדיה של כל אגודה לשלוח ל"פקיד ההנהלה הגבוה ביותר שבמקום" (לפי הנוהג - הממונה על המחוז) הודעה חתומה בחתימותיהם ובחותמותיהם של המייסדים, שתכיל את שם האגודה ומטרתה, את מקום מרכז הנהלתה ואת שמות מנהליה, תארים ומקומות מגוריהם, בצירוף שני העתקים מתקנות האגודה.

סעיף 6 קובע עוד כי בעקבות מסירת ההודעה "תימסר להם כנגדה קבלה". לאחר מסירת הקבלה חובה על מייסדי האגודה להודיע בפומבי (כיום, פרסום בעתון) בדבר מהות האגודה. מן העובדה שהדבר נעשה לאחר מסירת הקבלה אנו למדים שאין כל ערך קונסטיטובי לפרסום זה. על הפרת הוראת הפרסום לא קיימת סנקציה של קנס כמפורט בסעיף 13. אך אין לדבר משמעות לגבי קיומה או אי קיומה של האגודה.

(ב) טיבו של אישור ההודעה על-ידי הממונה על המחוז

אישור הממונה על המחוז על קבלת ההודעה הוא פעולה בדיעבד ומאחר שההוראה סעיף 6 האומרת "ותימסר להם כנגדה קבלה" היא בלשון ציווי, הרי שלכאורה אין לממונה על המחוז כל שיקול דעת, וחייב הוא תמיד לתת את האישור. אולם בית-המשפט הגבוה לצדק אינו רואה זאת כך. הוא קבע כי הממונה רשאי לסרב לאשר קבלת ההודעה אם האגודה אינה ממלאת אחר הוראות החוק. בית-המשפט הגבוה לצדק קבע כך בבג"צ 127/54 חמיס נ' הממונה על מחוז תל-אביב, פ"ד ח (3) 1483 לגבי האגודה "קלוב לילי חמיס":

"לפנינו לא אגודה בעלת מטרה מסוימת, אלא עסק מסחרי גרידא, ולכן צדק המשיב (הממונה על המחוז) בסרבו לאשר את ההודעה על ייסוד אגודה שנשלחה לו על-פי סעיף 6 של החוק".

האישור הוא אישור על הקמת האגודה בלבד, אף כי מבחינה מעשית משמש האישור לאגודה הוכחה לכאורה על קיומה בעת שהיא מבקשת לפעול כאישיות משפטית.

(ג) קיומה של האגודה

האגודה קיימת לפי החוק על-פי רצונם המשותף של מייסדיה בלבד, ולא מכוח האישור של הממונה על המחוז (מספיקה ההודעה). האגודה חדלה להתקיים אם היא אגודה אסורה לפי סעיפים 3, 4, 5 או 6 לחוק, ומכאן שאם אישר הממונה על המחוז את ההודעה ונתברר לאחר זמן כי האגודה חדלה למלא אחר היסודות הדרושים, והיא אגודה אסורה, רצוי להודיע על כך לאגודה על מנת להביא לביטול האישור על ההודעה. התוצאות המשפטיות הנובעות מפעולה זו -

- (1) האגודה לא תוכל לתבוע ולהיתבע בשמה;
- (2) חבריה או הנהלתה אחרים אישית לחובותיה;
- (3) אם תפעל בהיותה אגודה אסורה ייענשו המייסדים, הועד מנהל, בעלי המקום המיועד לאסיפות או השוכרים אותו (סעיף 12 לחוק), ורכושה של האגודה ניתן להחרמה (סעיף 14 לחוק).

(ד) מהותה של בדיקה הממונה על המחוז

בדיקתו של ממונה על המחוז, הן לצורך אישור ההודעה לפי סעיף 6 והן לצורך בדיקה מחודשת אם האגודה לא הפכה להיות אגודה אסורה, היא **בדיקת מהות האגודה למעשה** ולא רק לפי מטרותיה המוצהרות. זו הדרך שהלך בה בית-המשפט הגבוה לצדק בבג"צ 127/54 הנזכר לעיל, וזו אף הדרך שנקט בה בבג"צ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח(4), 673, 677.

(ה) אימתי אגודה היא אגודה אסורה

אגודה היא אגודה אסורה לפי החוק אם היא מבצעת את הפעולות הבאות -

- (1) מפיקה רווחים (סעיף 1);
- (2) פועלת על בסיס בלתי חוקי, מטרה או פעולה הנוגדת לחוק ולמוסר, לסדר הציבורי או בשלמות הארץ, נגד הרכב הממשלה או משפיעה על התבדלות מדינית בין הגזעים השונים במדינה (סעיף 3);
- (3) האגודה הוקמה על יסוד עיקרים או תיאורים של לאום וגזע (סעיף 4);
- (4) אם האגודה היא חשאית (סעיף 6).

חשוב לזכור, שהוראות אלה אינן מונעות שימוש מקביל בתקנה 84 של תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, הנותנות שיקול דעת חופשי לשר הביטחון להכריז על חבר בני אדם כהתאגדות בלתי חוקית מכל טעם וסיבה שייראו בעיניו (ראו ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד יט(3) 365, 374).

השיקולים לאיסורה של אגודה חייבים להיות כבדי משקל כפי שציין בית-המשפט הגבוה לצדק בבג"צ ג'ריס הנזכר לעיל בעמ' 679:

"למען בטחון האומה והציבור, מניעת פורענות ופשע או הגנה על בריאות, מוסר או זכויות וחירויות של אחרים" (כפי שמופיע בסעיף 11 (2) למגילת זכויות האדם).

ו) כל תיקון ושינוי בתקנות היסודיות או בועד המנהל של האגודה, יש לדווח עליו לפי סעיף 6.

3. דיווח על חברי האגודה

סעיף 7 לחוק מחייב כל ועד מנהל של האגודה להחזיק פנקס שבו יירשמו שמות חברי האגודה ותיאוריהם ותאריך כניסתם אליה. פנקס זה יוצג לפי כל דרישה מצד הרשות המשפטית או ההנהלתית.

קיימת איפוא אפשרות שפקיד ההנהלה הגבוה ביותר (הממונה על המחוז) יבקש הצגת פנקס זה במועדים קבועים ויקבל בדרך זו דיווח שוטף בתחום זה של חברי האגודה. (מבחינה טכנית: על-ידי צילום החומר והחזרתו לאגודה). מאידך, לא ימנע הדבר דרישות "פתע" להצגת מסמכים כשיהא צורך בכך.

4. דיווח על החלטות הועד המנהל, חליפות המכתבים וההודעות

הפנקס השני שחייב הועד המנהל להחזיק לפי הוראות סעיף 7 לחוק הוא פנקס המכיל "החלטות הועד, חליפות המכתבים וההודעות". קיימת, איפוא, אפשרות לצוות גם על הצגת פנקס זה במועדים קבועים ולקבל דיווח שוטף גם בתחום הנדון.

5. דיווח על הנהלת הכספים באגודה

על תחום זה, שהוא החשוב ביותר, ניתן גם כן לקבל דיווח באותה דרך. שכן הפנקס השלישי שחייב הועד המנהל להחזיק הוא פנקס בו יירשמו "חשבון מפורט מכל ההכנסות וההוצאות של האגודה". וגם כאן ניתן על-ידי דרישה להצגת הפנקס במועדים קבועים לקבל דיווח שוטף.

6. ביצוע פעולות הפיקוח

הממונה על המחוז יכול לבצע את פעולות הפיקוח הפיזי על האגודות באמצעות המשטרה, הרשאית לפי סעיף 18 להיכנס לאסיפות אגודה בכל זמן על-פי כתב מאת הממונה.