

מדינת ישראל

משרד המשפטים

י' כסלו תשע"ה
02 דצמבר 2014

אל: משתתפי הדיון

הנדון: חוק עמותות חדש – השולחן העגול הממשקי – דיונים 5 ו-6 – סמכויות פיקוח ואכיפה

שני הדיונים הקרובים במסגרת השולחן העגול הממשקי יוקדשו לנושא סמכויות פיקוח ואכיפה.

הדיונים יתקיימו ביום 21.10.14 וביום 11.11.14 בשעה 15:00, במשרדי רשות התאגידיים שבמגדלי הבירה בירושלים, רח' ירמיהו 39, בחדר הישיבות שבקומה 9.

ניתן להחנות בחניון מגדלי הבירה, ובלבד שיועברו פרטי הרכב מראש.

להלן יפורטו עיקריה של עמדה ראשונית בנושא בה נבקש לדון.

א. כללי

1. לצד כללי ממשל תאגידי המותאמים לעמותה כתאגיד ללא כוונת רווח ולכללי שקיפות שיעוגנו בחוק העמותות החדש וכהשלמה להם, מוצע לקבוע בחוק העמותות החדש כלים לפיקוח ואכיפה על התנהלותן של עמותות. כלים אלה נועדו להבטיח שהעמותות יפעלו בהתאם להוראות החוק ולהוראות תקנון.

2. כלי הפיקוח והאכיפה יהיו משני סוגים מרכזיים:

(א) סוג ראשון – כלים פנימיים. כלים אלה יופעלו בידי נושאי משרה ובעלי תפקידים בעמותה. כללי הממשל התאגידי המסדירים את מערך היחסים בין מוסדות העמותה, הם דוגמה לכלי פיקוח פנימי.¹ על מנת לחזק את הפיקוח הפנימי, מוצע לאפשר לאותם גורמים לפנות, במקרים המתאימים, לבית המשפט שיוסמך לאכוף כלפי העמותה את הוראות החוק.² כלים מסוג זה הם הכלים המרכזיים לאכיפת התנהלותה התקינה של העמותה, והם יוחלו ביחס לכל סוגי העמותות. לכלים אלה משקל מכריע בהסדרת התנהלותן התקינה של עמותות במימון פרטי.

¹ חלק מכלי הפיקוח הפנימיים הוצגו ונדונו בפגישותינו הקודמים שעסקו בנושא הממשל התאגידי בעמותה.

² חיזוק מעמדם של גורמי הפיקוח הפנימיים ויכולתם להתריע על ליקויים בעמותה נדון גם במסגרת הדיון הקודם. בין היתר, עמותה לא תוכל להגביל בדרך כלשהי חבר עמותה נושא משרה בה או עובד שלה, מלפנות לבית המשפט או לגורם מוסמך ובכלל זה לרשם, ולהתריע על ליקויים בהתנהלות העמותה. בנוסף, לגבי עמותות במימון ציבורי, מוצע לקבוע כחוק כי חבר ועד שיש לו יסוד סביר להניח שעומדת להתבצע פעולה של נושא משרה העלולה להוות הפרת חובה של נושא משרה בעמותה, יהיה רשאי, לאחר שפנה קודם לעמותה אם הנסיבות מאפשרות זאת, לפנות לרשם בבקשה שיאכוף את החובה או ימנע את הפעולה.

הערה[s1]: קיימת אי הסכמה בסיסית בתפיסת העולם המשפטית.

אין מחלוקת שרשם העמותות, כרגולטור יכול, בכפוף להוראות החוק ותקנות שיוקנו, לקיים פיקוח ואכיפה.

לדעתנו - "התרופה" שבידי הרשם, בכפוף לפיקוח בית המשפט – היא הטלת סנקציות (עיצום כספי או קנס מינהלי).

אבל בשום אופן לא קבלת סמכויות לקבל החלטות או לבצע פעילויות ניהוליות או כאלה שהן בסמכות מוסדות העמותה.

חופש ההתאגדות נותן בידי חברי העמותה בלבד את שיקול הדעת. הרשם לא יכול להחליט במקומם. (אפילו בתי המשפט נזהרים מאד ואינם נוטלים לעצמם הזכות לשים שיקול דעתם במקום מי שהחוק נתן לו שיקול דעת).

לאור האמור לעיל – חלק לא מבוטל מההוראות המעניקות לרשם זכות להתערב באופן אקטיבי בפעילות העמותה – להבדיל מפיקוח ואכיפה בדרך של הטלת סנקציות או פנייה לבית משפט – אינו מקובל עלינו.

הערה[s2]: לקביעה זו (סמכות בית

משפט) מסכימים – להערת שולים 2 למנע לפיה ניתן לפנות לרשם שיאכוף או ימנע פעילות כלשהי – לא מסכימים.

לרשם, להבדיל מבית המשפט, אין כלים לבחון תלונה מסוג זה ולקבל החלטה שיפוטית. הרשם גם לא יכול להיות בעל הסמכות לפרש את החוק – אלא רק בית המשפט יכול לעשות כן.

הניסיון שלנו מראה כי בעבר נעשו טעויות לא מעטות הן בפירוש החוק והן בקבלת החלטות שיש להן נפקות משפטית.

הטיפול בתלונות אינן מלוות בהליך משפטי ראוי – כגון דרישה להגיש תצהירים תחת אזהרה, על כל המשמעויות שיש לכך –

גורמת לכך שאנשים מגישים תלונות סרק ואין לרשם יכולת לקבוע אם הן נכונות או לא. יתר על כן חלק מהמטפלים אינם בעלי הכשרה משפטית (לדוגמה – רואי חשבון)

והתוצאה קבלת החלטות מוטעות של עובדי הרשם שעלולות לגרום לנזקים בלתי הפיכים.

מדינת ישראל משרד המשפטים

(ב) סוג שני של כלי פיקוח ואכיפה יופעל בידי רשם העמותות. סמכויותיו של הרשם יעוגנו בחוק. חלק מהסמכויות יהיו סמכויות מינהליות אשר אותן יוכל להפעיל הרשם עצמו וחלק אחר יינתנו לאכיפה באמצעות פנייה לבית משפט. סמכויותיו של הרשם יופעלו בעיקר ביחס לעמותות **במימון ציבורי** ורק במקרים בהם יש אינטרס ציבורי להפעילן. סמכותו של הרשם תהיה, ברוב המקרים, סמכות מקבילה לזו של בית המשפט.

ב. מעמדו של רשם העמותות ותכלית סמכויותיו

3. רשם העמותות הינו הגורם המאסדר המופקד על הגשמת תכליות חוק העמותות. תפקידי הרשם וסמכויותיו נגזרים ממהותן של עמותות כגופים ללא כוונת רווח, מאופיין ומאופן התנהלותן ומן הערך החברתי שבפעילותן והצורך לחזק אותן ולהגביר את אמון הציבור בהן.

4. על פי התפיסה המקובלת, תפקידו המרכזי של רשם העמותות להבטיח כי תאגיד ללא כוונת רווח יתנהל באופן תקין ובהתאם להוראות הדין. בכלל זה עליו לפקח על כך שנכסי התאגיד ומשאביו, ובכללם כספי הציבור שניתנו לו, יישמשו לקידום מטרותיו ולטובת הנהנים ממטרותיו. תפיסה זו כפי באה לידי ביטוי גם בחקיקה הקיימת, בהחלטות ממשלה ובפסיקה.³

³ ר' למשל:

דברי החסבר **להצעת חוק העמותות (תיקון מס' 3)**, התשנ"ה-1995, שבהם צוין, בין היתר: "הכנסת ראתה את המשימה העיקרית של חוק העמותות ביצירת מנגנון של פיקוח ממשלתי על כל הנעשה בעמותות, על מנת שהציבור התורם מכספו הפרטי ומכספים ממשלתיים ידע כי כספים אלו מגיעים ליעדם. במתכונתו הנוכחית, אין החוק דורש מספיק פירוט מן העמותות על הנעשה בכספי תרומות, ואין בידי רשם העמותות כלים יעילים דיים לאפשר פיקוח משמעותי...";

החלטות ממשלה מס' 4481 מיום 15.10.98 בעניין "תמיכות מתקציב המדינה ועזבונות טובות המדינה, החלטת ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 18.07.2001 תמ/15 שעניינה "תמיכה בעמותות – שקיפות – מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה קודמות (ד"ח 44-251 של מבקר המדינה)". החלטות אלו קבעו כי אישור ניהול תקין מהווה תנאי סף לקבלת כספי תמיכות מהמדינה, ולמכירת שירותים למשרדי הממשלה. אישור ניהול תקין מהווה על פי החלטות האמורות, תנאי סף לקבלת כספי תמיכות מהמדינה, ולמכירת שירותים למשרדי הממשלה. בהחלטת הממשלה מס' 4481 האמורה, הוסמן הרשם לקבוע, לצורך בחינת בקשת העמותה לקבלת אישור ניהול תקין, נהלים וקריטריונים, בנוגע להתנהלות על פי דרישות החוק וכן בנוגע לשימוש בנכסי העמותה לקידום מטרותיה בלבד. הסמכה זו מעידה על תפיסת הרשם כמי שנועד להפעיל פיקוח מהותי, הכרוך בשיקול דעת רחב.

בפסקי דין רבים ובפרט באלו של בית המשפט לעניינים מינהליים, הדן בעתירות על החלטות רשם העמותות, נעוצה תפיסת יסוד לפיה תפקידו של רשם העמותות לפקח על התנהלותן התקינה של עמותות ולהבטיח את קידום מטרותיהן. ר' למשל: פשר 001425/98 עמותת ישיבה תיכונית כפר גנים (בפירוק) נ' הרב צוקר ואח'; עת"מ 652/06 ארגון אלמנות ויתומי צה"ל (ע"ר) נ' רשם העמותות ואח'; פש"ר 000814/05 (בש"א 2928/06) רשם העמותות נ' עמותת המטה למען א"י - חיפה והצפון (ע"ר); עת"מ 10-05-44834 הספרייה המרכזית לעיוורים כבדי ראייה ומוגבלים נ' רשם העמותות; עת"מ 07-52973-10 בית מדרש גבוה לתלמוד ופוסקים נ' מועצת עיריית גבעתיים ואח'; עת"מ (י-ם) 1001/09 איגוד הג'ודו בישראל ע"ר נ' רשם העמותות ואח'; בע"א 2438/09 מדינת ישראל – רשם ההקדשות נ' קרן ברל כצנלסון, קבע בית המשפט כי רשם ההקדשות ורשם העמותות נמנים על הגורמים האמונים על השמירה על האינטרס הציבורי, ועומד על חשיבות תפקידו של רשם ההקדשות כ"שומר הסף" הציבורי, בנושאים שבהם ניתנה לו ההזדמנות להביע עמדתו. בפש"ר (ת"א) 2624/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי סניף ישראל (ע"ר), ראה בית המשפט ברשם העמותות רשות מנהלית שתפקידה לבצע פיקוח מהותי על עמותות ולהבטיח את תקינות פעילותן. בית המשפט ראה בפיקוח האמור אינטרס ציבורי חשוב וקבע כי יש לאזנו למול עקרונות חוקיות המנהל וזכויות הפרט. בין יתר דבריו ציין בית המשפט: "...סמכויות רשם העמותות הינן סמכויות מהותיות, היורדות לשרש הדברים, וככל שעסקינן בסמכות בקרה ופיקוח, אין לפרשן בצמצום, אלא לפי תכליתן".

הערה[s3]: סוגיית "הנציג" ואי ההסכמה בעניין זה – משליכה על הוראות המוצעות.

הערה[s4]: כפי שהובהר בדיונים הקודמים - עמדתנו – שלעניין חוק ההתאגדות אין השלכה לסוגיית המימון הציבורי און הפרטי.

הערה[s5]: לא. כפי שכתוב בתחילת הסעיף – לרשם סמכויות מינהליות או אכיפה באמצעות בית המשפט. **אין** לרשם סמכות מקבילה לזו של בית המשפט !!

הערה[s6]: במאמר מוסגר – דברי ההסבר המצוטטים בהערה 3 אינן חלק מהחיקוק – מה גם שבמקרה הספציפי הזה – מטרת "ההסבר" הייתה לגרום לסגירת מוסדות ללא כוונת רווח ערביים במזרח ירושלים.

מדינת ישראל משרד המשפטים

5. חוק העמותות החדש יקבע במפורש את סמכויותיו של הרשם. נוכח ההכרה במעמדה של החברה האזרחית וחשיבות פעילותה ועל מנת להבטיח שסמכויות הרשם יופעלו באופן ענייני ומקצועי, החוק יקבע את מעמדו של הרשם כגורם עצמאי ובלתי תלוי בהפעלת סמכויותיו ובמילוי תפקידיו.⁴

6. החוק יגביל את שיקול הדעת של הרשם בבואו להפעיל את סמכויותיו. הרשם יפעיל את סמכויותיו באותם המקרים בהם נדרש להבטיח את התנהלותה התקינה של העמותה לשם קיום הוראות החוק החלות עליה וקיום הוראות תקנונה.⁵ הרשם לא יוכל להפעיל את סמכויותיו על מנת לפגוע בזכותה של עמותה לבחור את מטרותיה, להחליט על אופן פעולתה או על הדרך שבה תבצע את פעילותה לקידום מטרותיה, להתערב במדיניותה, לנהל אותה או למלא תפקיד אחר במקום מוסדותיה ונושאי המשרה של העמותה.

7. סמכויות הרשם, ייקבעו באופן דיפרנציאלי ביחס לסוגים שונים של עמותות לפי מאפייניהן. חלק מהסמכויות אותן מוצע לעגן מופעלות על ידי הרשם כבר היום במסגרת הסמכות לתת אישור ניהול תקין ובמסגרת סמכויות אחרות.⁶

8. יצוין כי גם בדין הזר, תכלית הרגולציה על תאגידים ללא כוונת רווח, תפקידי הרגולטור התאגידי והשיקולים שעליו לשקול בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו, עוגנו במפורש בחקיקה.⁷ לעניין תפיסת תכלית הפיקוח, הדומה באופן מהותי לתפיסה שפורטה לעיל, ר' נספח משפט משווה.

ג. סמכויות מינהליות

(1) הנחייה והדרכה של עמותות, קבלת דיווחים ופיקוח

9. החוק החדש יעגן את מעמדו של רשם העמותות כגורם מנחה ומדריך לעמותות הפועל על מנת לסייע לעמותות בניהול ענייניהן בהתאם לחוק. בין היתר, הרשם יפעל לפרסום חומרים והבהרות לעמותות ויערוך להן הדרכות.⁸ בהפעלת הסמכות תינתן עדיפות להנחייתן והדרכתן של עמותות במימון ציבורי.

⁴ מודל דומה עוגן גם במסגרת סעיף 13 ל- charities act 2011.

⁵ רעיון דומה בא לידי ביטוי בסעיף 20 ל- charities act 2011.

⁶ לעניין זה נתייחס גם בהמשך.

⁷ ר' למשל סעיפים 14-15 ל- charities act 2011 (אנגליה), סעיפים 5-15, 10-15 ל- Australian Charities and Non for Profits Commission.

⁸ Bill 2012 (אוסטרליה), סעיפים 3 ו-10 ל- charities act 2005 (ניו זילנד).

⁸ מעמדו של הרשם ככזה עוגנה כבר במסגרת תיקון מס' 25 לחוק החברות (להלן- תיקון 25). מוצע לשמר מתווה זה.

הערה[s7]: ההפנייה לצ'ריטיס אקט איננה מתאימה- שם יש מעין "מועצה" המונה מספר אנשים – וזה שונה ממתן סמכויות לרשם אחד שאין עליו כל פיקוח ציבורי.

הערה[s8]: הוראות אלה מוסכמות עלינו אבל הן לא עולות בקנה אחד עם הוראות סעיפים 23 ואילך – בהן נקבע שהרשם יכול לבצע פעולות אקטיביות.

מדינת ישראל משרד המשפטים

הערה[s9]: נהלים - כן. הוראות מהותיות - לא.

10. החוק יעגן את סמכותו של הרשם לקבוע נהלים אשר ישלימו הוראות מסוימות שייקבעו בחוק.

הכוונה היא בעיקר לנהלים משלימים שאינם מתאימים לחקיקה בשל מורכבותם או בשל הצורך בגמישות בקביעתם. כך, למשל, לעניין הוראות לגבי פעילות עסקית, תשלום בכרטיס אשראי, העברת זכויות בנכסי העמותה שלא במסגרת פעילותה השוטפת. נהלים אלה יוכלו להיקבע גם ביחס לסוגים שונים של עמותות.

11. בדומה למצב כיום⁹, כל עמותה תחויב להגיש לרשם דיווחים שוטפים ודוחות שנתיים, כספיים ומילוליים. דיווחים אלה יועמדו לעיון הציבור. הרשם יהיה רשאי לדרוש הבהרות ביחס לדיווחים שהוגשו.

12. לרשם יוקנו סמכויות הנוגעות לצמתים מהותיים בהתנהלות התאגידית של העמותה, למשל, שינוי סיווג, שינוי שם¹⁰, שינוי מטרות¹¹ ושינויים אחרים בתקנון¹², וכן הנוגעות להבטחת השקיפות בהתנהלותה¹³.

13. אנו מתלבטים אם לדרוש אישור בית המשפט או להסתפק באישור הרשם ביחס לשינוי מטרות של עמותה במימון ציבורי למטרות רחוקות. נודה לעמדתכם בסוגייה זו.¹⁴

14. לרשם תהיה סמכות לבירור תלונות ביחס לעמותות במימון ציבורי.¹⁵

15. לרשם יינתנו סמכויות לדרישת מידע לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק. ביחס לעמותות במימון פרטי – סמכות זו תוגבל לדרישת מידע מהעמותה בלבד. ביחס לעמותות במימון ציבורי – יעוגן מתווה דומה לזה שנקבע במסגרת תיקון 25. כך, לרשם תהיה סמכות לדרישת מידע גם מנושאי משרה בעמותה, מבעלי תפקידים בה או מגורמים נוספים שייקבעו בחקיקה שיש להם זיקה לפעילות העמותה. בנוסף, תהיה לרשם סמכות לערוך ביקורות עומק באמצעות עובדי הרשם או באמצעות מומחים חיצוניים וכן למנות חוקר שיינתנו לו סמכויות מיוחדות.

⁹ יצוין כי כבר עתה אנו פועלים, בין היתר במסגרת תיקון לתקנות העמותות (טפסים), לחידוד ודיוק חובות הדיווח ולפישוט אופני הגשת הדיווח, בפרט ביחס לעמותות קטנות.

¹⁰ או לדרוש שינוי שם, בדומה לסמכות רשם החברות ביחס לחברה בחוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), ולסמכות שנקבעה לעניין זה בתיקון מס' 25.

¹¹ ביחס לשינוי מטרות של עמותה במימון ציבורי למטרות רחוקות, אנו מתלבטים האם לדרוש אישור בית המשפט או להסתפק באישור הרשם. באותו אופן, גם לעניין אישור בדיעבד של פעולה בחריגה ממטרות העמותה.

¹² בחוק העמותות החדש הכוונה היא כי התקנון יכלול גם את שמה ומטרותיה של העמותה.

¹³ למשל ביטול או שינוי תנאים שקבעה העמותה לעניין הזכות לעיון במידע במשרדה הרשום של העמותה אם לדעתו התנאים אינם סבירים או נדרשים; חיוב מתן אפשרות לחבר לעיין במסמכים של העמותה שיש לו זכות לעיין בהם, אם הרשם שוכנע כי סירוב העמותה אינו מטעמים סבירים או נדרשים בנסיבות העניין וזאת ביחס לכלל סוגי העמותות.

¹⁴ באותו אופן, אנו מציעים כי בעמותה במימון פרטי אישור בדיעבד של פעולה בחריגה ממטרות העמותה יינתן על ידי הרשם, וההתלבטות היא במידה ומדובר בפעולה למטרות שאינן קרובות למטרות העמותה, האם האישור אז צריך להינתן על ידי בית המשפט. בעמותה במימון פרטי האישורים הללו יכולים להינתן על ידי מוסדות העמותה בלבד.

¹⁵ הרשם יוכל להפעיל את כלל הסמכויות שיינתנו לו לגבי עמותות במימון ציבורי גם ביחס לעמותה שיש לגביה חשש שהיא במימון ציבורי. זאת על מנת לברר את סיווגה האמיתי של העמותה ובכדי להגשים את התכליות שבבסיס מתן הסמכויות הללו.

מדינת ישראל משרד המשפטים

דוק: מתווה זה שעוגן במסגרת תיקון 25 יצומצם באופן שהוא יוחל רק על עמותות במימון ציבורי.

2) מתן אישור גיוס תרומות ואישור ניהול תקין

16. אנו מתלבטים לעניין היחס בין אישור גיוס תרומות לבין אישור ניהול תקין ובשאלה האם יש צורך בשני סוגים של אישורים או שניתן להסתפק בהסדרת מעמדו של אישור ניהול תקין בלבד.

17. להלן יפורטו מספר חלופות להסדרת היחס בין שני סוגי האישורים. נודה להתייחסותכם בעניין החלופה המועדפת או הצעותיכם לחלופות אחרות:

18. החלופה הראשונה היא מתן סוג אחד של אישור בדומה למצב היום. החלופה שניה היא ליצור מדרג של שני אישורים: "אישור גיוס תרומות" המהווה "אישור שקיפות ציבורית" ו"אישור ניהול תקין" המהווה "אישור תקינות". בהתאמה, סטנדרט ההתנהלות המצופה מעמותה בעלת אישור ניהול תקין יהיה גבוה יותר, הן בהיבט הממשל התאגידי והן בהיבט סמכויות לתיקון ליקויים שהרשם יהיה רשאי להפעיל ביחס אליה¹⁶.

19. הנחת המוצא היא כי אישור ניהול תקין ימשיך להוות תנאי מוקדם לקבלת הטבות ציבוריות¹⁷. אחת ההתלבטויות היא האם רצוי להגבילו רק לעמותות הפועלות למטרות ציבוריות ולתועלת הציבור ("המבחן הכפול"¹⁸), באופן המחזק את הצורך בקיום של שני סוגי אישורים. באופן זה ניתן יהיה לחסוך בירוקרטיה כך שהכרעתו של הרשם לעניין קיומן של "מטרות ציבוריות" תהווה בסיס או תיתר את בדיקתם של גורמים ממשלתיים אחרים לעניין זה.

הערה[s14]: האם יש לכך קשר לסעיף 46 או לנוהלי החשכ"ל? האם האישורים יבואו במקום האישורים הנ"ל? האם הרשויות הנ"ל יסתפקו באישורים של הרשם – או יערכו בדיקות משלהם בכל בקשה ובקשה.

הערה[s15]: האם מס הכנסה והחשכ"ל יקבלו זאת? האם ההצעה על דעתם?

¹⁶ ממשל תאגידי מומלץ יתייחס להיבטים שונים בפעילותה של העמותה. חלק מההיבטים הללו נדונו במסגרת הדיונים קודמים בנושא ממשל תאגידי בעמותה. טרם גיבשנו את המודל המלא לעניין זה. בשלב זה, אנו מציעים כי ממשל תאגידי מומלץ יתייחס, בין היתר, להיבטים הבאים: (1) היעדר שליטה וזכויות עודפות לחברים; (2) לפחות 3 חברים בוועד המנהל; (3) חובת מינוי מנהל כללי בהתקיים תנאים מצטברים של היקף מחזור כספי ומספר עובדים או מתנדבים מסוים או במקרה שבו רשם העמותות הורה לה למנות מנהל כללי בשל התקיימות נסיבות מיוחדות; (4) רואה החשבון המבקר של עמותה שיש לה אישור ניהול תקין שנועד לו אגב פעולת הביקורת על ליקויים מהותיים בבקרה החשבונאית של עמותה, המשפיעים באופן מהותי על התנהלותה התקינה ושעל אף שדיווח ליו"ר הוועד, הוועד לא קיים דיון בליקויים או לא נתן הנחיות לתיקון, יחויב לדווח על הליקויים האמורים לרשם.

¹⁷ אישור ניהול תקין יינתן לעמותה במימון ציבורי לבקשתה בחלוף שנתיים של פעילות אם: הגישה את הדיווחים הנדרשים על פי החוק ואין בידי הרשם מידע שעל פיו יש יסוד סביר להניח כי היא התנהלה באופן לא תקין. במהלך השנתיים הראשונות, בדומה למצב היום, יינתן אישור בסיסי המאשר את הגשת המסמכים לפי החוק בלבד. אם יוכרע כי יהיו שני סוגי אישורים, אישור גיוס תרומות יתן מענה גם לצורך זה.

¹⁸ קיומן של "מטרות ציבוריות" ייעשה בהתאם למבחן דו-שלבי הבוחן האם תכליתה של העמותה לפעול לקידומו של מטרת ציבוריות והאם מטרת אלה הן לטובת ציבור רחב ובלתי מסוים. מבחן זה דומה במהותו להסדרים מקבילים באנגליה, ניו-זילנד ואוסטרליה.

מדינת ישראל משרד המשפטים

20. עם זאת, כפי שעלה בדיונים הקודמים שקיימנו, יש קושי להגדיר מהן "מטרות ציבוריות" ולעיתים קיומן של "מטרות ציבוריות" אף מתפרש על פי הקשר הדברים וכרוך בהפעלת שיקול דעת מהותי. בהקשר זה נודה להתייחסותכם לשאלה האם נכון שהרשם יפעיל שיקול דעת בשאלה של קיומן של מטרות ציבוריות או שנכון שרגולטור ייעודי או משרד ממשלתי המבקש להעביר כספים לעמותה יעשה זאת בהתאם להוראות החלות עליו.

21. ככל שהעמותה אינה פונה לקבלת הטבות ציבוריות, יש להכריע האם גם לצורך גיוס כספים מן הציבור הרחב תחול עליה חובה לקבל את אחד מן האישורים או שקבלת האישור תהיה על בסיס וולונטרי בלבד.

22. הרשם יוסמן לקבוע את הכללים לפיהם יינתן אישור ניהול תקין או אישור גיוס תרומות. עם ההסדרה המקיפה של הוראות הממשל התאגידי וההתנהלות התקינה בחוק החדש, מטבע הדברים הכללים שיקבעו בהקשר זה יהיו בעיקר כללים משלימים בעלי אופי טכני/פורמלי יותר.

3) סמכות לדרוש תיקון ליקויים לגבי עמותות במימון ציבורי

כללי

23. החוק יעגן את סמכותו של הרשם לתת לעמותות **במימון ציבורי** הוראות לתיקון ליקויים שהתגלו בפעילותן. במקרה בו עמותה לא פעלה לתיקון הליקויים כנדרש או במקרים בהם מדובר בליקויים חמורים במיוחד מסוגים שייקבעו – תהיה לרשם סמכות לנקוט בעצמו בפעולות שמיועדות להביא לתיקון הליקויים.

24. הרשם ידרש לבחון, טרם הפעלת סמכותו, את מכלול הכלים שעומדים לרשותו, ולבחור באמצעי המידתי והמתאים ביותר בנסיבות העניין, בשים לב לחומרת ההפרה, מהותה ואופייה. הרשם לא יוכל לפעול לתיקון ליקויים בעצמו במקרים בהם המדובר בליקוי שניתן לתיקון על ידי העמותה עצמה באופן שיהא בו כדי להבטיח את המשך התנהלותה התקינה.¹⁹

25. הפעלת סמכות הרשם לדרישה לתיקון ליקויים **בעמותה במימון ציבורי שהיא עמותה קטנה** תיעשה רק בהתקיים הצדקה מיוחדת במקרים בהם קיים אינטרס ציבורי מיוחד בפעילות העמותה (לעניין זה ר' להלן).

¹⁹ סמכותו של הרשם לדרוש תיקון ליקויים לא תחול על **עמותות במימון פרטי**. סמכויות האכיפה המינהליות של הרשם ביחס לעמותות מסוג זה יהיו מצומצמות. הסמכויות יתייחסו רק להיבטים טכניים בפעילותן של העמותות ויאכפו בדרך של הטלת עיצומים כספיים, כפי שיפורט להלן.

הערה[s16]: אין קושי להגדיר.

יש לקבל את הגדרת חוק החברות – אפילו רשות המסים מקבלת אותן לעניין סעיף 46.

להזכירכם – הגדרת המטרות הציבוריות בחוק החברות נעשתה לאחר שהצעה בהצעת החוק המקורית להשאיר בידי הרשם סמכות זו – **לא התקבלה** הרשם הוא, בסופו של דבר, עובד מדינה ממונה על ידי השר. החשש מפני אפשרות של הגדרת או הגבלה של המטרות בשל לחצים פוליטיים היא שהביאה אז, בתיקון מס' 6, את הגדרת במטרות ללא שיקול דעת לרשם ההקדשות.

הערה[s17]: לא הרשם ולא רגולטור

ייעודי צריכים או יכולים לקבוע מהן מטרות ציבוריות. החוק צריך לקבוע – ואם הפעילות נכנסת לגדר פעילות המוגדרת בחוק – זה מחייב גם את הרגולטור הייעודי.

הערה[s18]: לא.

השר. בתקנות באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכסת.

הערה[s19]: לא.

הרשם יוכל לנקוט בסנקציות בלבד. לרשם אין אחריות לתוצאות פעולותיו. – ועל כן אין הוא יכול לבצע במקום מוסדות העמותה פעולות כלשהן למעט נקיטה בסנקציות. אין מניעה שהרשם יפנה לבית המשפט בבקשה לפירוק או בהליך אחר (למשל מינוי מנהל מיוחד) אבל שיקול הדעת יהיה של בית המשפט ולא של הרשם. ברור שהרשם יוכל להחליט שלא להעניק אישור על ניהול תקין וכו' – ואז ממילא עמותה שתחשוב שהחלטתו איננה נכונה תעתור לבית המשפט.

מדינת ישראל משרד המשפטים

26. לצד סמכותו של הרשם לדרוש תיקון ליקויים בעמותות במימון ציבורי תיקבע בחוק ביחס לכל סוגי העמותות (במימון פרטי או במימון ציבורי, קטנות וגדולות כאחד) סמכות לבית המשפט לתת הוראות לעמותה בעניינים שונים, כפי שיפורט להלן.

הערה[s20]: אין מקום ואי אפשר להגביל את בית המשפט.

27. הפעלת סמכויותיו של הרשם לתיקון ליקויים תיעשה בהתאם לעקרונות הבאים:

ליקויים בהתנהלות העמותה שניתנים לתיקון על ידי העמותה עצמה

שלב א' – פנייה בדרישה לתיקון הליקויים

28. אם היה לרשם יסוד סביר להניח כי העמותה מתנהלת באופן בלתי תקין²⁰, הוא יהיה רשאי לדרוש ממנה לתקן את הליקויים שהתגלו בהתנהלותה. הדרישה תופנה לעמותה בכתב ותפרט את הליקויים הטעונים תיקון.

29. בדרישתו רשאי הרשם להורות לעמותה לפעול באופן שיתייחס לאחד או יותר מן ההיבטים הבאים: (1) הצגת תכנית עבודה לצורך עמידה ביעדי העמותה לשם הגשמת מטרותיה; (2) חדילה מביצוע פעולה מסוימת המנוגדת לדין או לתקנון או המטעה את הציבור; (3) תיקון תקנון העמותה או מטרותיה כדי להתאימם להוראות הדין או לפעילותה בפועל; (4) הסדרת התנהלותה הכספית של העמותה; (5) עדכון פנקס החברים; (6) הגשת תביעה לשם אכיפת זכות מזכויותיה של העמותה; (7) קיום הליך בחירות למוסדות העמותה; (8) החלפה, מינוי או הוספה של נושא משרה או בעל תפקיד; (9) קביעת נהלים בעניינים שונים; (10) כינוס מוסד ממוסדות העמותה בשנית אם נפל פגם בכינוסו או באופן קבלת ההחלטה בו; (11) כינוס ישיבה של האסיפה הכללית או של ועד העמותה לדיון בעניין מסוים (ואף מתן הוראות לגבי אופן הכינוס אם אין אפשרות מעשית לעשות כן לפי הוראות תקנון העמותה).

30. במסגרת דרישתו, הרשם יהיה רשאי לקצוב אבני דרך ולוחות זמנים לתיקון הליקויים, לנהל מעקב אחר תיקון הליקויים, למנות חשב מלווה או בעל תפקיד אחר ליווי תיקון הליקויים וכן לקבוע כי בעל תפקיד מסוים בעמותה יהיה אחראי על תיקון הליקויים.

שלב ב' – עמותה שלא פעלה לפי דרישת הרשם לתיקון ליקויים

31. מוצע לעגן את סמכותו של הרשם לפעול לתיקון ליקויים בעצמו במקרה בו התקיימו שני התנאים המצטברים הבאים: (1) העמותה נמנעה מלפעול לתיקון הליקויים שפורטו בדרישה בתוך פרק זמן סביר שנקבע; (2) מדובר בליקוי הנוגע לאחד ההיבטים הבאים: הגשת תביעה

²⁰ הכוונה היא לעמותה המתנהלת באופן העלול לפגוע בביצוע ההוראות לפי החוק ובכלל זה בקיום הוראות תקנון העמותה או בהגשמת מטרותיה

הערה[s21]: לא. הרשם אינו יכול לבצע פעילות במקום מוסדות העמותה.

לדוגמה: הרשם חושב שהעמותה צריכה להגיש תביעה לשם עמידה על זכויותיה. ועד המנהל של העמותה החליט שלא להגיש תביעה כי לדעתו הנתבע עלול להגיש תביעה נגדית העולה על סכום התביעה.

אם הרשם יגיש תביעה – עלול להיגרם לעמותה נזק כספי – האם הרשם יהיה אחראי לשפות את העמותה על נזקה?

חברי העמותה בחרו בוועד וחזרו לבחור באותו ועד גם לאחר שהרשם חשב שאינם מתאימים – זו זכותם של חברי העמותה.

הרשם יכול לנקוט בסנקציות נגד העמותה – אבל לא יכול לבצע במקום האסיפה הכללית את הבחירה.

תיקון פנקס הבוחרים הוא עניין הצהרתי שרק בית משפט יכול לבצע לאחר קיום הליך משפטי (תצהירים, הקירות וכו').

מדינת ישראל משרד המשפטים

בשם העמותה לשם עמידה על זכויותיה או עדכון פנקס החברים או כינוס אסיפה כללית או מינוי חברי ועד אף שלא מקרב חברי העמותה.²¹

32. ליקויים אחרים מאלה שנמנו בפסקה (2) לעיל, שהעמותה לא פעלה לתקנם – לרשם לא תהיה סמכות לפעול בעצמו לשם תיקונם, אולם הוא יהיה רשאי להטיל על העמותה עיצום כספי (לעניין זה ר' להלן).

33. אי קיום דרישה לתיקון ליקוי, תהווה עילה לפירוק העמותה.

ליקויים בהתנהלות העמותה שאינם ניתנים לתיקון על ידי העמותה עצמה

34. החוק יעגן את סמכותו של הרשם לפעול בעצמו לתיקון ליקויים חמורים שבהם **בנסיבות העניין** אין טעם לדרוש כדרישה מקדימה את תיקון הליקוי על ידי העמותה.

35. הרשם יהיה מחויב לשקול האם יש מקום לדרוש קודם שהליקוי יתוקן על ידי העמותה, ורק אם לאחר הפעלת שיקול דעתו הגיע למסקנה כי לא יהיה בכך כדי להשיג את תיקון הליקוי, **יהיה רשאי לפעול בעצמו ללא דרישה מוקדמת**²²

36. הרשם לא יפעיל את סמכותו לדרישה לתיקון ליקויים לגבי ליקויים בהתנהלות של עמותה המהווים הפרות ברורות ומובהקות שהן טכניות בעיקרן, כגון אי הגשת דיווחים. הפרות אלה ייאכפו באמצעות הטלת עיצום כספי במתווה שיפורט להלן.

(4) סנקציות מינהליות נוספות לגבי עמותות במימון ציבורי

37. **מוצע להקנות לרשם סמכויות להורות על השבת כספים שניתנו לנושא משרה בעמותה במימון ציבורי.** הפעלת סמכות זו באופן מינהלי על ידי הרשם תסייע להבטיח כי כספים שניתנו לעמותה לשם מימוש מטרותיה ישמשו לצורך זה.

²¹ להפעלת הסמכות למנות/להחליף חברי ועד לאחר דרישה לתיקון ליקוי בנושא נדרשים שני תנאים מצטברים:
(i) חלק מחברי הוועד לא נבחרו כדין או שקיימים ליקויים מהותיים בהתנהלותה של העמותה, בהתנהלותם של נושאי משרה בעמותה או של מוסד ממוסדותיה.
(ii) לא קוימה במועד דרישה של הרשם להחליף או למנות חברי הוועד האמורים.
²² אחת הדוגמאות למצב כזה היא החלפת חברי הוועד או מינויים. הרשם יכול לפעול בעצמו לשם כך רק בהתקיים שני תנאים מצטברים:

1. חלק מחברי הוועד לא נבחרו כדין או שקיימים ליקויים מהותיים בהתנהלותה של העמותה, בהתנהלותם של נושאי משרה בעמותה או של מוסד ממוסדותיה.
2. נוכח חומרת העניין החלפת חברי הוועד על ידי העמותה לא תביא להתנהלות תקינה או שנדרשת החלפת כלל חברי הוועד בשל הליקויים בפעילותה של העמותה.

הערה[s22]: אין דבר כזה.

אם זו דרישה לקיים החוק והעמותה לא מקיימת החוק – הרשם יכול להגיש בקשה לפירוקה.

הערה[s23]: ראה ההערה לעיל.

הערה[s24]: ראה ההערה לעיל.

הערה[s25]: מה זה שונה מכל הוראה

אחרת של הרשם.

בניח שהרשם יורה באופן מינהלי על השבת כספים והעמותה או נושא המשרה לא יעשו כן – הדבר יתברר בבית המשפט- ראה סעיף 39 להלן

מדינת ישראל משרד המשפטים

הערה[s26]: ראה ההערה לעיל.

38. כך, הרשם יוסמך להורות על השבה לעמותה של שכר ותשלומים שקיבל נושא משרה באופן לא תקין. הרשם יוסמך לחייב באופן אישי את נושא משרה אם שוכנע כי הועברו לאחר נכסים וכספים של העמותה בחריגה ממטרותיה או בתקנונה בניגוד למגבלות שכר, גמול והחזר הוצאות או בדרך של חלוקת רווחים אסורה.²³

הערה[s27]: זה נכון תמיד – אין מקום לציין זאת בחוק.

39. לרשם או לגורם מעוניין אחר תהיה סמכות לפנות לבית המשפט בבקשה לחייב את חבר העמותה או מייסדה בהשבה של כפל הסכום שחולק שלא כדין אם בית המשפט מצא כי חבר העמותה או מייסדה היו אחראים לחלוקה האסורה או במקרה שבו מי מהם לא השיב הכספים בניגוד להוראת הרשם.

40. הרשם יוסמך לקבוע שנושא משרה לא יהיה רשאי להמשיך לכהן בתפקידו או בעמותות אחרות לתקופה שיקבע שלא תעלה על X שנים. זאת, במקרים חמורים במיוחד שבהם הרשם שוכנע כי קיימים ליקויים מהותיים בהתנהלותו של אותו נושא משרה ואותם ליקויים עולים כדי הפרה חמורה של חובותיו.²⁴

(5) הפעלת סמכויות הרשם לגבי עמותות קטנות

41. מוצע למקד את משאבי הפיקוח והאכיפה של הרשם לעמותות שיש לציבור האינטרס בפעילותן. לכן, סמכויותיו של הרשם ביחס לעמותות **במימון ציבורי** שמחזורן אינו עולה על מיליון ₪ בממוצע בשלוש השנים האחרונות, יופעלו רק אם התקיימה הצדקה מיוחדת לכך הנובעת מהאינטרס הציבורי בפעילות העמותה, מאופייה של העמותה או ממהותה.

(6) עיצומים כספיים

42. מוצע להקנות לרשם סמכות להטיל עיצום כספי על **כלל סוגי העמותות**.

43. נוכח מהותן של עמותות כגופים ללא כוונת רווח המנהלים, ככלל, כספים של אחרים (תורמים) מוצע לאפשר לרשם לדרוש את תשלום העיצום הכספי מנושא המשרה בעמותה ולא מהעמותה עצמה. זאת, אם מצא כי נושא המשרה ידע או היה עליו לדעת על ההפרה, ואלא אם כן נושא המשרה יוכיח כי פעל באופן תקין וסביר.²⁵

44. סוגי ההפרות שניתן יהיה להטיל לגביהן עיצום כספי יהיו בהתאם לסוג העמותה ומאפייניה. **בעמותות במימון פרטי** ייעשה שימוש בעיצומים הכספיים בעיקר לאכיפה של ההוראות

²³ ר"השווה: סעיפים 345(ג) ו-345כח לחוק החברות. מוצע לקבוע לנושאי משרה הגנות דומות לאלה שנקבעו בחוק החברות.
²⁴ ר"השווה: סעיף 7 לחוק החברות וסעיף 52 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968.
²⁵ ראו והשוו הוראות סעיף 354(1ב)5 לחוק החברות.

הערה[s28]: לא. יש להשוות להוראות חוק החברות לגבי דירקטורים. אי אפשר להשאיר בידי הרשם החלטה כזו. מי שמחליט מי יהיו חברי הוועד הם חברי האסיפה הכללית ואם הם מרוצים מפעילותו – הוא יהיה חבר הוועד. העילות המונעות אדם מלכהן כחבר ועד צריכות להיות קבועות בחוק ולא נתונות לשיקול דעת של הרשם.

הערה[s29]: חייבים להפריד בין הטלת עיצום כספי על עמותה לבין הטלתו על נושא משרה. צריך לזכור שלהבדיל מחברות בכלל וכאלה הנסחרות בבורסה לני"ע בפרט – ברוב העמותות חברי הוועד אינם מקבלים שכר או גמול – הטלת עיצומים כספיים על אנשים מתנדבים "תבריה" את אנשי הציבור מהוועדים – **ובלי מנהיגות מתנדבת – אין כל עתיד לארגוני החברה האזרחית.**

הערה[s30]: צריך לזכור שעל חברי הוועד ונושאי המשרה מוטלת חובה זהירות וחובת אמונים ושני אלה כבר מטילים עליהם אחריות לא מבוטלת.

הערה[s31]: בכל מקרה – גם אם תהיה דרישה – במקרה שמי שדרשו ממנו לא ישלם יהיה צורך בהליך אכופה וזה אפשרי רק באמצעות בית משפט – או הטלת סנקציות על העמותה. האמור לעיל נכון לסעיפים 45 – 49 להלן.

מדינת ישראל משרד המשפטים

שנועדו להבטיח שקיפות בפעילות העמותה מצגים נכונים לציבור ואיסור גיוס כספים מהציבור. **בעמותות במימון ציבורי** ייעשה שימוש בעיצומים הכספיים גם לשם אכיפת הוראות הנוגעות לממשל תאגידי תקין. מובן כי הרשם יחויב להפעיל, טרם הטלת עיצום כספי, את סמכותו ביחס לדרישה לתיקון ליקויים, ככל שיש לו סמכות כזו.

45. הרשם יוסמך להטיל עיצום כספי בין היתר ביחס להפרות הבאות: הפרת החובה לציין את שמה המלא של העמותה; הפרת החובה להגיש מסמכים ודיווחים לרשם; **הפרת החובה למנות שני מורשי חתימה** או רואה חשבון מבקר (אם היא חייבת במינויו); הפרת החובה לדווח על תרומות בדוח המילולי (לרבות תרומות מישות מדינית זרה) או להגיש דיווח רבעוני על תרומות מישות מדינית זרה, הפרת החובה לאפשר לנושא משרה בעמותה או לרואה החשבון המבקר לעיין בפנקסים ובמסמכים שהוא רשאי לעיין בהם לפי הדין; הפרה החובה לאפשר לחבר עמותה לעיין במסמכים שהוא רשאי לעיין בהם על פי דין או במרשם החברים;

הערה[s32]: אין חובה כזו בחוק

46. הטלת כפל עיצום כספי תתאפשר במקרים הבאים: אם העמותה ביקשה להיות מסוגלת כעמותה במימון פרטי אף שבפועל היא עמותה במימון ציבורי, אם הציגה עצמה באופן שאינו משקף את סיווגה או אם גייסה כספים מן הציבור ללא האישור הנדרש לכך על פי החוק.

47. הרשם יוסמך להטיל עיצום כספי רק על **עמותות במימון ציבורי** ביחס להפרות הבאות: הפרת החובה לנהל מרשם חברים, מרשם חברי ועד, מרשם חברי ועדת ביקורת, פנקסי חשבונות או תיעוד תרומות ומתנות; הפרת החובה למנות ועד, ועדת ביקורת או גוף מבקר; הפרת החובה למנות מנהל כללי או מבקר פנימי (ככל שחייבת למנותם); הפרת החובה לקיים אסיפה כללית לפי הוראות החוק; הפרת חובה לנהל פרוטוקולים של דיוני האסיפה הכללית, הוועד או ועדת הביקורת, וועדות משנה של המוסדות האמורים; הפרת דרישה של הרשם למידע או לתיקון ליקויים, לפי העניין.

48. לרשם תהיה גם סמכות להטיל עיצום כספי אישי על מי **שהחזיק בשליטה בעמותה במימון ציבורי** בניגוד להוראות הדין, מי שלא דיווח על ליקויים מהותיים בעמותה לרשם בניגוד לחובתו על פי דין או נושא משרה שהפר את אחריותו כבעל תפקיד כלפי הרשם האחראי לביצוע הליך לתיקון ליקויים בעמותה או שלא קיים דרישת הרשם להעברת מידע ומסמכים.

49. הרשם יהיה רשאי גם לפעול במסלול של התראה מינהלית לפני הטלת עיצום כספי, אם התקיימו נסיבות שקבע הרשם בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה. אי תיקון במועד עשויה לגרור הטלת עיצום כספי בשל הפרה נמשכת, והפרה נוספת באותו עניין תוך שנתיים תחשב להפרה חוזרת, ותגרור עיצום כספי גבוה יותר.

הערה[s33]: הנושא טרם הוכרע ובכל מקרה בדיון שהתקיים נעשו מספר אבחנות – מייסדים, שליטה פנימית, חיצונית וכו'.

מדינת ישראל משרד המשפטים

(7) הגשת בקשה לפירוק עמותה בידי הרשם

50. מוצע לשמר את העיקרון לפיו פירוק עמותות ייעשה באמצעות פנייה לבית משפט.
51. סמכותו של הרשם להגיש בקשה לפירוק עמותה תחול ביחס לכל סוגי העמותות. ואולם, נוכח הסמכויות המינהליות שהוצע להקנות לרשם, שאינן קיימות לו כיום, ממילא סביר שהשימוש בסמכותו של הרשם להגיש בקשה לפירוק עמותה תיעשה רק במקרים נדירים.
52. ניתן יהיה להגיש בקשה לפירוק לבית המשפט, לאחר מתן זכות טיעון לעמותה למעט בנסיבות חריגות בהן לא ניתן לקיימה²⁶.
53. הרשם יוסמך לסרב לרשום עמותה חדשה אם שוכנע כי העמותה אותה מבקשים לייסד דומה במהותה לעמותה שפורקה וחוסלה לפי בקשתו, וטרם חלפו 5 שנים ממועד פירוקה של אותה העמותה. זאת למעט באותם במקרים הרשם שוכנע כי הוסרו הפגמים שהובילו לחיסולה של העמותה שפורקה.

(8) סמכויות מינהליות נוספות שיוקנו לרשם

54. הרשם רשאי להורות כי עמותה במימון ציבורי תהיה חייבת במינוי רואה חשבון מבקר אף אם אין חובה לכך מבחינת היקף פעילותה, דרך כלל או לתקופה שיורה, ובהתאם להוראותיו, ובכלל זה, רשאי הוא להורות כן רואה החשבון יתמנה על ידי הוועד באישור הרשם, אם המינוי הוא לשנת ביקורת מסוימת בלבד²⁷. סמכות זו תופעל ביחס לעמותה שהתנהלותה הכספית או בנכסיה היא מורכבת ועל כן כדי להבטיח את השקיפות בפעילותה, יש צורך בהפעלת הסמכות. נשמח להתייחסותכם האם יש להחיל סמכות זו ביחס לכלל העמותות.
55. הרשם יהיה רשאי להתייצב בכל הליך בבית המשפט ביחס לכל סוגי העמותות. כן יהיה הרשם רשאי ביחס לעמותה במימון ציבורי, לפתוח בהליך בבית המשפט.
56. הרשם יהיה רשאי למחוק עמותה שהגישה לו תצהיר שערכו רוב חברי הוועד לפיו העמותה חדלה לפעול, אין לה נכסים, אין לה חובות ואין לה נושים.
57. בהליך פירוק מרצון של העמותה, הרשם יבדוק שהתקיימו התנאים לכך בדיון. הרשם יהיה רשאי לבקש מבית המשפט שהליך הפירוק מרצון יהיה לפי צו בית המשפט, אם מצא כי קיים אינטרס ציבורי לכך.

²⁶ ר' והשווה סעיף 50(ב) לחוק העמותות. לאור מדרג הסמכויות שנקבע בחוק העמותות החדש, והאפשרות לתיקון ליקויים במסגרתו, שונה והותאם ההסדר בהתאם.
²⁷ ר' והשווה סעיף 37(ב) לחוק העמותות.

הערה[s34]: בעיקרון – המצב בו ועד

מנהל ממנה את רואה החשבון הוא בעיית. בדרך כלל רואה החשבון עורך ביקורת. אם הכוונה שרואה החשבון יסייע בעניינים אחרים (שאינם הביקורת) כגון "שקיפות" - יתכן שצריך לאפשר למנות בעל מקצוע אחר (כגון: כלכלן או עורך דין) ולא דווקא רואה חשבון שלא תמיד יש לו כישורים מתאימים. רואה החשבון עובד על פי כללי חשבונאות מקובלים – בנושאי השקיפות יש עניינים רבים שאינם עניינים חשבונאיים אלא משפטיים או כלכליים. לדוגמה כל סוגיית עסקאות עם בעלי עניין – שהשקיפות לגביהן היא משמעותית ביותר אינם, בהכרח, נושאים שרואה חשבון יכול או יודע לעסוק בהם.

הערה[s35]: בכל הליך ?

עמותה תובעת חוב כספי או נתבעת לשלם חוב כספי – הרשם יכול להתייצב בבית המשפט ? באיזה כובע ?

הערה[s36]: נגד מי ?

מדינת ישראל משרד המשפטים

ג. אכיפה בבית המשפט על ידי בעלי עניין שונים

58. כאמור, ביחס לכלל העמותות מוצע לעגן במפורש את זכותם של בעלי עניין לפנות לבית המשפט בצמתים מסוימים כדי להבטיח את זכויותיהם כלפי העמותה או את התנהלותה התקינה של העמותה. ככל שהמדובר בעמותה במימון ציבורי, מוצע להקנות לרשם סמכות מקבילה בעניינים מסוימים ואם כן – הדבר יצוין בפרק העוסק בסמכויות המינהליות של הרשם, ובהערות השוליים בפרק זה.

59. פעלה העמותה או מי מטעמה בחריגה ממטרותיה או בחריגה מהרשאה, רשאי בית המשפט לבקשת הרשם, העמותה, חבר בעמותה או נושה או תורם של העמותה שיש חשש לפגיעה בזכויותיו, לתת צו להפסקתה או למניעתה של הפעולה²⁸.

60. בית המשפט יהיה רשאי להורות שתכונס ותנוהל אסיפה בעמותה בדרך שיקבע, ורשאי הוא לתת לכך הוראות משלימות ככל שיראה לנכון אם אין אפשרות מעשית לכנס אסיפה או לנהל בדרך שנקבעה לכך בתקנון או בחוק²⁹.

61. בית המשפט יהיה רשאי לבקשת מייסד, חבר עמותה, נושה של העמותה או תורם שלה, להורות על פקיעת כהונה של חבר ועד אם מצא כי נתקיימו העילות שנקבעו לכך בדיון, והוועד לא פעל להעבירו מכהונתו³⁰.

62. שוכנע בית המשפט לבקשת חבר עמותה או הנפגע, כי רשום אדם במרשם החברים מבלי שהוא זכאי לכך או שאינו רשום במרשם כאמור אף שהוא זכאי לכך, או שהרישום אינו מלא או אינו מדויק, והעמותה סירבה לתקן את הטעון תיקון, רשאי להורות לעמותה לתקן את המרשם³¹.

63. התנהל עניין מענייני של עמותה בדרך שיש בה משום קיפוח של חברי העמותה שלה, כולם או חלקם, או שיש חשש מהותי שיתנהל בדרך זו, רשאי – בית המשפט, לתת הוראות הנראות לו לשם הסרתו של הקיפוח או מניעתו, ובהן הוראות לפיהן יתנהלו ענייני העמותה בעתיד, או הוראות לחברי העמותה או לחברי הוועד בעמותה וכן הוראות לגבי תקפותן של החלטות שהתקבלו בעמותה. הורה בית המשפט כאמור, יירשמו בתקנונה של העמותה, ככל הנדרש, השינויים המתחייבים מכך, כפי שיקבע בית המשפט, לפי העניין, ויראו שינויים אלה כאילו התקבלו כדיון על ידי העמותה³².

²⁸ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי
²⁹ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי
³⁰ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי
³¹ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי
³² סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי

הערה[s37]: כל הפרק הזה, לדעתנו, הוא טעות משפטית. כרגע אין גבולות על סמכות בית המשפט או גבולות כלשהן. אם תהיה הוראת חוק ספציפית היא, לדעתנו, תגביל, את האפשרויות ולא תרחיבן. על כן ההוראות שבסעיפים 58 – 74 מיותרים.

הערות השוליים המסומנות ב 28 עד 34 אינן מקובלות עלינו כי לדעתנו **הסמכות היא של בית המשפט בלבד ולא של הרשם ובכל מקרה** - כפי שהבהרנו לעיל אם הרשם יורה על ביצוע פעולה מסוימת והעמותה לא תבצע - ממילא יהיה צורך לפנות לבית המשפט שיחייב את העמותה לבצע.

הערה[s38]: מהי "הרשאה" ?

הערה[s39]: או האסיפה כללית

הערה[s40]: לא ברור הקשר בין קיפוח לבין תקנון העמותה. אם יש בתקנון זכויות יתר כלשהן – כל מי שמצטרף לעמותה מאשר בבקשתו שהוא מכיר את התקנון ומסכים להוראותיו. הוא אינו יכול לבוא מאוחר יותר ולטעון שהתקנון מקפח אותו.

מדינת ישראל משרד המשפטים

64. סירבה העמותה לבקשת חבר עמותה לעיין במסמכים של העמותה שיש לו זכות לעיין בהם, בהם, רשאי בית המשפט להורות לעמותה למסור את המסמך לחבר העמותה אם שוכנע כי סירוב העמותה אינו מטעמים סבירים או נדרשים בנסיבות העניין.³³

65. שוכנע בית המשפט כי החלטת הוועד שלא לספק יועץ חיצוני לבעל תפקיד איננה סבירה בנסיבות העניין, לאחר ששקל, בין היתר, האם המומחים של העמותה אינם מספקים את הסיוע הנדרש לבעל התפקיד לצורך מילוי תפקידו, ואת הסבירות של הסכום המבוקש בהתחשב בעילה לבקשת הייעוץ ובמצבה הכספי של העמותה, רשאי הוא לחייב את הוועד לדון מחדש בבקשה ולהכיר בהוצאות סבירות כמבוקש או להורות על תשלום ההוצאות, כולן או חלקן.³⁴

66. אם בוצעה חלוקה אסורה בעמותה, בית המשפט יהיה רשאי, לבקשת הרשם או גורם מעוניין אחר, לחייב את חבר העמותה או מייסדה בהשבה של כפל הסכום שחולק שלא כדין אם מצא בית המשפט כי חבר העמותה או מייסדה היו אחראים לחלוקה האסורה או שלא השיב הכספים בניגוד להוראת הרשם.

67. מוצע לקבוע הוראות מפורשות בחוק העמותות ביחס להרמת מסך ובכלל זה כי בית המשפט רשאי לייחס חוב של העמותה לחבר בה או לנושא משרה בה, בנוסף או במקום לחבר העמותה, אם מצא כי בנסיבות העניין צודק ונכון לעשות כן, במקרים החריגים שבהם השימוש באישיות המשפטית הנפרדת נעשה באחד מאלה:

68. באופן שיש בו כדי להונות אדם, או לקפח נושה או תורם של העמותה; חזקה שהתקיימו הוראות פסקה זו אם עמותה לא הציגה כראוי את סיווגה או מעמדה או שערכה פניה לציבור בניגוד להוראות החוק.

69. באופן הפוגע בתכלית העמותה ותוך נטילת סיכון בלתי סביר באשר ליכולתה לפרוע את חובותיה או להגשים את מטרותיה.

70. ובלבד, שחבר העמותה או נושא המשרה בה היה מודע לשימוש כאמור, ובשים לב למילוי חובותיו כלפי העמותה וליכולת העמותה לקיים את התחייבויותיה. לעניין זה, יראו אדם כמודע לשימוש כאמור גם אם חשד בדבר טיב ההתנהגות אך נמנע מלברר, למעט אם נהג ברשלנות בלבד.

הערה[s41]: זו החלטה ניהולית ולבית המשפט לא יכול להתערב בה. מי ישלם ליועץ? בעל תפקיד החושב שאינו יכול למלא את תפקידו והוועד לא אישר לו לקבל עזרה/סיוע חייב להתפטר מתפקידו. לא יכול להיות מצב שבעמותה יפעלו אנשים חיצוניים כיועצים מבלי שהוועד המנהל יסכים לפעילותם כי, בשורה התחתונה, האחריות המשפטית היא על הוועד ולא על בעל התפקיד.

הערה[s42]: הרמת מסך היא פעולה חריגה – אפשר לבצעה רק במקרה של מרמה מתוך כוונה

הערה[s43]: 1. זה עניין של שיקול דעת של נושאי המשרה – יש עליהם חובת זהירות ואין שום סיבה להכניס למשוואה זו גם "הרמת מסך".
2. מנהיגות מתנדבת – שבין חבריה רבים הם אנשי עסקים – ירתעו מכל אפשרות כזו.

³³ סמכות מקבילה לרשם ביחס לכלל העמותות
³⁴ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי

מדינת ישראל משרד המשפטים

הערה[s44]: כנ"ל

71. כן מוצע לקבוע הוראות גם לעניין הרמת מסך הפוכה – כי בית המשפט יהיה רשאי לייחס תכונה או זכות של חבר בעמותה, לרבות חבר ועד בעמותה, לעמותה, אם מצא כי בנסיבות העניין, צודק ונכון לעשות כן, בהתחשב בכוונת הדין או ההסכם החלים על העניין הנדון לפניו.

72. מוצע להסמיך את בית המשפט להורות, אם מצא כי קיימים ליקויים מהותיים בהתנהלותו של נושא משרה בעמותה, העולים כדי הפרה חמורה של חובותיו כנושא משרה בה, כי במשך תקופה שיקבע, ושלא תעלה על חמש שנים, לא יוכל אותו אדם להיות חבר ועד או נושא משרה, או להיות מעורב, במישרין או בעקיפין, בייסוד תאגיד ללא כוונת רווח או בניהולו, זאת הן ביחס לתאגיד ללא כוונת רווח מסוים, לסוגים של תאגידים ללא כוונת רווח, או בכלל התאגידים ללא כוונת רווח³⁵.

הערה[s45]: להשוות להוראות חוק החברות בעניין זה.

73. מוצע להקנות כלים לאכיפה פרטית כנגד העמותה בדרך של תביעה נגזרת או הגנה נגזרת, לכל חבר בעמותה ובכלל זה, חבר ועד בעמותה או תורם לה; לעניין זה - "תורם" – אדם שתורם לעמותה, בשנתיים שקדמו למועד הגשת התביעה, תרומה בשווי של 10% ממחזור העמותה בשנת הכספים שקדמה למועד הגשת התביעה, ולרבות מספר תורמים שבתרומתם במצטבר מתקיים האמור³⁶.

74. מוצע עוד לקבוע סמכות כללית, הדומה להוראות סעיף 345כז לחוק החברות כי בכל עניין לחוק זה הנוגע לעמותה, רשאי לפנות לבית המשפט כל מי שנפגע מפעולתה של העמותה, בין במעשה ובין במחדל, בבקשה למתן הוראות לעמותה לפעול בהתאם למטרותיה או בהתאם להוראות חוק זה; כן רשאי הרשם לעניין עמותה במימון ציבורי או היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בכל הליך לפי חוק זה הנוגע לעמותה, ולהתייצב ולטעון בהליך כאמור, אם הוא סבור שיש בו עניין לציבור.

³⁵ סמכות מקבילה לרשם לעניין עמותה במימון ציבורי

³⁶ אם הוגשה תביעה נגזרת או הגנה נגזרת לעניין עמותה במימון ציבורי, על התובע למסור על כך הודעה לרשם ותינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו בהליך.