

תל אביב 20.11.2013

מירי כץ

לכבוד
ח"כ דוד רותם
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט
הכנסת
ירושלים
שלום רב,

הנדון: הצעת חוק החברות (תיקון מס' 18) (קרו לתועלת הציבור) התשע"ב 2012

בהמשך למסמך תגובתנו להצעת החוק שבנדון מיום 4.7.2013 ובהמשך להחלטת הוועדה הנכבדה על **פיצול** הצעת החוק בין החלקים העוסקים בקרו לתועלת הציבור לבין החלקים הנוספים שבהצעת חוק זו – הננו פונים אליך בבקשה **לשקול, פעם נוספת, את בקשתנו** ובקשת רבים אחרים – **להורות על הפסקת הדיון בחלקים הנוספים של הצעת החוק ולהעבירה לדיון במסגרת חוק העמותות החדש – לכשיתקיים.**

למען הסדר הטוב נבהיר כי המדובר בתיקונים המבוקשים בחוק החברות ובחוק העמותות כאחד – העוסקים בדרישות מידע, פיקוח וביקורת, מינוי מפקחים ו"מומחים" (שאינם עובדי מדינה) ומתן סמכויות לכל אלה, כמפורט בסעיפים הבאים שבהצעת החוק:

• סעיפים 1 ו-2 כד 345 לחוק החברות.

• סעיפים 38 ב' ו-39 א לחוק העמותות.

נקדים ונציין כי אנו רואים חשיבות רבה לשקיפות והעמדת כל המידע הנדרש בפני הרשויות והציבור, כמו גם פיקוח וביקורת ראויים – אולם, כפי שיובהר בהמשך, אין מקום לתקן החוקים הנ"ל במסגרת בה אנו מצויים בשל מספר טעמים.

הטעם הראשון הוא ערכי.

השאלה עד כמה הממשלה צריכה או רשאית להיות מעורבת בפעילות החברה האזרחית ועד כמה הממשלה יכולה או רשאית לכפות דעתה על החברה האזרחית ועל פעילותה, התנהלותה וכו' – היא שאלה כבדת משקל **שיש לקיים עליה דיון ציבורי רציני ומעמיק.**

המסגרת הנכונה והראויה לקיום דיון כזה היא במסגרת הדיון הכולל שיהיה, בבוא העת, בהצעת חוק העמותות החדש ולא עתה.

אם הצעת החוק הנוכחית בנושאים המנויים לעיל תתקבל – **ימנע מראש וייתיר** כל הדיון הערכי – ציבורי, שכן, התיקון המבוקש ייתן בידי רשם העמותות ורשם ההקדשות **סמכויות בלתי מוגבלות** שלעניות דעתנו לא יעלו בקנה אחד עם התוצאות של הדיון הערכי – ציבורי שחייב להתקיים במשטר דמוקרטי נאור ותחשל, למעשה, את האפשרות לקיים דיון מסוג זה ולהתאים את החקיקה לתוצאותיו.

נראה שחובתה של ועדת חוקה חוק ומשפט, כמי שמייצגת את הציבור בישראל, לתת ידה לקיום דיון ציבורי ממצה בשאלות הנ"ל ולמנוע מצב שדיון כזה ייחסם.

הטעם השני הוא – משפטי.

חקיקת הסעיפים המוצעים תגרום להפעלת סמכויות רשם העמותות ורשם ההקדשות **שלא על פי דין**.

לפני שנותנים בידי רשות שלטונית את האפשרות לפקח ולבקר את פעילות העמותות והחל"צים צריך **שייקבעו הכללים** לפיהן על העמותות והחל"צים לפעול. (וראה לעניין זה: חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 **ועשרות תקנות** !! שהותקנו מכוחו).

למרות בקשות והצעות של ועדת החוקה חוק ומשפט (בהרכב קודם) ושל נציגי המגזר השלישי **כללים כאלה לא הותקנו עד היום**.

הביקורת הנעשות כיום בארגונים (המכונות "ביקורות עומק") בוחנות, בעיקר, **את עמידתם ב"הוראות הניהול התקיין"**.

אולם - **"הוראות הניהול התקיין" אינן "דין" !!!** אין המדובר בחוק, תקנות, צווים, נוהל או דבר חקיקה אחר.

מדובר ב"חוברת" שהוכנה ומפורסמת על ידי רשות התאגידים ובה "הוראותיה" של רשות התאגידים לגבי ניהול תקין של עמותות לחל"צ (שחלקן, מטבע הדברים, שנויות במחלקות)

הוראות אלה **לא פורסמו מעולם ב"רשומות"** (ילקוט הפרסומים)

הוראות אלה **לא עברו ביקורת ציבורית** כלשהי של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת או גורם אחר.

הוראות אלה **לא פורסמו כצו או אפילו נוהל בחתימת שר המשפטים**.

על כן **אינן** להוראות אלה **כל תוקף חוקי**.

שנים רבות מתבקשת רשות התאגידים, כאמור, לגרום לכך **שהוראות אלה יותקנו כתקנות** ויעברו ביקורת ציבורית של ועדת חוקה חוק ומשפט – אך רשות התאגידים, מטעמים השמורים עמה, **לא עשתה כן** עד עתה.

מאידך, כל ניסיונותיה של רשות התאגידים, במהלך השנים, "להחדיר", בדרך אגבית, את "הוראות הניהול התקיין" לחקיקה **נדחו**.

כך גם ניסתה רשות התאגידים לעשות בהצעת החוק שלפנינו. אולם הוועדה הנכבדה **מחקה** את המילים **"ושניתן להם אישור על ניהולם התקיין"** שנכללו בסעיפים 345(1)א ו (ב) להצעת החוק, בשל הסיבות שנמנו לעיל.

על כן – בהעדר הוראות וכללים שהותקנו או נחקקו כדין – אין כל מקום ובוודאי לא הגיון להעניק לרשם העמותות או רשם ההקדשות (או למפקחים או המומחים הפועלים מטעמו) את הסמכויות המבוקשות בהצעת חוק זו.

חקיקת הסעיפים שמנינו לעיל העוסקים בקבלת מידע, ביקורת ופיקוח **תגרום לכך** שהמפקחים ו"המומחים" (שאינם "מומחים" אלא רואי חשבון העורכים את ביקורות העומק) – **ישתמשו בכוחות שינתנו להם מכוח חוק** כדי לבצע ביקורת ופיקוח על **ביצוע או אי ביצוע הוראות שאינן חיקוק !!!**

זה, כמובן, מצב משפטי בלתי ראוי ובלתי חוקי.

נציגי רשות התאגידים טענו, לא אחת, שהפיקוח והביקורת נדרשים שכן רשויות אחרות (כגון: רשות מסים) מסתמכות על בדיקתם. התשובה לכך היא חד משמעית: רשות מכוח חוק מוסמכת לפעול רק במסגרת הסמכויות שניתנו לה בחוק. בחוק העמותות ובחוק החברות לא ניתנה, עד היום, לרשמים סמכויות לעניין זה – ועל כן אין הם רשאים, **מנח החוק**, לפעול כך.

עוד טוענים נציגי רשות התאגידים כי בפעילותן של העמותות והחל"צים נעשה שימוש "בכסף ציבורי" ועל כן הם חייבים לקיים פיקוח וביקורת. גם טענה זו אינה מדוייקת. אם "הכסף הציבורי" הוא כסף שבא ממקורות ממשלתיים – החשב הכללי או המשרדים הממשלתיים, לפי העניין, מקיימים אין ספור ביקורות כדי לוודא שנעשה שימוש נכון וראוי בכספים שהועברו ממקורות ממשלתיים. אם "הכסף הציבורי" בא מגופים מממנים (קרנות וכו') – השימוש בהם מבוקר על ידי התורמים. אם "הכסף הציבורי" בא מהציבור הרחב – הציבור הרחב הראה בזמן האחרון שהוא יודע היטב לשמור על זכויותיו, להביע מחאתו, להתארגן ולהביא לתוצאות ראויות באמצעות לחץ ציבורי.

סוף דבר, בשל שני הטעמים – הערכי והמשפטי – מן הראוי שלא להמשיך ולדון בהצעת החוק עד אשר יתקיים דיון ציבורי בשאלת מידת מעורבות הממשלה בפעילות החברה האזרחית, ובכל מקרה לא לפני שיותקנו, כדיון, תקנות הקובעות את הדרך להתנהלותן התקין של עמותות וחל"צים.

בכבוד רב



אופיר כץ, עו"ד