

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: ז' סיון, תשע"ז 01/06/2017

סומן: כ-09-7223

לכבוד

ח"כ איילת שקד

שרת המשפטים

משרד המשפטים

ונכבדתי שלום רב,

הנדון: דרישה להפעלת סמכות הפיקוח על האגודות העותומניות

סימוכין: מכתבנו מיום 19.7.2016

מכתבך מיום 28.9.2016

מכתבנו מיום 9.1.2017

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

הרקע למכתב

1. ביום 19.7.2016 פנינו אליך לראשונה בעניין הפיקוח על האגודות העותומניות (להלן: "האגודות"), אגודות שהוקמו שלא למטרת רווח מכוח החוק העותומני על האגודות משנת 1909, אשר עודנו בתוקף (להלן: "החוק"). במכתבנו עמדנו על כך כי הלכה למעשה, **מזה שנים רבות, לא מבוצעות כל פעולות פיקוח ו/או בקרה ביחס לאגודות, זאת בניגוד לחוק ולתכלית החקיקה בעניין ארגונים שלא למטרות רווח, וקראנו לך להתערב על מנת לתקן את הכשל: לפעול לשינוי ההסדר החקיקתי הנוכחי, על מנת לייצר פתרון קבוע לנושא, וכן לפעול לקידום פתרון זמני עד לסיום הליך החקיקה.**

2. בעקבות התשובה שנתקבלה מטעמך, מיום 28.9.2016, לפיה בימים אלו מתבצעת במשרד הפנים וברשות התאגידיים עבודה על הכנת תזכיר חוק שיעסוק, בין היתר, בעניין האגודות, פנינו אליך ביום ה-9.1.2017 פעם נוספת, בקריאה להפעיל את סמכותך בהתאם לסעיף 19 לחוק, כלומר, לעשות שימוש בסמכויות הפיקוח והבקרה הנתונות לך כבר ביום על פי החוק, לשם החלת פיקוח, ולו מינימלי, על האגודות הפעילות בישראל.

• **העתק מכתבנו מיום 9.1.2017 מצורף ומסומן כנספח א'.**

3. **למכתב זה לא התקבל מענה מטעמך עד ליום זה;** זאת בניגוד להוראות סעיף 2 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, המורה לעובד ציבור אשר נתבקש להפעיל סמכות שניתנה לו על פי דין להשיב למבקש לא יאוחר מ-45 יום מקבלת הבקשה.

4. במקביל למכתבנו האחרון אליך, נשלחה פניה בנושא אף אל שר הפנים, מר אריה דרעי. ביום 5.2.2017 נתקבלה תשובת מנהלת אגף פניות הציבור במשרד הפנים, מטעם השר, לפיה עמדתנו

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



היא כי נכון להעביר את תחום האחריות על האגודות למשרד המשפטים ואף התקבלה על ידו החלטה לקדם מהלך זה – ומשרד הפנים ממתין לקבלת עמדת משרד המשפטים בנושא.

- העתק מכתב משרד הפנים מיום 5.2.2017 מצורף ומסומן כנספח ב'.

הצורך בשינוי המצב הקיים ביחס לאגודות

5. מתשובות שונות שנמסרו לתנועה לאורך השנים (המפורטות במכתבנו מיום 19.7.16) עולה כי לעמדת משרד הפנים – שהוא הסמכות המופקדת, בפועל, על הפיקוח על האגודות – אין למשרד הפנים את הכלים הנדרשים להפעלת סמכויות הפיקוח שניתנו לו, ולכן, הוא אף אינו מפעיל סמכויות זו הלכה למעשה.

6. יתר על כן, משרד הפנים הודה כי הוא אפילו אינו מבצע מעקב אחר רשימת האגודות הקיימות – ומשמעות הדבר היא כי כיום אף גורם במדינת ישראל אינו יודע מיהן האגודות הפועלות, מה מספרן ומה היקף הפעילות של כל אחת.

7. ענייך הרואות – מדובר בתחום פרוץ, בו אין דין ואין דיין, וזאת בניגוד גמור לדין המוחל על מוסדות אחרים ללא כוונת רווח הפועלים במדינה, וכתוצאה מסיווג שרירותי, הנובע אך משנת הקמת המוסד, ללא כל הצדקה.

8. החשש מפני תוצאות אפשריות להיעדר הפיקוח על האגודות אינו תיאורטי בלבד. מדי פעם בפעם צפות על פני השטח עדויות ממשיות וחותרכות לפגעים הנובעים מהיעדר הפיקוח בתחום – ודי אם נביא בעניין זה שתי דוגמאות אקטואליות, על קצה המזלג:

א. לאחרונה פורסם בתקשורת כי מבקר המדינה עורך בדיקה בדבר ההתנהלות הכספיים של ועד עובדי התעשייה האווירית, הנהנית ממעמד של אגודה עותומנית. לפי הפרסומים, כיוון שהוועד אינו חייב בדיווח לשום גורם ואינו נתון לביקורת, הועברו לכאורה כספים מההנהלה ומכספי העובדים לקרן הוועד וזאת מבלי ליידע את העובדים.¹

ב. עוד נציין את כתב האישום שהוגש לפני מספר חודשים כנגד מר יוסי וסרמן, מזכ"ל הסתדרות המורים ויו"ר אגף הכספים שלה² – אגודה עותומאנית אף היא. גם במקרה זה עולה חשש כבד כי חוסר השקיפות והביקורת הביא למעילה לכאורה בכספי הארגון.

¹ אסנת ניר "מבקר המדינה על סף סיום בדיקת ועדת עובדי תע"א" כלכליסט 30.4.2017

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3712236,00.html>

² ירדן סקופ "מזכ"ל הסתדרות המורים יוסי וסרמן מואשם בקבלת שוחד ובסחיטה באיומים" הארץ 7.2.2016

<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.3145754>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



9. אין לבחון אירועים אלו כמקרים נקודתיים, אלא כחלק מתופעה כוללת: **העדר השקיפות בפעילות האגודות יוצר כר פורה להיווצרות של מקרי שחיתות והתנהלות ארגונית שאינה תקינה**. על מנת שמקרים כגון דא לא ישנו, נדרשת פעולתך לשינוי המצב הקיים **לא לתר**.

הכוונה ליזום שינוי חקיקה בעתיד – אינה מספקת

10. אמנם במכתבך האחרון צוין כי משרד המשפטים מקדם הליכי חקיקה בנושא – אשר אמורים, כך משתמע, לפתור את הכשלים אשר תוארו לעיל; אך אמירה זו אינה מספקת.

11. ראשית יצוין כי כבר בתחילת יוני 2016 – קרי, לפני קרוב לשנה – נמסר לנו כי טיוטת חוק העמותות "נמצאת בשלבי גיבוש אחרונים" – אך חרף זאת, תזכיר חוק בנושא טרם פורסם להערות הציבור, ודומה שהליכי החקיקה האמורים רחוקים מלהיות בשלבי סיום.³

12. שנית יצוין, כי הסדרת פעילות האגודות והפיקוח עליהן מלווה בהתנגדות עזה של גורמים אינטרסנטיים רבי כוח במגרש הפוליטי, שאינם מעוניינים בשקיפות ופיקוח. מכאן נובע כי גם אם הליכי חקיקה בנושא יעברו לפסים מעשיים – וכאמור, הדבר טרם קרה – הליכים אלה צפויים להתמשך ולהיגרר, נוכח האינטרסים רבי העוצמה העומדים מנגד, ואין כל ערובה כי אכן יושלמו.

13. המתנה לסיום הליך החקיקה משמעותה אפוא המתנת זמן ארוך מאוד עד להחלת פיקוח על האגודות הלכה למעשה. לפיכך, לעמדתנו, נדרשת החלת פיקוח **מייד** על האגודות, תוך שימוש באמצעים העומדים לרשותך בחוק הקיים.

קריאה לפעולות קונקרטיים נוכח האמור לעיל

14. נוכח הכשלים הרבים שהתגלו בפיקוח על האגודות ואסדרת מעמדן, עליהם עמדנו במכתבינו הקודמים; נוכח העובדה כי למעשה אין חולק בדבר הצורך בנקיטת צעדים לשיפור המצב; ונוכח העובדה כי הליך החקיקה בנושא אינו מתקדם – **נתכבד לבקשך כי יינקטו לא לתר הצעדים הבאים**:

א. בשים לב לאמור במכתב משרד הפנים מיום 5.2.2017, לפיה שר הפנים קיבל החלטה להעביר את תחום האחריות על האגודות למשרד המשפטים, אך עודו ממתין לקבלת עמדת משרד המשפטים בנושא – **נבקשך כי משרד המשפטים, תוך שיתוף פעולה מול משרד הפנים, יפעל לא לתר להעברת האחריות על האגודות לתחום אחריותו של משרד המשפטים והכפפתן לבקרה**.

³ מכתב מאת עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), מיום 8.6.2016.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ב. נוכח הצורך הדוחק לקדם לאלתר חקיקה במטרה להחליף את נהלי הפיקוח הקבועים בחוק, אשר אינם מספקים ואינם תואמים לנורמות שקיפות מקובלות במאה העשרים ואחת, נבקש כי יקודם לאלתר הליך החקיקה, אשר נועד להשוות או לקרב את מעמדן של האגודות למעמדם של מלכ"רים אחרים.

ג. כאמור במכתבנו הקודם, ולעיל, גם כיום, טרם שינוי חקיקה כלשהו, עומדת לרשות שרת המשפטים סמכות פיקוח על האגודות מכוח החוק העותומני – אך מסיבה שלא הובהרה, משרד המשפטים אינו מפעיל סמכות זו, חרף העובדה המפורסמת לכל כי משרד הפנים אינו מפקח על האגודות ונעדר כלים מתאימים לעשות זאת. לאור האמור – ובמנותק מן הדרישות הקודמות שפורטו בסעיף זה – נבקשך כי תופעלנה לאלתר סמכויות הפיקוח והבקרה הנתונה לשרת המשפטים לפי סעיף 19 לחוק.

15. נוכח תשיבותו הציבורית של העניין ומשך הזמן בו לא חלה התקדמות בנושא החלת הפיקוח על האגודות, נבקש את תגובתך וטיפולך הדחופים, לשם שקילת המשך צעדינו.

אילנה

איתמר שחר, עו"ד

מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,

גל קוית

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

ח"כ אריה דרעי, שר הפנים

ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד, היועץ המשפטי לממשלה

השופט (בדימ') יוסף שפירא, מבקר המדינה

עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), משרד המשפטים

עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית, משרד המשפטים

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: י"א טבת, תשע"ז 09/01/2017

סומן: כ-09-7223

לכבוד
ח"כ איילת שקד
שרת המשפטים
משרד המשפטים
נכבדתי שלום רב,

הנדון: דרישה להפעלת סמכות הפיקוח על האגודות העותומניות

סימוכין: מכתבנו מיום 19.7.2016

מכתבך מיום 28.9.2016

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך בדלקמן:

עניינו של מכתב זה הינו בפנייה אל שרת המשפטים להפעיל את סמכות הפיקוח והבקרה על האגודות העותומניות, אשר ניתנה לה על פי חוק, משזו לא הופעלה על ידי משרד הפנים זה שנים ארוכות.

1. ביום 19.7.2016 פנינו אליך בעניין הפיקוח על האגודות העותומניות (להלן: "האגודות"), אגודות שהוקמו שלא למטרת רווח מכוח החוק העותומני על האגודות משנת 1909 (להלן: "החוק").

2. במכתבנו אשר בסימוכין הובא בהרחבה מידע אודות הקמת אגודות אלה וחובות הפיקוח עליהן בחוק; פירוט פניותיה של התנועה לגורמים שונים במטרה להחיל פיקוח ובקרה על האגודות; הסבר אודות הכשלים הנובעים מכך שאגודות אלו מנוהלות במחשכים; וניסיונות החקיקה השונים שבוצעו כדי לסיים את המחדל. כן, עמדנו על כך כי הלכה למעשה, מזה שנים רבות, לא מבוצעות כל פעולות פיקוח ואו בקרה ביחס לאגודות, זאת בניגוד לחוק. במכתבנו האמור קראנו לך להתערב על מנת לתקן את הכשל – לפעול לשינוי ההסדר החקיקתי הנוכחי ואף לפעול לקידום פתרון זמני עד לסיום הליך החקיקה.

3. במכתב מאת יועצת השרה, עו"ד נוי חסון, מיום 28.9.2016 (אשר נשלח בדואר ונתקבל בתודה ביום 8.11.2016) נכתב כי הטיפול והפיקוח על האגודות מצויים, ככלל, באחריות משרד הפנים, וכי במים אלו מתבצעת במשרד הפנים וברשות התאגידים עבודה על הכנת תזכיר חוק שיעסוק, בין היתר, בעניין האגודות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



4. בהמשך למכתבנו אלייך, פנינו ביום 30.8.2016 אל שר הפנים, מר אריה דרעי, לאחר שנמסר לנו מאת גורמים במשרד הפנים כי הנושא הופנה על ידי מנכ"לית משרד הפנים להכרעתו; במכתב האמור פנינו אל שר הפנים על מנת לקבל את עמדתו הסדורה בנושא, וזאת מאחר שעל פניו אי-הפעלת סמכות הפיקוח על האגודות מהווה חריגה מהוראות הדין. מכתב התנועה אל שר הפנים מיום 30.8.2016 מצורף ומסומן כנספח א'.

5. נכון למועד זה, טרם התקבלה כל תשובה מטעם משרד הפנים בעניין החלטתו ו/או עמדתו של שר הפנים. לפיכך, ניתן להניח כי משרד הפנים ממשיך במנהגו מזה שנים, נמנע מלהפעיל את סמכויות הפיקוח שניתנו לו על האגודות ולא חלה כל התקדמות להחלת פיקוח אפקטיבי על האגודות.

6. למען סיבור האוזן יצוין כי בין האגודות הרבות אשר עודן רשומות בישראל נכללים גופים ציבוריים גדולים ורבי השפעה כדוגמת הסתדרות העובדים הלאומית; הסתדרות המורים; ההסתדרות הרפואית בישראל; קופות חולים; ועוד.

7. המדובר במחדל של ממש, אשר מאפשר להתאגדויות ענק, שחלקן מאגדות אלפי חברים, להתנהל במחשכים ומבלי לתת דין וחשבון לאיש; בין השאר, אף לא לחבריהן. הדבר עומד בסתירה מוחלטת לאינטרס הציבורי בפיקוח על פעילותם של מוסדות ללא כוונת רווח, מעבר לעובדה שהוא עומד בסתירה לחובתם של משרדי הפנים והמשפטים על פי דין.

8. כפי שציינה יועצת השרה במכתבה, למשרד הפנים ניתנו סמכויות בחוק העותומני על האגודות. ואכן, מעיון בחוק עולה כי לגורמי משרד הפנים (שר הפנים והממונה על המחוז במשרד הפנים) ניתנו הסמכויות המרכזיות בחוק זה.¹ ואולם, למשרד הפנים לא ניתנה האחריות הבלעדית בחוק זה – שכן סעיף 19 לחוק, מהווה "סעיף סל", קובע כי שרי הפנים והמשפטים "מצווים בהוצאת חוק זה לפועל". כלומר – גם לשרת המשפטים ניתנה האחריות על ביצוע החוק.

9. ודוק: רשות שהוקנתה לה סמכות בחוק מחויבת להפעילה ואינה רשאית לפטור עצמה כליל מהפעלתה. כלשון סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981: "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות". חובה זו נשתרשה גם בפסיקת בתי המשפט, כפי שלימדנו פרופ' ברוך ברכה בספרו: "ביסוד פסיקתם עומדת נקודת המוצא שבה פתחנו, שעצם הענקת הסמכות מלמד על צורך להפעילה. ואכן ההלכה בדבר קיום החובה הנדונה

¹ ובין היתר, על פי סעיפים 6, 7, 17, 18 לחוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



נקבעה חד-משמעית על-ידי בית המשפט העליון כבר בראשית דרכו, ומאז מלווה את פסיקתו כדין מוצק².

10. אשר על כן, ולאור הימנעותו הנמשכת של משרד הפנים מהפעלת סמכויותיו לפי החוק, משך עשרות שנים – אנו קוראים לך, שרת המשפטים, לפעול בהתאם לדרישות החוק ולהפעיל את סמכויות הפיקוח והבקרה על האגודות העותומניות הרשומות בישראל, אשר ניתנו לך לפי סעיף 19 לחוק.

11. כמו כן, בהמשך לתשובתה של יועצת השרה מיום 28.9.16, נבקש להתעדכן ביחס להתקדמות הכנת תזכיר החוק הנזכר בתשובתה.

12. למען הסדר הטוב יצוין כי במקביל לשליחת מכתב זה, נשלח מכתב בנושא שבנדון אל שר הפנים.

13. נוכח חשיבותו הציבורית של העניין ומשך הזמן בו לא חלה התקדמות בנושא החלת הפיקוח על האגודות, נבקש את תגובתך וטיפולך הדחופים, לשם שקילת המשך צעדינו.

בכבוד רב,

איל קויני
איתמר שחר, עו"ד
מחלקת כלכלה ומחקר

גל קויני
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העותק:

ח"כ אריה דרעי, שר הפנים

ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד, היועץ המשפטי לממשלה

השופט (בדימ') יוסף שפירא, מבקר המדינה

עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), משרד המשפטים

² ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב 25 (1996). ההדגשה הוספה.

7



משרד הפנים

פניית ציבור

י"ב בטבת התשע"ז
10 בינואר 2017
אכ 201-2017

לכבוד

נילי אבן חן, עו"ד
התנועה לאיכות השלטון

שלום וברכה,

הנדון: מענה לפנייתכם לגבי הפיקוח על אגודות עותמאניות

בהמשך למכתבנו בנושא בו הוצג נושא הטיפול באגודות העותמאניות, הקשיים והצעדים שננקטו, נעדכנכם כי הנושא הוצג לשר הפנים ועמדתו היא כי נכון להעביר את תחום האחריות האמור למשרד המשפטים. כעת אנו ממתנינים לקבלת עמדת משרד המשפטים בנושא.

בכבוד רב,

אפרת אורבך

מנהלת אגף פניות ציבור