



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

יום שלישי, ה' אב תשע"ח

17 יולי 2018

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריד, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מימל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי, פרס, אסטרטגיה

פרופ' ירדיה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

לכבוד,

ח"כ יעקב מרגי, יו"ר ועדת החינוך והתרבות של הכנסת
חברי ועדת החינוך והתרבות של הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ח - 2018 – נוסח והסתייגויות לקראת הצבעות

בהמשך לדיוני הוועדה ובטרם ההצבעות על הצעת החוק, אני מתכבדת לפנות אליכם מתוך תקווה כי הוועדה תשקול את עמדתה ביחס לסעיפים השונים שבהצעת החוק. לאור הדיונים שנתקיימו, השינויים והתיקונים השונים שהוכנסו בהצעה וההסתייגויות הרבות שהוגשו, נבקש להגיש חוות דעת זו ולהציע להתמקד בשתי בעיות מהותיות ומרכזיות שבהצעת החוק בנוסחה הנוכחי והמעוררות שיש לפגיעה בחופש הדעה וחופש הביטוי האמנותי:

(1) אפשרות השליטה הממשלתית על אופן השימוש במאגר הלקטורים, שליטה שעלולה לפגוע בחופש הדעה וחופש הביטוי האמנותי

הלקטורים הם, כידוע, אלו המפעילים את שיקול הדעת האמנותי והתוכני בקרנות וממליצים על הבחירה המתאימה מבין ההצעות להפקת סרטים.

מאגר הלקטורים אשר ינוהל על פי ההצעה על ידי המועצה לקולנוע הוא לכאורה נייטרלי, ומובטח רישומם של על מי שעונים לתנאים בסיסיים של הכשרה ונסיון מקצועי. הוועדה בראשותך סייעה בהבהרת הסדרים אלה.

בצד זאת, על פי הצעת החוק נותר כי תוענק לממשלה סמכות לקבוע - **ללא פיקוח פרלמנטרי כלשהוא** – הסדרים אשר ישפיעו על אפשרות המינוי של הלקטורים והרכבם, והסדרים אחרים העלולים להגביל קבוצות של לקטורים או את אופן פעולתם.

גם את תוכן המונח פריפריה מוצע להותיר לקביעת הממשלה ללא פיקוח פרלמנטרי. וראוי להדגיש - המונח פריפריה מותיר לקביעה של הממשלה פרטים שונים, כולל את הקביעה אלו מגזרים באוכלוסייה הם בגדר פריפריה ובאלו תנאים רשאי אדם לראות עצמו כמשתייך למגזר זה או אחר. כלומר, רק על פי הגדרת הפריפריה שיקבע המשרד, רשאי יהיה מי מבקש לשמש לקטור אדם להכריז על עצמו כמשויך לפריפריה.

מכיון שמוצע להקנות לממשלה גם סמכות לקבוע הרכב של לקטורים, הרי שהמאגר הפתוח לכאורה עלול להיות מנותב על פי הוראות הממשלה כך שבפועל תתערב הממשלה במינוי הלקטורים.

נושאים רגישים אלה ניתן להסדיר בתקנות, בנפרד ממבחני התמיכה, באישור הוועדה שבראשותך, כך שיהיו חשופים לדיון ציבורי ולפיקוח פרלמנטרי.

אין כל מניעה להוציא עניינים אלה מתחום מבחני התמיכה, וכי מבחני התמיכה בתחום הקולנוע יטפלו בנפרד בענייני התמיכה. כך הוצע גם בחלק מן ההסתייגויות.

אני תקוה שתשובו ותשקלו ענין זה.

(2) קיצוץ תקציבי תחום הקולנוע והעברתם למימון סרטים מסחריים

סעיף חריג זה, שהוועדה עסקה בו, וחברי כנסת לא מעטים ובכללם יו"ר הוועדה הביעו אי שביעות רצון ממנו, מציע להסיט כספים מתקציב הקולנוע, בתחום משרד התרבות, לתחום מסחרי ועסקי, אשר חורג מענייניו של תקציב התרבות ובדרך שאינה עולה בקנה אחד עם ממטרותיו בתחום חופש היצירה, חופש הביטוי והזהות התרבותית של יחידים וקבוצות בחברה.

הגדלת התקציב המוקצה להפקת סרטים ישראליים, במקום צמצומו, היתה יכולה לסייע במתן סיוע ממשי גם לייצוג מגוון יותר של יחידים וקבוצות, בתחום הקולנוע, שהוא כשלעצמו בעל חשיבות דמוקרטית. ונזכיר – ייצוג של יחידים וקבוצות מוצג כמטרתה של הממשלה בתיקון החקיקה. על פי הנתונים שנמסרו לוועדה, כבר כעת

התקציב לתחום הקולנוע אינו מאפשר מתן מענה מספיק ליצירה, אל מול ההיצע הרב המוגש לשיפוט קרנות הקולנוע, והוא נמוך באופן יחסי למקובל במדינות אחרות.

לכתחילה, כזכור, הובעה הסתייגותנו הנחרצת מן הסעיף שהוצע, בכתב ובעל פה, תוך הבהרה של הקשיים שהוא מייצג לעמדתנו. לצערנו, במהלך הדיונים בוועדה, שונה תדירות נוסח הסעיף ובמובנים רבים – התוצאה העומדת בפני הוועדה להצבעה חמורה מזו שהוצעה לכתחילה.

אכן, התווסף לנוסח ההצעה הסייג החשוב כי לא יהיה בתנאים להקצאת הסכום כדי לפגוע בחופש הביטוי והיצירה.

ואולם, בצד סייג זה במהלך הדיונים נוסף למסלול התמיכה "לפי הצלחה" - מסלול נוסף שמטרתו **הקצאה ישירה לסרטים שהפקתם טרם הסתיימה** והם ממומנים על ידי גורמים הפועלים להשאת רווחים. זהו למעשה **מסלול "עוקף קרנות"**, שלפיו המשרד יעביר כספים ישירות לגופים עסקיים או למפיקי סרטים. זהו הסדר דמוי חוק עידוד השקעות הון, אך בפורמט של סעיף יחיד, שאינו נותן מענה לסוגיות רבות ומגוונות המוסדרות בהסדרים אחרים ואשר לא היה סיפק לדון בהם.

ועוד, במהלך הדיונים, התנגדה הממשלה לקביעה מפורשת של התחייבויות שהצהיר עליהם משרד התרבות והספורט לכתחילה, כמו התחייבותו להחזיר תקציב לא מנוצל ממסלול זה, אל קרנות הקולנוע לצורך הפקת סרטים. הממשלה התנגדה גם לקבוע כי ההסדר יהיה נתון כולו לשיקול דעת השר. **אלא, עמדה על כך שהסטט 20%-15% תהיה חובה המוטלת על השר ותחייב בכל מקרה את קיצוץ הסכומים המופנים להפקת סרטים באמצעות קרנות הקולנוע מדי שנה, גם אם המסלולים החדשניים לא יוכיחו עצמם!**

ומטריד במיוחד התיקון שהתבקש היום מטעם הממשלה – להסיר מנוסח ההצעה את הפיקוח הפרלמנטרי שנכלל בה לכתחילה, וכן להסיר את הדרישה כי המבחנים יהיו שוויוניים ואת חובת ההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוסכמו עם הממשלה במהלך הדיונים לבקשת הוועדה. והרי דרישה זו מקבילה לדרישה הקיימת במבחני תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, והוצעה על ידי הוועדה במקום הסדרים שונים שראוי היה לשקול את עיגונם בחקיקה הראשית כבר כעת. הבטחת עקרון השוויון וההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה נדמים כבעלת חשיבות מיוחדת ביותר בתחום רגיש זה שהוא מעין "חליף תמיכות" בתחום המיוחד של התרבות, כמו גם לנוכח חשש שהעלו מספר חברי ועדה במהלך הדיונים ביחס לקרבת השרה לגורמים שהוצגו על ידי המשרד כמשקיעים העיקריים בתחום זה כיום.



אנו תקווה כי תשקלו מחדש את עצם עיגונו של הסדר מוצע זה, ובוודאי שלא במכלול ההיבטים מעוררי הקושי שהוספו בו. בכך תוכלו למנוע פגיעה ביכולת של תחום הקולנוע לפעול כתחום תרבות תוסס, שיש בו כדי לאפשר הגשמה של חופש הביטוי וחופש היצירה.

בברכה

עו"ד עדנה הראל – פישר

עמיתת מחקר וראש תוכנית

המכון הישראלי לדמוקרטיה