

Dr. Rhanan Har-Zahav, J.S.D., LL.M., LL.B.
Yonatan Berman, LL.M., LL.B.
Uri Edelstein, LL.B., B.A.
Shahar Avimor, LL.B.
Udi Neuman, LL.M., LL.B.
Shani Menachem, LL.B.
Gal Kaner Alimi, LL.B.
Amos Laor, LL.M., LL.B.

רח' הברזל 32, בניין A
5th floor, Tel-Aviv 6971046
טל: 03-5602225 | 03-6440595
פקס: 03-5601755
דוא"ל: main@heblaw.co.il

ד"ר רענן הר-זהב
יונתן ברמן
אורי אדלשטיין
שחר אבימור
אודי נוימן
שני מנחם
גל קנר אלימי
עמוס לאור

27 בדצמבר, 2016

לכבוד
עו"ד דינה זילבר
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (מינהל-ציבור)

לכבוד
עו"ד הדס פרבר-אלמוגי
היועצת המשפטית למשרד התרבות

שלום רב,

הנדון: טיוטת התיקון למבחני התמיכה בתחום הקולנוע

1. אני פונה אליכן בדחיפות בשם הקרן החדשה לקולנוע וטלוויזיה, קרן רבינוביץ' לאמנויות, קרן מקור, קרן הקולנוע הישראלי, קרן גשר, שח"ם, איגוד המפיקים, האקדמיה הישראלית לקולנוע וטלוויזיה, איגוד הבמאים והבמאים, איגוד העורכים, איגוד התסריטאים, איגוד מקצועות האנימציה, הפורום הדוקומנטרי בישראל, פורום מוסדות תרבות ואמנות בישראל, פסטיבל דוקאביב, סינמטק ירושלים, פסטיבל הסרטים הבינלאומי חיפה וסינמטק תל אביב, בעניין טיוטת התיקון למבחני התמיכה בתחום הקולנוע.
2. נוכח האמור להלן, נבקשכן להקפיד את המשך קידום הליכי התקנת מבחני התמיכה החדשים בתחום הקולנוע, וזאת עד לשמיעת קרנות הקולנוע ואיגודי היוצרים הרלוונטיים על ידי מועצת הקולנוע הפועלת מכוח חוק הקולנוע, תשנ"ט-1999, הן לעניין טיוטת המבחנים והן לעניין האמור בדו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע, שעליו מבוססת טיוטת המבחנים. כמו כן, נבקשכן להנחות את הגורמים הרלוונטיים במשרד התרבות בנוגע למועד תחולת מבחני התמיכה החדשים, הכל כמפורט להלן.
3. כמו כן, נבקש שמשרד התרבות יאפשר הגשה מיידית של בקשות תמיכה לשנת 2019 על ידי הקרנות ושאר הגופים הנתמכים מתקציב חוק הקולנוע (על בסיס מבחני התמיכה הקיימים), שכן שנת 2019 תחל בתוך ימים ספורים. עד עתה אין לקרנות ולשאר הגופים כל תקציב לשנה הנכנסת, וחוסר הוודאות, כפי שיוסבר גם בהמשך, פוגע קשות בענף הקולנוע וביוצרים.
4. בהתאם לנוהל שר האוצר להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה, יש לאפשר את הגשת הבקשות עד 1 בדצמבר של השנה הקודמת לשנת התמיכה (סעיף 6(ג) לנוהל). מועד זה חלף לפני כארבעה שבועות. כמו כן, את הדיון בבקשות יש להתחיל לא יאוחר מיום 1 בינואר של שנת התמיכה (סעיף 6(ז) לנוהל). מועד זה יחלוף בעוד פחות משבוע. המועדים שנקבעו בנוהל שר האוצר נועדו להבטיח שהגופים הנתמכים יוכלו

לפעול בשנת התמיכה ולתכנן את פעילותם, ואין מקום לעיכוב נוסף רק בשל הרצון לתקן את מבחני התמיכה (בהליך פגום, מחטפי ובעייתי, כפי שיתואר להלן).

5. בכל הנוגע להליך התקנת מבחני התמיכה, פנייה זו באה בהמשך לפנייתי מיום 26.6.2018, לתשובתה של עו"ד פרבר-אלמוגי מיום 1.7.2018, לפניית הקרנות ואיגודי היוצרים ביום 26.11.2018 ולתשובת עו"ד חנן ארליך מיום 12.12.2018.

6. ראשית, נבקש להתייחס לעניין שמיעת טענות קרנות הקולנוע והאיגודים.

7. ביום 26.6.2018, ערב חקיקת תיקון מס' 5 לחוק הקולנוע, תשנ"ט-1999, פניתי אליכן בשם חלק ממרשותי בעניין הליכי החקיקה הפגומים של התיקון. בין השאר ציינתי, כי הוראות החוק הן תולדה של דו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע, וכי דו"ח זה גובש ונכתב, מבלי שהתאפשר לקרנות להגיב לטענות שהופנו כלפיהן בדו"ח האמור. יש לציין כי הדו"ח כלל ממצאים אישיים ביחס לקרנות מסוימות וביחס לבעלי תפקידים מסוימים בקרנות, וכל זאת בלי שהוצגו לפני כן הטענות בפני אותם אישים וקרנות, בלי שהוצג בפניהם המידע שעליו מתבססות הטענות, ואף מבלי שהתאפשר להם לעיין בטיוטת הדו"ח ולהעיר את הערותיהם.

העתק מכתבי מיום 26.6.2018 מצורף ומסומן א'.

8. בתשובתה של עו"ד פרבר-אלמוגי מיום 1.7.2018 נכתב כי דו"ח הוועדה אינו החלטת מדיניות מחייבת, שיש ליתן זכות טיעון ביחס אליה. עוד נכתב בתשובה:

"גיבוש המדיניות מצוי בסמכותה של שרת התרבות והספורט לאחר התייעצות עם מועצת הקולנוע וגורמי המקצוע במשרד, ומובן כי צעדים אופרטיביים שיינקטו – הן בדרך של תיקון חקיקה והן בדרך של תיקון מבחני התמיכה – ייעשו בכפוף לחובה ליתן למרשותיך הזדמנות לטעון טענותיך, ומתוך הידברות ושקיפות כפי שנעשה עד כה בהליכים קודמים."

העתק תשובתה של עו"ד פרבר-אלמוגי מיום 1.7.2018 מצורף ומסומן ב'.

9. התשובה לפיה לא הייתה חובה ליתן זכות טיעון לפני פרסום הדו"ח משום שהוא אינו החלטה אופרטיבית היא שגויה משפטית, שכן גם בטרם מתפרסם דו"ח ציבורי, שבו מועברת ביקורת על אנשים וגופים, חובתו של הגוף העורך את הדו"ח לשמוע את מי שעלול להיפגע מן הדו"ח, לאפשר לו לעיין בחומר שעליו הדו"ח מתבסס ואף לאפשר לו לעיין בטיוטת הדו"ח ולמסור את תגובתו לטענות המועלות ביחס אליו (ראו, למשל, בג"ץ 4914/94 טנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771 (1995); בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577 (2003)). אלא שכאמור, דו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע נכתב ופורסם מבלי שניתנה לאישים ולקרנות שהתנהלותם בוקרה בו, להגיב לטענות כלפיהם.

10. יוער כי הוועדה שמעה, אמנם, את קרנות הקולנוע, אך כלל לא הציגה בפניהן את הטענות הקונקרטיות שתוארו בדו"ח (אשר חלקן ככל הנראה נטען בפני הוועדה לאחר שפגשה את נציגי הקרנות), ולא קיבלה את התייחסותן לטענות אלה. בהתאם, אין כל אפשרות להתבסס על ה"ממצאים" העובדתיים בדו"ח זה,

וגם מסקנותיו של דו"ח זה הן מסקנות שיש להתעלם מהן לחלוטין. יתרה מזו, הוועדה פגשה כל קרן לפגישה קצרה אחת ויחידה, וזאת בעת שכל עיסוקה של הוועדה התייחס לפעולת הקרנות. הקרנות הן גופים מקצועיים וותיקים ורבי הישגים, והוועדה לא איפשרה להן להשמע באופן רציני מעמיק ומקיף. המפגש החד-פעמי והעובדה שלא ניתן לקרנות ולאנשיהן להתייחס לטיטות הדו"ח ולטענות נגדן, מלמדת כי התנהלות הוועדה היתה לשם יציאה ידי חובה ותו-לא.

11. והנה, אף על פי שלא ניתנה לקרנות ולאישים, שעליהם הועברה ביקורת בדו"ח, להתייחס לטענות אלה, ואף שהוועדה לא איפשרה לקרנות להציג באופן מעמיק וסדור את עבודתן, לאחרונה גובשה טיוטה לתיקון מבחני התמיכה בתחום הקולנוע, אשר מבוססת, ולו בחלקה, על מסקנות הדו"ח. מדובר בתיקונים רחבי היקף ודרמטיים, ולעמדת הקרנות ואיגודי היוצרים הם בעלי השפעה קיצונית על הקולנוע הישראלי. גם טיוטה זו גובשה מבלי שהתאפשר לקרנות ולאיגודי היוצרים להשמיע את עמדתם.

12. טיוטת מבחני התמיכה פורסמה להערות הציבור בכתב. אולם עוד קודם לכן נעשתה פנייה, בבקשה לאפשר לקרנות ולאיגודי היוצרים להישמע בעל פה בפני מועצת הקולנוע ולקיים עמה דיאלוג, כפי שנעשה בעבר (למשל בתיקון התקנות שנעשה בשנת 2014) כאשר תוקנו מבחני התמיכה בתחום זה.

13. במענה לפנייה זו השיב עו"ד חנן ארליך ממושרד המשפטים ביום 12.12.2018 כי ה"שימוע" התקיים בפרסום טיוטת התקנות להערות הציבור ובקבלת הערות בכתב.

14. אלא שבתגובה בכתב לא די בנסיבות עניינו, כפי שיפורט להלן.

15. ראשית, נוכח העובדה שטיטות התיקון למבחני התמיכה מבוססת על דו"ח, שבו נקבעו ממצאים עובדתיים ומסקנות ביחס לקרנות הקולנוע מבלי שהתאפשר להן להתייחס ולהגיב, דינן של קרנות הקולנוע ושל איגודי היוצרים אינו כדין כל אדם או גוף אחר מן הציבור, שהחובה כלפיו מסתכמת במתן אפשרות להגיב בכתב. מדובר בגופים שמלכתחילה נשללה זכותם להגיב לטענות שהתייחסו אליהן באופן ספציפי וישיר. נוכח עובדה זו, התשובה, לפיה זכות הטיעון התממשה במסגרת הערות הציבור בכתב, אינה במקומה, והיא מתעלמת ממצבן המיוחד של קרנות הקולנוע ואיגודי היוצרים – הן ככל שהדברים נוגעים להשפעות הישירות של השינוי במבחני התמיכה על הקרנות והן ככל שהדברים נוגעים לכך שהתיקונים מבוססים על דו"ח, שהעביר עליהן ביקורת אישית וישירה.

16. כידוע, בהתאם לפסיקה, מתכונת זכות הטיעון תלויה בכלל הנסיבות. בנסיבות שתוארו לעיל, אין די במתן זכות טיעון בכתב במסגרת הערות הציבור למבחני התמיכה.

17. שנית, באותו הקשר יצוין, כי פעילות מועצת הקולנוע בהרכבה הנוכחי היא פסולה, ובטרם יימשכו הליכי התקנת מבחני התמיכה, יש להשלים את הרכבה ולאפשר לקרנות ולאיגודי היוצרים להשמיע את טענותיהן בפניה. בפניית האיגודים והקרנות מיום 26.11.2018 הועלתה הטענה לפיה אף על פי שחוק הקולנוע מחייב מינוי של 25 חברים למועצה, היום מכהנים בה 11 חברים בלבד. כמו כן נכתב כי בישיבת המועצה הראשונה, שדנה בדו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע, נכחו רק 5 חברי מועצה, ובישיבה השנייה רק 8 חברים.

18. בתשובתו של עו"ד ארליך נכתב כי בהתאם לחוק הקולנוע הרכב חסר של המועצה אינו פוגם בהחלטותיה, וכי בהתאם לעמדתו של משרד המשפטים גם בהעדר הוראת חוק כזו, סמכותה של מועצה שמונתה כחוק אינה פוקעת אם לאחר מינויה פחת מספר חבריה. אלא שגם אם תתקבל טענה זו, קיים גבול מסוים, שמתחתיו קבלת החלטות על ידי המועצה אינה סבירה עוד, גם אם נעשתה בסמכות.

19. מדובר בענייננו באי סבירות קיצונית החוצה את הגבול האמור לעיל, שכן לא סביר ש-5 עד 11 חברי המועצה יקבלו החלטות גורליות ויעשו תיקונים כה מקיפים וקיצוניים, שישליכו על גורל ענף הקולנוע לשנים רבות, בלא שפגשו את נשואי ההחלטות ולא למדו לעמקן את הסוגיות שבהם הם מחליטים. גם מטעם זה יש להקפיא את הליכי התקנת מבחני התמיכה החדשים.

20. יתירה מזו, רובם ככולם של חברי המועצה הם חדשים, והיו אלה להם הישיבות הראשונות כחברי מועצה. **רובם ככולם לא פגשו את קרנות הקולנוע ואת איגודי היוצרים מעולם**, ובוודאי אינם בקיאים בעבודת הקרנות והאיגודים, בפעילות יוצרות ויוצרי הקולנוע ופעילות האיגודים המקצועיים שלהם. כיצד ייתכן שאנשים שזה עתה מונו לחברי מועצת הקולנוע, ולא פגשו מעולם את הקרנות ואת האיגודים ואין להם שום בקיאות בהתנהלות הענף לא מבחינה כלכלית, לא מבחינה מקצועית, ולא מבחינה אתית, יחליטו החלטות כה קיצוניות, בלא שיתקיים שימוע בעל-פה והיכרות רצינית בלב פתוח ונפש חפצה עם הגורמים המרכזיים בענף?

21. באותו הקשר אף עולות תהיות ביחס לעומק החפיפה של יו"ר המועצה החדש, שנכנס לתפקידו לאחרונה, עם יו"ר המועצה היוצא, ובהיחס להעדרה של אפשרות שיו"ר המועצה החדש יקיים היכרות מספקת עם הגופים הנתמכים בתחום הקולנוע. בנסיבות אלה, ניתן היה לצפות שיו"ר המועצה לכל הפחות יאפשר לגופים הנתמכים לטעון את טענותיהם בפניו בפני המועצה, טרם מתן המלצות בדבר מבחני תמיכה שיחולו על גופים, שהוא אינו מכיר את אופיים ואת פעילותם, ובהתבסס על דו"ח של ועדה, אשר לא התאפשר למבוקרים בה להגיב על הטענות בו.

22. הליך תיקון מבחני התמיכה, כפי שתואר כאן וכפי שתואר בפניות קודמות, נעשה בצורה של מחטף. לא כך ראוי לקיים הליך של תיקון מבחני תמיכה, שיש בהם כדי להשפיע באופן דרמטי על עתיד הקולנוע הישראלי.

23. בנוסף, אנו פונים בעניין מועד תחילת מבחני התמיכה.

24. מועד תחילת המבחנים המוצעים הוא יום 1.1.2019. בהתאם לטיטות התיקון למבחני התמיכה, "שנת ההערכה" מוגדרת כ"שנה הקלנדרית שקדמה לשנת התמיכה". התקנות המתוקנות פורסמו להערות לראשונה ב-24.10.2018. משמעות הדברים היא כי התמיכה לשנת 2019 תיקבע בהתאם לנתוני שנת 2018, שלאורכה הקרנות לא יכולות היו לדעת מה יהיה תוכן מבחני התמיכה החדשים וברור שלא יכלו לכלכל את התנהלותן בהתאם להם. בפועל מדובר, אפוא, במבחני תמיכה שיחולו למפרע. טיטות המבחנים כוללת, אמנם, "הוראות הגנה", שמטרתן לצמצם במידה מסוימת את הפגיעה, שעלולה להיגרם בשל מועד תחילת המבחנים, אולם אין בהוראות אלה כדי לאיין את הפגיעה האמורה, ואת חוסר הסבירות הקיצונית בכך שהגופים הנתמכים יידרשו לעמוד באמות מידה והוראות שכלל לא היו ידועים לאורך כל שנת 2018.

25. בית המשפט העליון עמד לא פעם על הפסול שבהחלת מבחני תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 על תקופות שחלפו זה מכבר, ועל פעולות שכבר נעשו (בג"ץ 5290/97 עזרא – תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(5) 410, פסקה 26 (1997)). הכוונה להחיל מבחני תמיכה למפרע היא עניין שלא ניתן להשלים עמו.

26. מובן שמשרד התרבות מבקש לקדם מדיניות מסוימת ולהכווין התנהגות של גופים נתמכים באופן מסוים, אולם כדי להשיג מטרה זו, די בכך שמועד תחילת התקנות יהיה יום 1.1.2020. זאת משום שהגדרת שנת ההערכה ממילא מביאה לכך שכבר מיום 1.1.2019 קרנות הקולנוע יפעלו בהתחשב במבחני התמיכה החדשים. לעומת זאת, קביעת מועד התחילה של המבחנים כך שיחולו מיום 1.1.2019 – שמשמעה מתן תמיכות על יסוד הפעילות בשנת 2018 – לא יכולה להשפיע באופן כלשהו על פעילות הקרנות בשנה שכבר חלפה. קביעת מועד זה היא חסרת משמעות, ככל שהדברים נוגעים להשגת תכליות המבחנים, אך בעלת משמעות חמורה בכל הנוגע להשפעה על קרנות הקולנוע ואיגודי היוצרים.

27. הדברים נכונים ביחס לכל תחום תמיכה, אך הם נכונים במיוחד כשהדברים נוגעים לתחום הקולנוע, שבו פרויקטים הם רב-שנתיים. כידוע, הפקה של סרט עשויה להימשך מספר שנים. מקור התקצוב העיקרי, כמעט היחיד, של סרטים בישראל הוא תמיכות משרד התרבות, הניתנות באמצעות קרנות הקולנוע. קרנות הקולנוע ואיגודי היוצרים זקוקים למינימום של ודאות כדי למלא את תפקידן. החלתם של מבחני התמיכה באופן שבו גובה התמיכה לשנת 2019 תלוי בפעילות שהתבצעה בשנת 2018, בשעה שהקרנות ואיגודי היוצרים פעלו על יסוד מבחני התמיכה במתכונתם הקיימת, פוגעת באופן חמור ביכולת לתכנן תקציבית את פעילות קרנות הקולנוע וההפקות הנתמכות על ידן.

28. נוכח כל האמור אבקשכם לפעול כמבוקש בפתח פנייתי ולהקפיד את המשך קידום הליכי התקנת מבחני התמיכה החדשים בתחום הקולנוע, וזאת עד לשמיעת קרנות הקולנוע ואיגודי היוצרים על ידי מועצת הקולנוע.

29. בנוסף נבקש, כי משרד התרבות יאפשר הגשה מיידית של בקשות תמיכה לשנת 2019 בידי הקרנות ושאר הגופים הנתמכים מתקציב חוק הקולנוע (על בסיס מבחני התמיכה הקיימים), כאמור בפתח הדברים.

בכבוד רב,


יונתן ברמן, עו"ד

העתק

מר יוסי שרעבי, מנכ"ל משרד התרבות והספורט
גב' גלית והבה שאשו, ראשת מינהל התרבות
עו"ד חנן ארליך, משרד המשפטים

Dr. Rhanan Har-Zahav, J.S.D., LL.M., LL.B.
Yonatan Berman, LL.M., LL.B.
Uri Edelstein, LL.B., B.A.
Shahar Avimor, LL.B.
Ido Vakshi, LL.B., B.A.
Amos Laor, LL.M., LL.B.

רח' הברזל 32, בניין A A
5th floor, Tel-Aviv 6971046 תל-אביב
טל': 03-5602225 | 03-6440595
פקס: 03-5601755
דוא"ל: main@heblaw.co.il

ד"ר רענן הר-זהב
יונתן ברמן
אורי אדלשטיין
שחר אבימור
עידו וקשי
עמוס לאור

26 ביוני, 2018

לכבוד

עו"ד דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

משרד המשפטים

עו"ד הדס פרבר-אלמוגי

היועצת המשפטית

משרד התרבות והספורט

שלום רב,

הנדון: תזכיר הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), תשע"ח-2018

1. אני פונה אליכן בשם מרשותי, קרן הקולנוע הישראלי, הקרן החדשה לקולנוע וטלוויזיה ופורום מוסדות תרבות ואמנות בישראל (המאגד כ-100 גופי תרבות), בבקשה להעביר לידי מרשותי ולידי כל קרנות הקולנוע הנתמכות את דו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע. בהתאם, אבקשן לדחות את המועד האחרון לקבלת הערות לתזכיר הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), תשע"ח-2018, המעיד על עצמו כי נועד ליישם את המלצות הדו"ח. כמו כן, אבקש כי המועד להגשת הערות הציבור להצעת החוק יידחה עד לאחר תיקון ההליכים הפגומים שבמסגרתם התקבלו המלצות הוועדה ותיקון הדו"ח והמלצותיו, והכל כמפורט להלן.

2. בדברי ההסבר לתזכיר הצעת החוק נכתב:

"שרת התרבות והספורט מינתה בחודש דצמבר 2016 ועדה לבחינת קרנות הקולנוע (מוסדות הציבור המסייעים להפקות של סרטי קולנוע, בתמיכת המדינה); הוועדה סיימה את דיוניה בחודש דצמבר 2017 ובחודשים שלאחר מכן ערכה את הדו"ח ובו ממצאה והמלצותיה.

דו"ח הוועדה הובא לדיון בפני מועצת הקולנוע בחודשים מאי ויוני 2018, והצעת חוק זו משקפת

כמה מההמלצות המובאות בו."

(ההדגשה הוספה).

3. עד למועד זה דו"ח הוועדה והמלצותיה לא פורסמו, ולא נמסרו לקרנות הקולנוע, אשר בהן הדו"ח וההמלצות עוסקים.
 4. ללא גישה לדו"ח, המשמש בסיס להצעת החוק, אין כל אפשרות למסור הערות בנוגע לתזכיר באופן אפקטיבי. ללא גישה לדו"ח אין למי שמבקש להעיר הערות דרך לדעת האם האמור בדו"ח אכן משקף את המציאות או שמא הוא מתאר עובדות שאינן נכונות או אינן מדויקות ביחס למצב הקיים היום בקרנות הקולנוע ובדרך פעולתן. ללא גישה לדו"ח אף אין למי שמבקש להעיר הערות לתזכיר הצעת החוק כל דרך לדעת האם אכן יש קשר רציונלי בין ממצאי הדו"ח לבין האמצעים שנוקטת הצעת החוק, והאם ישנם אמצעים אחרים שבאמצעותם ניתן ליישם את ממצאי הדו"ח, וזאת תוך פגיעה פחותה בחופש הביטוי.
 5. מידע זה הוא חשוב ביותר, שכן הצעת החוק נוקטת אמצעים שפגיעתם בקרנות הקולנוע, בחופש הביטוי שלהן ובחופש הביטוי של יוצרי קולנוע, היא חמורה. התייחסות לשאלה האם פגיעה כזו היא מוצדקת, דורשת גישה לדו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע.
 6. לפיכך, נבקש לדחות את המועד להגשת הערות לתזכיר הצעת החוק ולהעביר לידינו ולידי כל קרנות הקולנוע האחרות את הדו"ח.
 7. ואולם, גם לאחר העברת הדו"ח לידינו ולידי קרנות הקולנוע האחרות, לא ניתן יהיה לבסס עליו תזכיר הצעת חוק. זאת אלא אם יושלמו ההליכים הפגומים שהביאו לגיבוש, כלומר אלא אם יועבר לקרנות הקולנוע החומר והמידע שעמד בפני הוועדה; יתאפשר להן להגיב למידע זה; תגובש טיוטת דו"ח חדשה המתייחסת לתגובות הקרנות; יתמסר להן לאחר מכן טיוטה של הדו"ח; ויתאפשר להן להגיב לטיוטה.
 8. מושא הבדיקה על הוועדה היה קרנות הקולנוע. זאת ניתן ללמוד משמה של הוועדה ("הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע"). זאת גם ניתן ללמוד מדבריה של שרת התרבות והספורט, שבשלב הקמת הוועדה הבהירה את מי ואת מה נועדה הוועדה לבדוק. הדברים באו לידי ביטוי בעמוד הפייסבוק של שרת התרבות והספורט, שבו נכתב:
- "כפי שהצהרתי בעבר הקולנוע הישראלי לא יישאר מועדון סגור ופתיחתו היא מימוש של צדק תרבותי וביטוי נוסף למדיניות אותה אני מובילה. הנחיתי על הקמת הוועדה, על מנת לבדוק לעומק את התלונות הרבות שהגיעו למשרדי על עבודת הקרנות, ומתוך מטרה להגביר את הייצוגיות והשקיפות בקרנות המחלקות את כספי הציבור."
9. מפרסומים בתקשורת עולה שדו"ח והמלצות הוועדה כוללים ביקורת ביחס לקרנות הקולנוע. גם תוכנו של תזכיר הצעת החוק מלמד זאת. אם אלה הם אכן פני הדברים, הרי שעבודת הוועדה לוקה בפגמים קשים, והדו"ח פסול בשל הפגיעה בזכות הטיעון של קרנות הקולנוע.
 10. זכות הטיעון של מי שצפוי להיפגע ממסקנות גוף דוגמת הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע אינה מתמצה במתן הזדמנות להביא את טענותיו. הזכות לקבל את המידע שהוועדה שוקלת על מנת שניתן להתייחס אליו, הוא חלק בלתי נפרד מזכות הטיעון.

11. הדברים נכונים בפרט נוכח העובדה שככל הנראה עמדו בפני הוועדה טענות קונקרטיות ביחס להתנהלות הקרנות, אשר לוועדה כלל לא היו כלים לבדוק אותן מבלי שהתאפשר לקרנות להתייחס אליהן. הדברים עולים מן ה"קול [ה]קורא בנוגע לעמדות הציבור בנושא התנהלות קרנות הקולנוע", אשר פורסם על ידי משרד התרבות והספורט באתר האינטרנט של המשרד ובתקשורת, ובו התבקשו יוצרים, אשר פנו לקרנות התמיכה בבקשות לסיוע ורואים עצמם נפגעים, להציג את תלונותיהם נגד הקרנות. באמצעי התקשורת פורסם כי יוצרים שונים העלו טרונות קונקרטיות ביחס להחלטות שקיבלו קרנות מסוימות. ואולם, לא ברור כיצד הוועדה יכולה הייתה לדון בטענות אלה ולגבש על בסיסן המלצות מבלי לבדוק את אמיתותן ומבלי לבדוק האם הן מוצדקות באמצעות מתן הזדמנות לקרנות להגיב לתלונות אלה.
12. הסקת מסקנה לפיה קיימים פגמים באופן שבו בוחרות הקרנות לאלו יוצרים לתת תמיכה פוגעת בשמן הטוב של הקרנות, ובמקרה זה, כפי שניתן לראות בהצעת החוק, אף מביאה לקידום צעדים שיש בהם כדי לפגוע בחופש הביטוי של הקרנות והיוצרים, כדי להביא להצרת צעדי הקרנות והטלת מגבלות עליהן, וכדי לפגוע גם באינטרס הציבורי. בנסיבות אלה, זכות הטיעון של הקרנות בפני הוועדה חייבה לידע אותן בדבר תוכן של התלונות שהוגשו נגדן ולאפשר להן להגיב.
13. כידוע, מספר קרנות הקולנוע הוא מצומצם ביותר. יעילות ההליכים בוועדה לבחינת הקרנות לא הייתה נפגעת כהוא זה אילו התאפשר לקרנות להתייחס לטענות שהועלו נגדן בוועדה. כתיבת דו"ח גיבוש של המלצות מבלי שיתאפשר לקרנות להגיב למידע שעמד בפני הוועדה, יש בו כדי לפסול את מסקנותיה (ראו, בין השאר, בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771 (1995); בג"ץ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 577 (2003)).
14. מעבר לאמור, דו"ח הוועדה פסול גם מן הטעם שלא התאפשר לקרנות לעיין בטיוטת הדו"ח ולהעביר את תגובתן לאמור בטיוטה בטרם גיבוש הדו"ח הסופי. כל זאת מאותם טעמים ממש.
15. העברת טיוטות של דו"חות לידי האנשים והגופים הצפויים להיפגע מהם בטרם גיבוש דו"חות סופיים היא פרקטיקה מקובלת, שנועדה לממש את זכות הטיעון באופן הולם. כך, למשל, מי שמבוקרים בדו"חות מבקר המדינה מקבלים לידיהם את טיוטות הדו"חות שיוכלו להגיב להן. בדומה, עמותות העוברות ביקורות עומק מקבלות לידיהן את טיוטת הדו"ח בעניינן לתגובה בטרם גיבוש הדו"ח הסופי.
16. בענייננו, דומה שאצה לוועדה ולשרת התרבות והספורט הדרך לגבש את מסקנותיהן נגד קרנות הקולנוע (אשר מהתבטאויות השרה ומהתבטאויות חלק מחברי הוועדה עולה כי כבר גובשו עוד לפני תחילת עבודת הוועדה). בתוך כך זכויות מהותיות של קרנות הקולנוע נפגעו. וכעת, על יסוד דו"ח שהתקבל בהליך פגום מיסודו, משרד התרבות והספורט מבקש לקדם חקיקה שתפגע בקרנות הקולנוע ותפגע בחופש הביטוי של הקרנות ושל היוצרים, ושוב תוך פגיעה בזכות הטיעון ותוך הסתרת הדו"ח והמלצות באופן שאינו מאפשר להעיר באופן אפקטיבי לתזכיר הצעת החוק.
17. בשולי הדברים יצוין שלמיטב ידיעתנו, תזכיר הצעת החוק אמור היה להישלח להערות הנוגעים בדבר ביום 10.6.2018 תוך קציבת 21 ימים למתן הערות, כלומר עד יום 1.7.2018. ככל הנראה בשל תקלה, התזכיר הופץ

רק ביום 18.6.2018, אך המועד למתן הערות נותר יום 1.7.2018. גם מטעם זה יש לדחות את המועד לקבלת הערות הציבור לתזכיר הצעת החוק.

18. נוכח האמור, נבקש, ראשית, להנחות את הגורמים הרלוונטיים לדחות את המועד לקבלת הערות הציבור לתזכיר הצעת החוק, ולהעביר לידי קרנות הקולנוע את דו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע. כמו כן נבקש להעביר לידי כל אחת מקרנות הקולנוע את התלונות נגדה שנדונו בוועדה, וכן להעביר לכל קרנות הקולנוע את הטענות שעלו ביחס להתנהלותן. לאחר שיתאפשר לקרנות הקולנוע להגיב לתלונות וטענות אלה, ניתן יהיה לגבש טיוטה מחודשת של הדו"ח, שתועבר לתגובת הקרנות. נוכח העובדה שהוועדה גיבשה כבר את עמדתה בהליך פגום מיסודו, יש להחליף את חברי הוועדה בטרם תתייחס הוועדה להערות הקרנות. רק לאחר קבלת הערות הקרנות לטיוטת הדו"ח ניתן יהיה לגבש דו"ח סופי והמלצות, ואז ניתן יהיה לשקול גיבוש של הצעת חוק על בסיסם.

19. מכל מקום, אין לאפשר את המשך הליך קבלת ההערות לתזכיר הצעת החוק בשל האופן הפסול שבו גובש דו"ח הוועדה, המשמש בסיס לתזכיר.

בכבוד רב,



יונתן ברמן, עו"ד



לכבוד

עו"ד יונתן ברמן

ד"ר רענן הר-זהב, אדלשטיין, ברמן – עורכי דין

בדוא"ל yonatan@heblaw.co.il

שלום רב,

הנדון: תזכיר הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ח-2018

סימוכין: מכתבד מיום 26.6.18 ותשובת הח"מ בדוא"ל מיום 28.6.18

בהמשך לתכתובת שבסימוכין, הריני להשיב לפנייתכם בנושא שבנדון כדלקמן:

1. ראשית, יצוין כי דו"ח הוועדה לבחינת קרנות הקולנוע ומסמכים נלווים לדו"ח פורסמו באתר משרד התרבות והספורט; המסמכים זמינים לצפייה בקישור הבא:

[https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call for bids/ci_nema_funds_committee](https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/ci_nema_funds_committee)

2. אשר למועד האחרון להגשת הערות לתזכיר החוק – כפי שנמסר לך בהודעתך, המועד הוא עד ליום שלישי, ה-3.7.2018. זאת, בשים לב לעובדה כי הצעת החוק נמסרה זה מכבר לקרנות הקולנוע, וכיוון שממילא מרבית הנושאים הכלולים בהצעת החוק אינם קשורים להמלצות ועדת הקולנוע, ושאר הנושאים משקפים גם את עמדת גורמי המקצוע במשרד.

3. מובן כי אין באמור לעיל כדי למנוע מכם להגיש את הערותיכם גם לאחר המועד האמור, והערות אלו יילקחו בחשבון במהלך הדיונים על הצעת החוק, בהמשך הליכי החקיקה.

4. איננו מקבלים את הטענות כאילו הצעת החוק נוקטת אמצעים שפגיעתם בקרנות הקולנוע, בחופש הביטוי שלהן ובחופש הביטוי של יוצרי קולנוע היא חמורה. התיקונים המוצעים בתזכיר החוק נועדו להגביר את השקיפות בעבודתן של קרנות הקולנוע, להבטיח ייצוג הולם בקולנוע למגוון הקולות בחברה הישראלית ולשפר את מנגנוני הבקרה והפיקוח על הקרנות – והכל תוך שמירה על חופש היצירה והביטוי.



5. בהקשר זה יצוין כי עיקרה של הרפורמה צפוי לבוא לידי ביטוי בתיקון מבחני התמיכה בתחום הקולנוע – שאף הוא יובא בהליך מסודר להערות הציבור.

6. בקשתכם לעצור את הליכי החקיקה, להפוך את דו"ח ועדת הקרנות לטייטה שתועבר להתייחסותכם ולהחליף את חברי הוועדה, אין לה על מה שתסמוך. הוועדה הציבורית שמינתה שרת התרבות והספורט קיימה סדרה ארוכה של דיונים, שבמסגרתם נשמעו גם קרנות הקולנוע; הוועדה גיבשה את ממצאיה והמלצותיה והגישה את הדו"ח - הסופי מבחינתה – לשרה. דו"ח הוועדה אינו בבחינת החלטת מדיניות מחייבת ועל כן לא קמה למרשותיך זכות טיעון בעניינו.

7. גיבוש המדיניות מצוי בסמכותה של שרת התרבות והספורט לאחר התייעצות עם מועצת הקולנוע וגורמי המקצוע במשרד, ומוכן כי צעדים אופרטיביים שיינקטו – הן בדרך של תיקון חקיקה והן בדרך של תיקון מבחני התמיכה – ייעשו בכפוף לחובה ליתן למרשותיך הזדמנות לטעון את טענותיהן, ומתוך הידברות וסקיפות כפי שנעשה עד כה בהליכים קודמים.

בכבוד רב,

הדס פרבר-אלמוגי, עו"ד

העתק: גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר יוסי שרעבי, המנהל הכללי, משרד התרבות והספורט
גב' גלית והבה שאשו, ראשת מינהל התרבות