

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ד סיוון תשע"ז

11 יוני 2017

מס' מסמך: 004-99-2017-010613

אל: משתתפי הדיון

הנדון: סיכום דיון בנושא הצעה לתיקון מבחני התמיכה בתחום התרבות

סימוכין: סיכום דיון בנושא "מבחני התמיכה של משרד התרבות", מיום 21.2.2016

ביום 4.6.2017, התקיים דיון בנושא שבנדון בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ובהשתתפות שרת התרבות והספורט, מנכ"ל משרד התרבות והספורט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, היועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט, היועץ המשפטי של משרד האוצר, וכן נציגים נוספים ממשרד התרבות והספורט, משרד האוצר, מחלקת ייעוץ וחקיקה ומחלקת הבג"צים.

הדיון נקבע בעקבות פנייתה של שרת התרבות והספורט מיום 30.3.2017 לבחון את האפשרות לתיקון מבחני התמיכה בתחום התרבות, כך שיתווספו למבחני התמיכה בתחום התרבות, תנאי סף למתן התמיכה לפיו ניתן למנוע תמיכה או לשלול אותה בדיעבד מגוף שביצע או מתכוון לבצע פעולות המבטאות בין השאר אחד מאלה:

1. שלילת קיומה של מדינה ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
 2. הסתה לגזענות, לאלימות ולטרור;
 3. תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;
 4. ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל;
 5. מעשה של השחתה או ביזוי פיזי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה.
- על פי ההצעה, בחינת תנאי הסף תעשה, בין היתר, בהתאם למנגנון הבא:

1. קיבלה המועצה הישראלית לתרבות ואומנות תלונה ולפיה גוף נתמך פעל בניגוד לתנאי הסף, תציג המועצה לשר התרבות והספורט את עמדתה ביחס לעמידת המוסד בתנאי הסף תוך 60 יום.
2. נוכח השר כי הופר תנאי הסף, יורה למנוע תמיכה מן הגוף הנתמך באותה שנה וכן רשאי יהיה לבטל למפרע תמיכה שניתנה.

הדיון היווה המשך לדיונים קודמים שנערכו בנושא בימים 7.2.2016 ו-21.2.2016, במסגרתם ביקשה השרה לעגן הסדר דומה במסגרת תיקון חקיקה לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002. בסיכום הדיון (שבסימוכין) נקבע כי הגם שהדבר מעורר קשיים משפטיים, אין מניעה משפטית לעשות כן במסגרת תיקון חקיקה, בכפוף לבחינת ההסדר בהתאם למבחנים החוקתיים המקובלים אותם נדרש משרד התרבות לבחון בתיאום עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרד האוצר.

דא עקא, שנוכח אי הסכמות עם משרד האוצר, הליך החקיקה האמור לא יצא אל הפועל. חלף זאת, ביקשה כאמור שרת התרבות והספורט לעגן את ההסדר במסגרת מבחני התמיכה עצמם. ההסדר המתואר כולל, למעשה, את אותן עילות לשלילת תמיכה הקבועות בסעיף 33 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, אולם זאת מבלי שההסדר המוצע כולל את הרכיבים המאזנים הקיימים בסעיף 33.

בפתח הישיבה, ביקשה השרה לדון בשני עניינים נוספים: הימנעות ממתן תמיכה או שלילתה בדיעבד ביחס למופעים הכוללים עירום מלא; וכן, שלילת תמיכה על-ידי משרד התרבות מ"מוסדות במה" (כדוגמת סינמטקים) בהם מתקיימים אירועים הכוללים תכנים שאינם נופלים בהכרח בגדר העילות של סעיף 33, אך עדיין אינם תואמים, לעמדת השרה, את ערכיה של מדינת ישראל.

היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון כדלקמן:

1. לעניין שלילת התמיכה במופעי תרבות, כאמור בסיכום הדיון שבסימוכין, דרך המלך החוקית להסדרת הנושא היא במסגרת חוק יסודות התקציב עצמו, המסדיר את נושא התמיכות כולו בסעיפים 33 ו-33. יחד עם זאת, לא קיימת מניעה משפטית, הגם שהדבר מעורר קשיים משפטיים, מחקיקתו של הסדר מפחית או שולל תמיכה ממוסד תרבות עקב אחת מהפעילויות המנויות בסעיף 33, וזאת במסגרת חקיקה ראשית מקבילה (אשר מחייבת לבוא בדברים עם שר האוצר, כאמור בתקנון עבודת הממשלה). **בכל מקרה, לא ניתן לעקוף את ההסדר באמצעות מבחני התמיכה עצמם.**

בתוך כך, נראה כי הוראות הנוהל של החשב הכללי לפי חוק יסודות התקציב, שכותרתו "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהם" יכול לספק מענה לבקשת שרת התרבות והספורט להקנות למשרדה תפקיד בבחינת עמידתם של מופעי תרבות בעילות הקבועות בסעיף 33. **יש לפעול על פיו בתאום בין המשרדים, ועם מחלקת משפט ציבורי-מנהלי ביועץ וחקיקה.** מכל מקום, ברי כי נוהל זה אינו יכול להקנות סמכות מעבר לזו הקבועה בגדרי החוק המסמך.

2. אשר לשלילת תמיכה מ"מוסדות במה" – על אף שהנושא כבר סוכם בעבר ע"י היועץ המשפטי לממשלה, הרי שאין מניעה לשוב ולדון בו מחדש, לאחר שתועבר פנייה מתאימה מטעם משרד התרבות והספורט, המנמקת את ההצדקה לדיון מחדש בנושא.

3. אשר לנושא הכללי של שלילת תמיכה ממופעי עירום – מדובר בנושא חדש, אשר טרם נבחן במחלקת ייעוץ וחקיקה, ועל מנת להכריע בו נדרשת גם כן פניה סדורה ומנומקת ממשרד התרבות והספורט.

4. יובהר כי אין בקיומם של דיונים עתידיים אלו כדי לשנות מהמצב המשפטי הקיים כיום, לפיו לא קיימת סמכות למנוע מימון בתחום התרבות מחמת תוכן היצירות המוצגות במוסדות הנתמכים. זאת, למעט במסגרת העילות הקבועות בסעיף 33 לחוק יסודות התקציב ובהתאם למנגנון הקבוע באותו סעיף.

5. בהקשר זה מובן כי שרת התרבות יכולה להתבטא בנושאים אלו באופן ציבורי ולהביע את עמדותיה כחלק בלתי נפרד משיח ציבורי לגיטימי ומותר. עם זאת, נדרשת זהירות ותשומת לב באבחנה בין הבעת עמדה ציבורית כנבחרת ציבור, שהיא בוודאי לגיטימית, לבין יצירת מצג לפיו פניות השרה המבקשות למנוע אירועי תרבות בשל תוכנם, נאמרות "בתפקיד". **פניות מהסוג האחרון נעשות בחוסר סמכות ואינן תקפות מבחינה משפטית.** בהקשר זה תשלח בנפרד התייחסות בשם היועץ המשפטי לממשלה למכתב קונקרטי שהתקבל בשאלת פנייתה של שרת התרבות והספורט שכבר נעשתה לפסטיבל ישראל בנוגע למימון מופעים בעירום.

ד"ר גיל לימון, עו"ד
עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה