

טיוטת חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול),
התשע"ו-2016 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה
הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול), התשע"ו-2016, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

החוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (להלן – החוק העיקרי) אושר במליאת הכנסת, בקריאה שניה ושלישית בתאריך ה-6 באוגוסט 2013, ונכנס לתוקפו ב-6 בפברואר 2014. החוק נקבע כהוראת שעה, לתקופה של שלוש שנים. חקיקת החוק העיקרי לוותה בהתדיינות ארוכה שכללה לא מעט מחלוקות, הן במסגרת גיבוש הצעת החוק הממשלתית והן במהלך הדיונים בוועדת החינוך של הכנסת. גם לאחר כניסת החוק העיקרי לתוקף לא פסקה המחלוקת. מצד אחד זכה להערכה רבה מצד המצדדים בו, ומצד שני, לביקורת על ההסדרים שנקבעו בו, ונשמעו טענות על כך כי הוא מקדם את התחום ומגן עליו, אך לא במידה מספקת, ומצד שני, הערכות כי לא יקדם את מטרותיו וכי הוא טומן בחובו סכנה לא מבוטלת לפגיעה בענף הספרים בכלל, בצרכנים ובקהל הסופרים בפרט.

בעקבות המחלוקת האמורה ונוכח הביקורת שהובאה בפניה, מינתה שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב, ועדה לבחינת השפעת החוק העיקרי, המורכבת מנכ"ל משרד התרבות והספורט, נציגי הממשלה ונציגי ציבור (להלן – "ועדת רגב" או "הוועדה"). בסופו של יום, ולאחר סיום הליכי הדיון והשימוע, המליצו חברי הוועדה לשרת התרבות והספורט את המלצותיהם. חברי הוועדה הביעו את עמדתם בסוגיות העולות מהפעלת החוק, ובעמדותיהם יש גוונים שונים, אשר הובאו בפני השרה. חברי הוועדה סברו כי יש להמתין עד תום תקופת תוקפו של החוק העיקרי (ב-5 לפברואר 2017) על-מנת לגבש מסקנה סופית באשר לעמידת החוק העיקרי במטרותיו, המשך הפעלתו והתיקונים הנחוצים בו, וכן ראוי חשיבות בבחינת נתונים נוספים, של שנת 2015 ואחריה.

עמדת שרת התרבות והספורט היא כי יש לבטל את החוק לאלתר (לא לחכות עד תום תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי). כל זאת, לאור מהכשלים שנתגלו במהלך יישום החוק העיקרי, לרבות הכשל שלעמדתה כשל בהשגת מטרותיו.

לאחר שבחנה את העמדות השונות, סברה שרת התרבות והספורט כי אין טעם לחכות עד סוף תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי לצורך איסוף נתונים נוספים; ולעמדתה המתנה כאמור טומנת בחובה סכנה מוחשית להתמשכות הפגיעה בשוק הספרים ובסופרים, בעיקר הסופרים החדשים. לעמדת שרת התרבות והספורט, מחיר ספרים ממוצע צריך להיות נמוך ונגיש לכל כיס. הפגיעה במחירים הממוצע של הספרים, והאפשרות כי קיימת פגיעה בסופרי הביכורים מצדיקה את ביטולו של החוק העיקרי לאלתר.

לעמדת השרה, יש מקום להכרה מיידית בכך כי החוק העיקרי כשל בהשגת מטרותיו. לאור זאת, ראוי לבטל את החוק העיקרי כבר בשלב זה.

לאור זאת, מתבקשת הממשלה להסמיך את וועדת שרים לחקיקה לאשר את נוסחה הסופי של טיוטת החוק על דעת הממשלה. כל זאת, על-מנת שניתן יהיה לבטל את החוק העיקרי עוד בטרם תחילתו של שבוע הספר התשנ"ו – 2016, אשר מתחיל ב-15.6.2016. הבאת טיוטת החוק בהליכים המקובלים לוועדת שרים לחקיקה לא תאפשר לציבור בישראל להיות ממחירי ספרים מוזלים ומבצעים במהלך שבוע הספר.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

בבדיקה האם ההצעה תקטין את מצבת כוח האדם במשרד הכלכלה (האוכף את ביצעו החוק).

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה לאור חוות הדעת הנלווית.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית:

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שרת התרבות והספורט

י' באייר התשע"ו

18 במאי 2016

יום רביעי י' אייר תשע"ו
18 מאי 2016

היועצת משפטית

טיוטת חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול)

התשע"ו-2016 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה : חוות דעת

משפטית

נושא הצעת ההחלטה : טיוטת חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול),
התשע"ו-2016 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

החוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (להלן – החוק העיקרי) אושר במליאת הכנסת, בקריאה שניה ושלישית בתאריך ה-6 באוגוסט 2013, ונכנס לתוקפו ב-6 בפברואר 2014. החוק נקבע כהוראת שעה, לתקופה של שלוש שנים עמדת שרת התרבות והספורט היא כי יש לבטל את החוק לאלתר. כל זאת, לאור מהכשלים שנתגלו במהלך יישום החוק העיקרי, לרבות הכשל שלעמדתה כשל בהשגת מטרותיו.

לאור זאת, מתבקשת הממשלה להסמיך את ועדת שרים לחקיקה לאשר את נוסחה הסופי של טיוטת החוק על דעת הממשלה ולבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעה"ח. כל זאת, על-מנת שניתן יהיה לבטל את החוק העיקרי עוד בטרם תחילתו של שבוע הספר התשנ"ו – 2016, אשר מתחיל ב-15.6.2016. הבאת טיוטת החוק בהליכים המקובלים לוועדת שרים לחקיקה לא תאפשר לציבור בישראל להינות ממחירי ספרים מוזלים ומבצעים במהלך שבוע הספר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם : אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם : המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) סמכה ידה על טיוטת הצה"ח.

עמדת יועמ"ש משרד התרבות והספורט : אין מניעה לאור האמור לעיל.

בכבוד רב,



הדס פרבר-אלמוגי, עו"ד

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול), התשע"ו – 2016.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו:

החוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (להלן – החוק העיקרי) אושר במליאת הכנסת, בקריאה שניה ושלישית בתאריך ה-6 באוגוסט 2013, ונכנס לתוקפו ב-6 בפברואר 2014. החוק נקבע כהוראת שעה, לתקופה של שלוש שנים

מטרות החוק העיקרי, כפי שנקבעו בסעיף 1 שבו, היו "לתבטיח לסופרים ישראלים גמול הולם בעד יצירתם, לקדם את הספרות בישראל, לשמור על גיוון תרבותי בפרסום ובהפצה של ספרים בישראל, לתת הזדמנות לקוראים לבחור מבין מגוון רחב של ספרים לפי רצונותיהם וטעמיהם ולאפשר תחרות בין הוצאות הספרים וחנויות הספרים בנוגע לכמות, למגוון ולאיכות הספרים המוצעים לצרכן".

בשל היותו הסדר חדשני, נקבע כי החוק יהא הוראת שעה, אשר תוקפה לשלוש שנים בלבד (הנתינות להארכה) (סעיף 43 לחוק העיקרי).

חקיקת החוק העיקרי לוותה בהתדיינות ארוכה שכללה לא מעט מחלוקות, הן במסגרת גיבוש הצעת החוק הממשלתית והן במהלך הדיונים בוועדת החינוך של הכנסת. גם לאחר כניסת החוק העיקרי לתוקף לא פסקה המחלוקת. מצד אחד זכה להערכה רבה מצד המצדדים בו, ומצד שני, לביקורת על ההסדרים שנקבעו בו, ונשמעו טענות על כך כי הוא מקדם את התחום ומגן עליו, אך לא במידה מספקת, ומצד שני, הערכות כי לא יקדם את מטרותיו וכי הוא טומן בחובו סכנה לא מבוטלת לפגיעה בענף הספרים בכלל, בצרכנים ובקהל הסופרים בפרט.

בעקבות המחלוקת האמורה ונוכח הביקורת שהובאה בפניה, מינתה שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב, ועדה לבחינת השפעת החוק העיקרי, שמורכבת ממנכ"ל משרד התרבות והספורט, עובדי מדינה ונציגי ציבור (להלן – "ועדת רגב" או "הוועדה").

ועדת רגב הזמינה את הציבור הרחב להציג את עמדותיו בכתב בנושא הנדון. בוועדה נתקבלו מאות פניות שביטאו את עמדתם של הגורמים הרלוונטיים לנושא לרבות מוציאים לאור, רשתות שיווק ספרים, בתי דפוס, סופרים וגם ציבור הצרכנים. מרבית הפונים אל הוועדה תמכו בהותרת החוק על כנו, ואף בהרחבת ההסדרים הכלולים בו. הוועדה קיימה שבע ישיבות שהוקדשו לשימועים ושתי ישיבות נוספות שהוקדשו לדיון. לשימועים הוזמנו נציגים מרכזיים מכל סוגי הפונים וממגוון הדעות שהגישו את דעתם עמדותיהם וחווות הדעת שלהם לוועדה בכתב וכן מומחים נוספים מהתחום הספרות והכלכלה.

הנושאים העיקריים שנבחנו על ידי ועדת רגב היו: השפעת החוק על רשתות הספרים, השפעת החוק על המוציאים לאור, השפעת החוק על סופרים וספרים (במיוחד על סופרי ביכורים), השפעת החוק על הגיוון בספרים, על צרכני הספרים, על בתי הדפוס ועל הספריות הציבוריות. בכל הנושאים הללו, הוצגו בפני הוועדה מגוון דעות ונתונים רבים.

בסופו של יום, ולאחר סיום הליכי הדיון והשימוע, המליצו חברי הוועדה לשרת התרבות והספורט את המלצותיהם. חברי הוועדה הביעו את עמדתם בסוגיות העולות מהפעלת החוק, ובעמדותיהם יש גוונים שונים, אשר הובאו בפני השרה. חברי הוועדה סברו כי יש להמתין עד תום תקופת תוקפו של החוק העיקרי (ב-5 לפברואר 2017) על-מנת לגבש מסקנה סופית באשר לעמידת החוק העיקרי במטרותיו, המשך הפעלתו והתיקונים הנחוצים בו, וכן ראו חשיבות בבחינת נתונים נוספים, של שנת 2015 ואחריה.

עמדת שרת התרבות והספורט היא כי יש לבטל את החוק לאלתר (לא לחכות עד תום תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי). כל זאת, לאור מהכשלים שנתגלו במהלך יישום החוק העיקרי, לרבות הכשל שלעמדתה כשל בהשגת מטרותיו.

לאחר שבחנה את העמדות השונות, סברה שרת התרבות והספורט כי אין טעם לחכות עד סוף תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי לצורך איסוף נתונים נוספים; ולעמדתה המתנה כאמור טומנת בחובה סכנה מוחשית להתמשכות הפגיעה בשוק הספרים ובסופרים, בעיקר הסופרים החדשים. לעמדת שרת התרבות והספורט, מחיר ספרים ממוצע צריך להיות נמוך ונגיש לכל כיס. הפגיעה במחירים הממוצע של הספרים, והאפשרות כי קיימת פגיעה בסופרי הביכורים מצדיקה את ביטולו של החוק העיקרי לאלתר.

לעמדת שרת התרבות והספורט, יש לבטל את החוק במכלול, שכן אין טעם לבטל רק מקצת ההוראות לאלתר, בעוד שהאחרות ייוותרו על כנן עד לתום תקופת תוקפו של החוק העיקרי. בהתאם, והגם שהשרה בוחנת הסדרים למניעת השפעות שליליות של בעלות צולבת בתחום זה, מוצע לבטל את כלל החוק, ובכלל זה את ההוראות שאינן נוגעות למחירי הספרים אלא לבעלות הצולבת – אלה האוסרות על תגמול למוכרים בגין מכירת ספרי הוצאה מסויימת ואלה העוסקות באופן ההצגה למכירה של מגוון הוצאות ספרים. בכוונת המשרד לבחון את ההסדרה הקבועה הנדרשת לנושאים אלה והבטים נוספים של השלכות בעלות צולבת ואת אפשרות הגבלתה.

בהקשר הזה חשוב לזכור כי החוק העיקרי מתווה הסדר חריג, אשר מתערב בכוחות השוק החופשי, התערבות הנעשית, ככלל, במקרים של כשלי שוק או הגנה על אינטרסים ציבוריים המחייבים זאת.

לעמדת השרה, יש מקום להכרה מיידית בכך כי החוק העיקרי כשל בהשגת מטרותיו. לאור זאת, ראוי לבטל את החוק העיקרי כבר בשלב זה.

הממשלה התבקשה להסמיך את וועדת שרים לחקיקה לאשר את טיוטת החוק על דעת הממשלה. כל זאת, על-מנת שניתן יהיה לבטל את החוק העיקרי עוד בטרם תחילתו של שבוע הספר התשנ"ו – 2016, אשר מתחיל ב-15.6.2016. הבאת טיוטת החוק בהליכים המקובלים לוועדת שרים לחקיקה לא תאפשר לציבור בישראל להינות ממחירי ספרים מוזלים ומבצעים במהלך שבוע הספר.

ג. עיקרי החוק המוצע

ביטול החוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג – 2013, תוך קביעת הוראות מעבר לגבי זכויות שנרכשו ופעולות שנעשו בתקופה שהחוק העיקרי היה בתוקף.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים
ביטול החוק, כפי שפורט לעיל.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי בבדיקה .

ו. השפעת התיקון המוצע על זכויות הילד (לפי חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד)
אין.

ז. עמדת המשנה הרלוונטי : המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) סמכה ידה על טיוטת החוק.

רצ"ב נוסח החוק המוצע:

מתפרסמת בזה הצעת חוק על דעת הממשלה:

הצעת חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול), התשע"ו-2016

1. ביטול החוק חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013¹ (להלן – החוק העיקרי) בטל.
2. שמירת תוקף בלי לגרוע מהוראות סעיף 22 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981², אין בביטולו של החוק העיקרי כאמור בסעיף 1 כדי לפגוע גם בכל אחד מאלה:

(1) זכותו של סופר ישראלי לקבל תשלומים לפי סעיף 3 לחוק העיקרי, עבור ספרים שיצאו לאור כספרים מוגנים במהלך תקופת תוקפו של החוק העיקרי ולפי המחיר לצרכן ;

(2) מחיר לצרכן שקבע מוציא לאור לפי סעיף 4 לחוק העיקרי, ואולם אין בכך כדי למנוע מחנות ספרים וממוציא לאור להסכים על מכירת ספר במחיר שונה מהמחיר לצרכן, מיום תחילתו של חוק זה ואילך ;

¹ ח"ח התשע"ג, עמ' 208.

² ח"ח התשמ"א, עמ' 302.

(3) תוקפו של הסכם שנכרת לפי סעיף 8 לחוק העיקרי, אלא אם כן הסכימו הצדדים לבטלו או לשנותו לעניין תקופה שלאחר תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

החוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (להלן – החוק העיקרי) אושר במליאת הכנסת, בקריאה שניה ושלישית בתאריך ה-6 באוגוסט 2013, ונכנס לתוקפו ב-6 בפברואר 2014. החוק נקבע כהוראת שעה, לתקופה של שלוש שנים מטרת החוק העיקרי, כפי שנקבעו בסעיף 1 שבו, היו "להבטיח לסופרים ישראלים גמול הולם בעד יצירתם, לקדם את הספרות בישראל, לשמור על גיוון תרבותי בפרסום ובהפצה של ספרים בישראל, לתת הזדמנות לקוראים לבחור מבין מגוון רחב של ספרים לפי רצונותיהם וטעמיהם ולאפשר תחרות בין הוצאות הספרים וחנויות הספרים בנוגע לכמות, למגוון ולאיכות הספרים המוצעים לצרכן".

בשל היותו הסדר חדשני, נקבע כי החוק יהא הוראת שעה, אשר תוקפה לשלוש שנים בלבד (הניתנות להארכה) (סעיף 43 לחוק העיקרי).

חקיקת החוק העיקרי לוותה בהתדיינות ארוכה שכללה לא מעט מחלוקות, הן במסגרת גיבוש הצעת החוק הממשלתית והן במהלך הדיונים בוועדת החינוך של הכנסת. גם לאחר כניסת החוק העיקרי לתוקף לא פסקה המחלוקת. מצד אחד זכה להערכה רבה מצד המצדדים בו, ומצד שני, לביקורת על ההסדרים שנקבעו בו, ונשמעו טענות על כך כי הוא מקדם את התחום ומגן עליו, אך לא במידה מספקת, ומצד שני, הערכות כי לא יקדם את מטרותיו וכי הוא טומן בחובו סכנה לא מבוטלת לפגיעה בענף הספרים בכלל, בצרכנים ובקהל הסופרים בפרט.

בעקבות המחלוקת האמורה ונוכח הביקורת שהובאה בפניה, מינתה שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב, ועדה לבחינת השפעת החוק העיקרי, שמורכבת ממנכ"ל משרד התרבות והספורט, עובדי מדינה ונציגי ציבור (להלן – "ועדת רגב" או "הוועדה").

ועדת רגב הזמינה את הציבור הרחב להציג את עמדותיו בכתב בנושא הנדון. בוועדה נתקבלו מאות פניות שביטאו את עמדתם של הגורמים הרלוונטיים לנושא לרבות מוציאים לאור, רשתות שיווק ספרים, בתי דפוס, סופרים וגם ציבור הצרכנים. מרבית הפונים אל הוועדה תמכו בהותרת החוק על כנו, ואף בהרחבת ההסדרים הכלולים בו. הוועדה קיימה שבע ישיבות שהוקדשו לשימועים ושתי ישיבות נוספות שהוקדשו לדיון. לשימועים הוזמנו נציגים מרכזיים מכל סוגי הפונים וממגוון הדעות שהגישו את דעתם עמדותיהם וחווות הדעת שלהם לוועדה בכתב וכן מומחים נוספים מהתחום הספרות והכלכלה.

הנושאים העיקריים שנבחנו על ידי ועדת רגב היו: השפעת החוק על רשתות הספרים, השפעת החוק על המוציאים לאור, השפעת החוק על סופרים וספרים (במיוחד על סופרי ביכורים), השפעת

החוק על הגיוון בספרים, על צרכני הספרים, על בתי הדפוס ועל הספריות הציבוריות. בכל הנושאים הללו, הוצגו בפני הוועדה מגוון דעות ונתונים רבים.

בסופו של יום, ולאחר סיום הליכי הדיון והשימוע, המליצו חברי הוועדה לשרת התרבות והספורט את המלצותיהם. חברי הוועדה הביעו את עמדתם בסוגיות העולות מהפעלת החוק, ובעמדותיהם יש גוונים שונים, אשר הובאו בפני השרה. חברי הוועדה סברו כי יש להמתין עד תום תקופת תוקפו של החוק העיקרי (ב-5 לפברואר 2017) על-מנת לגבש מסקנה סופית באשר לעמידת החוק העיקרי במטרותיו, המשך הפעלתו והתיקונים הנחוצים בו, וכן ראו חשיבות בבחינת נתונים נוספים, של שנת 2015 ואחריה.

עמדת שרת התרבות והספורט היא כי יש לבטל את החוק לאלתר (לא לחכות עד תום תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי). כל זאת, לאור מהכשלים שנתגלו במהלך יישום החוק העיקרי, לרבות הכשל שלעמדתה כשל בהשגת מטרותיו.

לאחר שבחנה את העמדות השונות, סברה שרת התרבות והספורט כי אין טעם לחכות עד סוף תקופת הוראת השעה שבחוק העיקרי לצורך איסוף נתונים נוספים; ולעמדתה המתנה כאמור טומנת בחובה סכנה מוחשית להתמשכות הפגיעה בשוק הספרים ובסופרים, בעיקר הסופרים החדשים. לעמדת שרת התרבות והספורט, מחיר ספרים ממוצע צריך להיות נמוך ונגיש לכל כיס. הפגיעה במחירים הממוצע של הספרים, והאפשרות כי קיימת פגיעה בסופרי הביכורים מצדיקה את ביטולו של החוק העיקרי לאלתר.

לעמדת שרת התרבות והספורט, יש לבטל את החוק במכלול, שכן אין טעם לבטל רק מקצת ההוראות לאלתר, בעוד שהאחרות ייוותרו על כנן עד לתום תקופת תוקפו של החוק העיקרי. בהתאם, והגם שהשרה בוחנת הסדרים למניעת השפעות שליליות של בעלות צולבת בתחום זה, מוצע לבטל את כלל החוק, ובכלל זה את ההוראות שאינן נוגעות למחירי הספרים אלא לבעלות הצולבת – אלה האוסרות על תגמול למוכרים בגין מכירת ספרי הוצאה מסויימת ואלה העוסקות באופן ההצגה למכירה של מגוון הוצאות ספרים. בכוונת המשרד לבחון את ההסדרה הקבועה הנדרשת לנושאים אלה והבטים נוספים של השלכות בעלות צולבת ואת אפשרות הגבלתה.

בהקשר הזה חשוב לזכור כי החוק העיקרי מתווה הסדר חריג, אשר מתערב בכוחות השוק החופשי, התערבות הנעשית, ככלל, במקרים של כשלי שוק או הגנה על אינטרסים ציבוריים המחייבים זאת.

לעמדת השרה, יש מקום להכרה מיידית בכך כי החוק העיקרי כשל בהשגת מטרותיו. לאור זאת, ראוי לבטל את החוק העיקרי כבר בשלב זה.