



11 בנובמבר 2014

לכבוד

עו"ד מירה היבנר-הראל

היועצת המשפטית

משרד הבריאות

במייל: mira.hibner@moh.health.gov.il

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום עבור שירותי מד"א באירועי מחאה

אנו פונים אליך בעניין התניית שירותי ליווי רפואי של מד"א בהפגנות ובאירועי מחאה אחרים, אשר מתקיימים במרחב הציבורי, בתשלום. לטעמנו, מדובר בדרישה המטילה מעמסה כספית כבדה מדי, שיש בה כדי לפגוע בזכות לחופש ביטוי, ועל כן יש להימנע מהצבתה באירועים מסוג זה.

1. אין צורך להכביר מילים על חשיבות חופש הביטוי ההפגנה. חירות הביטוי היא ציפור נפשה של הדמוקרטיה וזכות ההפגנה במרחב הציבורי היא חלק בלתי נפרד ממנה. במרחב הציבורי מתקיימים אירועים ציבוריים או המוניים מסוגים שונים. רבים מן האירועים מתקיימים במסגרת עסק ונועדים לעינוג הציבור, כגון פסטיבל, הפנינג ומסיבת רחוב, אירועי מוזיקה בפארקים או בחופי הים, ואירועים למטרות מסחריות. לצד אירועים מסוג זה מתקיימים במרחב הציבורי אירועים ציבוריים מסוג אחר, הכרוכים במימוש זכויות חוקתיות, כגון הפגנות, עצרות ואירועים אחרים, שמטרתם להביע מסר בנושא מדיני או חברתי. כך, למשל, מתקיימים מידי שנה מצעדי גאווה וכן עצרות המוניות בנושאים שונים. לרוב, באירועים אלה האבטחה הרפואית הנדרשת הינה בהיקף רחב ובעלות משמעותית.

2. תקנה 9(א) לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט – 1980, קובעת הלכה למעשה כי מד"א מהווה את הגורם המוסמך לקבוע, להגדיר ולאשר את סידורי העזרה הראשונה הנדרשת באירועים ציבוריים רבי משתתפים (אסיפות, מופעים, ירידים, אירועי ספורט ועוד), לרבות היקף הצוותים, אמצעי הפינוי הרפואי והציוד הרפואי הנדרשים להיות זמינים במקום האירוע. הגדרת סדר הכוחות הרפואיים לאירוע מסוג זה הינה תנאי הכרחי לקבלת רישיון המשטרה לקיום האירוע.

3. בשנת 2012 התקבל תיקון לסעיף 7א לחוק מגן דוד אדום, התש"י - 1950, לפיו מוסמכת מד"א לגבות תשלום בעד שירותים הניתנים על ידה שאינם שירותי חירום, בין היתר בעבור נוכחותה באירוע ציבורי או המוני (סעיף 7א(ד) לחוק). ברם, החוק אינו מגדיר מהו אירוע ציבורי או המוני שבגיניו מוסמכת מד"א לגבות תשלום בעבור שירותיה.

4. לפיכך, נוצר מצב שבו מד"א היא מחד הגוף המוסמך לקבוע את סדר כוחות הרפואה הנדרש לשם אבטחה רפואית של אירועים ציבוריים, כאשר בד בבד עם עובדה זו היא גם גוף עסקי, אשר חלק מהכנסותיו נובע ממתן אבטחה רפואית לאירועים מסוג זה. ניגוד העניינים כאן ברור.

5. יצוין, כי אין חובה לשכור את סידורי העזרה הראשונה באירועים אלה דווקא ממד"א, ולכאורה מד"א מתמודדת על מתן שירותי אבטחה רפואית מול ספקי שירות אחרים. עם זאת, המציאות מלמדת כי מד"א היא "הספק הגדול ביותר של שרותי עזרה ראשונה לאירועים" (דו"ח הועדה לבחינת דרכי ההפעלה והשליטה למענה ראשוני לשירותי עזרה ראשונה טרום בית חולים במערך שירותי הרפואה הדחופה, משרד הבריאות, ינואר 2014, בעמ' 98).

6. מטבע הדברים, גורם התשלום מהווה שיקול משמעותי בארגון אירועים ציבוריים, ולרוב יפנו מארגניהם אל הספק הזול ביותר. לאור היותה הספק הגדול ביותר של שירותי עזרה ראשונה בארץ, אשר חלק מתקציבו ממומן על ידי המדינה, ובכובעה כגוף הרגולטיבי של סידורי העזרה הראשונה באירועים, מד"א יכולה להציע תעריפים אטרקטיביים יותר למארגני האירועים - אשר כאמור לעיל חייבים על פי חוק לפנות אליה בראש ובראשונה לשם קביעת סידורי האבטחה הרפואית-תעריפים, שחברות פרטיות יתקשו להתחרות בהם. מד"א אף יכולה לקבוע סדר כוחות שנדרש באירוע בהיקף שחברה פרטית תתקשה להתמודד עימו. עובדות אלה מחדדות את השפעתה הייחודית והמכרעת של מד"א על קביעת המחיר המקובל בשוק עבור הצבת שירותים רפואיים באירועים ומסבירה את עובדת היותה הספק המרכזי בתחום.

7. מאז התקבל התיקון לחוק ובניגוד לנהוג בעבר, ובשל היעדר חובה לקבוע תעריפים ברורים ואחידים בעניין, הגיעו לידיעת האגודה מקרים שונים שבהם החליטו תחנות מד"א ברחבי הארץ על דעת עצמן האם לגבות תשלום עבור הצבת שירותים רפואיים באירועים ציבוריים שונים שמתקיימים במרחב הציבורי ומה גובה התשלום שיידרש, ונראה כי התחנות אינן פועלות על פי קריטריונים ברורים בעניין זה. לעיתים, מעניקה אותה תחנה הנחה לאירוע מסוים ובשנה לאחר מכן קובעת הנחה אחרת:

7.1 **בשנת 2013** דרשה תחנת מד"א כרמל בחיפה ממארגני מצעד הגאווה בעיר תשלום עבור קבלת שירותים

רפואיים והצבת אמבולנס של מגן דוד אדום במהלך מצעד הגאווה. על אף ניסיונות שונים לבטל את רוע הגזירה, ביניהם פנייתה של האגודה לזכויות האזרח למד"א, סירבה מד"א לפטור את מארגני המצעד מתשלום אולם העניקה להם הנחה בגובה 10%. התשלום נגבה עבור הגעת אמבולנס למקום המצעד ועבור כל שעות נוכחותו במקום, ולא ניגבה תשלום עבור כוחות מד"א שנדרשו לנכוח במקום. פנייתה של האגודה וכן תשובתה של מד"א מצורפים למכתב זה כנספח א ו-ב בהתאמה.

7.2 **השנה**, פנו שוב מארגני המצעד בחיפה אל מד"א ויידעו אותה על הכוונה לערוך את המצעד. יצוין, כי מצעד הגאווה של שנת 2013 צעד במתכונת זהה לחלוטין למצעד בשנת 2014: הצעידה נערכה באותו מסלול, באותן שעות, באותו היום בשבוע, ועם אותה כמות משתתפים. למרות זאת, ניתנה למארגנים הנחה בגובה 5% אחוז לעומת הנחה בגובה לעומת 10% בשנה הקודמת. רק לאחר שהמארגנים תהו לפשר ההבדל ודרשו לקבל את ההנחה שניתנה להם אשתקד, ולאור היותם "לקוחות חוזרים", הסכימו מנהלי התחנה להגדיל את ההנחה.

7.3 להבדיל מתחנת מד"א כרמל, פטרה בשנת 2013 תחנת מד"א מרחב ירושלים את הבית הפתוח בירושלים, המארגן את מצעד הגאווה בירושלים, מתשלום עבור שירותי הליווי הרפואי במצעד. לעומת זאת, השנה דרשה תחנת מד"א מרחב ירושלים מהבית הפתוח תשלום של כ-6500 ש"ח עבור מצעד הגאווה, שנערך במתכונת דומה למצעד שהתקיים בשנה שעברה. לעומת מצעד הגאווה בחיפה, נגבה תשלום זה לא רק עבור נוכחות אמבולנס במקום המצעד אלא גם עבור נוכחות צוות מד"א. לאחר דין ודברים נוסף ניתנה לארגון הנחה של כ-30% בתשלום.

8. לעמדתנו, יש לערוך הבחנה בין סוגי האירועים השונים המתרחשים במרחב הציבורי. בעוד שדרישה לתשלום בגין שירותי מד"א באירועים ציבוריים המתקיימים דרך עסק ונועדו לשם עינוג הציבור סבירה והגיונית, יש לפטור מחובת תשלום זו מארגני הפגנות ואירועים ציבוריים אחרים שמטרתם להעביר מסר מדיני או חברתי, וזאת מכמה סיבות עיקריות:

9. ראשית, פרשנות ברוח זו תואמת את מעמדו החוקתי של חופש הביטוי, ולאור העיקרון הפרשני, לפיו פגיעה בזכות יסוד דורשת הסמכה מפורשת בחוק. בענייננו, אין בחוק כל הסמכה מפורשת לגבות תשלום מאת מארגני הפגנות ואירועי מחאה. כל שקובע החוק הוא כי מד"א רשאית לגבות תשלום עבור שירותים שאינם שירותי חירום, בין היתר עבור נוכחותה באירוע ציבורי או המוני.

10. "קביעת 'תג מחיר' למימושה של זכות משמעותה פגיעה בזכותם של אלה שאינם יכולים לעמוד במחירה...מדובר אפוא בפגיעה קשה, על בסיס יכולת כלכלית או על בסיס תוכן הביטוי ומידת ההתנגדות שהוא מעורר, בחופש הביטוי ובזכות ההפגנה והתהלכה. תוצאה של פגיעה זו, מעבר לפגיעה הישירה בזכויותיהם החוקתיות של המבקשים להפגין, הינה שנפגע הדיון הציבורי. מידלדל שוק הרעיונות. נפגע האופי הדמוקרטי של המשטר" (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב (1) 200 (2006) בפסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק).

11. לאור פוטנציאל הפגיעה בחופש הביטוי קבעה הפסיקה, כי "יש לצמצם עד למינימום ההכרחי את היקף תחולתם של איסורים ומגבלות על חופש הביטוי" (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב (4) 715 (2008), בפסקה 1 לפסק דינה של הנשיאה ביניש). בפסק דינה הסבירה הנשיאה ביניש, כי הסמכה לפגוע בזכות יסוד אינה רק מתן היתר לפגוע בזכות, אלא **על המחוקק לקבוע בלשון ברורה בחקיקה המסמיכה את מהות הפגיעה המותרת ואת אמות המידה העקרוניות לה**. "הענקה גורפת של סמכות חקיקה לגורם מנהלי, בלא להתוות בחוק את ההסדרים העקרוניים להפעלת סמכות זו, כמוה כהעברת סמכויות החקיקה המסורות בידי הכנסת לידיה של הרשות המבצעת או זרוע מזרועותיה, ועלולה לעמוד בניגוד לבסיס עליו מושתתת שיטת המשטר" (שם, בפסקה 11 לפסק הדין של הנשיאה ביניש).

12. הצורך לרסן ולסייג את סמכותה של מד"א לגבות תשלום עבור שירותים שאינם שירותי חרום עולה אף מלשון החוק עצמו:

א. סעיף 7א(ד) לחוק מד"א קובע כי על מד"א לקבוע את הסכום המרבי שניתן לגבות עבור שירותים שאינם שירותי חירום, בכפוף לאישור מראש של מנכ"ל משרד הבריאות, ולפרסם על כך הודעה באתר האינטרנט של מד"א ושל משרד הבריאות.

ב. סעיף 7א(ה) לחוק קובע כי מד"א רשאית לקבוע כללים לעניין הנחות או פטורים עבור שירותיה בשל מצב כלכלי או בריאותי של המבקש, וכי גם כללים אלה יפורסמו באתר האינטרנט.

13. כפי שעולה מפרוטוקולי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות אשר דנה בתיקון לחוק, מטרת הסייגים הללו הייתה לאפשר פיקוח ממשלתי על התעריפים שתגבה מד"א עבור שירותים שאינם שירותי חרום ובכך לאפשר תחרות הוגנת (דברי עו"ד נתן סמוך, משרד הבריאות, פרוטוקול הוועדה מיום 28.2.11, בעמ' 11). בדיונים אף עלה החשש כי מד"א תנצל את סמכויותיה לתת הנחות במקומות בארץ בהם צפויה לה תחרות מצד חברות פרטיות, בעוד שבמקומות בהם לא צפויה לה תחרות כזו תגבה מחיר מלא.

14. חרף סייגים אלה, מאמצנו השונים לאתר מידע בעניין הסכום המרבי שניתן לגבות ו/או הכללים לעניין הנחות או פטורים כאמור לא צלחו. כפי שהומחש בהרחבה בפסקה 7 לעיל, הלכה למעשה קובעות תחנות מד"א השונות תמחור עבור אבטחה רפואית באירועים אלה כראות עיניהן לגבי אירועים שונים. לפיכך, עולה החשש כי אין הסדרה של הכללים לגביית תשלום וגובה התשלום המרבי שניתן לגבות באירועים אלה ושל הכללים למתן הנחות או פטורים עבור אירועים אלה כפי שמחייב החוק.

15. במצב הנוכחי שבו קיימת הסמכה כללית למד"א לגבות תשלום עבור נוכחות באירועים ציבוריים או המוניים, ומאידך בהעדר הסמכה מפורשת בחוק לגבות תשלום עבור אירועי מחאה שבליבת הזכות לחופש ביטוי, וכן בהעדר הסדרה של גובה התשלום ומתן פטור/הנחה ממנו כמתחייב בחוק, נפגעת קשות חירות ההפגנה. לרוב, אירועי מחאה מאורגנים בידי ארגונים ותנועות חברתיים, קבוצות של פעילים וכיו"ב, הם מתקיימים שלא

למטרות רווח, מופעלים על ידי מתנדבים ופתוחים לקהל הרחב. לעיתים המדובר בקבוצות אוכלוסיה דלות אמצעים, אשר מורחקות מאור הזרקורים התקשורתית והציבורי, וקיום הפגנות ואירועי מחאה הן הדרך המרכזית שפתוחה בפניהן כדי להשמיע את קולן, לעורר דיון ציבורי ולעמוד על מימוש זכויותיהן הבסיסיות ביותר. דרישת תשלום עבור שירותי מד"א יוצרת "אפקט מצנן" המרתיע ארגונים ופעילים פוליטיים מלארגן אירועים החוסים תחת חופש הביטוי הפוליטי. מעבר לפגיעה בזכויותיהם של המבקשים להפגין, תוצאתה של קביעת "תג מחיר" הינה, כאמור לעיל, פגיעה בדיון הציבורי והידלדלות שוק הדעות והרעיונות.

16. לפיכך, בהעדר הסמכה מפורשת והסדרת הנחות ופטורים כאמור, יש לפרש את החקיקה באופן שאין בה הסמכה לגבות תשלום באירועים החוסים תחת חופש הביטוי הפוליטי, על מנת למנוע פגיעה קשה במימוש זכות חוקתית זו.

17. פרשנות המחריגה אירועים אלה מדרישת תשלום עולה בקנה אחד אף עם אמות המידה שקבע בית המשפט העליון לצורך הבחנה בין אירועים שבהם חייבת המשטרה למלא את תפקידי השמירה והאבטחה שלה ללא שכר לבין כאלה שבהם היא רשאית לגבות שכר (בג"צ 5009/97 חברת מולטימדיה נ' משטרת ישראל (נבו, 13.8.98) פסקאות 14-16 לפסק דינו של השופט חשין).

18. אמות מידה אלה אומצו על ידי המחוקק ונקבעו בסעיף 102א לחוק המשטרה (דין משמעת, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2005:

- א. אופיו של הגוף המארגן את האירוע: האם מדובר בגוף פרטי או ציבורי;
- ב. מטרת האירוע: האם מדובר באירוע למטרת חגיגה או עינוג ציבורי כהגדרתו בחוק, או אירוע ציבורי שכורך עצמו בזכויות הפרט, כגון אסיפת עם, הפגנה, אירוע בחירות וכיוצא באלה;
- ד. האם האירוע מתקיים במקום פרטי או לא;
- ה. האם האירוע פתוח לקהל הרחב או שמא ההשתתפות בו היא רק לפי הזמנה;
- ו. האם האירוע נעשה דרך עסק או למען רווח או לא;
- ז. עד כמה מכביד האירוע על הרשות המקומית מבחינת התדירות שלו: האם הוא חד-פעמי (או חד-שנתי) או שהוא נערך לעתים מזומנות.
- ח. "בכל הכרעה והכרעה, יתפוס מקום השיקול הערכי, והוא האם האירוע או הפעולה שבהם מדובר ראויים הם מצד עצמם כי יועסקו בהם שוטרים בשכר" (פסקה 13 לפסק דינו של השופט חשין).

19. אומנם, ישנו הבדל בין מד"א למשטרה הנובע מכך שמד"א הינו גוף שמתקצב רק בחלקו על ידי מדינת ישראל, וככזה עליו להשיג תרומות ולייצר הכנסות נוספות (כשני שליש מתקציב מד"א בשנת 2012 מומן על ידי אגרות ו/או תקציב המדינה או מוסדות רפואיים, על פי דו"ח הוועדה, פסקה 5 לעיל, בעמ' 73). מאידך, קיים ניגוד

עניינים בהיותה של מד"א ספק השירותים הבלעדי המוסמך לקבוע ולאשר סידורים מתאימים לעזרה ראשונה באירועים ובד בבד מתמודד על אספקת שירותים אלה מול חברות פרטיות.

20. משרד הבריאות הוא הממונה על ביצוע חוק מד"א (ס' 10 לחוק), מפקח על פעילות האגודה ואף משתתף בתקצובה. לצד החובה, המוטלת על רשויות השלטון שלא לפגוע בחירות הביטוי על ידי הטלת איסורים ומגבלות על חירות זו, מוטלת על רשויות השלטון, במסגרת מילוי תפקידיהן הציבוריים ובגבולות סבירים, גם החובה להקצות את המשאבים והשירותים הציבוריים הנדרשים לצורך מימושה של הזכות לחופש הביטוי.

21. נוכח האמור לעיל, אנו סבורים שיש מקום להוצאת הנחיות מטעם משרד הבריאות שיקבעו באופן מפורט וברור את הנסיבות שבהן יחול פטור מתשלום עבור שירותים רפואיים, וזאת באירועים ציבוריים מהסוג שפורט לעיל. לצורך אבחנה בין האירועים הציבוריים השונים ניתן להיעזר בקריטריונים שנקבעו בפסיקה (פסקה 18 לעיל).

22. בנוסף, נבקש לדעת מהו התשלום המירבי אותו מוסמכת מד"א לגבות עבור שירותים הקבועים בסעיף 7א(ד) לחוק וכן היכן וכיצד מפורסם נתון זה לציבור כפי שמתחייב מהחוק. עוד נבקש לדעת האם קיימים כללים לעניין הנחות או פטורים עבור שירותי מד"א ומהן דרכי הפניה לקבלת פטור או הנחה. אם קיימים כללים אלה נבקש לקבל עותק מהם, וכן לדעת היכן וכיצד מפורסמים לציבור הכללים ודרכי הפניה לקבלת פטור או הנחה כפי שמתחייב מהחוק. אם לא פורסם המידע בעניין התשלום המירבי ו/או בעניין הנחות או פטורים כאמור, הרי שיש לפרסמו בהקדם האפשרי, ובאופן שמבחין כנדרש בין אירועים ציבוריים בעלי אופי מסחרי לאירועים החוסים תחת חופש הביטוי. נדגיש, כי פרסום המידע המבוקש אינו עונה על הצורך בהוצאת הנחיות ברורות למתן פטור באירועים ציבוריים, כפי שפורט לעיל, אלא מתווסף אליו.

23. שלישית, נבקש לדעת מהם הקריטריונים והכללים לפיהם קובעת מד"א את היקף הסיוע הרפואי הנדרש בכל אירוע ציבורי או המוני. ככל שקיימים נהלים ו/או כללים בעניין, נבקש לקבל לידינו אף אותם.

בברכה,

שרונה אליהו חי, עו"ד

העתקים:

פרופ' ארנון אפק, מנכ"ל משרד הבריאות

גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה, לשכת המשנה למנכ"ל משרד הבריאות

רמ"ג אלי בין, מנכ"ל, אגודת מגן דוד אדום