



7 ביוני 2015

לכבוד

עו"ד יהודה זימרת  
היועץ המשפטי  
משרד הפנים  
בפקס: 02-6701693

שלום רב,

הנדון: קביעת היקף הסיוע הרפואי הנדרש באירועים ציבוריים

אנו פונים אליך בעניין סמכותה של מד"א לקבוע סידורי עזרה ראשונה באירועים ציבוריים או המוניים. לטעמנו, הקריטריונים המשמשים את מד"א כיום לקביעת היקף הסיוע הרפואי הנדרש באירועים אלה פוגעים באופן משמעותי בחופש הביטוי, וחורגים משיקול דעתה של מד"א. לפיכך, יש לבטל את הקריטריונים הקיימים ותחתם לקבוע בתקנות את השיקולים שעל מד"א לשקול בעת קביעת היקף הכוחות באירועים אלה.

1. אין צורך להכביר מילים על חשיבות חופש הביטוי וההפגנה. חירות הביטוי היא "ציפור נפשה של הדמוקרטיה" וזכות ההפגנה במרחב הציבורי היא חלק בלתי נפרד ממנה. במרחב הציבורי מתקיימים אירועים ציבוריים המוניים מסוגים שונים. רבים מן האירועים מתקיימים במסגרת עסק ונועדים לעינוג הציבור, כגון פסטיבל, הפנינג ומסיבת רחוב, אירועי מוזיקה בפארקים ובחופי 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 עשויה להיות בהיקף רחב ובעלות משמעותית.

2. סעיף 2(א) לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג - 1962, מסמיך את שר הפנים, בהתייעצות עם שר המשטרה, לקבוע לאספות, בתקנות, הוראות בעניין עזרה ראשונה. מתוקף סמכותו זו, קבע שר הפנים את תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט-1989 (להלן: "התקנות"). תקנה 9(א) לתקנות קובעת כי האחראי על האספה יבטיח "סידורים מתאימים לעזרה ראשונה ולמניעת שריפות תוך תיאום עם תחנת מגן דוד אדום ורשות הכבאות ולפי הוראותיהן". מכאן, שמד"א היא הגורם המוסמך על פי החוק להורות על סידורי העזרה הראשונה הנדרשים באספות אשר עליהן חלות התקנות (200 איש או יותר)). יצוין, כי ככלל, משטרת ישראל מתנה קבלת רישיון לאירוע בהצגת אישור מד"א לאירוע.

3. עם זאת, תקנות הבטיחות שהותקנו אינן מפרטות, ולו בקווים כלליים, מהם הקריטריונים לקביעת הסידורים המתאימים, ואילו שיקולים רשאים מד"א לשקול לצורך קביעתם. לפיכך, ההסמכה שניתנה למד"א בסעיף 9(א) לתקנות הבטיחות, להורות על "סידורים מתאימים לעזרה ראשונה", נותרה סתומה ועמומה.
4. 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). נוצר מצב, איפוא, שבו מד"א היא מחד הגוף המוסמך להורות על סידורי עזרה ראשונה באירועים ציבוריים, ובד בבד עם עובדה זו היא גם גוף עסקי, אשר חלק מהכנסותיו נובע ממתן אבטחה רפואית לאירועים מסוג זה, על פי ההוראות שהיא עצמה קבעה. ניגוד העניינים כאן ברור, שכן בהיותה הגוף מחזיק בשני קובעים שונים במקביל, קביעת סדר כוחות הרפואה עלולה להיות מושפעת משיקולים עסקיים שונים. כך, למשל, מד"א יכולה לקבוע סדר כוחות שנדרש באירוע בהיקף שחברה פרטית תתקשה להתמודד עימו. ניגוד אינטרסים זה בולט במיוחד בעת שמדובר בסוגים מסוימים של אירועי מחאה, לגביהם מד"א פועלת כמונופול בתחום אספקת השירותים הרפואיים, ועל כך יפורט בהמשך.
5. יצוין אמנם, 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. ביום 10.11.14 פנינו למשרד הבריאות בעניין התניית שירותי ליווי רפואי של מד"א בהפגנות ובאירועי מחאה אחרים בתשלום. לעמדתנו, מדובר בדרישה המטילה מעמסה כספית כבדה מידי, שיש בה כדי לפגוע בזכות לחופש הביטוי, ועל כן יש להימנע מהצבתה באירועים מסוג זה. עוד ביקשנו בפנייתנו, לקבל לידינו את הקריטריונים והכללים לפיהם קובעת מד"א את היקף הסיוע הרפואי הנדרש בכל אירוע ציבורי או המוני. פנייתנו למשרד הבריאות מצורפת ומסומנת כנספח א.
7. ביום 21.1.15 התקבלה תשובתה של מד"א לפיה היא מוסמכת על פי חוק לגבות תשלום עבור שירותים רפואיים באירועי מחאה. לתשובתה צורף נוהל מד"א לקביעת הסיוע הרפואי באירועים ציבוריים מיום 15.1.13, אשר "מגדיר קריטריונים לקביעת היקף סיוע רפואי מינימאלי **בהתאם לנדרש על פי החוק והתקנות**" (סעיף 1.4 לנוהל). תשובת מד"א לרבות הנוהל לקביעת הסיוע הרפואי באירועים ציבוריים מצורפת ומסומנת כנספח ב.
8. הנוהל קובע כי היקף הסיוע הרפואי הנדרש לאבטחת האירוע יקבע על בסיס מספר המשתתפים באירוע ורמת הסיכון שלו (ובהתחשב ברמת הסיכון שנקבעה על ידי משטרת ישראל ולהנחיותיה). בהמשך מפורטים גורמים המובאים בחשבון בקביעה של רמת הסיכון של האירוע וביניהם: מטרתו, מקומו, צירי הגישה והפינוי ממנו, מרחק האירוע מתחנות/נקודות הזנקה של מד"א ומבתי חולים והיכולת לגבות האירוע בצוותים ובאמצעים, פריסת האירוע ואופיו (עצרת, תערוכה, תהלוכה וכו') וצפיפות קהל המשתתפים, וגורמים נוספים. לבסוף קובע הנוהל שורה של שיקולים לחריגים בהקצאת כוחות נוספת, וביניהם דרישות מיוחדות של האמרגן/משטרה

ושיקול דעת של מנהל המרחב על פי ניסיונו הקודם מאירועים דומים בעבר, על פי היכרותו את שירותי הרפואה במרחב ובהתאם להתרשמותו מהכרות השטח.

9. בהמשך מצוינים גורמי הסיכון על פי רמת הסיכון הנשקפת מהאירוע. כך, למשל, התכנסות ועצרת פוליטית, מופעי רוק, מפגנים ומצעדים הוגדרו כרמת סיכון בינונית, לעומת הפגנות עם היתכנות לאלימות וספורט אתגרי אשר הוגדרו כאירועים ברמת סיכון גבוהה; אירוע המתרחש בסמוך לקו עימות הוגדר כאירוע ברמת סיכון בינונית, ואילו אירוע באיו"ש ובבקעת הירדן או באיזור עימות הוגדר כאירוע ברמת סיכון גבוהה. הנוהל קובע כי אם רמת הסיכון שנקבעה לאירוע על ידי המשטרה גבוהה מרמת הסיכון הנקבעת על פי הקריטריונים בנוהל, יש להחמיר ולהתאים את רמת הסיכון לקביעת המשטרה.

10. עוד עולה מתשובת מד"א לפנייתנו, כי מד"א שוקלת נסיבות שונות לצורך קביעת היקף הסיוע הרפואי באירוע, שאינן מפורטות בנוהל, כגון: **הלכי הרוח והאווירה הציבורית והאיומים המשפיעים על ביטחונם ושלומם של המשתתפים; המסרים שמביעים המשתתפים**; התראות על ניסיונות פיגוע חבלני במשתתפים באירוע ציבורי ועוד. (ההדגשה הוספה).

11. ביום 12.2.15 התקבלה תשובתו של משרד הבריאות לפנייתנו. מתשובה זו ניתן להסיק, כי דווקא אותם אירועים בעלי אופי קונטרברסיאלי, אם בשל התוכן אותם הם מבקשים להעביר, בשל הלכי הרוח והאווירה הציבורית או בשל המקום שבו מבקשים להעבירם, עשויים להיכלל בגדר "מצבים בהם סידורי העזרה המתחייבים מגודלו או אופיו של האירוע הם כאלה שרק מד"א יכולה לספק". למרות ניגוד העניינים המובהק שעולה בין סמכותה של מד"א לקבוע את סידורי העזרה הראשונה לבין היותה גוף מתחרה בגופים אחרים, שמשרד הבריאות מודע לו, נאמר בתשובת משרד הבריאות כי הוחלט להשאיר את המצב על כנו על מנת למנוע פגיעה חמורה בבריאות הציבור. כלומר, לשיטת משרד הבריאות, באירועים אלה מד"א אינה פועלת כנותנת שירותים המתחרה בשוק בו מספקים שירות גם גורמים פרטיים אלא כמונופול.

תשובתו של משרד הבריאות מצורפת ומסומנת כנספח ג.

12. לטעמנו, העמימות שבה מנוסחת ההסמכה בתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים יצרה חוסר ודאות בדין ופתחה פתח לכניסתם של שיקולים לא ענייניים בקביעת היקף כוחות העזרה הראשונה. ואכן, הנוהל שקבעה מד"א מייצר פגיעה מהותית בחופש הביטוי והמחאה.

13. חשיבותה של הסמכה ברורה ומפורטת מתגברת ככל שמדובר בסמכות אשר יש בה כדי לפגוע בזכות יסוד חוקתית. ככל שעוצמת הפגיעה בזכות גדולה, כך יש צורך בדרישת הסמכה מפורטת המתייחסת למהות הפגיעה המותרת ולאמות המידה העקרוניות המסדירות את הפעלת הסמכות. בהתייחס להפעלת סמכות הפגיעה בחופש הביטוי בפרט נקבע כי יש לצמצם עד "למינימום ההכרחי" את היקף תחולתם של איסורים ומגבלות עליו (ר' דנג"ץ 9411/00 ארקו בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, 19.10.09, פסקה 13 לפסק דינה של הנשיאה ביניש; בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב (4) 715 (2008), פס' 1, ו-11 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

14. בענייננו, הסמכות הכללית שניתנה למד"א בתקנות מאפשרת לה להורות על סידורי העזרה ראשונה באירועים המוניים וציבוריים, וכפועל יוצא יש בה כדי לפגוע בחופש הביטוי והמחאה באופן משמעותי, באמצעות הצבת

קריטריונים על בסיס תוכן הביטוי, רגישות המסר ומידת ההתנגדות שהוא עלול ליצור. כך, למשל, ככל שהמסר בהפגנה הינו פרובוקטיבי יותר וחורג מהקונצנזוס, כך יאלצו מארגניה לשלם יותר עבור הזכות להפגין. בדומה, ככל שמדובר בהפגנה שמתקיימת בפריפריה, המחיר שישולם עבורה יהיה גבוה יותר (אם בשל היותו של מקום האירוע רגיש ואם בשל ריחוקו ממרכז רפואי). לרוב, אירועים בעלי אופי "לעומתי" זה, או אלה הנערכים במקומות פריפריאליים, מאורגנים על ידי קבוצות אוכלוסיה דלות אמצעים, אשר מורחקות מאור הזרקורים התקשורתית והציבורי, וקיום הפגנות ואירועי מחאה הן הדרך המרכזית שפתוחה בפניהם כדי להשמיע את קולן, לעורר דיון ציבורי ולעמוד על מימוש זכויותיהן. מעמסה כספית כבדה תפגע קשות בזכות המחאה שלהן.

15. בדיוק לפגיעה קשה זו התייחס בית המשפט העליון בפרשת מטה הרוב באומרו כי: "קביעת 'תג מחיר' למימושה של זכות משמעותה פגיעה בזכותם של אלה שאינם יכולים לעמוד במחירה [...] מדובר איפוא בפגיעה קשה, על בסיס יכולת כלכלית או על בסיס תוכן הביטוי ומידת ההתנגדות שהוא מעורר, ובזכות ההפגנה והתהלכה." (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200 (2006), בפסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק, ההדגשה אינה במקור).

16. לפיכך, לאור מעמדו של חופש הביטוי, ולאור העיקרון הפרשני, לפיו פגיעה בזכות יסוד דורשת הסמכה מפורשת, אין לגזור את סמכותה של מד"א לקבוע את היקף הסיוע הרפואי הנדרש על פי הקריטריונים שאימצה לעצמה, מהסמכות הכללית הנתונה לה בתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים.

17. שנית, חלק מן השיקולים המופיעים בנוהל ובתשובת מד"א, כגון הערכת רגישות המסרים שמביעים המשתתפים, פוטנציאל התפרעות הקהל, סיווג האיזורים השונים כמסוכנים יותר וכמסוכנים פחות, מחייבים מומחיות, ידע וניסיון שנמצאים בידי המשטרה, שהיא הגוף היחיד המוסמך על פי חוק לרשות הפגנות ואירועי מחאה ולשקול לשם כך שיקולים של שמירה על הסדר הציבורי. למשטרה אף אין כל תמריץ כלכלי, בניגוד למד"א, העלול להוות שיקול זר בעת בחינת שיקולים אלה.

18. כאמור לעיל, שר הפנים, בהתייעצות עם השר לביטחון פנים, הוא שהתקין את תקנות חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, והוא שהסמיך את מד"א להורות על סידורי העזרה הראשונה הנדרשים באספות. לפיכך, נבקש כי שר הפנים יורה למד"א על ביטול הנוהל לקביעת הסיוע הרפואי באירועים ציבוריים, וכי תחתיו יקבע בתקנות אמות מידה ברורות ומפורטות הכוללות את הקריטריונים שעל מד"א לשקול על מנת לקבוע את היקף הכוחות באירוע. יש להבהיר בתקנות כי אלה אמות המידה הבלעדיות שעל פיהן יש לקבוע את היקף הכוחות, על מנת למנוע כניסתם של שיקולים המבוססים על מסריו של האירוע ועל אופיו (כגון תוכן הביטוי, מידת ההתנגדות שהוא מעורר, הלכי הרוח והאווירה הציבורית, מיקומו הגאוגרפי של האירוע וסיווג רמת הסיכון הנובעת ממנו), המופיעים בכללים הנוכחיים.

בברכה,

שרונה אליהו חי, עו"ד

## העתקים:

עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי, המשרד לביטחון פנים

עו"ד טלי אמתני - נשרי, הלשכה המשפטית, משרד הבריאות

גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר, שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות

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

עו"ד אלי בלומשטיין, עוזר למנכ"ל אגודת מגן דוד אדום

עו"ד אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), משרד המשפטים

עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים