



22 בפברואר 2015

לכבוד

עו"ד טל אמת-נשרי
הלשכה המשפטית
משרד הבריאות
בפקס : 02-5655972

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום עבור שירותי מד"א באירועי מחאה

מכתבנו מיום 10.11.14, תשובתך מיום 12.2.15

1. תודה על תשובתך למכתבנו. אבקש להגיב לדברים להלן.
2. בניגוד לעולה מתשובתך, לא נטען בפנייתנו כי מד"א מחויבת על פי חוק לפטור אירועי מחאה מתשלום עבור שירותיה רק בשל אופיו של האירוע, אלא שבהיעדר הסמכה מפורשת בחוק לגבות תשלום עבור אירועים שבליבת חופש הביטוי, וכן בהעדר הסדרה של גובה התשלום ומתן פטור/או הנחה ממנו כמתחייב בחוק, נפגעת קשות זכות המחאה. לפיכך הסברנו, כי ראוי שמד"א תעניק פטור מתשלום לאירועים מסוימים, על פי שורה של קריטריונים (שמופיעים בחוק המשטרה שאותם פרטנו בפנייתנו, כאשר "אופיו של האירוע" הוא רק אחד מהם).
3. מתשובתה של מד"א לפנייתנו (מצורפת למכתב זה כנספח א) עולה, כי הכללים לעניין מתן פטור או הנחה נמצאים בהכנה (פסקה ט' לתשובה). כאמור בפנייתנו, אנו סבורים כי כל עוד הכללים לעניין מתן פטור או הנחה אינם קיימים כמתחייב בחוק, אין לחייב מארגני הפגנות ואירועי מחאה בתשלום. ללא כללים מוסדרים כאמור, עלולים להתרחש עוד ועוד מקרים של "אי הבנה פנימית במד"א" (פסקה י' לתשובת מד"א לפנייתנו) בקרב תחנות מד"א השונות, וכך יינתן פטור או הנחה עבור אירוע מסוים בעיר אחת בעוד שאירוע דומה בעיר אחרת יחויב במלוא התשלום.

4. שמחנו לקבל לידינו את התעריפים המקסימאליים שניתן לגבות עבור השתתפות מד"א באירועים ציבוריים. עם זאת, מתשובת מד"א לפנייתנו עולה, כי לצד תעריפים אחידים אלה שקובעים את עלותו של כל מרכיב הנדרש באבטחה (אמבולנס, חובש, פאראמדזיק וכולה), הרי שהיקף האבטחה שיידרש בכל אירוע תלוי בנסיבות כגון: אופי המרחב הציבורי שבו מתקיים האירוע (הדוגמא שניתנה היא "מצעד גאוה בירושלים, עיר רוויות יצרים, המאופיינת בניגודים ובמחלוקות. לעומת מצעד גאוה בחיפה, עיר מעורבת ופלורליסטית"), "הלכי הרוח והאוירה הציבורית והאיומים המשפיעים על ביטחונם ושלומם של המשתתפים"; המסרים שמביעים המשתתפים; ועוד (פסקה ח' לתשובת מד"א).

5. אף גם על פי נוהל מד"א בדבר "קביעת היקף הסיוע הרפואי באירועים ציבוריים" (אשר צורף לתשובתה אלינו) עולה, כי ככל שמטרת האירוע הינה פוליטית יותר ובעלת פוטנציאל גבוה יותר לעימות, הוא יוגדר ברמת סיכון גבוהה יותר, ובהתאם לכך כך הכוחות הרפואיים שיידרשו לאבטח אותו יהיה גדול יותר. בדומה, ככל שהאירוע ייערך במקום פריפריאלי יותר ומרוחק ממרכז רפואי (אשר לרוב נמצא בערים) כך יוגדר ברמת סיכון גבוהה יותר (ס' 4.2 לנוהל).

6. משמעות שיקול הדעת שמוסמכת מד"א להפעיל על מנת לקבוע את היקף הכוחות הנדרש על פי קריטריונים אלה הוא, שככל שהמסר בהפגנה הינו פרובוקטיבי יותר וחורג מהקונצנזוס, כך יאלצו מארגניה לשלם יותר עבור הזכות להפגין. בדומה, ככל שמדובר בהפגנה שמתקיימת על ידי קבוצת מפגינים בפריפריה, המחיר שישולם עבורה יהיה גבוה יותר (אם בשל ריחוקם ממרכז רפואי ואם בשל היותו של מקום האירוע רגיש). תוצאה זו נוגדת מושכלות ראשוניים של חופש הביטוי, שאוסרים על כל קישור בין מגבלות המוטלות על חופש הביטוי לתוכן המסר. לרוב, אירועים בעלי אופי "לעומתי" זה, או אלה הנערכים במקומות פריפריאליים, מאורגנים על ידי קבוצות אוכלוסיה דלות אמצעים, אשר מורחקות מאור הזרקורים התקשורתי והציבורי, וקיום הפגנות ואירועי מחאה הן הדרך המרכזית שפתוחה בפניהם כדי להשמיע את קולן, לעורר דיון ציבורי ולעמוד על מימוש זכויותיהן הבסיסיות ביותר. מעמסה כספית כבדה תפגע קשות בזכות המחאה שלהן.

7. בדיוק על פגיעה קשה זו דיבר הנשיא ברק 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. תוצאה של פגיעה זו, מעבר לפגיעה הישירה בזכויותיהם החוקתיות של המבקשים להפגין, הינה שנפגע הדיון הציבורי. מידלדל שוק הרעיונות. נפגע האופי הדמוקרטי של המשטרה" (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200 (2006), בפסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק).

8. יצוין, כי דווקא אותם אירועים בעלי אופי קונטרוברסלי, בשל התוכן אותם הם מבקשים להעביר, בשל הלכי הרוח והאוירה הציבורית או בשל המקום בו מבקשים להעבירם, נופלים בגדר "מצבים בהם סידורי העזרה המתחייבים מגודלו או אופיו של האירוע הם כאלה שרק מד"א יכולה לספק" (פסקה 7 לתשובתכם). למרות ניגוד העניינים העולה בין סמכותה של מד"א לקבוע את סידורי העזרה הראשונה לבין היותה גוף מתחרה

בגופים אחרים, כתבת כי הוחלט להשאיר את המצב על כנו על מנת למנוע פגיעה חמורה בבריאות הציבור. כלומר, גם לשיטתכם, באירועים אלה מד"א אינה פועלת כנותנת שירותים המתחרה בשוק בו מספקים שירות גם גורמים פרטיים אלא כמונופול.

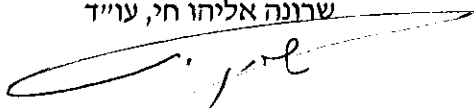
9. על משרד הבריאות מוטלת החובה, ככל רשות שלטונית אחרת, להקצות את המשאבים והשירותים הציבוריים הנדרשים לצורך מימושה של הזכות לחופש ביטוי, ומאידך למנוע הטלת מגבלות על חירות זו. משרד הבריאות אף ממונה על ביצוע חוק מד"א, מפקח על פעילותה ומשתתף בתקצובה.

10. לפיכך נבקש, כי קביעת התעריף לתשלום מאת מארגני הפגנות ואירועי מחאה אחרים עבור שירותיה של מד"א לא ייקבע על פי תוכן הביטוי, מידת ההתנגדות שהוא מעורר, מיקום האירוע (מרוחק מבית חולים ו/או מתחנות מד"א השונות) או קריטריונים נוספים המבוססים על מסריו של האירוע ואופיו, אלא על פי קריטריונים ניטראליים בלבד, כגון מספר המשתתפים באירוע, גילם, צפיפות וכולה. ככל שמד"א תחליט שיש להציב היקף כוחות גדול יותר בשל אופיו של האירוע, אין לגלגל את העלות הנוספת הנדרשת לשם תגבור הכוחות על מארגני ההפגנה.

11. שנית, נבקש לדעת מהו לוח הזמנים הצפוי לסיום העבודה על הכללים בדבר הנחות ופטורים, שהכנתם מתחייבת על פי חוק, וכיצד פועל משרד הבריאות כדי להבטיח כי כללים אלה יושלמו בהקדם האפשרי, על מנת למנוע פגיעה קשה בחופש הביטוי.

בברכה,

שרונה אליהו חי, עו"ד



העתקים:

פרופ' ארנון אפק, מנכ"ל משרד הבריאות
עו"ד מירה היבנר הראל, היועצת המשפטית, משרד הבריאות
גבי מירי כהן, מנהלת תחום בכיר, שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות
רמ"ג אלי בין, מנכ"ל אגודת מגן דוד אדום
עו"ד אורן 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



א' שבט תשע"ה
21 נואר 2015
סימוכין מס' 0-2014-4802-06983
(במענה, נא ציין סימוכין ותאריך)
הנחייה מס' 2787 - 2014
אגף ע. מנכ"ל

נסח א

לכבוד
גב' שרונה אליהו חי, ע"ד
האגודה לזכויות אזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75
תל אביב

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום עבור שירותי מד"א באירועים ציבוריים
מכתבן מיום 11.11.14

מאשר קבלת מכתבך בנדון והריני מתכבד להשיבך כדלקמן :-

א. בפתח הדברים, יצוין כי מד"א והאגודה לזכויות האזרח רואים עין בעין את חשיבות זכות היסוד לחופש הביטוי, שהינה אבן יסוד במדינה הדמוקרטית.

ב. עוד לפני תיקון סעיף 7 א לחוק מגן דוד אדום, התש"י - 1950, ובמשך שנים רבות, גבתה מד"א תשלום בגין אבטחת אירוע ציבורי או ההמוני ובכלל זה בעבור ליווי הפגנות. יש לציין כי פעילותה של מד"א אינה ממומנת או מתוקצבת מכספי המדינה בדומה למשטרת ישראל וגורמי ביטחון אחרים, ולכן מוטלת על מד"א האחריות הלאומית להוסיף ולקיים את שירותיה החיוניים לרווחת האוכלוסייה, באמצעות גביית תשלום בעבורם.

ג. כידוע, בבג"ץ 2557/05 **מטה הרוב נ' משטרת ישראל**, פ"ד סב(1) 200 (2006)(להלן: עניין **מטה הרוב**), דן בית המשפט העליון ליכולת לדרוש תשלום ממארגני הפגנות בעבור ליווי הפגנותיהם על ידי כוחות הביטחון וההצלה. כבי הנשיא ברק הבחין באופן ברור בפסק הדין בין המשטרה לבין מד"א. בעוד שביחס למשטרה נקבע כי "על משטרת ישראל מוטלת האחריות לאבטח הפגנות ולשמור על הסדר הציבורי במהלכן, ואין היא רשאית להטיל אחריות זו, כולה או בחלקה, על המבקשים להפגין" (שם, בפסקה 17 לפסק הדין), שונה הייתה ההתייחסות ביחס למד"א. לגביה נקבע "אין לומר שמתן שירותי חירום רפואיים ושירותי כיבוי אש נכללים בתפקידיה הטבעיים של המשטרה. אלה הם תפקידים המצויים בתחום מומחיותם של גופים אחרים – מגן דוד אדום ושירותי הכבאות. למעשה, אף לולא דרשה המשטרה את הצבתם של שירותי הכיבוי ושירותי החירום הרפואיים הרי שהיה על מארגני ההפגנה לדאוג להצבתם של שירותים אלה". (שם בפסקה 18 לפסק הדין). הנשיא ברק קבע חד משמעית כי עד תיקון חוק מד"א וחקיקת סעיף 7א יכולה הייתה מד"א לגבות תשלום מכוח סעיף 50 לתקנונה (גם בגין הפגנות). אך לאחר חקיקתו של התיקון לחוק מד"א אין מקור סמכות לגביית תשלום כאמור.

כלומר, בעוד שההתנגדות של בית המשפט העליון ליכולת של המשטרה לגבות תשלום בגין אבטחת הפגנות הייתה עקרונית, הרי בכל הנוגע למד"א הוכרה עקרונית היכולת לגבות תשלום עבור ליווי הפגנות, אך התעוררה בעיה של סמכות לעשות כן. הדברים עולים במפורש מפסק דינו של השופט רובינשטיין בעניין **מטה הרוב** שציין (בפסקה ד לפסק הדין) "אשר לשירותי מגן דוד אדום, כפי שציין הנשיא, המדובר בקושי משפטי, קרי, היעדר הסמכה בדין לגביית התשלום נשוא המחלוקת. קושי זה אכן מונע את האפשרות להיענות לדרישת התשלום נשוא עתירה זו; אך יש, כמובן, בידי הרשויות להתקין את התקנות הנצרכות כדי שכגון דא לא יישנה". מכאן עולה בבירור המסקנה כי אם תוסדר שאלת הסמכות ניתן יהיה לגבות גם בעבור ליווי הפגנות.



לאחר פסק הדין ועד להסדרת הנושא, מד"א יכולה הייתה להפנות מארגני הפגנות לגורמים רפואיים פרטיים, ואז היה עליהם לשאת בעלות הליווי שלהם. תחת זאת, במקרים רבים, הסכימה מד"א ללוות הפגנות ללא תשלום, עד להסדרת מקור הסמכות בתחום זה.

ד. בעקבות פסק דין בעניין מטה הרוב (והבקשה לדיון נוסף שהוגשה בעקבותיו) הסדיר המחוקק את שאלת הסמכות של מד"א להמשיך ולגבות תשלום עבור שירותים שאינם בגדרי פעילות חירום, ובלבד שהן לצרכים רפואיים, וכפי שמצוין בהוראת החוק סעיף 7א (ד) (3), לאמור – "נוכחות מגן דוד אדום באירוע ציבורי או המוני". המחוקק הסדיר את הדברים כשברקע פסיקתו של בית המשפט העליון, וכדי לפתור את הקושי שהתעורר במסגרתו.

ה. לפיכך, עמדתנו היא שאירועי הפגנה או מחאה בהחלט נכנסים לגדרי המונח "נוכחות מגן דוד אדום באירוע ציבורי או המוני", ומד"א מוסמכת גם מוסמכת לגבות תשלום עבורם.

ו. הוראת החוק האמורה ברורה דייה, ועל מד"א לספק שירותי סיוע רפואי בתשלום גם בגין אירועי הפגנה או מחאה, ועל כן אין כל מקום לקביעת הנחיות הפוטרות מתשלום ליווי של מד"א בהפגנות.

ז. אשר למלאכת קביעת התעריף לאבטחת אירוע ציבורי או המוני, זו הינה מורכבת ואנשי מקצוע יושבים על המדוכה, ובסופו של יום מגיעים לכדי תעריף ראוי המשקף מכלול רחב של נסיבות רלוונטיות ושיקולים מבצעיים ענייניים.

ח. בהקשר זה ראוי לציין, כי המשתנים והנתונים לקביעת תעריף לא רק שונים בשל המרחב הציבורי שבו מתקיים מצעד הגאווה ובהתאמה נגזר היקף הסיוע הרפואי - מצעד גאווה בירושלים עיר רווית יצרים, המאופיינת בניגודים ובמחולקות וכתוצאה חשש ממשי מפני אוכלוסייה עוינת והפגנות נגד לעומת מצעד גאווה בחיפה עיר מעורבת ופלורליסטית. המשתנים שונים גם במהלך השנים, אין שנה אחת דומה לרעותה באותו המרחב הציבורי שבו מתקיים המצעד - בהלכי הרוח והאווירה הציבורית והאיומים המשפיעים על ביטחונם ושלומו של המשתתפים; המסרים שמביעים המשתתפים; רמת סיכון שקבעה משטרת ישראל; התראות על ניסיונות פיגוע חבלני במשתתפים באירוע ציבורי; הנחת תשלום במזומן; איוש צוותים במתנדבים; לקוח מתמיד וניתן היה להמשיך עוד. לכן אין לצפות לקביעת מחיר אחיד בעבור ליווי הפגנות, ואין לצפות לקביעת מחיר אחיד בגין ליווי הפגנות בזמנים שונים ובמקומות שונים. הנסיבות עושות את ההבדל.

ט. כתיבת נהלים שיסדירו מתן הנחות או פטורים כאמור לעיל וכפי שמחייב סעיף 7 א (ה) נמצאים בהליכי עבודה.

י. אכן, בשנת 2013 כתוצאה מאי-הבנה פנימית במד"א, לאור פסק הדין הרוב ותיקון החוק, מרחב מד"א ירושלים לא גבה תשלום בגין מצעד הגאווה בבירה (כפי שנעשה קודם לכן בתקופה שלפני תיקון החוק אחרי פסק הדין בעניין מטה הרוב), ולאחריה הוצאה הנחייה לכלל המרחבים המבהירה כי יש לחייב בגין סיוע רפואי בהפגנה.

יא. באתר מד"א מתפרסמים תעריפי מד"א המרביים לגבייה עבור שירותים שאינם שירותי חירום, כפי שמתחייב בסעיף 7א (ד) לחוק מד"א הנקבעים על פי מרחק הנסיעה שרכב ההצלה עבר מהתחנה למקום האירוע ושעת נוכחות הצוותים ורכבי ההצלה באירוע, ולהלן הקישור - <http://www.mdais.org/202/623.htm>

יב. מצורף נוהל מד"א לקביעת הסיוע הרפואי באירועים ציבוריים.


יג. מכתבכם מעלה נקודה נוספת והיא שבהתאם לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט - 1980, מד"א היא הגורם המוסמך לקבוע, להגדיר ולאשר את סידורי העזרה הראשונה הנדרשת באירועים רבים משתתפים. אתם מלינים על כך כי מד"א קובעת מחד גיסא את האמצעים הנדרשים, ומאידך גיסא מקבלת הכנסות מליווי אירועים אלה.



ביחס לכך אשיב, ראשית כי אין חובה על מארגן אירוע להקשר דווקא עם מד"א. מד"א קובעת את סידורי העזרה הראשונה בהתאם למיטב הבנתה המקצועית, אך מארגן האירוע יכול לפנות למספקי שירותי ליווי רפואי פרטיים, ואיש אינו מונע מהם לעשות כן. בכל הנוגע לתקנות, אלה נותנות ביטוי לניסיון הרב שצברה מד"א במשך עשרות שנים של ליווי אירועים אלה. משטרת ישראל, ואף משרד הבריאות אינו אחוז בניסיון המקצועי הנדרש. לכן, ביקש מחוקק המשנה לרתום את ניסיונה של מד"א לטובת הציבור.

יד. בסיכומם של דברים וכאמור לעיל, אנו סבורים, כי מד"א מגלה הבנה, רגישות והתחשבות בעובדה כי מדובר במבקשים הרוצים לממש את זכותם להפגין ולהביע את עמדתם או מחאתם ודרשה תשלום מידתי, סביר והוגן בגין שירות הסיוע הרפואי שהנו מופחת בהרבה מהסכום המרבי הנקוב בתעריפים, ובכך להקל על המעמסה הכספית של המבקשים ולצמצם להם עלויות, רק כדי לאפשר להם לקיים את חופש הביטוי והמחאה. אנו חוזרים על עמדתנו, כי אין מקום לקביעת הבחנה בין אופי האירועים הציבוריים בדומה למשטרת ישראל, שכן קיים בחוק הבדל עקרוני שבין האחריות הציבורית המוטלת על מד"א לבין אלה המוטלת על משטרת ישראל.

בכבוד רב,


עו"ד אורן בלושטיין, מגן
ע. מנהל כללי

העתק:

פרופ' ארנון אפק, מנכ"ל משרד הבריאות
רמ"ג אלי בן, מנכ"ל מגן דוד אדום
גב' מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר