



28 ביוני 2015

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

שלום רב,

הנדון: גביית תשלום עבור שירותי מד"א

מכתבנו מיום 11.11.2014; מכתבה של מד"א מיום 21.1.2015; מכתבכם מיום 12.02.2015;

מכתבנו מיום 22.02.2014; מכתבכם מיום 24.2.2015

- בתשובתכם האחרונה מיום 24.2.15 בישרת לנו כי לעמדת משרד הבריאות, סמכותה של מד"א לגבות תשלום עבור נוכחותה באירוע ציבורי או המוני אינה מותנית בסמכותה לקבוע כללים למתן הנחה או פטור בשל מצב בריאותי או כלכלי של המבקש, ולכן גם בהעדרם של כללים כאמור סמכותה לגבות תשלום עומדת בעינה. כן הסברת, כי לעמדתכם, אין לצפות ממד"א לסבסד את עלות היקף הכוחות לסיוע הרפואי הנדרש באירועי מחאה ואירועים אחרים הנושאים אופי חברתי – פוליטי אך בשל אופיים. בתשובתך מיום 12.2.15 ציינת כי מד"א מוסמכת לקבוע כללים למתן פטור או הנחה בשל מצב בריאותי או כלכלי של המבקש, ולא בשל אופיו של האירוע.
- בתשובתה של מד"א לפנייתנו מיום ה-21.1.2015, נאמר, בסעיף ט' לתשובה, כי "כתיבת נהלים שיסדירו מתן הנחות או פטורים כאמור לעיל וכפי שמחייב סעיף 7א(ה) נמצאים בהליכי עבודה". בתשובתכם מיום 12.2.2015 ציינת כי תפנו למד"א בבקשת הבהרה לעניין קביעת הנהלים למתן הנחות ופרסומם. נכון לזמן כתיבת פנייה זו, טרם קיבלנו עדכון היכן עומדים הדברים.
- לפיכך, לאור קיומה של עבודת מטה בנושא קביעת כללים בנושא פטורים והנחות לשירותי עזרה ראשונה של מד"א, נבקש לפרוס בפניכם את עמדתנו בנושא. זאת, מאחר שלכללים אלו יש השפעה משמעותית על חירות הביטוי שהיא "ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (הנשיא ש' אגרנט בע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435), ועל זכות ההפגנה במרחב הציבורי, כפי שיפורט להלן.
- אין ספק, כי גביית תשלומים עבור קיום אירועים ציבוריים הכרוכים במימוש זכויות חוקתיות יוצרת פגיעה בזכות לחופש הביטוי. פגיעה זו כרוכה בהכרח גם בפגיעה בזכות לשוויון, עקב הפערים שנוצרים על רקע כלכלי במימוש חופש הביטוי (וראי לעניין זה פסקאות 6-8 למכתבנו מיום 22.2.15).

5. אמנם, ניתן להבחין בהבדל בין משטרת ישראל, שמחזיקה במונופול על הכוח וממומנת באופן מלא על ידי המדינה, לבין מגן דוד אדום, אשר אינה מהווה מונופול וממומנת רק באופן חלקי על ידי המדינה. הבחנות אלו עשויות להוביל למסקנה כי נקודת האיזון בין הזכות לחופש הביטוי לסמכותה של מד"א לגבות תשלום שונה מזו שיש להחיל ביחס למשטרה. עם זאת, חשוב לזכור כי גם מגן דוד אדום איננה גוף פרטי, אלא תאגיד סטטוטורי, אשר בשל גודלו, מומחיותו וניסיונו רב השנים, בד בבד עם הסמכויות הייחודיות המוקנות לו בחוק, נושא אופי של גוף ציבורי.
6. כך למשל, נהנית מד"א מסמכות ייחודית להורות על סידורי האבטחה הנדרשים באסיפות המונות 200 איש או יותר. בנוסף על כך, המציאות מלמדת כי מד"א היא הספק הגדול ביותר של שרותי עזרה ראשונה לאירועים. מעמדה כספק הגדול ביותר של שרותי עזרה ראשונה גם מחדד את השפעתה הייחודית והמכרעת של מד"א על קביעת המחיר המקובל בשוק עבור הצבת שירותים רפואיים באירועים. אף במכתבכם מיום 12.2.2015 ציינתם כי "ידוע לנו כי בקביעת הסידורים ישנם מצבים בהם סידורי העזרה הראשונה המתחייבים מגודלו או אופיו של האירוע הם כאלה שרק מד"א יכולה לספק". במילים אחרות, קיימים מצבים בהם מד"א מהווה מונופול באספקת שירותי עזרה ראשונה, דבר המתזק עוד יותר את אופייה הציבורי.
7. גם ההוראה המופיעה בסעיף 7(א)(ד) לחוק מד"א לפיה התשלום המירבי שניתן לגבות עבור כל אחד מהשירותים המנויים בסעיף ובכלל זאת "נוכחות מגן דוד באירוע ציבורי או המוני" טעון אישור של מנכ"ל משרד הבריאות, מעידה על החשיבות שראה המחוקק בפקוח על המחיר שנגבה מהמשתתפים באירועים אלו, וכן את ההתייחסות של המחוקק למגן דוד אדום כגוף שנתון לרגולציה ואינו רשאי לפעול לחלוטין כשחקן פרטי בשוק החופשי. כפי שהסברת בתשובתך מיום 12.2.15, הנושא צף במשרדכם והוחלט כי למרות ניגוד העניינים המובהק, הוחלט כי המצב יוותר על כנו, תוך נקיטה בצעדים שונים אשר יצמצמו, לשיטתכם, את החשש לניגוד עניינים במידת האפשר.
8. לאור זאת, בראייתנו, יש לקרוא את הסמכות הקבועה בסעיף 7(א) לחוק מד"א בדבר מתן פטור או הנחה מתשלום, במשולב עם הוראות הפסיקה, אשר מלמדות על האיזון הראוי שבין שני שיקולים מרכזיים – מתד, ההצדקה לדרוש מגוף שיוזם אירוע ציבורי לשאת בנטל הכלכלי שאירוע זה יוצר, ומאידך החובה לאפשר לפרט או לקבוצה לממש את זכויותיהם החוקתיות בהן חופש הביטוי וההפגנה. על כן, את השיקול הנוגע ל"מצבו הכלכלי" של המבקש המופיע בחוק, יש בראייתנו לפרש באופן רחב, כמכוון להקל גם את החסם הכלכלי הניצב בפני מי שמבקש לממש את זכויותיו החוקתיות באמצעות עריכת אירוע ציבורי או המוני.
9. פסק הדין בעניין מולטימדיה (בג"ץ 5009/97 חברת מולטימדיה נ' משטרת ישראל, פ"ד נב(3) 679 (1998)) עסק בדרישת תשלום שהופנתה כלפי מארגני פסטיבל הג'אז באילת לשאת בהוצאות עבור נוכחותם של שוטרים באירוע. בית המשפט העליון פסק כי ההבחנה בין אירועים שבהם מוסמכת המשטרה להעניק שירותים בתשלום לבין אירועים שבהם היא חייבת למלא את תפקידה ללא שכר נעשית על פי מספר קריטריונים, כאשר בכל הכרעה "יתפוס מקום של כבוד השיקול הערכי".
10. בין הקריטריונים שנמנו בעניין מולטימדיה וחלים בענייננו ראוי לציין את הקריטריון הנוגע ל"טיב האירוע" ולשאלה האם מדובר באירוע פרטי (כמו חתונה או מסיבה פרטית) או אירוע ציבורי שכורך עצמו בזכויות חוקתיות (כמו הפגנה ואירועי בחירות) ופתוח לכלל הציבור. ככל שאופיו הציבורי של אירוע יתחזק ויילך, כך

תיטה ההכרעה שלא לדרוש תשלום מהמארגנים (שם, פס' 15 לפסק דינו של השופט חשין). קריטריון נוסף הוא ההבחנה בין אירועים הנעשים דרך עסק או למען רווח לבין אירועים שאינם נעשים דרך עסק ואינם לכוונת רווח. אם אדם עושה אירוע למען עסק או רווח, ראוי כי הוא זה שיישא בהוצאות (שם, פס' 16 לפסק דינו של השופט חשין). קריטריון אחרון שעלה הוא "מידת ההכבדה" על משאבי המשטרה (שם).

11. יש איפוא מקום, במסגרת עבודת המטה לקביעת כללים בנושא פטורים והנחות לשירותי עזרה ראשונה, להתחשב בשיקול הערכי ובחשיבות הצורך לצמצם את החסם הכלכלי העומד בפני פרטים או התארגנויות המבקשים לממש את זכויותיהם החוקתיות. בראייתנו, החלת ההבחנות שערכה הפסיקה בעניין מולטימדיה על ענייננו, ויישומן בדמות שיקולים למתן פטור או הנחה מתשלום עבור שירותי עזרה ראשונה באירועים ציבוריים בעלי אופי חברתי-פוליטי, תוביל ליצירת הסדר ראוי ומאוזן המכבד את חופש הביטוי.

לעמדתנו, ככל שהאירוע עומד בקריטריונים שנקבעו בפסיקה, ובפרט באירועים לגביהם מד"א משמשת כמונופול, יש לשקול בחיוב מתן פטור ו/או הנחה משמעותית ביותר למארגני האירוע. אשר למקור הסבסוד של אותם פטור או הנחה, הרי שזה עניין לצריך להיפתר בין מד"א למשרד הבריאות. משרד הבריאות, בתור רשות שלטונית, הממונה על ביצוע חוק מד"א והמפקח על פעילותה ומשתתף בתקצובה, אינו רשאי להתנער מאחריות בעניין זה.

בברכה,

שרונה אליהו חי, עו"ד



העתקים:

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 יהודה זימרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים

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

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