



25.10.2015

לכבוד  
סמ"ג עו"ד שי מתנה  
ממונה פניות הציבור בתחום הגביה  
מגן דוד אדום  
רח' יגאל אלון 60, תל אביב

ד"ר עו"ד יחיאל וינרוט  
יועץ משפטי למד"א  
באמצעות דוא"ל:  
Yechiel@weinrothlaw.com

שלום רב,

**הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לטיטת הקריטריונים האחידים למתן הנחות/פטורים**

**בחיובי מד"א מסוג אגרה**

אנו מתכבדים להגיש את הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל לטיטת הנוהל למתן הנחות/פטורים בחיובי מד"א מסוג אגרה לפי סעיף 7א(ה) לחוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 (להלן: "טיטת הנוהל" ו"החוק" בהתאמה).

עמדתנו בתמצית היא שטיטת הנוהל לוקה בפגמים ומתעלמת משורה של היבטים מהותיים המחייבים התייחסות בהתאם לדין, כמפורט להלן.

**א. הנוהל לא חל על חוב שגבייתו הועברה לטיפול משפטי חיצוני**

1. על-פי טיטת הנוהל, ועדת ההנחות המרחבית לא תדון בבקשות למתן הנחה/פטור ביחס לחובות המצויים בטיפול משפטי חיצוני. בקשות אלה יידונו בוועדות המטה ותפורסם לגביהם טיטת קריטריונים נפרדת.
2. מהניסוח הנוכחי לא ברור האם מדובר רק על חובות קיימים שכבר נמצאים בגבייה חיצונית בכלל, או על חובות חדשים שנצברו על-ידי חייבים שיש להם חוב בטיפול חיצוני, או שמא הנוהל מייצר "מסלול מהיר" להעברה לטיפול חיצוני חובות חדשים כך שגם חובות עתידיים של חייבים חדשים לא יטופלו במסגרת הנוהל.
3. לטעמנו, כלל לא ברורה האבחנה בין אמצעי גביית של החוב שעה שמדובר באותו נושה שעושה שימוש בכלי גביה שונים.
4. כך או כך, נבקש לדעת מהו לוח הזמנים המתוכנן לגיבוש נוהל הנחות למקרים הנמצאים בגבייה חיצונית, זאת לנוכח פוטנציאל גבוה לפגיעה בזכויות אדם בהליך גביה זה. פקודת המסים (גביה) מעניקה סמכויות מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה, וקיים ספק באשר לעמידתה בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי.<sup>1</sup> הפקודה קובעת הסדרים דרקוניים לגביית חובות ללא הליך שיפוטי, מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי, ותוך פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד.

<sup>1</sup> ראו עתמ (ח"י) 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה (2007) [פורסם בנבו 19.09.07] (להלן: ענין רכבת ישראל), שם נקבע כי השימוש בהליכי גבייה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות לא עומד בעקרונות

5. כאשר ביצוע הגביה לפי פקודת המסים (גביה) מופרט לגופים פרטיים שמרוויחים תמורת שירותיהם עמלה מסך ההכנסות המועברות לרשות, פוטנציאל הפגיעה מתעצם. תמריצים כלכליים אלו גורמים לפגיעה באיזון הראוי בין זכויות החייב לזכותו של הגוף הגובה לגבות את חובותיו, ולמגבלות על נקיטה באמצעים פוגעניים ובלתי מידתיים נגד חייבים, כמתחייב מכללי המשפט המנהלי והחוקתי החלים על נושה כדוגמת מד"א.

6. על כן, לעמדתנו, יש לקבוע כי לוועדה סמכות לדון גם בחובות שהועברו לגבייה חיצונית ולכל הפחות לקבוע בדחיפות נוהל המטפל בבקשות להנחה או פטור של חייבים שהועברו לגבייה חיצונית על-מנת לא לאפשר פגיעה בזכויות היסוד של חייבים אלה.

**ב. טיוטת הנוהל מתייחסת רק למי שקיבלו שירות פינני חירום לפי סעיף 7א(א), בניגוד לסמכות המוקנית בסעיף 7א(ה) ובניגוד להגדרות "פינני חירום" שבחוק.**

7. סעיף 7א(ה) לחוק מד"א מעניק סמכות לאגודה למתן הנחות ו/או פטור מתשלום למי שקיבל מן ממנה שירותים המנויים בסעיפים סעיף 7א(א) וסעיף 7א(ד), על רקע מצב כלכלי או בריאותי. לא בכדי הסמיך המחוקק את האגודה להחיל סמכות זו על כלל שירותי מד"א האמורים, שכן מדובר בסעיף חוק שתכליתו הברורה היא סוציאלית. בניגוד ללשון החוק ותכליתו הברורה, שכן סעיף 7א(ה) לחוק, כלל אינו מסייג את הסמכות לקבוע כללים למתן הנחות על תשלומי אגרה, טיוטת הנוהל מתייחסת אך ורק למי שפוננו באמבולנס למוסד רפואי. הטיוטה מחריגה את מי שקיבלו ממד"א שירותים שאינם שירותי חירום כדוגמת המקרים המנויים בסעיף 7א(ד) לחוק: הסעה באמבולנס שאינה פינני חירום, ביקור לצורך קבלת טיפול בתחנת מגן אדום ונוכחות מגן דוד אדום באירוע ציבורי או המוני.

8. יתר על כן, הטיוטה מחריגה מהנוהל את מי שהזעיקו אמבולנס עקב צורך רפואי פתאומי אך לא פונו כיוון שקיבלו טיפול במקום, על אף שהדבר סותר את הגדרת המונח "פינני חירום" בסעיף 7א(א) שלשונו "פינני חירום"...לרבות הזעקת אמבולנס לביצוע פינני כאמור שלא הסתיימה בפינוי".

9. המשמעות היא שהנוהל לא יחול על אנשים ונשים רבים שזקוקים לשירותי מד"א וצורכים שירותים אלה בליט ברירה, לדוגמה:

- אנשים שעליהם להגיע לבית החולים לצורך בדיקה או לביתם לאחר שהשתחררו מבית חולים והם חייבים להשתמש בשירותי הסעה של אמבולנס מכיוון שאינם יכולים לשבת בכלי רכב פרטי או שנדרשת להם הנשמה במהלך הנסיעה או שהם צריכים סיוע בהגעה מביתם לכלי הרכב בעקבות מצבם הרפואי באותו הרגע.
- אנשים שהזמינו אמבולנס עקב צורך רפואי דחוף והטיפול בהם הסתיים ללא פינוי אף על פי שטופלו במקום, היינו הצורך הרפואי הדחוף נמצא מוצדק, אולם הפינוי התייתר עקב הטיפול שקיבלו מצוות מד"א.
- מארגני הפגנה שנדרשת לה רשיון ובתנאיו חויבו המארגנים על ידי משטרת ישראל כי תהיה נוכחות של אמבולנס במקום, כמפורט להלן.

של המשפט המינהלי-חוקתי בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד, ולכן יש להשתמש בהליכים אלה רק במקרים חריגים. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון מן הנימוק שבית המשפט המחוזי פסק בשאלה שלא נתבקש להכריע בה מלכתחילה. (עע"ם 8380/07 עיריית חדרה נ' רכבת ישראל (2010) [פורסם בנבו 16.02.10])

**ג. טיוטת הנוהל אינה חלה על תשלום בגין הצבת רכב פינוי חירום באירועים ציבוריים כדוגמת**

**הפגנות**

10. בשל חשיבות סוגיה זו, ובהמשך לתכתובת ענפה עמכם ועם משרד הבריאות בעניין התשלום שגובה מד"א על נוכחות בהפגנות ואירועים ציבוריים, נבקש לשוב ולהתייחס לעיקרי הדברים.
11. להרחבה ר' פניותינו מיום 10.11.14, תשובת מד"א מיום 21.1.15, תשובת משרד הבריאות מיום 12.2.15, תשובתנו מיום 22.2.15, תשובת משרד הבריאות מיום 24.2.15, מכתבנו מיום 28.6.15 (באתר האגודה לזכויות האזרח: <https://www.acri.org.il/he/33734>)
12. גביית תשלומים עבור קיום אירועים ציבוריים הכרוכים במימוש זכויות חוקתיות יוצרת בהכרח, מטבעה, פגיעה בחופש הביטוי. פגיעה זו כרוכה בהכרח גם בפגיעה בזכות לשוויון, עקב הפערים שנוצרים על רקע כלכלי במימוש חופש הביטוי.
13. ראשית, בהמשך לטענות שהובאו לעיל, סעיף 7א(ה) לחוק מקנה למד"א סמכות מפורשת לתת הנחות ופטורים בגין השירות המנוי בסעיף 7א(ד)(3) והוא "נוכחות מגן דוד אדום בארוע ציבורי או המוני". מסמכות מפורשת זו נלמדת כוונת המחוקק לתת הנחות ו/או פטורים על נוכחות אמבולנס באירועים כגון אלו בשל החשיבות שהוא רואה בקיומם.
14. על כן, את השיקול הנוגע ל"מצבו הכלכלי" של המבקש המופיע בחוק יש לפרש באופן רחב, כמכוון להקל גם את החסם הכלכלי הניצב בפני מי שמבקש לממש את זכויותיו החוקתיות באמצעות עריכת אירוע ציבורי או המוני.
15. מד"א הוא גוף סטטוטורי, הנושא אופי של גוף ציבורי שמוקנות לו סמכויות ייחודיות. כן הוא מוסמך בלעדית להורות על סידורי האבטחה הנדרשים באסיפות המונות 200 איש או יותר והיא הספק הגדול ביותר של שירותי עזרה ראשונה לאירועים.
16. יתרה מכך, בתשובתנו לפנייתנו בנושא, משרד הבריאות מציין, כי "ישנם מצבים בהם סידורי העזרה הראשונה המתחייבים מגודלו או אופיו של האירוע הם כאלה שרק מד"א יכולה לספק" (בתשובתו מיום 22.2.15). במילים אחרות, קיימים מצבים בהם מד"א מהווה מונופול באספקת שירותי עזרה ראשונה באירועים מסוג זה, עובדה שיש בה כדי להעיד על חשיבותה בהגנה על חופש הביטוי בכלים שניתנו לה בחוק.
17. גם ההוראה המופיעה בסעיף 7א(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 בפיקוח על המחיר שנגבה ממארגני אירועים אלה, וכן את ההתייחסות של המחוקק למד"א כגוף שנתון לרגולציה ואינו ראוי לפעול לחלוטין כשחקן פרטי בשוק החופשי.
18. בנוסף, מד"א עצמה מסרה בתכתובת בעניין כי לעיתים היא מעניקה הנחות בתשלום עבור מארגני אירועי מחאה, בשל החשיבות הרבה של הזכות להפגין. בתשובתה מיום 21.1.15 נכתב "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".

19. לידיעת האגודה הגיעו 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. לעיתים, מעניקה אותה תחנה הנחה לאירוע מסוים ובשנה לאחר מכן קובעת הנחה אחרת. במקומות אחרים, ניתנת הנחה למארגני אירוע אחד בעוד שאירוע דומה בעיר אחרת לא זוכה להנחה כלל (ר' פירוט בפנייתנו מיום 10.11.14).
20. נראה אם כן, כי למרות הכרתכם המפורשת בחשיבות הסרת חסמים כלכליים בפני המבקשים לממש את זכותם להפגין, מד"א נמנעה להסגיר סוגיה זו, ובפועל התחנות אינן פועלות על פי קריטריונים ברורים ובאופן שוויוני.
21. על רקע האמור לעיל, על הנוהל להתייחס לכלל השירותים המנויים בסעיף 7א(ד) ובפרט לענין סעיף קטן 3.
22. בעת ניסוח הכללים בנושא יש לאזן בין שני שיקולים מרכזיים: מחד גיסא, ההצדקה לדרוש מגוף שיוזם אירוע ציבורי לשאת בנטל הכלכלי שאירוע זה יוצר, ומאידך גיסא החובה לאפשר לפרט או לקבוצה לממש את זכויותיהם החוקתיות בהן חופש הביטוי והמחאה. זאת, ברוח פסיקת בג"צ<sup>2</sup> בה נקבעו מספר קריטריונים אשר עשויים לסייע באבחנה בין אירועים ציבוריים בעלי אופי פוליטי-חברתי לעומת אירועים ציבוריים אחרים (ר' מכתבנו מיום 28.6.15).

#### לסיכום חלק זה:

23. עלויות השירותים המוחרגים מטיוטת הנוהל הן לא עלויות פעוטות. כך, לפי תקנות מגן דוד אדום (אגרות הסעת חירום באמבולנס), התשס"ו-2006 (להלן: "תקנות מד"א"), עלות הסעה באמבולנס מתחילה מ- 377 ש"ח ויכולה להגיע עד ל-1,999 ש"ח. עלות הסעה בניידת טיפול נמרץ מתחילה מ- 757 ש"ח ויכולה להגיע עד ל- 953 ש"ח. עלות אזעקת אמבולנס או ניידת טיפול נמרץ שהסתיימה בטיפול רפואי בזירת האירוע היא 189 ₪ בערך. עלות נוכחות של כוחות חירום באירוע ציבורי יכולה להגיע למאות ואלפי שקלים.
24. משמעות צמצומו של הנוהל באופן זה היא בין השאר, הרתעת חולים עניים מהזמנת פינוי חירום שעה שזה נדרש, כיוון שאלו יחששו לשאת בעלויות הפינוי אם לא יאושפזו, או כאשר טופלו במקום. ניסיוננו מלמד שמקרים אלו אינם תאורטיים וכי חולים עניים חוששים להזמין אמבולנס בשל העלויות שעלולות להיות כרוכות בכך.
25. על כן, לטעמנו, החרגת המקרים המנויים בסעיף 7א לחוק מהנוהל, מהווה הפרה של לשון החוק הברורה ואינה נותנת מענה לחובה לקבוע כללים בעניינים האמורים. זאת, נוכח תכליתו של סעיף 7א(ה) ובפרט לאור מעמדו הציבורי של מד"א, השירות החיוני שהוא מעניק וחובתו לכבד את הזכות לבריאות והזכות לקיום בכבוד של משתמשי השירות.
26. אנו מציעים לפיכך לתקן את טיוטת הנוהל כך שהנוהל יחול על כלל המקרים הנקובים בסעיפים 7א(א) ו-7א(ד) לחוק.

#### ד. אמות המידה לבחינת הבקשות לוקות בחוסר סבירות ומפלות

27. על פי טיוטת הנוהל, בקשה להנחה תיבחן בשלושה שלבים. ראשית, תנאי הסף לבחינת הזכאות להנחה הוא שני פינויים ומעלה בחצי שנה. לאחר מכן נבחן מצבו הכלכלי של החייב על בסיס

<sup>2</sup> בג"ץ 5009/97 חברת מולטימדיה נ' משטרת ישראל, פ"ד נב(3) 679 (1998)

הכנסות לנפש במשק בית, כמפורט בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות הנחה מארנונה"). במידה והחייב אינו עומד בתנאי ההכנסה נבחנת זכאותו על בסיס קריטריון המורכב ממספר פינויים וממצבו הרפואי. ככל שמדובר ב-2-5 פינויים לא תינתן שום הנחה, אם מדובר ב-6-10 פינויים תינתן הנחה של 10%, ואם מעל ל-11 פינויים תינתן הנחה של 20%.

28. טיוטת הנוהל מתייחסת לאנשים שפוננו מעל לפעם אחת ב-6 חודשים. רק אם בוצעו שני פינויים ומעלה במהלך חצי שנה, תינתן אפשרות למתן הנחה או פטור. במקרה של פינוי בודד במהלך אותה תקופה, תינתן רק אפשרות לפריסת החוב לתשלומים בהתאם למצב כלכלי.

29. לטעמנו, תנאי סף זה הוא בלתי סביר ואינו מתיישב עם תכליות החוק. היה וההנחה היא שעלות של פינוי אחד היא זניחה, הרי שהיא שגויה, שכן קיימים מצבים בהם פינוי בודד בפריפריה עלול להגיע ל-1,999 ש"ח, לעומת שני פינויים במרחק של עד 20 ק"מ שעלותם הכוללת היא 754 ש"ח.

30. אנו מציעים לפיכך לבטל את תנאי הסף המתייחס למספר הפינויים. ככל שבהחלטה האם להעניק ההנחה ממילא נשקל מצבו הכלכלי של המפונה, הרי שמספר הפינויים הוא קריטריון לא רלוונטי. בהליך קבלת ההחלטה על גובה ההנחה או הפטור יש לשקלל את עלות השירות ביחס למצב הכלכלי של הפונה.

31. נוסף על כך, לא ברורה האבחנה במספר הפינויים המזכים בהנחה בין מי שעומד בתנאי ההכנסה ומי שעומד בתנאי המצב הרפואי. כך למשל, אין זה סביר שאדם בודד שהכנסתו החודשית היא 3,514 ש"ח בחודש, שקל אחד בלבד מעל ההכנסה המזכה בהנחה על בסיס מצב כלכלי, והשתמש בשירותי פינוי החירום של מד"א חמש פעמים בחצי שנה לא יהיה כלל זכאי לבחינת בקשתו להנחה.

32. כמו כן, נוצר מצב אבסורדי לפיו אדם בודד שהכנסתו היא 3,514 ש"ח בחודש, ושפונה מעל 11 פעמים בחצי שנה יכול לקבל הנחה של 20%, בעוד שאדם בודד שהכנסתו החודשית היא 3,513 ש"ח בחודש ולמרות שפונה 11 פעמים בחצי שנה יקבל על-פי טיוטת הנוהל הנחה של 10% בלבד.

33. יתר על כן, אדם שטופל בזירת האירוע ולא פונה עשוי לקבל הנחה של עד 50% על האגרה מכוח תקנות מגן דוד אדום, שעה שמי שפונה אך לא אושפז – היינו הייתה הצדקה רפואית לפינוי – עשוי לקבל הנחה של עד 20% לכל היותר.

34. לסיכום, שיעור ההנחות והאופן בו נבחנת הזכאות להנחה בלתי סבירים ובלתי מנומקים ויוצרים פגיעה קשה בשוויון. הפתרון הראוי הוא יצירת מנעד רחב יותר של שיעורי הנחה, תוך הסרת תנאי הסף של כמות הפינויים והפיכתו למדד שמהווה חלק ממאזן השיקולים שעל הועדה לבחון בבואה לקבוע את שיעור ההנחה.

#### ה. אין הגדרת מצב רפואי שיכול להעניק זכאות להנחה

35. הטיוטה לא מגדירה בשום מקום מהו אותו מצב רפואי רע שיכול לזכות חייב בהנחה, למעט ההגדרה העמומה "הרעה במצבו הבריאותי/ מצב רפואי מתמשך". לטעמנו, יש צורך בהגדרה ברורה ככל הניתן, שתסמך על קריטריונים רפואיים ומקצועיים. חולים כרוניים כפי שהם מוגדרים לצורך תקרת תשלום על תרופות; בעלי מוגבלויות גופניות ושכליות וכיוצ"ב.

### 1. אין התייחסות לשיקולים רלוונטיים נוספים למתן הנחה

36. במידה והכנסותיו של אדם הן מעל האמור בטבלה בנספח ה' לטיוטת הנוהל, הרי שעל-פי טיוטת הנוהל הוא לא יכול להיות זכאי להנחה, אלא אם הוא מצוי במצב רפואי חריג.
37. אפילו נצא מנקודת הנחה שהסכומים המופיעים בטבלה משקפים נאמנה חלוקה בין מי שידם אינה משגת ובין מי שידם משגת, קריטריון בלעדי של מצב כלכלי הוא מוחלט מדי ואינו מאפשר גמישות תוך התייחסות לנסיבות החיים שהן אינן בגדר שחור או לבן.
38. הכנסתו החודשית של אדם בהתאם לטבלה בהחלט יכולה להיות אינדיקציה לגבי זכאותו של אדם להנחה, אולם בפעמים רבות היא מהווה רק שיקול אחד לצד שיקולים עניינים אחרים שעל הוועדה לבחון.
39. שיקול כזה, לדוגמה, הוא הוצאות החייב. כך למשל, ייתכן מצב שבו הכנסתו החודשית של אדם עולה במעט מהאמור בטבלה, והוצאותיו החיוניות (כלומר, הוצאות שלא על מותרות) עולות על הכנסתו כך שאותו אדם מתקשה לגמור את החודש. על-מנת להבטיח את הזכות לקיום בכבוד ובריאות של אותו אדם, ועל-מנת להבטיח שאותו אדם יוכל לשלם את החוב או חלקו, יתכן ויש להעניק לו הנחה למרות שהוא לא עומד בתנאי הסף של טבלת ההכנסות שבטיוטת הנוהל.
40. שיקול רלוונטי נוסף שלטעמנו על הוועדה להביא בחשבון בבואה להחליט על זכאות להנחה ושיעור ההנחה הוא עלות הפינוי. תקנות מד"א קובעות כי עלותו של פינוי חירום למוסד רפואי שהסתיים ללא אשפוז, תקבע על בסיס המרחק בין מקום הפינוי למוסד הרפואי כך שככל שהמרחק גדול יותר, עלות הפינוי גבוהה יותר. להזכיר, ההחלטה האם לפנות אדם למוסד רפואי כפופה לשיקול הדעת המקצועי של הכוח הרפואי בשטח ולא של מזמין הפינוי. יש היגיון בחישוב עלות הפינוי לפי מרחק, אולם חישוב כזה מפלה את מי שגרים בפריפריה ו/או במקום מרוחק ממוסד רפואי ולא זכאים להחזר מגורם מבטח. כך נוצר מצב אבסורדי שבו אדם שהכנסתו החודשית היא 3,513 ש"ח וגר 20 ק"מ ממוסד רפואי, יחויב ב- 377 ש"ח על פינוי בין השעות 7:00-19:00 ויקבל הנחה של 10%, ואילו אדם שהכנסתו החודשית היא 3,514 ש"ח וגר 65 ק"מ ממוסד רפואי, יחויב ב- 1,016 ש"ח אך לא יקבל שום הנחה.
41. בנוסף, מעבר לקריטריון הבלעדי של הכנסה חודשית, ניתן גם לקבוע אוכלוסיות שהמדינה כבר הכירה בהן כאוכלוסיות פגיעות חברתית וכלכלית כאוכלוסיות הזכאיות להנחה ממד"א. אוכלוסיות אלה, לדוגמה, יכולות להיות אותן אוכלוסיות הזכאיות להנחה מארנונה.
42. כאמור, בטיטת הנוהל נעשה שימוש בטבלת ההכנסה המופיעה בתקנות הנחה מארנונה. שימוש זה נעשה, ככל הנראה, מתוך הנחה שהטבלה בתקנות מתבססת על הכרעה מקצועית וערכית שהמחוקק כבר ביצע בדבר שיעור ההכנסה המצביע על היזקקות להקלה כלכלית בתשלום לשירות יסוד. אנו מציעים אם כן, להכליל ברשימת הזכאים להנחה אוטומטית, גם את האוכלוסיות הזכאיות להנחה מארנונה כקבוע בתקנות. על אוכלוסיות אלה נמנים אזרחים ותיקים, נכים שמקבלים קצבה חודשית מלאה ובעלי כושר אי-השתכרות של 75%, בעלי תעודת עיוור, מקבלי גמלת סיעוד, הורים יחידים ועוד.

**ז. האפשרות למתן פטור מלא מוגבלת ביותר ל-"מקרים חריגים ויוצאי דופן באופן מיוחד" והיא**

**סותרת את תכלית סעיף 7א(ה) לחוק**

9. החוק קובע מפורשות סמכות כללית למתן הנחות ופטורים ואינו מסייג אותה, שעה שטיוטת הנוהל קובעת, כי רק ב-"מקרים חריגים ויוצאי דופן באופן מיוחד" יינתן פטור מלא מתשלום.
10. לעמדתנו, ובהתאם ללשון החוק ולתכלית סעיף 7א(ה), שבבסיסו כאמור תפיסה סוציאלית, נראה, כי כוונת מנסחי הנוהל היא להגביל את שיקול הדעת של הוועדה מתוך רצון שלא להעניק פטורים אלא במשורה. על כן אין לסייג את שיקול הדעת של הוועדה לעניין הענקת פטור מלא מתשלום, ויש לקבוע לה אמות מידה לבחינת הסוגיה, כדלקמן.

**ח. הטיטה נעדרת קריטריונים לבחינה של מקרים חריגים ולא ברור על מה אמורות הוועדות**

**להסתמך.**

11. הטיטה מציינת שלושה מקרים בלבד למתן פטור מלא. ועדה המבקשת להעניק פטור מלא במקרים שאינם נמנים על הני"ל, צריכה לבקש אישור לכך מהיועץ המשפטי של מד"א.
12. מצב דברים זה פותח פתח לשרירותיות ולחוסר אחידות בהחלטות הוועדות המרחביות.
13. לעמדתנו, יש להגדיר קריטריונים נוספים לשם הפעלת שיקול הדעת למתן פטור מלא כדוגמת מצב כלכלי או רפואי ושיש לציין זאת מפורשות בנוהל.
14. ככלל, דרך המלך להתוויית שיקול הדעת היא קביעת אמות מידה כלליות אך ברורות ככל הניתן לבחינת הבקשה תוך השארת גמישות בשיקול דעת הוועדה ו/או היועץ המשפטי.
15. לעמדתנו, אמות המידה להענקת פטור מלא מתשלום חוב צריכות להלוט את התכלית המונחת בבסיס סעיף החוק המסמך וכן את תפקידה הציבורי של מד"א. כך למשל, מן המקרים המזכים בפטור המנויים בטיוטת הנוהל ניתן ללמוד על הכרת האגודה בפגיעות חברתית, פיסית וכלכלית.
16. כמו כן, אין כל טעם לנקוט הליכי גבייה כלפי מי שלא יוכל בכל מקרה לשלם את חובו שעה שהוועדה נוכחה לדעת כי זהו מצב הדברים על בסיס המידע שנמסר לה. במקרים כאלו, ועל מנת למנוע בזבוז משאבים ציבוריים על גביית סרק, תוך התעמרות בחיי החייב, יש לשקול ולהעניק פטור מלא.

**ט. מנעד אחוזי ההנחה מוגבל**

43. על-פי טיוטת הנוהל, שיעור ההנחה המרבי מגיע ל- 20% בלבד ומעבר לכך יש רק אפשרות לפטור במקרים חריגים מאד, שכאמור אינם מוגדרים דיים. לטעמנו, מדובר בפער בלתי סביר ויש להרחיב את מנעד האפשרויות להנחה. מצב דברים הנוכחי, בו יש אפשרות להנחה נמוכה מאד מחד גיסא ואפשרות לפטור מוחלט רק במקרים חריגים ביותר מאידך גיסא, חוטא כאמור לתכלית המרכזית של סעיף 7א(ה) לחוק שהיא להגן על זכויות חייבים מעוטי הכנסה לקיום בכבוד ובריאות.
44. הנחה משמעותית שתכליתה לאפשר לחייב לשלם, אף מסייעת למד"א לגבות חובות. כך הסביר מנכ"ל מד"א, מר אלי בין, בדיון מיום 28.2.2011 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, כאשר ידונה הצעת החוק להוספת סעיף 7א(ה) לחוק :

"היו"ר חיים כץ : אם אתה יודע, הוא הזמין אמבולנס, לא אושפז, חזר הביתה באוטובוס, כי הוא עני. אתה שלחת לו הודעת תשלום – הוא לא משלם. אם היית יודע שאם תעשה לו 50% הנחה הוא ישלם, היית עושה לו 50% הנחה?"

אלי בין : כן.

היו"ר חיים כץ : כן?

אלי בין : כן.

היו"ר חיים כץ : וממה היית חיי? מי היה מכסה לך את ההפסדים?

אלי בין : אדוני היושב-ראש, זה עדיף, עדיף."

(ההדגשות הוספו)

45. על רקע זה, יש לקבוע מנגנון המאפשר לוועדת ההנחות להעניק מגוון של סוגי הנחות עד לשיעור של 100% (פטור), כאשר ההחלטה על שיעור ההנחה תתקבל על בסיס תשתית עובדתית ונסיבות החייב.

**י. היעדר התייחסות לסוגי ריביות הפיגורים והקנסות עם הגשת הבקשה לפטור/הנחה ובכלל**

46. לפי סעיף 7א(ו) לחוק, למנהל הכללי של מד"א יש סמכות לוותר על הפרשי הצמדה, ריבית או קנס. סעיף זה הוסף גם הוא בשנת 2012, עת ניתנה למד"א הסמכות להעניק הנחות. יחד עם זאת, וככל הידוע לנו, טרם גובש נוהל המסדיר את סמכותו ושיקול דעתו של המנכ"ל.

47. לטעמנו, ראוי להתייחס לנושא זה בנוהל הנחות, כיון שהדברים שלובים זה בזה. בכלל זה אנו סבורים כי יש לקבוע בטיטת הנוהל הסדר של הקפאת ריבית פיגורים וקנסות למי שנמצא זכאי הנחות.

48. ככל שתכלית הנוהל היא לסייע לאוכלוסיות מעוטות יכולת תוך גביה הוגנת של החוב, ריבית פיגורים על חוב דווקא מסכלת תכלית זו. מטרתה של ריבית פיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם את החוב במועד, ולהעניש אותו במקרה שאיחר בתשלום.<sup>3</sup> אולם כאשר מדובר במי שידם אינה משגת ואינם סרבני תשלום, התכלית לתמרץ את החייב לשלם לא מתקיימת משום שממילא אין להם אמצעים כלכליים לפרוע את החוב. במקרים אלה, ריבית הפיגורים רק מביאה לתפיחת החוב המקורי, פוגעת בזכויותיהם של החייבים ומסכלת את האפשרות לפרוע את החוק. למעשה, התכלית היחידה שמקדמת ריבית הפיגורים בנסיבות אלה היא תכלית עונשית, כאשר הסיבה להטלת העונש היא חוסר יכולתו הכלכלית של החייב לשלם.

49. כאשר חייב מגיש בקשה להנחה/פטור, הדבר מהווה אינדיקציה ראשונית לכך שמדובר באדם מחוסר אמצעים ולכן יש היגיון בהקפאת ריבית הפיגורים על החוב כבר מרגע הגשת הבקשה להנחה. במידה והועדה תחליט כי אכן החייב זכאי להנחה, יש להמשיך את הקפאת ריבית הפיגורים.

50. טיטת הנוהל קובעת כי עסקינן בנוהל זמני שיישומו יבחן בפועל. על כן נבקש לקבוע בנוהל גופו, כי מד"א תפרסם לציבור דוח בדבר יישום הנוהל בתום פרק הזמן שמיועד לניסוי.

**יא. הנוהל עמום ביחס לטיפול בבקשות להנחה/פטור שהגיעו באיחור**

51. הנוהל קובע שהוועדה מוסמכת לטפל בבקשות המוגשות באיחור, דהיינו מעבר ל-60 יום מיום קבלת השירות, אולם לא קובע על בסיס אילו "טעמים מיוחדים" בקשות אלה יטופלו. מצב דברים זה פסול והוא מעניק לוועדות המרחביות שיקול דעת נרחב, ופותח פתח לשרירותיות ואי אחידות בין החלטות הועדה. יש לפיכך לנסח קריטריונים ברורים לטיפול בבקשות שהוגשו באיחור.

<sup>3</sup> ראו רע"א 369/10 אוהיון ואח' נ' חממי, עמ' 6 (החלטה מיום 30.5.2010)



### **יב. הנוהל מציב חסמים בירוקרטיים בפני אוכלוסיות מוחלשות**

52. על-פי טיוטת הנוהל יש לצרף לבקשה מסמכים רבים כגון מכתב מקופת חולים על-כך שהפונה לא זכאי להחזר, אישור על קבלת קצבה, תלושי משכורת, דו"ח עו"ס (ככל שיש), מסמכים רפואיים, תדפיסי בנק, אישור יתרות מהבנקים, אישור בימ"ש על חדלות פרעון (ככל שמתקיים) וכו'.

53. לאנשים מסוימים, בעיקר מקרב אוכלוסיות מוחלשות, דרישות אלה מהוות חסם בפני עצמו לקבלת הנחה/פטור משום שאנשים אלה מתקשים לעיתים להתמודד עם מערכות בירוקרטיות ומוותרים לפיכך על זכויות רבות המגיעות להם.<sup>4</sup> על-מנת להסיר חסם זה, יש לאפשר לוועדה לבחון במקרים חריגים עניינו של פונה גם ללא כל המסמכים הנדרשים ואף לזמנו להציג את עניינו בעל פה לפני הוועדה.

### **יג. הרכב הוועדות לא ברור**

54. יש להבהיר מהו הרכבן של הוועדות (מרחביות, מטה או ערעור), שכן בטיטת הנוהל אין התייחסות לנושא.

55. לשם ההמחשה, לא מזמן הוקמה ברשות המים ועדה שתפקידה לאשר או לא לאשר ניתוקי מים לאנשים שנמצאים בחוב. בכללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), תשע"ה-2015 נקבע כי הרכבה יהיה כדלקמן: שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום השירותים החברתיים, שאחד מהם עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים; נציג ציבור בעל ניסיון בתחום כלכלת המשפחה ובכלל זה בעריכת מבחני הכנסה; נציג הרשות הממשלתית בעל ניסיון בטיפול בפניות הציבור; נציג הרשות הממשלתית, שהוא משפטן הכשיר לשמש שופט של בית משפט שלום.

### **יד. דרכי פרסום לחייבים**

56. מטיטת הנוהל לא ברור באיזה אופן ניתן להשיג את טופס הבקשה להנחה/פטור, כיצד מד"א מתכוון ליידע את החייבים על זכויותיהם וכיו"ב.

57. לטעמנו, יש לצרף את טופס הבקשה לכל דרישת התשלום ולכתוב על-גבי דרישת התשלום בשפה פשוטה וברורה כיצד ניתן להגיש בקשה להנחה/פטור. על המידע להימסר בעברית ובערבית, לכל הפחות, ורצוי אף ברוסית ובאמהרית.

### **לסיכום**

58. באפריל 2012 תיקן המחוקק את החוק והוסיף לו את סעיפים 7א(ה) ו-7א(ו), על-מנת שתהיה למד"א האפשרות להעניק הנחות או פטורים לאוכלוסיות הזקוקות לכך. תכלית התיקון לחוק הולמת את מעמדו הציבורי של מד"א, השירות שהוא מעניק וחובתו לכבד את הזכות לבריאות והזכות לקיום בכבוד.

59. למרות שהתיקון לחוק נעשה ביוזמתכם, האגודה השתתתה זמן רב ביציקת תוכן לסמכות שנתן לה המחוקק לבקשתה. אנו מברכים על פרסום טיוטת הנוהל. יחד עם זאת, ולאור כל האמור לעיל, הנוסח המוצע אינו מגשים את תכלית התיקון לחוק, וההסדרים המוצעים בו אינם עומדים בדרישות הדין.

<sup>4</sup> ראו מאמרו של יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עלי משפט ג 497 (התשס"ד).

60. אנו קוראים לכם לפיכך לתקן את טיוטת הנוהל המוצעות בהתאם להתייחסותנו כאמור. כן נבקש להעיר ולהאיר גם על טיוטת הנוהל הבאה ובטרם יבורך על המוגמר.
61. נשמח לסייע ולעמוד לרשותכם בכל שאלה או הבהרה.

בברכה,

עו"ד משכית בנדל  
תחום רווחה וקיום בכבוד  
האגודה לזכויות האזרח

עו"ד רעות כהן  
האגודה לזכויות האזרח

העתק:

רמ"ג אלי בין, מנכ"ל מד"א, באמצעות דוא"ל [elib@mda.org.il](mailto:elib@mda.org.il)

עו"ד אורן בלושטיין, ע. מנכ"ל, באמצעות דוא"ל [orenb@mda.org.il](mailto:orenb@mda.org.il)