

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

ירושלים : י"ב אייר תשע"ד

12 מאי 2014

סימוכין : 803-99-2014-040147

אל
משתתפי הדיון

שלום רב,

סיכום דיון בנושא: חשש לניגוד עניינים בתפקידה של אגודת מגן דוד אדום לפי תקנות הבטיחות

במקומות ציבוריים (אסיפות)

מועד הדיון: 24.3.14 שהתקיים בלשכתה של גב' דינה זילבר

משתתפים:

גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)
גב' מירי כהן, מנהלת שירותי הצלה וע"ר, משרד הבריאות
גב' סנדרה קדם, מרכזת בכירה, לשכת משנה המנכ"ל, משרד הבריאות
מר דוד אזולאי, מרכז בכיר – ע"ר, משרד הבריאות
גב' טל אמתני נשרי, לשכה משפטית, משרד הבריאות
מר שחר פרלמוטר, לשכה משפטית, משרד הפנים
מר דני חורין, ממונה בכיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)
מר ערן עסיס, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)
מר רפי סבאג, מתמחה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)
מר חגי שלזינגר, מתמחה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

מצע לדיון: מצע לדיון מאת מר ערן עסיס מיום 23.3.14; פניית ארגון "איחוד הצלה" לגב' זילבר, מיום 28.10.2012; התייחסות מגן דוד אדום לפניה זו, מיום 12.3.2013.

רקע לדיון:

1. אגודת מגן דוד אדום (להלן: מד"א) הוקמה בחוק מיוחד – חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950; על אף מעמדה הסטטוטורי, היא אינה מתוקצבת ומתפקדת כתאגיד פרטי, ובכלל זה גובה כספים עבור השירותים שהיא מעניקה לציבור.

2. חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962 מסדיר את היבטי הבטיחות באירועים רבי משתתפים. מכוח החוק התקין שר הפנים את תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), התשמ"ט-1989 (להלן: התקנות), ובהן ניתנה למד"א האחריות לקביעת סידורי העזרה הראשונה הנדרשים לצורך אישור אסיפות. במסגרת זו, גורם המבקש לקבל אישור ממד"א לקיום אסיפה, ממציא למד"א פירוט של אופי האירוע, ומקבל ממד"א הודעה על היקפי וסוגי הכוחות שהוא נדרש להעמיד בכוננות.

3. לאחר מכן, אותו גורם נדרש לרכוש את שירותי העזרה הראשונה שנקבעו לו. הגורם יכול לרכוש שירותים אלו ממד"א, כמו גם מחברות אחרות הפועלות בתחום שירותי העזרה הראשונה, כגון "איחוד הצלה" ואחרים. מצב זה מעורר חשש לניגוד עניינים, שכן קביעת סידורי העזרה הראשונה הנדרשים לאירוע עלולה להיות מושפעת מן האינטרס הכלכלי של מד"א בכך שהגורם הפונה ירכוש את שירותיה שלה.

עיקרי הדיון:

(2 עמודים הושחרו – מ.כ.)

גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, סיכמה:

1. הסמכות הנתונה למד"א בתקנות לקבוע את סידורי העזרה הראשונה אכן מעוררת חשש לניגוד עניינים. עם זאת, נוכח המבנה האופרטיבי של שירותי העזרה הראשונה בישראל, נוצר מצב שבו הידע הנדרש לצורך קביעת סידורי עזרה ראשונה נצבר בראש ובראשונה אצל הגופים העוסקים בכך ולא במשרד הבריאות; כיוון שכך, הגורמים המקצועיים המתאימים ביותר לטיפול בנושא ולקבלת החלטות הם אנשי השטח של ארגוני העזרה הראשונה, אשר כולם מאוגדים בשוק הפרטי ונותנים שירותים אלה תמורת תשלום.
2. נוכח המעמד המיוחד של מד"א, ותפקידו מכוח החוק, סבור משרד הבריאות בצדק שלא ניתן בעת הזו להעניק סמכות זו לגורם אחר מלבד מד"א. עמדה זו משרתת תכלית אקוטית של שמירת המנגנונים המתאימים והטובים ביותר להצלת חיי אדם, ומניעת אסון באירוע רב משתתפים. כפי שהובהר בדיון – כל חלופה אחרת תפגע באופי המקצועי של סידורי העזרה הראשונה: אנשי משרד הבריאות אינם מחזיקים במומחיות הנדרשת ואין להם היכרות קונקרטית עם פעילויות ההצלה ברמת השטח; משטרת ישראל אינה גורם מתאים לקביעת עניינים מסוג זה, ולו ברמת פרופיל הסיכון; מתן אפשרות לארגוני הצלה אחרים לקבוע את התנאים תנציח את בעיית ניגוד העניינים המובנה, והדבר אף עלול לפגוע בסטנדרט המקצועי האיכותי שלפיו נקבעים התנאים כיום; אין מקום לקבוע את סידורי העזרה הראשונה לפי פרמטרים קשיחים, ללא שיקול דעת, שכן אופי האירוע והסיכונים הספציפיים מוכתבים על ידי נסיבות מקומיות, ויש טעם לפגם בכך שמארגן האירוע יקבע לעצמו את סידורי העזרה הראשונה, ללא גורם אחראי.
3. כיוון שכך, יש לראות בניגוד העניינים הנוצר בסיטואציה הזו תוצאה של כורח או אילוץ, שכן במצב הדברים הנוכחי אין דרך אחרת יעילה יותר להגן על חיי האדם באסיפות ללא ניגוד עניינים כלשהו אצל הגורם הקובע את סידורי העזרה הראשונה. אשר על כן, ונוכח

הבכורה שמוצדק להעניק בהקשר זה להבטחת השמירה על בריאות הציבור על פני החשש המסוים לניגוד עניינים, אין צורך לפעול לשינוי התקנות.

4. בפסיקה נקבע כי במצב של כורח או אילוץ, ייתכן ויידחו תחולתם של כללי הצדק הטבעי וניגוד העניינים:

"...יש ועקרונות של צורך (necessity) או "כורח השעה" ידחו את תחולתם של כללי הצדק הטבעי וניגוד העניינים (ראה בג"ץ 598/77 אליהו דרעי נ' וועדת השחרורים, פ"ד לב(3), 161). כך, למשל, גם שופט הנגוע במשוא פנים חייב לעיתים לשמוע משפט, שכן אחרת "תסוכל פעולתם התקינה של גלגלי הצדק" (כלשונו של הנשיא (אגרנט) בע"פ 500/75 עמוס ברנס נ' מדינת ישראל, פ"ד ל(1), 208, 213). הוא הדין לעניין הכלל בדבר ניגוד עניינים. במצבים אלה אין מנוס מכך שסמכות תופעל כדין למרות שבעל הסמכות פועל מתוך ניגוד עניינים" (בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד לד(2), 566, 576 (1980) (להלן: עניין סיעת הליכוד)).

אמנם, "הנטל להראות כי מתקיימות במקרה פלוני נסיבות של "צורך", הגוברות על הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים, מוטל על הטוען לקיומן של נסיבות מעין אלה" (בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פס' 18 לפסק הדין (טרם פורסם, 4.9.2008)); אולם נדמה, כי במקרה זה הורם הנטל האמור. האינטרס בדבר ההגנה על שלום הציבור ועל בריאותו בעת קיום אירועים המוניים, הינו אינטרס חיוני הנכלל באותם המקרים, המצדיקים דחיית תחולתו של איסור ניגוד העניינים.

5. לצד זאת, כפי שנקבע בפסיקה ובספרות, גם במצב של כורח יש לפעול ככל הניתן על מנת לצמצם את החשש מניגוד עניינים למינימום הנדרש (ראו יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" **ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** 225, 295 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009), ובעניין סיעת הליכוד, שם).

6. כיוון שכך, יש לפעול במכלול הדרכים שהועלו על ידי משרד הבריאות בסעיף 7 לעיל: צמצום מרבי של שיקול הדעת הנתון למד"א במסגרת הנוהל; הפרדה ארגונית בין זרוע הרישוי וזרוע הביצוע בתוך מד"א; וקביעת מנגנון ערעור על החלטות מד"א למשרד הבריאות. מכלול זה צריך להיקבע בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות אשר ייתן תוקף מחייב לאמור בתוך חודשיים. בכך תושג גם התכלית של הגנה על שלום הציבור ובריאותו וגם יצומצם החשש לניגוד עניינים.

רשם: חגי שלזינגר