

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2453/06

בג"ץ 2460/06

בפני: כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור

העותרים בבג"ץ 2453/06: 1. ההסתדרות הרפואית בישראל
2. צב"י-צרכני בריאות ישראל

העותר בבג"ץ 2460/06: ח"כ שאול יהלום

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2453/06: 1. היועץ המשפטי לממשלה
2. ממשלת ישראל

המשיבים בבג"ץ 2460/06: 1. היועץ המשפטי לממשלה
2. וועדת סל שירותי הבריאות
3. שר הבריאות

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: כ' באדר תשס"ו (20.3.06)

בשם העותרים בבג"ץ
2453/06: עו"ד דפנה הולץ-לכנר

בשם העותר בבג"ץ 2460/06: עו"ד פינחס מעוז

בשם המשיבים: עו"ד דנה בריסקמן; עו"ד רננה קידר

פ ס ק- ד ין

1. שתי העתירות שבפנינו מופנות נגד הנחיה שניתנה על ידי היועץ המשפטי לממשלה (הוא המשיב 1 בשתי העתירות, שייקרא להלן - היועץ) ביום 15.3.06 לפיה אין מקום לקבלת החלטות על ידי הוועדה הציבורית להרחבת סל הבריאות (להלן - ועדת הסל) לפני יום הבחירות לכנסת השבע עשרה. באחת מן העתירות (בג"ץ 2453/06) מתבקש בית המשפט, בנוסף, להורות לממשלה להתכנס בדחיפות במהלך הימים הקרובים כדי לדון בהחלטות של ועדת הסל. עוד התבקש בית המשפט להצהיר, כי תכלית פעולתה של ועדת הסל הינה לבחון אילו תרופות יש לכלול בסל הבריאות על מנת לקיים רמה רפואית נאותה, גם אם המשמעות התקציבית הינה חריגה מן הסכומים שהממשלה ייעדה למטרה האמורה.

2. ועדת הסל הוקמה על פי החלטת הממשלה מיום 9.8.05. תפקידה של הוועדה לייעץ למועצת הבריאות ולממשלה בעניין קביעת סדרי עדיפויות באשר להוספה של תרופות וטכנולוגיות רפואיות חדשות לסל הבריאות. הממשלה אף קבעה, כי ועדת הסל תגיש המלצותיה לא יאוחר מארבעה חודשים מיום מינויה על ידי שר הבריאות ושר האוצר. ועדת הסל מונתה על ידי השרים ביום 8.12.05. משמע, עליה להגיש את המלצותיה לא יאוחר מיום 8.4.05. ישיבתה הראשונה של הוועדה נערכה ביום 16.1.06. ישיבות נוספות נערכו במועדים הבאים: 31.1.06, 6.2.06, 7.2.06, 12.2.06, 23.2.06 ו-5.3.06. הישיבה הבאה אמורה הייתה להתקיים ביום 16.3.06. יום אחד לפני הישיבה הצפויה, שלח היועץ מכתב ליושב-ראש ועדת הסל, פרופ' מרדכי שני. במכתב כתב היועץ, כי מאחר שנמצאים אנו ערב הבחירות לכנסת - שאמורות להיערך ביום 28.3.06 - חלות על הממשלה מגבלות שונות, בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה. היועץ הוסיף וכתב, כי מאחר שהובהר "שאינן כורח ודחיפות מיוחדת" לקבל החלטה מיידית על ידי ועדת הסל, הרי מנחה הוא שלא לקבל החלטות עד ליום הבחירות. יצוין, כי בהנחיה קודמת, מיום 2.3.06, שנשלחה למזכיר הממשלה, קבע היועץ שעל הממשלה והשרים לנהוג זהירות רבה בהחלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף או שאינן מתבקשות עקב דחיפות מיוחדת וזאת לאור הבחירות העומדות בשער.

3. מטבע הדברים שהוספה של טכנולוגיות ותרופות זוכה לתמיכה ציבורית רחבה, במיוחד כך כאשר מדובר בטכנולוגיות או תרופות המצילות חיים או מאריכות חיים. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מן העובדה שגם בעניין רגיש כמו זה של בריאות יש להתחשב בשיקולים תקציביים. ברי, כי בתקופת בחירות ושעה שמכהנת ממשלת מעבר

חייבים הגורמים השלטוניים לגלות איפוק בהפעלת סמכויותיהם (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (טרם פורסם)). על כן, ניתן בהחלט להבין הנחיה שהוציא היועץ לפיה על הממשלה והשרים להימנע מקבלת החלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף ואשר יש בהן משום רפורמה במדיניות או שינויים בסדרי עדיפויות בעלי השלכה תקציבית משמעותית. ההנחיה האמורה יכולה להסביר מדוע אין זה מן הראוי, על פי השקפת היועץ, כי הממשלה תידרש לנושא שינוי סל הבריאות זמן קצר לפני מועד הבחירות. ניתן אכן לשאול האם הרציונל באשר להחלטות ומינויים על ידי גורמים פוליטיים סמוך לבחירות חל לגבי גוף דוגמת ועדת הסל. מתגובתו של היועץ לעתירות אנו למדים, כי ועדת הסל אמורה להתכנס ביום 29.3.06, היינו יום אחד בלבד לאחר הבחירות לכנסת. במילים אחרות, ועדת הסל תתכנס בעוד שמונה ימים. בנסיבות אלה, כאשר מועד כינוסה של ועדת הסל הינו כה קרוב, אין מקום להתערבותו של בית המשפט. ציינו, כי ועדת הסל מונתה ביום 8.12.05 וכי ישיבתה הראשונה נערכה למעלה מחמישה שבועות לאחר מכן (ביום 16.1.06). בהמשך, קיימה הוועדה שש ישיבות נוספות בין יום 6.2.06 ועד יום 5.3.06. אם אמנם החלטותיה של הוועדה הן גורליות ובעלות השלכה על חיי אדם, כנטען בעתירות, נשאלת השאלה מדוע לא קיימה הוועדה את ישיבותיה בתכיפות רבה, יום אחר יום.

4. אנו מצפים, כי ועדת הסל תסיים את דיוניה בהקדם, אפשר אף ביום 29.3.06. הנחתנו וצפייתנו היא שהממשלה תזדקק לנושא סל הבריאות זמן קצר ביותר לאחר שתתקבל החלטתה של ועדת הסל. כאמור, הואיל וכינוסה של ועדת הסל צפוי להיערך במועד הנזכר, בעוד שמונה ימים, לא ראינו מקום להתערבות. הסוגיות הנוספות, בעניין מועד התכנסותה של הממשלה לדיון בנושא סל הבריאות ותכלית פעולתה של ועדת הסל, אינן מצדיקות התייחסות לעת הזו.

העתירות נדחות איפוא.

ט פ ו ט

השופט א' א' לוי:

לדאבוני, אינני יכול להצטרף לדעתו של חברי השופט א' גרוניס. אכן, ההלכה הנוהגת היא שעקרונות של סבירות ומידתיות מתחייבים מדרך פעולתה של ממשלה יוצאת, וזאת בכפוף לצורך להבטיח המשכיות שלטונית, ומנגד, למנוע יצירתן של

עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד ממשלה נבחרת בפני מצב בלתי הפיך, במיוחד כאשר הדבר כרוך בהכבדה ניכרת על הקופה הציבורית (לעניין זה ראו דברי חברתי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"צ 8815/05 עו"ד לנדשטיין ואח' נ' עו"ד שפיגלר ואח', טרם פורסם, בסעיף 9). אולם כלשונה של חברתי שם: "ככל שמידת החיוניות בפעולה שלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך". לעניין זה יפים גם דבריו של הנשיא א' ברק בבג"צ 5167/00 וייס נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נה(2) 455, 469:

"ראש-הממשלה שהתפטר והשרים של ממשלתו צריכים לפעול מתוך מודעות לתכלית האמורה. מצד אחד, עליהם לנהוג באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת. מצד אחר, עליהם להבטיח יציבות והמשכיות. חובת האיפוק אינה קיימת מקום שקיים צורך ציבורי חיוני בעשייה. ברור מאליו כי מקום שצורך חיוני זה קיים, עליה לעשות להגשמתו, וזאת במידה הראויה. עניין לנו אפוא בגישה גמישה המאזנת בין איפוק לבין עשייה, על-פי נסיבות העניין ובהתחשב במציאות המשתנה. השאלה שעקרונות הסבירות והמידתיות מציבים אינה אם העשייה היא שוטפת או חריגה. השאלה הנכונה הינה אם באיזון הכולל - המתחשב במכלול הנסיבות - נדרשים איפוק או עשייה". (וראה גם בג"צ 9577/02 סיעת המפד"ל נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נז(1) 710, 714)

[ההדגשות הוספו].

ולעניינן של העתירות שבפנינו: הועדה האמורה ליעץ למועצת הבריאות ולממשלה בנושא קביעת סדרי עדיפויות בנוגע לתוספת תרופות וטכנולוגיות רפואיות חדשות לסל שירותי הבריאות, הוקמה מכוח החלטת הממשלה מס' 4111, מיום 9.8.2005. באותה החלטה נקבעו גם 24 הגורמים שיאיישו אותה – כולם אנשי מקצוע ועובדי מדינה. ועדה זו, שעד כה הספיקה להתכנס שבע פעמים, יושבת על המדוכה חודשים רבים, ונדמה כי רבים נושאים אליה את עיניהם בציפייה דרוכה, באשר המלצותיה אמורות להתייחס לתרופות אשר מומחים לדבר הגדירו את חלקן כמצילות-חיים, וחלקן כמאריכות-חיים. חולים רבים מממנים כיום תרופות אלו מכיסם, ונדמה כי נחלת הכלל היא שתרופות אלו יקרות הן, ולפיכך יכול לממנן רק מי שהפרוטה עדיין מצויה בכיסו, כאשר דינם של כל היתר חיי סבל וייסורים או, חלילה, מוות. לאור זאת, תמהתי אם יש עוד מטרה חשובה יותר, חיונית יותר ונעלה יותר מאשר לאפשר לוועדה לסיים את מלאכתה כפי שהתכוונה לעשות. לא נעלמה מעיני העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה פעל כפי שפעל, לאחר שיושב ראש הועדה הבהיר לו כי החלטת הוועדה אינה דחופה וחיונית. אולם, במהלך הדיון שבפנינו התברר כי דעה זו אינה נחלתם של כלל חברי הועדה, ורבים הם אלה החולקים עליה. ואף זאת לא נעלם מעיני,

כי מדובר בדחייה קצרה בלבד, של ימים ספורים, עד שיוסר המכשול מפני כינוס הועדה. אולם, דחייה זו בעיניהם של החולה ובני משפחתו משולה לנצח, באשר תחשתם של רבים מהם היא שהם ניצבים על פי תהום. חרף כל אלה, הייתי משלים עם החלטת היועץ המשפטי לממשלה, לו רק הייתי סבור כי קיים נימוק שבדין שהצדיק את מניעת כינוסה של הועדה במועד המקורי שנקבע לכך, ונימוק כזה, לדאבוני, לא מצאתי. ובאשר לחשש בדבר אפשרות קיומה של השפעה ליום הבחירות הקרב ובא על החלטת הועדה, כל שאוכל לומר כי גם אם היה בחשש זה ממש (שהרי מדובר בוועדה שאינה מאוישת על ידי פוליטיקאים), הוא נדחה מפני השיקולים האחרים הצריכים לעניין.

יתרה מכך, מסקנותיה של הועדה הן ממילא אינן החלטות סופיות שעשויות להציב בפני ממשלת המעבר והממשלה שתיבחר עובדה מוגמרת, שהרי מרגע קבלת ההמלצות שיצאו תחת ידיה, נכונה להן עוד דרך ארוכה עד שיהיה בהן כדי להביא לשינוי בתחולתו של "סל שירותי הבריאות". בהקשר זה יצוין, כי כל תוספת לסל הבריאות הכרוכה בתוספת עלות טעונה את אישוריהם של שר הבריאות, שר האוצר ואף את אישורה של הממשלה (ראו סעיף 8(ב)(1) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994).

לפיכך, ואם דעתי היתה נשמעת, הייתי נעתר לעתירות ומוציא צו על-תנאי, ככל שזה נוגע לכינוס הועדה. אולם משדעתי לא התקבלה, כל שנותר לי לעשות הוא להצטרף למשאלתם של חברי שהועדה תסיים את פעולתה בהקדם, ובעקבות כך יושלמו כל ההליכים המתחייבים כדי לקצר את סבלם של החולים.

ש פ ו ט

השופטת מ' נאור:

1. אני מסכימה לחוות דעתו של חברי השופט א' גרוניס. אבקש להוסיף מספר הערות.

2. יש להדגיש: אפילו הייתה ועדת הסל מתכנסת לדיון ביום 16.3.2006, ואפילו הייתה מחליטה לקבל החלטה על הוספת התרופות לסל בסכומים החורגים בהיקף משמעותי ממסגרת התקציב שקבעה הממשלה – לכאורה החלטת ועדת הסל לא הייתה

ניתנת ליישום מיידית. לכך מסכים גם חברי השופט לוי. אך אשליה היא לחשוב שהחולים היו זוכים באופן מיידית לתרופות עוד לפני הבחירות. ועוד: היועץ המשפטי כתב ליו"ר ההסתדרות הרפואית כי "ככל שהיה מדובר בהחלטה במסגרת התקציב שיועד למטרה זו בהצעת חוק התקציב לשנת 2006, היינו, החלטה המהווה אך יישום החלטות התקציב שהתקבלו בעניין זה במסגרת החלטות תקציב 2006, לא הייתה מניעה לקבלת החלטה על ידי ועדת סל הבריאות גם בתקופת ערב הבחירות ולאישורה".

3. העותרים ב-בג"צ 2453/06 יצאו בעתירתם מן ההנחה כי המגבלות שהטיל היועץ על ועדת הסל חלות כל עוד מכהנת ממשלת מעבר (סעיף 37 לעתירה) וכי על כן משך ההמתנה "אינו למספר ימים כי אם למספר חודשים עד לכינונה של ממשלה נבחרת". בתגובתו מסביר היועץ המשפטי שלא כך הוא. הדברים ברורים, לדעתי, עוד מחילופי המכתבים. משך ההמתנה הוא למספר ימים עד לאחר הבחירות ולא למספר חודשים.

4. דומה ש"המאבק" האמיתי אינו על קבלת החלטה בוועדת הסל בימים הספורים שנתרו עד הבחירות. ועדת הסל צפויה להתכנס כבר למחרת הבחירות ביום 29.3.2006. המאבק האמיתי, הוא על כך שהחלטת ממשלה לה שואפים העותרים, תינתן עוד לפני הבחירות ובלחץ הבחירות ואז יגבר הסיכוי שהממשלה תקבל את המלצתה הצפויה של ועדת הסל. יכולה אני להבין ללבם של החולים (וגם ללבם של הרופאים) המעוניינים בכך: אך טבעי ואנושי הוא רצונם שהחלטות ינתנו עוד לפני הבחירות ובאווירת בחירות. ואולם, היועץ ביקש לשמור על כך שלא יתקבלו החלטות, אם אין הכרח בכך, בלחץ הבחירות העומדות בפתח. לוח הזמנים מראה כי אכן אין הכרח בדבר וכפי שציינתי חברי השופט לוי נכונה להמלצות ועדת הסל עוד דרך ארוכה עד שיהיה בהן כדי להביא לשינוי בתחולתו של סל הבריאות.

5. על כן ועל אף האהדה הטבעית שמעורר עניינם של החולים, אין מקום להתערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק.

הוחלט אפוא, ברוב דעות, לדחות את העתירות.

ניתן היום, כ"א באדר תשס"ו (21.3.06).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט