



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5901/08

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט ח' מלצר

העותרת : הסתדרות הרפואית בישראל

נגד

המשיבים : 1. הועדה להרחבת שירותי סל התרופות לשנת 2009
2. שר הבריאות
3. שר האוצר
4. משרד האוצר
5. שירותי בריאות כללית
6. מכבי שירותי בריאות
7. קופת חולים מאוחדת
8. קופת חולים לאומית

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : ט' בניסן התש"ע (24.03.10)

בשם העותרת : עו"ד ארנה לין, עו"ד מיכל שטיין

בשם המשיבים 1-4 : עו"ד דנה בריסקמן
בשם המשיבה 5 : עו"ד דניאל ורדי
בשם המשיבה 7 : עו"ד ענת רופא
בשם המשיבה 8 : עו"ד כרמית אלון

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

ביום 30.3.2009 ניתן בעתירה שלפנינו צו-על-תנאי שבו נדרשו המשיבים ליתן טעם "מדוע לא יקבע הסדר חקיקתי מתאים או הסדר אחר לעבודתה של ועדת הסל, סדרי העבודה, הרכבה, מדוע לא יקבעו אמות מידה ברורות להפעלת שיקול הדעת, ובין היתר תיקבע גם חובת הנמקה להחלטתה".

הצו הוצא מתוך הכרה של בית משפט זה בחשיבות קביעתם של כללים ברורים ומסודרים בנוגע לאופן עבודתה של ועדת הסל ולדרך קבלת ההחלטות על ידה, כמו גם לצורך בעיגון נורמטיבי כלשהו של אותם כללים. ועדת הסל היא גוף מקצועי שנדרש לקיים בחינה פרטנית מעמיקה של הטכנולוגיות והתרופות שאותם מבקשים להכניס לסל הבריאות ולייעץ בעניין זה לגורמים המופקדים על הנושא (ראו בג"ץ 9370/07 קרן דולב לצדק ופואי נ' שר הבריאות (טרם פורסם, 29.12.09)), פסקה 12 לפסק הדין). ועדת הסל בהיותה חלק מן המינהל הציבורי כפופה להוראות המשפט המינהלי (ראו בג"ץ 3071/05 לחזון נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, 28.7.08) (להלן: עניין לחזון)), פסקה 22 לפסק הדין). לפיכך, בבואה לגבש את המלצותיה בדבר הרחבת סל שירותי הבריאות על ועדת הסל לנהוג בהתאם לכללי מינהל תקין; ובין השאר, היא נדרשת לבסס את המלצותיה על תשתית עובדתית מספקת ולהפעיל את שיקול דעתה באופן סביר, מידתי ושוויוני, וזאת על-פי קריטריונים ברורים וענייניים. חובות אלה הן בעלות משקל מיוחד נוכח המאטריה הרגישה והמיוחדת שבה עוסקת ועדת הסל, השפעת החלטותיה על חיי אדם ובריאותם והצורך לאזן בין שיקולים שונים, לרבות שיקולים מקצועיים, מוסריים, ציבוריים ותקציביים. עם זאת, נוכח מורכבות השיקולים שעל ועדת הסל לשקול דומה כי קיים קושי אינהרנטי בהכפפת שיקול דעתה לאמות מידה טכניות ובלתי-גמישות. בהקשר זה ציינו בעניין לחזון כי:

"...נוכח מורכבות השיקולים הרלוונטיים לעניין; ובהתחשב בצורך לנקוט בראייה ערכית וציבורית רחבה לשם מציאת שביל הזהב בין הצרכים השונים; סברנו כי הימנעותה של ועדת הסל מלדרג באופן נוקשה את סדר החשיבות של אמות-המידה אותן היא שמה לנגד עיניה - אף היא אינה מקימה פגם מן הסוג המחייב את התערבותנו. יש לזכור כי שיקול-הדעת הנתון בידי ועדת הסל אינו מבוסס על מבחני-סף שעמידה בהם מזכה במימון ציבורי, אלא על אמות-מידה מורכבות, ולעיתים סותרות, באמצעותן אמורה הוועדה להמליץ אילו תרופות יכללו בסל, ואילו תרופות ידורגו בסדר עדיפות נמוך יותר. בהתחשב באופיו המורכב של התפקיד המוטל על ועדת הסל, ובהתחשב בהרכבה הייחודי, במומחיותה ובמקצועיותה של הוועדה, לא ניתן על-פני הדברים לשלול את עמדת המדינה לפיה ראוי ליתן בידי הוועדה שיקול-דעת רחב שיאפשר לה להעריך את משקלם של מכלול השיקולים הרלוונטיים במבט רחב וכולל. עם זאת, בהמשך להמלצתנו בפסקה 23 לעיל לעניין הסדרת פעילותה של ועדת הסל באמצעות מקור חקיקתי מתאים, דומה כי ראוי לשקול את דבר עיגון של אמות-המידה שעל הוועדה לשים לנגד עיניה, במקור חקיקתי כאמור. במסגרת זו, אף ראוי לבחון את השאלה האם ניתן ורצוי לקבוע מדרג בין אמות-המידה השונות,

על-מנת להנחות את הוועדה בהפעלת שיקול-דעתה" (ראו עניין לוזון, פסקה 27 לפסק הדין).

בעקבות הצו-על-תנאי שהוצא בעתירה דנן, וכעולה מתצהיר התשובה של המדינה מיום 17.9.2009 ומההודעה המעודכנת שהוגשה על ידה ביום 21.3.2010, גובש "נוהל עדכון סל שירותי הבריאות". נוהל זה קובע, בין היתר, את הרכב ועדת הסל, את סדרי עבודתה ואת אמות המידה לקבלת ההחלטות על ידה. הנוהל אושר על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים והועבר לראש הממשלה (המשמש גם כשר הבריאות) לשם אישורו. לטענת המדינה, משגובש הנוהל האמור העתירה שלפנינו מיצתה את עצמה. העותרת מצידה הודיעה בדיון שנערך לפנינו כי במסגרת הדיון היא מוכנה לקבל את ההחלטה שמעמדם הנורמטיבי של כללי עבודת ועדת הסל יהיה של נוהל ולא של תקנות, אולם היא העלתה טענות שונות באשר להוראות הנוהל לגופן. כך למשל, טענה העותרת כי לא נקבעו משקלות יחסיים מתאימים לאמות המידה השונות, כי הפרוטוקולים של דיוני הוועדה מפורסמים רק כעבור 60 ימי עבודה, וכי יש לקבוע בנוהל חובת הנמקה של החלטות הוועדה.

לאחר שבחנו את טענות הצדדים הגענו לכלל מסקנה כי העתירה במתכונתה הנוכחית אכן מוצתה. טענתה המרכזית של העותרת בגינה ניתן הצו הייתה כי יש מקום לעיגון נורמטיבי של כללי עבודת ועדת הסל. הנוהל שגובש ממלא אחר דרישה זו, תוך שמירה על הגמישות המתחייבת בשל מהות ההחלטות שוועדת הסל נדרשת לקבל. נכללו בו הן סדרי עבודה והן הנחיות להפעלת שיקול הדעת של ועדת הסל. אף כי אפשר שיש עניינים הטעונים שיפורים, הרי בנסיבות אלה ככל שיש לעותרת טענות כנגד הוראות הנוהל עצמן, עליה לנקוט הליך נפרד לעניין זה ואין מקום לברר טענות אלה בגדרי העתירה דנן. מטבע הדברים, איננו מביעים כל עמדה באשר להוראות הנוהל לגופן.

סיכומו של דבר, העתירה שלפנינו מיצתה את עצמה, ועל כן דינה להידחות.

ניתן היום, י"ג בניסן התש"ע (28.3.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה