



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2649/09

בג"ץ 2714/14

בג"ץ 2987/14

לפני:

כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט נ' סולברג

העותרות בבג"ץ 2649/04 :
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. רופאים לזכויות אדם
3. כיאן - ארגון פמיניסטי

העותרת בבג"ץ 2714/14 : שירותי בריאות כללית

העותרת בבג"ץ 2987/14 : קופת חולים מאוחדת

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2649/09 ;
2987/14 ; 2714/14

1. שר הבריאות
2. שר הרווחה
3. שר האוצר
4. שר הפנים
5. המוסד לביטוח לאומי

המשיבות בבג"ץ 2714/14 ובבג"ץ
2987/14 :

1. מכבי שירותי בריאות
2. קופת חולים לאומית
3. קופת חולים מאוחדת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ב בחשון התשע"ו (04.11.15)

בשם העותרים בבג"ץ 2649/09 : עו"ד עודד פלר
בשם שירותי בריאות כללית,
העותרת בבג"ץ 2714/14 : עו"ד יצחק אנידג'ר ; עו"ד ארז דר- לולו
בשם קופת חולים מאוחדת,
העותרת בבג"ץ 2987/14 : עו"ד מומי דהן

בשם המשיבים 1-4 בכל העתירות : עו"ד ד"ר חני אופק
בשם המוסד לביטוח לאומי,
המשיב 5 בבג"ץ 2649/09 : עו"ד אורנה רוזן-אמיר
בשם מכבי שירותי בריאות : עו"ד ד"ר אסף רנצ'ר ; עו"ד ניר נורדן ;
עו"ד מעין אס
בשם קופ"ח לאומית : עו"ד רפאל פדר

פסק-דין

המשנה לנשיאה א' רובינשטיין:

א. העתירות שלפנינו עניינן נושא חדשני וחשוב, המוצא ביטויו בתקנות בעלות השם הארוך אשר מצביע על מורכבותו – תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופות חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהיה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג -2003), תשע"ד -2014 (להלן התקנות). עתירת האגודה לזכויות האזרח ועותרות נוספות (בג"ץ 2649/09) תקפה מעיקרה היעדר הסדר של ביטוח בריאות ממלכתי והסדר ביטוחי במישור הביטוח הלאומי לבני זוג וילדים של אזרחי ישראל או תושביה אשר שוהים בישראל מכוח היתרי שהיה זמניים, מאחר שחל עליהם חוק הוראת השעה הנזכר ועל כן אין מעמדם יכול להשתדרג לעת הזאת; ועל פי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי הם אינם תושבים. הטיפול בעתירה, שלגביה ניתן מכבר צו על תנאי (24.6.09) – כמו לימים גם לגבי העתירות האחרות שבפנינו, שהוגשו מאוחר יותר ובהקשר שונה – תועל בפועל לנושא ביטוח הבריאות, וקמה ועדה בין-משרדית אשר בעקבות דיוניה נוסחו התקנות הנתקפות; זאת מכוח סמכות שלא נעשה בה עד כה שימוש, לפי סעיף 56(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, כפי שנתבקש בעתירה. התקנות מעצבות ביטוח בריאות בהיקף דומה לשל הסל הניתן לאזרחים ותושבים, ומבחינה זו, הלכו כברת דרך ארוכה מאוד לכיוון העתירה, אך מותנות בתשלומים ובתקופות אכשרה (תשלומים – לרבות בעבור קטינים מסוימים). על התקנות משיגות העותרות בעתירה זו מזה, בטענה כי ההסדר מפלה ויש בו חומרות יתר לגבי הזכאים; ומזה טוענות קופות החולים, העותרות בבג"ץ 2714/14 ו-2987/14, שהוגשו בעקבות התקנת התקנות, כי ההסדר גורם להן גרעונות שלא יכוסו, וכן סבורות הן כי הטיפול בהסדר החדש צריך להיעשות על-ידי הביטוח הלאומי ולא על-ידי קופות החולים, כאמור בתקנות. ניתנו צו על תנאי לענין העלות ואופן הגביה וכן צו ביניים ביום 30.12.14, והתקנות טרם הופעלו.

ב. עמדתם העדכנית של המדינה והמוסד לביטוח לאומי (לשם הנוחות ייקראו בהמשך המדינה) באה בהודעתם מיום 22.10.15. לפי הנאמר בו, היקפו הרחב של הסל הבריאות הניתן לאוכלוסייה הרלבנטית – אשר נאמדה בדו"ח הועדה הבין-משרדית ב-8,000 נפש – סל הדומה כאמור לשל אזרחים ותושבים, היעדר החרגה של מצב רפואי קודם, והתשלום הנגבה שאינו כולל יותר מקטין אחד, הם הישג חשוב, הבא לסייע לתאי המשפחה הישראליים, וראוי לאשרו. הדרישה לתקופת אכשרה ולעמידה בתשלום מוסברת ברצון למנוע תמרוץ "הגירה רפואית", קרי כניסתם של מי שירצו ליהנות

משירותי רפואה ישראליים, נוכח הפער בין תנאי הרפואה בישראל לבין העולם שמסביבנו.

אשר לקופות החולים, נאמר בהודעה, כי גם אם אין המדינה סבורה שיש מסד עובדתי לטענת הגירעון, לפיה מדובר על תשלום נורמטיבי לקופות החולים שהוא פחות מזה הקבוע בחוק בריאות ממלכתי – נכונה היא לבדיקת האיזון, ומתחייבת היא כי בחינה תיערך כתום שנה לאחר מתן השירותים, כך שאם יתברר שקיים פער בין ההוצאות למקורות, ייבחן הצורך להשלים את הנחוצ בתוספת תקציבית באופן מדורג; זאת – בהבחנה בין העדכון הדמוגרפי שנהג עד 2014 לבין המודל הנוהג מאז, ומתוך בחינת יעילות הגביה. המדינה סבורה, כי המדובר באוכלוסיה זכאית צעירה יחסית, ולכן לא בהכרח תידרש תוספת תקציבית, ומכל מקום מוצהר מטעמה שקופות החולים לא ייפגעו. לשיטת המדינה הגביה על-ידי קופות החולים מתאימה יותר, שכן יש כריכה בין השירות לתשלום, והקופות כבר קשורות למשפחות המבוטחות בהן – אך היא מוכנה לתמוך כספית בהוצאות למנגנוני מחשוב וגביה בקופות, לשם היערכות למצב החדש.

ג. בדיון היום שמענו בהרחבה את טענות הצדדים; האגודה לזכויות האזרח טענה, כי אין מקום לחשש הגירה רפואית אשר לא הוכח, כי לא הוסדרו מנגנוני פטור למי שאין ידם משגת; וכן נטען לאפליה אל מול מי שאינם פלסטינאים, ולעניין תחולתו של הביטוח הלאומי לגבי ביטוחי הזקנה, האבטלה ועוד, שעלתה בעתירה. טענות קופות החולים התמקדו בסופו של יום בכך שלטענתן ייצאו מפסידות, שכן הבחינה שתיעשה תהיה מאוחרת ובאופן מעשי לא אפקטיבית, ובינתיים עליהן להקים מנגנוני בדיקה ולהיכנס לגרעונות.

ד. לאחר ששקלנו בדבר אנו סבורים כי יש לסיים היום את הטיפול בעתירות, כדי לאפשר להן להיכנס לתוקף ולהנות את הזכאים, בצעד חשוב מבחינה סוציאלית, אך תוך הערות הבאות.

ה. ראשית, עסקינן בנושא הטבול במורכבות שבה נמצאת ישראל מול האוכלוסיה הפלסטינאית, והבאה לביטוי בחוק הוראת השעה כל על בעייתיותו. עתירת האגודה לזכויות האזרח השיגה הישג חשוב עד מאוד בהסדרה סטטוטורית של סל בריאות למי שאינם תושבים על פי הדין, אך מצויים כאן בשהיה כדין מזה שנים. כפתגם סיני ידוע, גם דרך ארוכה ראשיתה בצעד אחד – וכאן הצעד אינו קטן כל עיקר. נראה לנו כי עלינו להתמקד בעתירה זו בנושא ביטוח הבריאות, וכפי שהתפתחה העתירה לא נידרש עתה לזכויות אחרות לפי חוק הביטוח הלאומי; עמדות העותרות בעניין זה – האגודה

לזכויות האזרח וחברותיה – זכויותיהן שמורות לעתיד, אף שיודעות הן כי המדובר במשוכה לא פשוטה. אשר לביטוח הבריאות, ההישג של הסל כפי שניתן בדומה לאזרח ולתושב והיעדר החרגתו של מצב רפואי קודם – אינו מבוטל כל עיקר, ויש לברך עליו. עניין גובה התשלום, האכשרה, העדר פטורים ושאלת הקטינים – אינן סוגיות שיש להקל בהן ראש, אך סבורים אנו לעת הזאת שעדיף כי התקנות יופעלו וייבחנו בשטח, תוך אפשרות לבחינה ולמקצי שיפורים. נציין, כי איננו סבורים שחשש התמרוץ להגירה רפואית ממנו חוששת המדינה הוא חסר ממשות בתנאים האזוריים שמסביבנו, בלא שניטע כמובן מסמרות, אולם גם בלעדיו ראוי לנסות את החידוש שבתקנות; ואנו מאמינים שיימצאו – וצריך שיימצאו – פתרונות ראויים במקרים של חסרון כס ועוני מובהקים, וזאת באמצעות שירותי הרווחה, מה גם שלגבי קטינים מדובר בתשלום לקטין אחד ועסקינן בין בני גיל 14 עד 18, מה שמצמצם את המספר והעלות. סבורים אנו, כי ההפליה הנטענת לגבי בני זוג של תושבים ממדינות אחרות היא בנסיבות סוג של הבחנה הנובעת מחוק הוראת השעה. שבתה את הלב טענת האגודה לזכויות האזרח, כי תקנות אלה אינן עוסקות בביטחון, שהוא יסוד חוק הוראת השעה; ואולם אנו מבקשים להביט אל התקנות כהתקדמות בתנאים שבהם אנו שרויים במישור הכללי, שהביטחון הוא רקעם – ולא בהכרח יוצרות הנסיבות למי שנקלעו להוראת השעה זכויות זהות במלואן בכל בחינה לשל תושבים, ולא כך סבר המחוקק ככלל, אף כי כאמור, הסל הדומה הוא הישג חשוב. סיכומו של דבר בנושא היישום, גישתנו עיקרה מתן סיכוי ראוי לתקנות לפעול, ומורים אנו כי יישומן ייבחן כתום שנה (כמו לגבי קופות החולים כמפורט להלן), גם באשר לדרך שבה הן פועלות אל מול האוכלוסיה הזכאית – וכך גם בתום כל שנה נוספת. נציין כי הכתובת שקבעה המדינה לבחינה זו היא סמנכ"לית פיקוח ובקרה במשרד הבריאות, שתפעל בתיאום עם האוצר; אך לדעתנו יש צורך לצרף אליה לעניין זה גם גורם כמו מתאם הפעולה באיו"ש, המכיר מקרוב את נושאי האוכלוסיה הפלסטינאית והמוציא היתרי מת"ק, וכך אנו מורים. מלת המפתח היא יישום הוגן של התקנות ומטרתן, וזה עמוד האש לפני הרגולטור; ככל שהניסיון יגלה קשיים שלא נצפו, ניתן לשנות, ונזכור כי התקנות הן הוראת שעה לשלוש שנים (ניתן להניח כי המועדים המופיעים כיום בתקנות יתוקנו לפי הצורך).

ו. אשר לקופות החולים, בכל ההבנה לחששותיהן הפרקטיים, אין אנו סבורים כי הגיעה העת לטעת מסמרות באשר לגרעונות הצפויים. המדינה התחייבה לבחינה כתום שנה; אנו סבורים, וכך אנו מורים, כי הבחינה תהיה בכל שנה, כך שגם נושאים שלא ניתן יהא לבררם בהכרח בשנה הראשונה, כגון בשל תקופת האכשרה, ייבחנו אף לאחר מכן. דרישת ההגינות באשר לעלות הנטענת יפה כוחה גם באשר לטענות בדבר עלויות נורמטיביות שונות בין הסדר זה להסדר הכללי. אכן, אין עסקינן בסכומי עתק בהשוואה

לתקציב הכללי של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אך גם לגביהם מצופה מן המדינה כי בדיקתה תיעשה באופן ראוי; הוא הדין למימון הנדרש לקופות החולים, שהמדינה נכונה לו, לשם בניית תשתית להסדר החדש. שקלנו את הטענה כי הביטוח הלאומי הוא כתובת עדיפה לגביה הנדרשת, והגענו לכלל מסקנה כי אף שיש פנים לכאן ולכאן, בשלב זה ובכפוף לבדיקה עתידית, המקום המתאים יותר הוא הקופות, שיש להן קשר למשפחות בהן מדובר מכוח ביטוח הבריאות הקיים לבן הזוג אזרח או תושב ישראל, בעוד שהביטוח הלאומי צריך במידה רבה להתחיל מבראשית. רשמנו לפנינו הצהרת המדינה שהקופות לא ייפגעו.

ז. סוף דבר, אנו סבורים כי יש ליתן לתקנות סיכוי, מתוך ראייה שאין עליה חולק שבהיות הדבר חדשני – אינו מושלם, ויתכנו תיקונים לאורך הדרך. הבחינה תהיה עתית בכל שנה מהפעלת התקנות, והצדדים יוכלו להביא לבחינה כל נושא אמיתי העולה מן היישום, וזכויותיהם שמורות. בנתון לכך נמחקות העתירות. צו הביניים בטל; אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ב בחשוון התשע"ו (4.11.2015).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה