

פיקוח והסדרת מקור לאספקת קנביס למטרות רפואיות ולמחקר

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להטיל על משרד הבריאות, בהתייעצות עם המשרד לביטחון פנים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר לפעול להסדרת מקור אספקה מפוקח של קנביס, לשימוש למטרות רפואיות ובכלל זה מחקר.
2. לקבוע, כי משרד הבריאות ישמש "סוכנות ממשלתית" בהתאם להוראות האמנה היחידה לסמים נרקוטים 1961 ("Single Convention on Narcotic Drugs") בכל הנוגע לשימוש בקנביס למטרות רפואיות.
3. במסגרת תפקידה וסמכויותיה תבצע "הסוכנות הממשלתית", בין היתר את הפעולות הבאות:
 - א. הסדרה, פיקוח ובקרה של של קנביס לצרכים רפואיים.
 - ב. ניהול קשר מול גורמים ממשלתיים ואחרים בחו"ל לצורך קבלת אישורים ליבוא של קנביס לצרכים רפואיים בהתאם להוראות האמנה הבינלאומית.
 - ג. ניהול קשר מול סוכנות ממשלתיות מקבילות במדינות אחרות החתומות על האמנה.
 - ד. דיווח לרשויות האו"ם בהתאם להוראות האמנה. הדיווח יעשה בתיאום עם הרשות למלחמה בסמים.
4. "הסוכנות הממשלתית", בעצמה או באמצעות אחרים לרבות באמצעות שירותים ואספקה לרפואה בע"מ, תרכוש ותחזיק קנביס מיבוא או שגודל בארץ לצרכים רפואיים.
5. רישיונות פרטניים ליבוא או לגידול הנדרשים לפי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] התשל"ג 1973 (להלן: "הפקודה"), ימשיכו להינתן על ידי "המנהל" כהגדרתו בפקודה, קריא, מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוסמך לכך על ידו. הרישיונות ינתנו בהתאם להמלצות משטרת ישראל בכל הנוגע לדרישות אבטחה או זהות מבקשי הרישיונות אשר יבדקו על ידי משטרת ישראל לשלילת קיומו של מידע הפוסל את אפשרות מתן הרישיון.

6. תוקם ועדת היגוי בינמשרדית למעקב ולתיאום בנושא ובה יהיו נציגי משרד הבריאות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והרשות למלחמה בסמים.

7. מנכ"ל משרד הבריאות יהיה אחראי ליישום החלטה זו.

8. א. הממשלה מודיעה על מחויבותה לאפשר מקור אספקה ראוי למטופלים של קנביס לשימוש למטרות רפואיות, ביבוא – ככל שאפשרות זו ישימה וסבירה. היבוא יידרש בכל מקרה לעמוד בדרישות יבוא חומר צמחי לפי תקנות הגנת הצומח.

ב. הגידול המקומי ימשך, בשלב זה, תוך עמידה בהמלצות משטרת ישראל כמפורט בסעיף 5 לעיל ובדרישות אבטחת איכות, ולתקופה שלא תעלה על שנתיים, אלא אם קיבלה הממשלה החלטה אחרת.

ג. תוך שנה תדווח ועדת ההיגוי לממשלה על המשמעות המפורטות של יבוא לעומת גידול מקומי ובכלל זה נתונים בדוקים לגבי העלויות לפרט בכל אופציה.

דברי הסבר

רקע כללי

מזה מספר שנים, מצטבר מידע בארץ ובעולם על שימושים רפואיים אפשריים של צמח הקנביס המוגדר כסם מסוכן על פי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] התשל"ג-1973 (להלן- הפקודה). הפקודה נותנת סמכות בידי ה"מנהל" (מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוסמך על ידו לעניין זה), להתיר פעולות בכל סם מסוכן ובכלל זה קנביס, ומכוח סמכות זו הוענקו למספר הולך וגדל של מטופלים בשנים האחרונות רישיונות לשימוש בסם מטעמים רפואיים.

בשנת 1961 נחתמה האמנה היחידה לעניין סמים מסוכנים שתוקנה בשנת 1972, ובה כללים באשר לפיקוח על השימוש בסמים מסוכנים לצד ההכרה בעובדה שהשימוש הרפואי בסמים נרקוטיים מסויימים הינו הכרחי ועל כן גם הצורך לפעול על מנת שסמים כאמור יהיו זמנים למטרה זו. ביום 23.11.62 הצטרפה מדינת ישראל לאמנה בינלאומית זו, ועל כן, היא מחויבת בקיום הוראותיה.

האמנה, שהינה היחידה בנושא על סמים מסוכנים, קובעת את העקרונות הכלליים בכל הנוגע לסוגיה של פיקוח על השימוש בסמים מסוכנים בכלל. עקרון יסוד של האמנה, הבא לידי ביטוי במבוא לאמנה, היא הכרה בעובדה שהשימוש הרפואי בסמים נרקוטיים (לרבות במחקר) הינו הכרחי והצורך לפעול על מנת שסמים יהיו זמנים למטרה זו.

באמנה ישנה התייחסות פרטנית לקנבוס, צמח הקנבוס ושרף צמח הקנבוס. לפי האמנה, קנבוס כפוף לאמצעי פיקוח ספציפיים בנוסף לאמצעים הכלליים שחלים על סמים מסוכנים. לפי סעיף 28 לאמנה, מדינה המתירה גידול קנאביס ושימוש בו לצרכים מסוימים חייבת בהקמת "סוכנות ממשלתית" שבין היתר אחראית לפיקוח על המגדלים ורכש הגידולים מהם.

ביום 4.7.10 מינה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בעז לב, בתיאום עם מנכ"ל המשרד פרופ' רוני גמזו, וועדה לבחינת נושא הסדרת השימוש בקנאביס למטרות רפואיות בישראל, בראשות ד"ר ברוך, ובהשתתפות נציגי משרד הבריאות, נציגי המשטרה, הרשות למלחמה בסמים, נציגי מטופלים, ציבור ורופאים.

הוועדה הגישה לאחרונה דו"ח מסכם למנכ"ל משרד הבריאות כאשר חלק מרכזי בו הוא מתווה לשינוי כולל של המצב הקיים בכל הנוגע למקורות אספקה של הסם למטופלים. המלצה מרכזית בדו"ח היתה חלוקת האחריות בנושא בין הצד הקליני שישאר בידי משרד הבריאות (כלומר כל נושא קביעת ההתוויות הרפואיות לשימוש בסם, מתן רישיונות פרטניים למטופלים וכו') לבין סוגית מקור אספקת הסם (בין בגידול ובין ביבוא), שיעבור לאחריות הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול. כחלק ממהלך זה, ראש תחום טיפול ושיקום ברשות הוסמך על ידי מנכ"ל משרד הבריאות על מנת שיוכל לתת רישיונות גידול ויבוא לסם.

לאחר בחינת הדו"ח ושמיעת עמדתם של העוסקים היום בפועל בגידול קנביס, החליט מנכ"ל משרד הבריאות לאמץ את ההמלצות העקרוניות שבדו"ח הוועדה. בכל הנוגע להתוויות המקצועיות לשימוש בקנביס הנחה המנכ"ל לפעול בעת הזו ועד לקבלת המלצות של ועדה מקצועית שהוקמה לבחינת סוגיית ההתוויות, בהתאם למדיניות שמרנית.

בהמשך להחלטה זו החלה הרשות למלחמה בסמים לפעול למימוש ההמלצות ובין השאר פרסמה מכרז לבחירת יבואנים/ מגדלים. כנגד מכרז זה הוגשו עתירות מנהליות בהן נטען בין היתר על חוסר סמכות משפטית של הרשות לפעול בתחום והנושא עלה לדיון בפני המשנים ליועץ המשפטי לממשלה מייק בלאס ואבי ליכט.

בהמלצת המשנים, נערך מפגש בין סגן שר הבריאות והשר לביטחון פנים, לצורך בחינה חוזרת של המדיניות הממשלתית הראויה בכל הנוגע לגידול קנביס במדינת ישראל. בהחלטה משותפת הוחלט על ידי סגן השר והשר לבטל את אימוץ המלצות הוועדה המקצועית בכל הנוגע להעברת תחום הפעילות לרשות למלחמה בסמים, והחזרת משרד הבריאות כגורם המוביל בכל הנוגע להסדרת מקורות האספקה של הסם למטופלים ולמחקר, במודל הנותן מענה מיטבי הן לצרכים הרפואיים והן לביטחון הציבור. סוכם על ידי סגן השר והשר, כי יש לבחון בצורה מעמיקה את אפשרות היבוא מחו"ל – ישימותה ומשמעויותיה. עם זאת, בשלב זה ועל מנת שלא לפגוע באספקת הסם למטופלים הזקוקים לו, ימשך הגידול המקומי, תוך שינוי השיטה על מנת לעמוד בתנאי האמנה אך במקביל רק אם המגדלים יעמדו בתנאי אבטחה ושמירה.

על מנת לעמוד בהוראות האמנה המחייבות תפיסה בפועל של הסם על ידי הסוכנות הממשלתית וכן כי יבוא יעשה על ידי הסוכנות, מוצע לאפשר למשרד הבריאות, בכל הנוגע לרכישת והחזקת הקנביס, בין מיבוא ובין מגידול מקומי, לפעול באמצעות שראל שירותים ואספקה לרפואה בע"מ. חברה זו הוקמה בהתאם להחלטות הממשלה מס' 2718 מיום 12.4.92 והחלטה מס' 1716 מיום 8.8.93 לאספקה של תרופות ושירותים רפואיים למוסדות הרפואיים הממשלתיים וחברה זו מספקת שירותים אלו גם עבור משרד הבריאות, ובכלל זה רכש חיסונים ועוד, והכול בהתאם להסכם תקף שקיבל פטור ממכרז.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא ניתן להערכה בשלב זה.

תקציב

ההערכה היא שעלויות שנתיות ישירות לצורך הסדרת הנושא בשנה הוא כ- 2 מיליון שקלים. צוויין, כי חלק מהמימון הוא מימון ביניים. מאחר שעל פי הוראות האמנה מלוא הגידולים ירכשו על ידי הסוכנות הממשלתית, אך בהמשך ימכרו למטופלים, הרי שההכנסות מהמטופלים יכסו לפחות חלק מההוצאות.

עד לייצור הכנסות - תקציב הביניים הנדרש בכל שנה יהיה מבסיס תקציב משרד הבריאות.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא ניתן להערכה בשלב זה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה מקובלת על השר לביטחון הפנים ועל שרת החקלאות ופיתוח הכפר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

חלופות להצעת ההחלטה

בתהליך הדרגתי לפעול לביטול כל הרישיונות לגידול מקומי ללא תלות בשאלה אם ניתן לייבא הסם ולהפנות את המטופלים לטיפולים רפואיים חלופיים סבירים, לרבות על ידי התכשיר סטיוקס (תכשיר הכולל את החומרים הפעילים בצמח הקנביס, תכשיר יקר שאינו נכלל בסל התרופות). יש לצפות שאימוץ חלופה זו הינה ניסיונות תקיפה משפטית בערכאות שונות, בין תביעות כספיות של המגדלים ובין עתירות של מטופלים בדרישה להמשך הספקת הסם. לא ניתן להעריך את סיכויי התביעות והעתירות, אך בוודאי לא ניתן לשלול אפשרות שיתקבלו כולן או חלקן.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד הבריאות מצורפת להצעה זאת.

מוגש על-ידי ראש הממשלה ושר הבריאות

ג' באב התשע"א
3 באוגוסט 2011

כה' תמוז תשע"א
27 יולי, 2011

לכבוד
מזכירות הממשלה
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: חוות דעת בליווי להצעת "מחליטים" - קנביס רפואי

נרשא:

קנביס למטרות רפואיות

תמצית ההחלטה בהתייחס להיבטי המשפטיים

הסדרת נושא הספקת סם הקנביס, למטופלים למטרות רפואיות תוך הכרה במשרד הבריאות כסוכנות ממשלתית בהתאם לאמנה הבינ"ל. תואם את פקודת הסמים המסוכנים והאמנה הבינ"ל הרלוונטית.

קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי פתרונם

אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת אליהם

ההצעה מקובלת על היועצים המשפטיים במשרד לכיטחון פנים ובמשרד החקלאות

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה

איני רואה מניעה לקבלת ההחלטה ע"י הממשלה, ונוסח ההחלטה המוצעת הוא על דעתי.

בכבוד רב,

עו"ד מידה היבנר הראל
היועצת המשפטית