

1. אביבה אלבאז ת.ז. 327161543
מרחי מבוא רפידים 2/22, ירושלים, 97754
 2. גיניפר גייקובס ת.ז. 336079488
מרחי כף החיים 11/6, ביתר עלית
 3. פורום קהלת (ע"ר 580553915)
מרחי עם ועולמו 8, ירושלים
- כולם ע"י עו"ד אריאל ארליך או עו"ד נעם שרייבר
או עו"ד מאיר רובין
מרחי עם ועולמו 8 בירושלים
טל' 02-6312720 ; פקס 02-6312724
נייד : 054-6891319 ; דוא"ל : aerlich@kohelet.org.il

העותרים

נ - ג - ד

1. מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' רוני גמזו
2. מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות, ד"ר אמיר שנון
מרחי ירמיהו 39, ירושלים

המשיבים

עתירה מנהלית

"לא החזקים ביותר או האינטליגנטיים ביותר הם
ששורדים, אלא אלה המגיבים בדרך הטובה ביותר לשינוי"
צ'ארלס דרווין, מוצא המינים

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ביטול החלטות המשיבים שלא להכיר בתאריהן האקדמאיים של העותרות 1 ו-2; להורות למשיבים לבחון את תאריהן האקדמאיים של העותרות לגופם כדי להכיר בהם בהתאם לסעיפים 11(א) ו-11(ב) לחוק להסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008; ולחלופין להורות על השלמת לימודים בהתאם לסעיף 11(ג) לחוק הנ"ל.
כן יתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק לעותרים הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

א. תמצית

סיפורה של העתירה הוא סיפור סירובם השרירותי של המשיבים לעשות את המוטל עליהם לפי חוק, ולבדוק את התאמתו של תואר אקדמי שניתן על ידי מוסד בחו"ל לדרישות בישראל.

זהו סיפורן של שתי נשים צעירות אשר עלו לא מכבר מצפון אמריקה. שתיהן למדו תואר שני בקלינאות תקשורת באוניברסיטאות מכובדות ומוכרות בארצות הברית. שתיהן עמדו בכלל הדרישות של האוניברסיטאות הללו וקיבלו תואר שני (MA). בהסתמך על התארים הללו קיבלו רישיון לעסוק במקצוע מן הגוף האמון על כך בארה"ב. אולם בבואן לבקש מן המשיבים הכרה בתואר הזה בישראל נדחו על הסף, כי תאריהן נלמדו בתכנית 'למידה מרחוק', כלומר באמצעים טכנולוגיים של תקשורת מתקדמת ולא בדרך של נוכחות פיזית בכיתה. כך נכתב להן: "משרד הבריאות אינו מכיר בלימודים של מקצועות בריאות שהתקיימו בהתכתבות (לימודים מרחוק)".

העמדה השרירותית הזו של המשיבים אינה מגובה בנימוק ענייני. היא לא ניתנה לאחר שנבדקו התכניות. המשיבים לא טרחו לבחון כיצד נעשית 'למידה מרחוק', מה דרישותיה, ומהם המנגנונים שמפעיל המוסד כדי לוודא שתלמידיו עומדים בחובותיהם. המשיבים כלל לא עיינו בתכנית הלימודים ובפירוט הקורסים, ואף לא הבחינו בין קורסים שיש הכרח – לשיטתם – בנוכחות בכתה, לבין קורסים שאין הכרח כזה.

המשיבים בחרו בדרך הקלה, הגורפת, השרירותית, הפוגענית, הסותרת את החובות שמטיל החוק.

בכך הותירו את שתי הנשים הצעירות הללו, שעזבו את מולדתן, את משפחתן ואת בית אביהן ובאו לבנות את חייהן בישראל ולהתפרנס בה בכבוד, ללא תקווה וללא אפשרות פרנסה. בכך הורידו המשיבים לטמיון שבע שנים של לימודים והכשרה ועמל ומאמץ ויגיעה וכשרון והון רב, חלומות ותקוות על חיים בישראל, כאילו לא היו.

דחיית בקשתן כפי שנעשתה סותרת את חובות המשיבים לקבלת החלטות בעניין תארים מחו"ל לאחר בחינתם, בהתאם לפי סעיף 11 לחוק להסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008, ולפיכך ניתנה בחוסר סמכות. בנוסף לכך היא בלתי סבירה באופן קיצוני לגופה, איננה מידתית באופן הדוקר את העין ואת הלב, ומתעלמת משיקולים רלוונטיים; כמו כן, היא ניתנה בלא שנבחן הבסיס העובדתי לה, בלא שנבחנה באופן פרטני ובלי שהמדיניות הפסולה של המשיבים פורסמה; היא יוצרת הפליה חמורה; והיא עומדת בניגוד מוחלט להוראות חוק יסוד: חופש העיסוק, המחייב כל רשות בישראל לפעול תוך כיבוד חופש העיסוק וצמצום הפגיעה בו.

ב. העותרים

1. העותרת 1, **אביבה אלבאז**, אם לשניים, היא ילידת מונטריאל, קנדה (1987). את לימודי התואר הראשון עשתה אביבה אלבאז באוניברסיטת Thomas Edison, תחילתו במדעי רוח כלליים וסופו – לאחר שעלתה לישראל – בהשלמה לקלינאות תקשורת (באמצעות שלוחת מכון זיידנר – נווה ירושלים).

העתקים מתעודת הסיום ופירוט לימודיה של אביבה אלבאז מצורפים כנספח א.

בשנת 2008 החלה את לימודי התואר השני באוניברסיטת סינסינטי (Cincinnati), בתכנית למידה מרחוק של קלינאות תקשורת במחלקה למדעי הקומניקציה והפרעות תקשורת. במהלך הלימודים

השלימה, כנדרש מטעם האוניברסיטה, 400 שעות עבודה מעשית בישראל, בליווי מדריכה מוכרת מטעם אוניברסיטת סינסינטי. לצורך זה נדרשה על-ידי האוניברסיטה גם להשתלם בשפה העברית.

בשנת 2010 סיימה את לימודיה וקיבלה תעודת מוסמך במדעי הרוח (MA) מטעם אוניברסיטת סינסינטי. תעודת הסיום היא תעודה רגילה, שאין מצוין עליה כלל כי מסלול הלימודים היה מסלול של 'למידה מרחוק'.

העתק מתעודת התואר השני מאוניברסיטת סינסינטי, ופירוט הקורסים והציונים

של אביבה אלבאז מצורפים כנספח ב'.

יצוין כי בשנת 2011 השלימה אלבאז בישראל 1200 שעות עבודה מעשית. משעמדה בכל דרישותיו של ארגון ASHA (– האיגוד האמריקאי לריפוי דיבור, שפה ושמיעה – The American Speech-Language-Hearing Association), קיבלה ביום 3.4.12 רישיון לטיפול כקלינאית תקשורת מטעם ASHA.

העתק מתעודת ההסמכה של ASHA של אביבה אלבאז מצורף כנספח ג'.

2. אביבה אלבאז מילאה את הטפסים הדרושים לקראת עשיית המבחן לקבלת הרישיון הישראלי, והגישה את כלל המסמכים. במכתב מיום 23.12.12 מאת גב' נטליה זליגר, סגנית מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים, נכתב לה כי **"משרד הבריאות אינו מכיר בלימודים של מקצועות רפואיים שהתקיימו בהתכתבות (לימודים מרחוק)".** עוד נכתב לה כי שעות ההכשרה המעשית שביצעה בישראל נעשו ללא תעודת קלינאית תקשורת מטעם משרד הבריאות, ולפיכך נעשו בניגוד לחוק ולא ניתן להכיר בהן לעניין ההכשרה המעשית הנדרשת.

העתק מכתב המשיבים אל אביבה אלבאז מצורף כנספח ד'.

3. **העותרת 2, ג'ניפר ג'יקובס, אם לארבעה, היא ילידת ארצות הברית (1983).** את לימודי התואר הראשון עשתה באוניברסיטת YU (ישיבה יוניברסיטי) בארצות הברית, במסלול BA בקלינאות תקשורת.

העתק מתעודת הסיום התואר ופירוט לימודים של ג'ן ג'יקובס מצורפים כנספח ה'.

לאחר שעברה לגור בישראל, עוד קודם שהחליטה 'לעשות עלייה', החלה ג'ן את לימודי התואר במדעי הקומניקציה והפרעות התקשורת בתכנית למידה מרחוק באוניברסיטת קליפורניה.

בשנת 2010 קיבלה תעודת MA מאוניברסיטת קליפורניה בהפרעות תקשורת, לאחר שהשלימה את כל דרישות הלימודים ובהן למעלה מ-400 שעות עבודה מעשית, שנעשו גם כן בליווי מדריכה מוכרת על ידי אוניברסיטת קליפורניה. **תעודת הסיום היא תעודה רגילה, שאין מצוין עליה כלל כי מסלול הלימודים היה מסלול של 'למידה מרחוק'.**

העתק מתעודת התואר השני מאוניברסיטת קליפורניה של ג'ניפר ג'יקובס מצורף כנספח ו'.

בשנת 2012 ג'יקובס "עשתה עלייה". ג'יקובס החליטה "לעשות עלייה", ואף קנתה דירה והשתקעה בישראל, בהסתמך על כך שהתואר שקיבלה בקלינאות תקשורת יוכר בישראל, וכדי לעמוד בדרישות החוק, המאפשר מתן תעודה לאזרח או תושב ישראל בלבד (סעיף 8 לחוק להסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008). לא היה לג'יקובס כל סיבה לחשוב אחרת, שכן המשיבים לא פרסמו

בשום דרך שאין הם מכירים בתואר שנעשה בתכנית של למידה מרחוק. ההתייחסות היחידה באתר האינטרנט של המשיבים ללמידה מרחוק היא בנוגע למקצוע הרוקחות, שלגביו נאמר במפורש כי לימודים מרחוק לא יוכרו.¹ ג'יקובס ידעה כי תואר בקלינאות תקשורת מטעם אוניברסיטת קליפורניה מוכר על ידי המשיבים, והסתמכה על כך. יצוין גם כי לאחר שהשלימה עוד 1200 שעות של עבודה מעשית בגני ילדים בליווי מדריכה מוסמכת מטעם ASHA, ומשעמדה בכל דרישותיו של הארגון, קיבלה ג'יקובס ביום 31.12.12 רישיון לטיפול בקלינאית תקשורת מטעם ASHA. במקביל קיבלה גם רישיון עיסוק במדינת אוהיו.

העתק מתעודת ההסמכה של ASHA ורישיון עיסוק במדינת אוהיו של ג'ן ג'יקובס מצורפים כנספח ז'.

4. ג'ניפר ג'יקובס מילאה את הטפסים הדרושים לצורך הבחינה לקבלת הרישיון הישראלי, והגישה את כלל המסמכים הרלוונטיים. במכתב מיום 16.5.2013 מאת גבי נטליה זליגר, סגנית מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים, נענתה ג'יקובס כי "התכנית בה למדת קלינאות תקשורת מרחוק אינה מוכרת ע"י משרד הבריאות. לאור האמור לעיל, אינך זכאית לגשת לבחינה הממשלתית בקלינאות תקשורת ואינך זכאית לתעודת מקצוע בקלינאות תקשורת מטעם משרד הבריאות".
העתק מכתב המשיבים אל ג'ן ג'יקובס מצורף כנספח ח'.

5. כך, במענים קצרים ולקוניים, ללא הנמקה ולא סימוכין, ירדו לטמיון – לכאורה – שבע שנות לימודים מאומצים ותובעניים, מאות שעות עבודה מעשית והתנסות, עשרות אלפי דולרים של שכר לימוד, תקוות וציפיות, ובעיקר החלום לגור בישראל ולהתפרנס בה בכבוד.

6. העותרת 3, פורום קהלת, הוא עמותה רשומה בישראל. פורום קהלת פועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל.
הפורום פועל ללא כוונת רווח ואינו נתמך על ידי כל גורם מדינתי. הפורום מסייע לנבחרי ציבור מכל הקשת הפוליטית בגיבוש מדיניות בתחומי עיסוקם, בדרך של מחקר עובדתי או משפטי, וכן מקדם את מטרותיו באמצעות בתי משפט.

WWW.KOHELET.ORG.IL על אודות הפורום ראו באתר האינטרנט

עניינו של הפורום בנושא הנדון נובע הן מחתירתו לקידום חירות הפרט, ובכלל זה ליתן אפשרות לבעלי מקצוע לעסוק בתחומם ללא חסמים בירוקרטיים שרירותיים ובלתי יעילים; והן מחתירתו לביסוס זהותה של ישראל כמדינה יהודית, ובכלל זה להסיר חסמים המונעים מיהודי העולם לעלות ולהיקלט בישראל, כדי לאפשר את הגשמתו של חוק השבות.

¹ ראו

<http://www.health.gov.il/Subjects/MedicalAndHealthProfessions/Pharmacist/Pages/ApplicationForLicense.aspx>

ג. המשיבים

7. המשיב 1, פרופ' רוני גמזו, הוא מנכ"ל משרד הבריאות מאז שנת 2010 ועל פי סעיף 11 לחוק להסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008 (להלן – **החוק או חוק מקצועות הבריאות**) הוא הממונה להכיר בתואר שניתן על ידי מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ. המשיב 1 הסמיך את המשיב 2 להכריע בשאלות של הכרה בתארים שניתנו על ידי מוסדות בחו"ל בהתאם לסעיף 11 לחוק.

8. המשיב 2, ד"ר אמיר שנון, משמש מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות. על-פי המתואר באתר האינטרנט של משרד הבריאות, אגף זה מקיים בחינות ממשלתיות במקצועות השונים, מנפיק רישיונות ותעודות מומחה במקצועות המתאימים, מעורב בהסדרה בחקיקה של מקצועות בריאות נוספים ונמצא בקשרים בכל הקשור לני"ל עם משרדים ממשלתיים אחרים, בתי חולים, המועצה להשכלה גבוהה ומוסדות להשכלה גבוהה. מתוקף תפקידו עוסק ד"ר שנון ברישוי של כמעט כל בעלי המקצועות הרפואיים המוסדרים בחוק במדינת ישראל. כאמור, הוסמך ד"ר שנון על ידי המשיב מס' 1 להכריע בשאלות של הכרה בתארים ממוסדות מחו"ל בהתאם לסעיף 11 לחוק.

ד. עיקרי הוראות החוק

9. חוק מקצועות הבריאות נחקק לאחר שנים רבות שבהן העיסוק במקצועות הללו לא היה מוסדר בחקיקה. קודם לחקיקתו, נהג משרד הבריאות להנפיק 'תעודות הכרה במעמד' לחלק מבעלי המקצוע, בהתאם לנהלים פנימיים שקבע, וגופי הרפואה הציבורית בישראל הפנו חולים אך ורק לבעלי תעודות כאלה. בעקבות שורה של עתירות לבג"ץ (בג"ץ 2921/03 **קאופמן נ' ד"ר שנון** (ניתן ביום 29.4.04); בג"ץ 1423/05 **קדרון קליין נ' שר הבריאות** (20.6.05); בג"ץ 4185/99 **וייס נ' ד"ר שנון**) נקבע כי מתן רישיונות על סמך נוהל פנימי ומניעת עיסוק ממי שלא קיבל רישיון כזה נוגדות את חוק יסוד: חופש העיסוק, וכי רק בחקיקה ראשית ניתן לקבוע מתן רישיונות באופן שיגביל זכויות עיסוק של מי שאין בידו רישיון.

בעקבות ההליכים הללו ופסקי דין שניתנו בהם נחקק חוק מקצועות הבריאות.

10. תכליתו של החוק מוגדרת באופן מפורש בסעיף המטרה שלו:

"מטרתו של חוק זה להסדיר את העיסוק במקצועות הבריאות כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים בהם ולהגן על בריאות הציבור" (סעיף 1 לחוק).

בד-בבד עם עמידה על הגשמת המטרות הללו, החוק קובע הסדרים שתכליתם צמצום הפגיעה בחופש העיסוק של המבקשים לעסוק במקצועות הבריאות עד למינימום ההכרחי, בהתאם להוראותיו של חוק יסוד: חופש העיסוק. כך קבע החוק שורה ארוכה של הסדרי מעבר מפורטים (ס' 58 לחוק), כדי שלא לפגוע בחופש העיסוק של מי שעסק במקצועות הללו קודם שנחקק החוק (ראו עת"ם (י-ם) 36091-05-11 **שריד נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 14.5.12); עת"ם (י-ם) 43880-07-12 **היימן נ' מדינת ישראל** (ניתן

ביום 3.12.12). כך קבע החוק הסדרים מפורטים לגבי הכרה בתארים שנלמדו במוסדות מחוץ לישראל, כדי שלא לחסום את הדרך בפני מי שלמד את מקצוע הבריאות בחו"ל (סעיף 11 לחוק).

11. ההסדרים האלו, שיפורטו להלן, מבקשים להגשים את התכלית הנ"ל של החוק תוך מתן אפשרות סבירה, שוויונית והוגנת, לכל מי שלמד מקצוע פלוני לעסוק במקצועו. ברור כי ההסדרים הללו מטילים על משרד הבריאות נטל, שלעיתים איננו נטל קל: להפשיל שרוולים ולבחון תארים אקדמיים שניתנו במקומות שונים בעולם, אם עומדים הם בסטנדרט שקבע החוק אם לאו.

12. סעיף 8 לחוק קובע את התנאים הכלליים לקבלת תעודה במקצוע בריאות: בגירות, אזרחות או תושבות, בריאות, העדר הרשעה פלילית רלוונטית, עמידה בתנאי כשירות שמנויים בתוספת לחוק, ולעניין קלינאות תקשורת – גם ידע בסיסי בעברית. תנאי הכשירות לטיפול בהפרעות תקשורת קבועים בסעיף 3 לתוספת הראשונה לחוק: תואר אקדמי ראשון בהפרעות תקשורת, הכשרה מעשית בתקופה שנקבעת בתקנות, ועמידה בבחינות.

סעיף 48 לחוק מקצועות הבריאות קובע "הוראות מיוחדות לעניין קלינאי תקשורת", ולפיהן מי שלמד תואר ראשון או שני בהפרעות שפה ודיבור בחו"ל יוכל לקבל תעודת קלינאי תקשורת מוגבלת לתחום הפרעות שפה ודיבור, וסעיף 3 הנ"ל בתוספת ייקרא בשינויים המתאימים.

13. סעיף 11 לחוק מקצועות הבריאות הוא הסעיף שיוחד להסדרת ההכרה בתארים אקדמיים שנלמדו בחו"ל.

סעיף-קטן 11(א) קובע כי תואר שניתן בחו"ל יוכר "אם אותו מוסד מוכר כמוסד להשכלה גבוהה על פי הדין החל באותה מדינה, והמנהל הכיר באותו מוסד, בתואר שניתן על ידי המוסד ובמכלול לימודיו של המבקש לתואר". יש צורך אפוא בהכרת המנהל (מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיך) במוסד ובתואר, כדי שייחשב תואר אקדמי לצורך עמידה בדרישות החוק לקבלת תעודה.

14. סעיף-קטן 11(ב) מוסיף וקובע כיצד יחליט המנהל האם להכיר בתואר:

"בהחלטה לפי סעיף קטן (א) ישקול המנהל, בין השאר, את רמת הלימודים, את תכניות הלימודים, את היקף הלימודים לתואר ואת משך הלימודים לתואר במוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ, בהשוואה לרמת הלימודים, לתכנית הלימודים, להיקף הלימודים לתואר ולמשך הלימודים לתואר אקדמי מוכר הנהוגים במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל; בהחלטה כאמור רשאי המנהל להיוועץ בוועדה המייעצת".

סעיף חוק זה קובע אפוא כיצד יש לבחון תואר אקדמי שניתן בחו"ל. הוא מורה כי על המנהל לבחון היבטים חשובים ויסודיים בתואר – תכנית הלימודים, רמתם, היקפם ומשכם, ולהשוות אותם לאלו הנהוגים בישראל.

15. סעיף-קטן 11(ג) מכיר בכך שייתכנו מצבים שבהם תואר שנלמד בחו"ל יוכר באופן חלקי בלבד, או שיימצא כי הוא חסר מרכיבים חשובים שלא ניתן לוותר עליהם כדי להכיר בו כתואר לצורך החוק. לפיכך מסמיך סעיף-קטן זה את המנהל, לאחר שהתייעץ עם הוועדה המייעצת המורכבת מאנשי

מקצוע בתחום, לקבוע כי כתנאי להכרה בתואר שנלמד בחו"ל על המבקש להשלים את לימודיו במוסד מוכר בישראל, להשלים הכשרה מעשית או לעמוד בבחינות.

16. כאמור, אין ספק שסעיף 11 מטיל על המשיבים מלאכה שאינה פשוטה כלל ועיקר. היא בוודאי דורשת השקעת משאבי זמן, בחינה של הפרטים, השלמת מידע ולעיתים התייעצות. יש לבחון את ה'סילבוס' של התואר שנלמד בחו"ל, להשוותו לתכניות הלימוד בישראל, להכריע לגבי קורסים ספציפיים אם הם עומדים בדרישות ולקבוע, בהתאם לצורך, רשימת השלמות כדי שהמבקש יהיה זכאי לתעודה כחוק. אולם זו מלאכה שאין מנוס מלעשותה, כדי לקיים את החוק וכדי להגשים את מטרתו – "להבטיח רמת מקצועיות הולמת של העוסקים בהם [במקצועות הבריאות] ולהגן על בריאות הציבור" (סעיף 1 לחוק), מחד גיסא, ולשמור על חופש העיסוק, עיקרון חוקתי בישראל, מאידך גיסא.

ה. ההליכים קודם הגשת העתירה דנן

17. ביום ט"ו באלול תשע"ג, 21.8.13, פנה הח"מ במכתב אל שרת הבריאות ואל המשיב 1, בבקשה לבחון שוב את עמדתו בעניין ההכרה בתארים האקדמיים של העותרות, ולהכיר בהן. במכתב זה שב הח"מ ותיאר את השתלשלות העניינים ואת הרקע החוקי, ועמד על הפגמים המשפטיים בעמדתם של המשיבים.

העתק מכתבו של הח"מ אל המשיב 1 מצורף לעתירה כנספח ט'

18. ביום ח' בתשרי תשע"ד, 12.9.13, התקבלה תשובתו של המשיב 1. בתשובתו דחה המשיב 1 את הבקשה, וחזר על עמדתו כי "לימודים בהתכתבות או מרחוק לא מוכרים ע"י משרד הבריאות בכל המקצועות הרפואיים ומקצועות הבריאות".

אגב כך הטיח המשיב 1 בעותרות האשמה כביכול ניסו להסתיר את העובדה שלימודיהן נעשו בתכנית של למידה מרחוק, דברים שאין להם כמובן שחר. בנוסף לכך, נימק המשיב בקצרה את עמדתו כי "כאשר מדובר במקצועות רפואיים, קיימת בעייתיות מיוחדת משום שהחלק הקליני וההתנסות מהווים חלק בלתי נפרד מהלימודים". טעם נוסף לעמדתו ציין המשיב, והוא כי "סוג לימודים זה עלול ליצור פתח לכך שמקבל התואר לא היה הלומד והנבחן בפועל".

המשיב הוסיף וציין כי עמדתו נסמכת על פסק הדין של בית המשפט העליון בבג"ץ 8707/96 קריסיק נ' האוניברסיטה העברית. בפסק דין זה קבע בית המשפט העליון שאין להתערב בסמכותה של האוניברסיטה העברית מכוח חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 שלא להכיר בלימודי משפטים שנעשו בלמידה בהתכתבות.

בנוסף לכך התייחס המשיב לפגמים שנפלו לדעתו בהכשרה המעשית שעשו העותרות בישראל, טענות שאינן נוגעות לעתירה דנן, וכן טענות כי ההכשרה המעשית שנעשתה בישראל במסגרת התואר נוגדת את חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958.

העתק מכתב של המשיב 1 מצורף לעתירה כנספח י'

19. משנוכחו העותרות 1 ו-2 כי כלה ונחרצה היא מעם המשיבים שלא לטרוח ולבדוק את תאריהן האקדמיים כמתחייב לפי החוק, וכי לפי השקפת המשיבים השנים הרבות, הממון הרב, ההכשרה

המעשית, הציפיות והתקוות, כל אלה אינם מצדיקים את הטירחת של בדיקת תאריהן לגופן, לא מצאו עוד ברירה מלבד הגשת עתירה זו לבית המשפט הנכבד, כדי שיכפה על המשיבים לעשות זאת.

1. תכנית למידה מרחוק

“ איך אפשר להתיימש בשעה שרואים שהכל מתפתח ומתעלה”

הרב א' י' קוק, אורות הקודש ב', תקלו

20. בניגוד לגישתם של המשיבים כפי שהשתקפה בתשובותיהם לעותרות, אין מדובר ב'לימוד בהתכתבות'. תכנית למידה מרחוק היא תכנית מקובלת ביותר במוסדות אקדמאים מובילים ויוקרתיים בארצות הברית ובמדינות אחרות, והיא הולכת ונעשית נפוצה עם התקדמות הזמן והטכנולוגיה. זו תכנית הכוללת את כל הקורסים הנדרשים במקצוע פלוני, ללא יוצא מן הכלל וללא כל הנחה, אלא שהקורסים אינם מתבצעים בישיבה בכיתה יחד עם עשרות סטודנטים נוספים אל מול המרצה, כי אם בישיבה אל מול מסך מחשב וצפייה דרך האינטרנט בהרצאה של המרצה או במצגת המלווה בהסבריו, במקביל לקריאת חומרי הלימוד.

בימינו, כל אדם שיש לו גישה לאינטרנט יכול ללמוד קורסים "און-ליין" וליהנות מאותו מידע שסטודנט בתכנית 'רגילה' יכול. בהתאם להתקדמות הטכנולוגית הזו, הולכת וגוברת האפשרות של למידה המבוססת על האינטרנט וחלה עליה גדולה במספר הקורסים המקוונים שנלמדים מרחוק במוסדות להשכלה גבוהה. מוסדות רבים מציעים תארים שלמים המבוססים על שיטה זו.² בישראל, האוניברסיטה הפתוחה היא דוגמה מובהקת להתקדמות זו. היא המעניקה תארים אקדמיים בהתאם לחוק המל"ג, מתהדרת מתהדר ב"שיטות ההוראה מרחוק", ותאריה מקובלים על הכל.

תדפיס מתוך אתר האינטרנט של האוניברסיטה הפתוחה מצורף כנספח י"א

21. מחקרים רבים מראים כי למידה מרחוק אינה רק אפשרית ובת-השגה; במובנים מסוימים היא אף עדיפה מלמידה פרונטאלית. מוסדות להשכלה גבוהה אינם יכולים עוד להתעלם ממהפכת הטכנולוגיה, וכיום ניתן להשיג תארים אקדמאיים כמעט בכל תחום במסלול למידה מרחוק.³

תארים במסלולים של למידה מרחוק ניתן היום לקבל באוניברסיטאות מכובדות ברחבי העולם לא רק בתחומי הרוח והחברה, כמו ספרות, פילוסופיה, היסטוריה, מדעי המדינה ועבודה סוציאלית (תחומים שהיה ניתן לחשוב שהם יחסית קלים להעברה באמצעות המסך), אלא גם תארים במדעים ובמקצועות שלכאורה דורשים התנסות מעשית, עבודה במעבדה וכדומה. כך למשל תחומים כגון מדעי הרפואה, הנדסה, מדעי המחשב, ביולוגיה, כימיה, ופיזיקה, ניתנים לקבלה אף ללא הגעה לאוניברסיטה, אלא באמצעות מחשב ואינטרנט בלבד.

תארים במשפטים, למשל, ניתנים בעשרות מוסדות מוכרים בארה"ב ובאנגליה בדרך של למידה מרחוק,⁴ ובהסתמך עליהם ניתן לגשת למבחני הלשכה ולקבל רישיון עיסוק במקצוע.

² באופן כללי, ראה Allen, I.E. & Seamen, J. (2010). Learning on Demand: Online Education in the United States, Needham, MA: Sloan Center for Online Education, 2009.

³ דוגמאות למחקרים בעניין זה ראו:

Appana, S. (2008). A Review of Benefits and Limitations of Online Learning in the Context of the Student, the Instructor and the Tenured Faculty. International Journal on E-Learning, 7(1): 5-22; Harasim, L. (2000). Shift Happens: Online Education as a New Paradigm in Learning. The Internet and Higher Education, 3(1): 41-61

22. מסתבר שגם לימודי קלינאות תקשורת אינם חסינים מפני מהפכת הטכנולוגיה הפוקדת את העולם. לבד משני המוסדות שבהם למדו העותרות ישנם עוד מוסדות רבים, מוכרים ומכובדים בארצות הברית, המעניקים תארים אקדמיים בקלינאות תקשורת בלמידה מרחוק. הנה רשימה חלקית:

א. Nova Southeastern University (NSU) - מדינת פלורידה.⁵

ב. University of Wisconsin.⁶

ג. University of Idaho.⁷

המסלולים הללו הם מסלולים לתואר שני, הפרושים על פני מספר סימטרים, בדרך כלל במשך שלוש שנים. התואר המתקבל בסופם הוא תואר רגיל לכל דבר ועניין, ובוגרי המסלולים הללו משתלבים בעבודה בתחום קלינאות התקשורת ללא כל הבדל בינם ובין בוגרי מסלולים רגילים.

23. חשוב לציין כי מסלול הלמידה מרחוק בקלינאות תקשורת ב-California State University Northridge, שבו למדה העותרת 2, נחשב אחד המסלולים הטובים ביותר בארה"ב בתחום זה. כך על-פי הארגון "OnlineCollege", ארגון הסוקר מסלולים אקדמיים שונים בכל המוסדות בארה"ב ומדרג אותם לפי קריטריונים כמו איכות ההוראה, הקורסים המוצעים, מעורבות של הסטודנטים, רמת הטכנולוגיה ועוד.⁸

24. **בית המשפט הנכבד מתבקש לעיין במכתבה של ד"ר סטפן סינקלר, ראש המחלקה להפרעות תקשורת באוניברסיטת קליפורניה, מיום 7.8.2013.** במכתב זה מבהירה ראש המחלקה את מעמדו של מסלול הלמידה מרחוק, את אופיו, את העובדה כי אין הוא נחות או שונה במאומה מן המסלול 'הרגיל', ומצביעה על נתונים המעידים על ההצלחה המקצועית של בוגרי מסלול זה, שאינה נופלת מזו של בוגרי המסלול 'הרגיל'. במסגרת מכתבה היא מבהירה בשפה שאינה משתמעת לשתי פנים כי התואר, לרבות כל הקורסים, המטלות והחובות, זהה לתואר במסלול 'רגיל', אלא שנעשה באמצעות מחשב בבית הפרטי של הסטודנט:

"The distant learning master's degree program **mirrors** the residential program in **content and** in **clinical practicum experiences** and the coursework is taught by the **same** faculty".

(ההדגשות הוספו)

העתק מכתבה של ד"ר סינקלר, בצירוף תרגום חופשי של עיקריו לעברית, מצורפים כנספח י"ב

⁴ מוסדות אלו כוללים, בין היתר, את Northwestern California University of Law, Concord Law School, Taft Law School, International Pacific School of Law, University of London, Open University of London. אפילו שכנתנו ממזרח, ממלכת ירדן, עברה מהפכה וכבר מלמדים בה תארים למשפטים במסלול "און-ליין". ראו Malkawi, Bashar H. (2007). *Law in Jordan Gets Wired: Developing and Teaching Law Courses Online*. **Arab Law Quarterly**, 21(4), 364-378

⁵ <http://www.schoolofed.nova.edu/slp/degree/master/overview.htm>

⁶ ראה גם <http://www.uwec.edu/CE/programs/csdmasters.htm>

⁷ ראה גם <http://www.isu.edu/csed/speech/online.shtml>

⁸ ראה <http://www.onlinecollege.org/masters/speech-pathology>

25. נקדיש כמה מילים לתיאור האופן שבו למדו העותרות דן, כדי לסבר את האוזן:

לאחר הצפייה בהרצאה או במצגת, ולאחר לימוד החומר, נדרשים התלמידים לבצע משימות הקשורות בחומר הנלמד: לעיתים עליהם להשתתף בשיחת ועידה בווידאו (צ'אט) של כלל המשתתפים בקורס עם המרצה, ובה הסטודנטים שואלים שאלות את המרצה ומשוחחים עמו על ההרצאה או על החומר הנלמד,⁹ או באמצעות שאלת שאלות ושיחה עם המרצה בכתב בבלוג האינטרנטי שלו¹⁰; לעיתים עליהם לבצע משימות בכתב ולהגישן בפרקי זמן שנקבעו; לעיתים קרובות עליהם להיבחן בבחינים; לעיתים עליהם למלא משימות קבוצתיות, ולשם כך לדון ולשוחח עם תלמידים עמיתים בצ'אט, בדואר אלקטרוני או בטלפון; ועוד כהנה וכהנה משימות, דרישות ומבחנים, העושים את תכנית הלימודים לתובענית, מחייבת ואינטנסיבית, לא פחות מאשר תכנית לימודים שבה ניתנות ההרצאות בנוכחות התלמידים בכיתה.

26. האוניברסיטה מצדה מפקחת פיקוח הדוק אחר צפיית הסטודנטים בשיעורים, לימודם את החומר ועמידתם בכל המשימות המגוונות המפורטות לעיל. הסטודנטים נבחים בבחינות ככל יתר הסטודנטים, לעיתים תוך הגבלת זמן קפדנית כשהבחינה נעשית 'on-line', לעיתים תחת השגחה (פיזית) של נציג מטעם האוניברסיטה,¹¹ לעיתים בעל-פה באמצעות תכנת 'Skype' ובנוכחות קבוצה של בוחנים.¹² בחינות הסיום המקיפות והכוללות, בחלק מן התכניות, נעשות בארצות הברית.¹³

27. **האוניברסיטאות המציעות תכניות כאלה מתייחסות אליהן כאל כל תכנית לימודים אחרת, ואינן רואות בהן תכניות פחותות ערך. התואר הניתן בסופם של הלימודים הוא תואר רגיל של האוניברסיטה. התעודה היא תעודה רגילה של בוגר תואר שני במקצוע פלוני באוניברסיטה. אין מצוין על גבי התעודה כי התכנית שבה נלמד התואר היא תכנית של למידה מרחוק. האוניברסיטאות אינן מציינות זאת, משום שאין הן רואות בכך פרט רלוונטי: התואר הוא תואר ככל תואר שמוענק על ידי האוניברסיטה, כשר ושלם וחוקי ומקצועי למהדרין.**

28. התכניות הללו נועדו לאפשר לסטודנטים שאין ביכולתם להיות נוכחים במקום הלימודים, ולהנגיש את ההשכלה ורכישת המקצוע גם למי שנאלץ ללמוד רחוק ממקום מגוריו. בחירה ללמוד בתכנית למידה מרחוק איננה בחירה בדרך הקלה. זו בחירה שנאלצים סטודנטים לעשות, תוך תשלום מחירים כבדים, במצבים של חוסר ברירה. העותרות, שהתחילו את לימודיהן מייד לאחר שבאו לישראל, נאלצו לעשות כן מחמת פערי השפה. המחירים הם מחירים כלכליים כבדים, כי תכנית הלמידה מרחוק יקרה הרבה יותר, ומחירים של נוחות והנאה, שהרי למידה מול מחשב דורשת מאמצי נפש ומשמעת עצמית גבוהים הרבה יותר, ונעדרות ממנה החוויות החברתיות שישן בלמידה בתכנית 'רגילה'. מן הטעמים הללו לא רבים הם הבוחרים במסלול של למידה מרחוק; אולם מצד האוניברסיטאות, כאמור, מדובר בתכניות שוות-ערך לכל דבר ועניין.

⁹ מתייחס לעותרת 1.

¹⁰ מתייחס לעותרת 2.

¹¹ מתייחס לעותרת 2 בלבד.

¹² מתייחס לעותרת 1 בלבד.

¹³ מתייחס לעותרת 2 בלבד.

העולם מתקדם מבחינה טכנולוגית. דבר שלפני עשור או שניים נראה היה כבלתי אפשרי היום הוא מובן מאלינו. באמצעות האינטרנט נעשות אין-ספור פעולות, שבעבר איש לא העלה בדעתו שניתן לעשות שלא פנים אל פנים. לימודים אקדמאיים הם חלק מתהליך מבורך זה.

29. תכניות הלמידה מרחוק שבהן למדו העותרות מפוקחות ומאושרות על ידי הוועדה להכרה אקדמית (Council on Academic Accreditation) של ASHA. כך, למשל, התכנית ללימודי תואר שני בהפרעות שפה ודיבור של אוניברסיטת קליפורניה בלמידה מרחוק הוכרה על ידי ה-CAA בשנת 2002 וההכרה בה חודשה בשנים 2012-2013.

מכתבה של ד"ר סינקלר בעניין זה מצורף כנספח י"ג

ז. החלטת המשיבים – ההיבטים המשפטיים

"כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש

העיסוק של כל אזרח או תושב" חוק יסוד: חופש העיסוק

30. החלטת המשיבים, לדחות על הסף את בקשת העותרות להכיר בתאריהן, לוקה בפגמים רבים ועקרוניים אשר די בכל אחד מהם כדי לבטלה.

מבחינת הסמכות, ההחלטה נעשתה ללא סמכות: סמכותם של המשיבים להגביל את חופש העיסוק של מבקשי תעודה נובעת מהחוק, ולפיכך כפופה להוראותיו. המשיבים שהורו לעצמם היתר לפסול פסילה גורפת תארים אקדמאיים בלא בדיקה חרגו מהוראות החוק, ולפיכך פעלו ללא סמכות.

מבחינת ההליך החלטת המשיבים פגומה בשלושה מישורים. ראשית, היא ניתנה שלא על סמך תשתית עובדתית, שאילו עמדה לפני המשיבים היתה מביאה בוודאי לתוצאה שונה. שנית, היא ניתנה ללא בחינה פרטנית של כל עניין, המחויבת חרף קיומה של מדיניות כללית. שלישית, המשיבים לא פרסמו מדיניות זו, בניגוד לחובתם, ובכך גרמו לעותרות להסתמך על מצג שווא.

מבחינת שיקול הדעת, לוקה ההחלטה בארבעה: ראשית, ההחלטה היא בלתי סבירה באופן קיצוני, ומשקפת חוסר הבנה בסיסי לגבי טיבן של תכניות למידה מרחוק, של האופן שבו מתבצעות ושל מעמדן בעולם האקדמי; שנית, היא בלתי מידתית באופן בולט, בהתחשב בתועלותיה המפוקפקות אל מול מידת הפגיעה האנושה שלה בעותרות; שלישית, לא נשקלו השיקולים הרלוונטיים, אלה המחויבים להישקל לפי החוק. ורביעית היא יוצרת אפליה חמורה ובלתי מוצדקת בין העותרות לבין עמיתיהן שלמדו בתכניות המחייבות נוכחות בכיתה.

הפגמים הללו מקבלים חומרה יתירה על רקע הניגוד החריף שבין ההחלטה ובין הוראותיו של חוק יסוד: חופש העיסוק, המחייב את רשויות המדינה לפעול באופן שיעלה בקנה אחד עם ההכרה בחופש העיסוק, ולפרש באופן מצמצם הוראות הנוגדות אותו. הבה נפרט את העילות הללו.

1. פגם בסמכות: החלטת המשיבים נוגדת את החוק ולפיכך התקבלה ללא סמכות

31. בהתאם לחוק יסוד: חופש העיסוק, אין פגיעה בחופש העיסוק ללא הסמכה בחוק. כך נפסק במפורש בעניין מתן תעודות במקצועות בריאות, כי רק קיומו של החוק המסמך מאפשר הענקת תעודות למי שעומד בתנאיו והימנעות מהענקתן למי שאיננו: "לא יכול להיות ספק כי משטר של רישוי פוגע

בזכות לחופש העיסוק... בדומה, מדיניותה של רשות מינהלית, השוללת עיסוק מסוים או המגבילה אותו באופן חמור, תיחשב לפגיעה בחופש העיסוק... ממילא, חייבת הפגיעה לעמוד בתנאים שנקבעו בפסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, ראש וראשון להם הוא כי הפגיעה תהיה בחוק או לפי הסמכה מפורשת בו" (בג"ץ 2921/03 קאופמן הנ"ל).

אכן, החוק דן מסמיך את המשיבים להעניק רישיונות בתנאים שקבע, ולהימנע מלהעניקם למי שאינו עומד בהם. אולם הוא אינו מסמיך את המשיבים להימנע מלהעניק רישיונות – היינו לפגוע בחופש העיסוק – באופן החורג מן המסגרת שקבע.

המסגרת הזו, בהקשר דן, קבועה בסעיף 11 לחוק. סעיף 11(א) לחוק קובע איזה תואר אקדמי שניתן בחו"ל יוכר בישראל: תואר שניתן במוסד המוכר לפי הדין שחל באותה מדינה, והמשיבים הכירו במוסד זה, בתואר שניתן על-ידו ובמכלול לימודיו של המבקש לתואר.

הדרך להכיר בתואר ובמכלול הלימודים קבועה בסעיף 11(ב). המשיבים מצווים בו לשקול, בין היתר, "את רמת הלימודים, את תכנית הלימודים, את היקף הלימודים לתואר, ואת משך הלימודים לתואר... בהשוואה לרמת הלימודים, לתכנית הלימודים, להיקף הלימודים לתואר ולמשך הלימודים לתואר אקדמי מוכר הנהוגים במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל".

המחוקק קבע אפוא את דרך הבדיקה, ובמרכזה עומד רעיון ההשוואה לתואר מקביל במוסד שמוכר על ידי המלי"ג בישראל. סמכותם של המשיבים להגביל את חופש העיסוק של מבקשי תעודה כפופה אפוא להוראות הקבועות בחוק. המשיבים המורים לעצמם היתר לפסול פסילה גורפת תארים אקדמאיים שנעשו בלמידה מרחוק, בלא בדיקה, חורגים מהוראות החוק, ולפיכך פועלים ללא סמכות.

32. יש להדגיש: המשיבים אינם רשאים לעשות דין לעצמם. סמכותם להכיר או לא להכיר בתואר אקדמי, מקורה בחוק בלבד. לפיכך הם אינם רשאים להתעלם מהוראותיו של המחוקק לגבי דרך ההכרה, ולהימנע מלבדוק את רמת הלימודים, תכניתם, היקפם ומשכסם, ביחס לתכנית מקבילה בישראל. בוודאי שאין הם רשאים לעשות דין לעצמם ולהימנע כליל מלבדוק את התואר הנלמד, ולדחותו על הסף. מעת שפנה אל המשיבים אדם והציג בפניהם תעודה המעידה על תואר אקדמי באחד מן המקצועות המנויים בחוק, שוב אין המשיבים יכולים להתחמק מחובתם לבחון על-פי הוראות החוק. בוודאי שכך כאשר מדובר בתארים מאוניברסיטאות מכובדות ומוכרות בארה"ב. לפיכך, המדיניות הכללית שקבעו המשיבים שלא להכיר בתארים שנלמדו מרחוק נקבעה תוך חריגה מגדרי הסמכות הקבועים בחוק. לאור זאת, גם החלטתם הספציפית של המשיבים בעניינן של העותרות, להימנע מהליך הבדיקה שהם חייבים בו לפי החוק, התקבלה ללא סמכות, בניגוד לחוק. די בכך כדי להורות על בטלות החלטתם, וליתן לעותרות את הסעד המבוקש.

2. פגמים בהליך: א – החלטת המשיבים התקבלה ללא תשתית עובדתית

33. אילו בדקו המשיבים את התשתית העובדתית הרלוונטית, אילו שתו ליבם לכל אשר נכתב לעיל, היו נוכחים לראות כי למידה מרחוק אינה נופלת במאומה מלמידה אגב נוכחות. ההחלטה שלא להכיר בלימודים מסוג זה באופן גורף, אפריורי, ניתנה ללא בחינת העובדות, וגם מטעם זה יש לבטלה. החובה לבסס את ההחלטה על תשתית עובדתית ראויה היא חובה מוצקה המבוססת היטב בדין הישראלי מקדמת דנא:

הלכה היא, שעל-מנת שרשות ציבורית תמלא תפקידה כהלכה, עליה לדאוג תחילה שכל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין יהיו לפנייה. באין תשתית עובדתית הולמת, לא כל החשוב והדרוש להכרעה בעניין יהיו לנגד עיניה של הרשות.
(בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991));

וכן

בית המשפט לא ייתן ידו לדחייה על אתר, אשר לה לא קדמו בדיקה ועיון כנדרש... לא ניתן היה לפטור אותה ללא התייחסות עניינית. הרי ייתכן שהתפתחות הרפואה והמדע בדרך כלל, במשך שלושים השנה שחלפו, חידשה משהו, הראוי לבחינה חוזרת.
(בג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו(3) 29, 49 (1983)).

הדברים חריפים וברורים, וכאילו נאמרו על עניינה של עתירה זו (וראו גם בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט(5) 111, 129 (1996)); בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 229 (2000); ועוד רבים).

המשיבים לא עשו כן. הם לא טרחו לבסס תשתית עובדתית להחלטתם. הם לא בדקו מה טיבה של למידה מרחוק בכלל, וכיצד נעשתה אצל העותרות בפרט. הם לא טרחו להעמיק אל תוך תכנית הלימודים של העותרות (כנדרש בחוק, כנ"ל), כדי לראות אילו מן הקורסים – אליבא דשיטתם החשדנית – מחייבים נוכחות פיזית בלימודים, ואילו קורסים אינם, כפי שמאפשר סעיף 11(ג) לחוק. הם בחרו בדרך הקצרה, הקלה והפסולה, לדחות על הסף, ללא בסיס עובדתי וללא עמל, את התואר כולו – על כרעיו ועל קרבו.

המשיבים הפרו אפוא את חובתם המנהלית לאסוף ראיות עובדתיות שישמשו תשתית להחלטה, ואת חובתם לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות (ראו ד' ברק-ארז משפט מנהלי א 440 (התש"ע-2010)). גם בכך – בעובדה שהחלטת המשיבים נעדרת כל בדיקה של תשתית עובדתית – די כדי לבטלה וליתן לעותרות את הסעד המבוקש.

3. פגמים בהליך: ב – החלטת המשיבים התקבלה ללא בחינה פרטנית של העניין

34. יישומה של המדיניות הכללית שקבעו העותרים (מדיניות בלתי חוקית, כנ"ל) בהחלטה הספציפית בעניינן של העותרות לוקה בפגם נוסף, בכך שהיא עומדת בניגוד לחובתם של המשיבים לבדוק כל מקרה לגופו. כבר נפסק כן משכבר הימים:

"הלכה מושרשת היא בפסיקתנו כי אל לה לרשות לדחות בקשה המונחת לפנייה בהסתמכה על מדיניותה הכללית ועל ההנחיות הכלליות שקבעה לעצמה ועל אלה בלבד. על הרשות לבדוק כל בקשה לגופה, תוך שהיא בוחנת את נסיבותיה המיוחדות, בהתחשב במדיניות הכללית, ושוקלת אם יש בבקשה הצדקה לסטות מהמדיניות שקבעה לעצמה. מדיניות כללית אינה יכולה לפטור את הרשות מבחינה עצמאית ועניינית של העניין הקונקרטי שבא בפניה"

(בג"ץ 4382/98 גבאי נ' שר הבריאות, פ"ד נב(3) 418, 423 (1998)).

כעולה מתשובות המשיבים לפנייות של העותרות ולפנייתו של הח"מ ((נספחים ד', ח' ו-י)) המשיבים עקביים בסירובם לבדוק את התארים של העותרות לגופם. הם דוחים את בקשותיהן על הסף, ואינם מוכנים אף לבחון את תכנית הלימודים כדי לראות אם אמנם מדיניותם הכללית מתאימה לעניינן של העותרות.

גם בכך די כדי לקבל עת העתירה וליתן לעותרות את הסעד המבוקש.

4. פגמים בהליך: ג – מדיניות המשיבים לא פורסמה, והסתמכות העותרות נפגעה

”הנסתרות – לה’ אלהינו, והנגלות – לנו ולבנינו” דברים כט, 28

35. כאמור לעיל (פיסקה 3), מדיניותם הבלתי חוקית של המשיבים שלא להכיר באופן גורף בתארים שנעשו בלמידה מרחוק במקצועות בריאות לא פורסמה. יתר על כן, באתר האינטרנט של המשיבים, בעברית ובאנגלית, ישנה התייחסות ללמידה מרחוק אך ורק ביחס למתן אישורים במקצוע הרוקחות, כמפורט לעיל.

זו מדיניות חשאית. תורה שבעל פה, או אולי תורת הנסתר.

דא עקא, חובתה של רשות מנהלית לפרסם בפומבי את המדיניות וההנחיות שלפיהן היא פועלת היא חובה בסיסית במשפט המינהלי, שנקבעה כבר לפני שנות דור:

”תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמוכן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט”

(בג”ץ 5537/91 אפרתי נ’ אוסטפלד, פ”ד מו(3) 501, 513 (1992)).

כך באופן כללי. לגבי מדיניות הנוגעת להענקת רישיונות והיתרים נאמרו דברים מפורשים לא מכבר, כשבית המשפט העליון התייחס להנחיה הפנימית הנוגעת למתן אישורים לחברות שמירה:

”...ברור מאליו, כי כל משטר של רישוי פוגע במידה זו או אחרת בחופש העיסוק של בעל מקצוע זה או אחר, ואין פירוש הדבר כי הוא פסול מן היסוד. יחד עם זאת, ככל שמבקשים המשיבים להגביל את חופש העיסוק של חברות השמירה, מן הראוי כי, לכל הפחות, מגבלות אלה תובאנה לידיעתן של חברות השמירה ותפורסמנה בדרך הראויה”.

(עע”ם 9187/07 לוזון נ’ משרד הפנים (ניתן ביום 24.7.08; עמ’ 27; ההדגשות הוספו).

אולם בעניינן של העותרות אין מדובר בהפרת חובה כללית של פרסום הנחיות בלבד, כי אם בפגיעה ממשית וישירה בעותרות. העותרת 2, כמפורט לעיל, קיבלה החלטות מכרעות ביותר לגבי חייה וחיי משפחתה מתוך הסתמכות על מצג שגוי: העותרת 2 הסתמכה על הנגלות ולא על הנסתרות. לאחר שסיימה את לימודי התואר השני, וכדי שתעמוד בדרישות החוק המאפשר מתן תעודה אך ורק לאזרח או תושב ישראלי, החליטה העותרת 2 ‘לעשות עלייה’. היא אף רכשה דירה בישראל, והשתקעה בה. הניתן להעלות על הדעת הסתמכות גורלית מזו? האם נותר עוד ספק עד כמה חמור הפגם שבהתנהלותם של המשיבים, המסתירים את מדיניותם? די בכך כדי לקבל את העתירה וליתן לעותרות את הסעד המבוקש.

5. פגמים בשיקול הדעת: א – החלטת המשיבים לגופה לוקה בחוסר סבירות קיצוני

36. המשיבים החליטו שלא להכיר בתאריהן של העותרות מן הטעם ש”משרד הבריאות לא מכיר בלימודים של מקצועות בריאות שהתקיימו בהתכתבות (לימודים מרחוק)”.
לאור המפורט לעיל על אודות טיבן של תכניות למידה מרחוק; על הדרך שבה נעשים הלימודים; על השיטות הטכנולוגיות המתקדמות העומדות לרשות הסטודנטים והמוסדות; על ההכרה המלאה שלה זוכות תכניות אלה בחו”ל בכלל ובארה”ב בפרט, ובייחוד על ידי ארגון ASHA האמריקאי; על הדרישות הגבוהות שמציבות תכניות אלו בפני הלומדים בהן; על העובדה שגם המל”ג מכיר בתכניות

מעין זו במסגרת האוניברסיטה הפתוחה; ובכלל, על אודות ההתקדמות הטכנולוגית שחוה עולמו בעשור וחצי האחרונים, התקדמות שעושה את הלימודים-מרחוק לעניין כמעט טריוויאלי; **לאור כל אלו, החלטתם של המשיבים לשלול באופן גורף, ללא בדיקה פרטנית ואף ללא אבחנה בין קורסים שונים, את כלל התארים שנעשו בלמידה מרחוק, ולעשותם כאין וכאפס, היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני ובוטל לעין.** גם בכך די להורות על בטלות החלטתם, וכדי ליתן לעותרות את הסעד המבוקש.

37. המשיבים טענו במכתבם לח"מ שתי טענות כהנמקה לעמדתם. **הטענה האחת** היא כי "כאשר מדובר במקצועות רפואיים, קיימת בעייתיות מיוחדת משום שהחלק הקליני וההתנסות מהוים חלק בלתי נפרד מהלימודים". זו טענה מוזרה ומשוללת יסוד, אם ננקוט בלשון מרוסנת. מוסדות לימוד אקדמאיים בארצות הברית, דרך משל, בין במסלולי למידה 'רגילים' ובין במסלולי למידה מרחוק, מאפשרים לתלמידי טיפול בהפרעות תקשורת לעשות את שעות ההכשרה המעשית בכל מקום שיחפצו, ובתנאי שיעשו תחת פיקוח והדרכה של אדם המוסמך מטעם ASHA. הנה כי כן, החלק הקליני וההתנסות הם אמנם חלק בלתי נפרד מהלימודים, אולם אין כל קשר בין עובדה זו לבין אופיים של מסלולי הלמידה מרחוק. אדרבה, שעות ההכשרה המעשית הנדרשות על-ידי המוסד האקדמי נעשות בפיקוח אישי וישיר של מדריכים מוסמכים ומוכרים מטעם המוסד האקדמי בין במסלול 'רגיל' ובין במסלול של למידה מרחוק.

עוד יש להוסיף לגבי טענה זו, כי עד לחקיקת החוק היה משרד החינוך הגורם המרכזי בין משרדי הממשלה בהכשרה ובהכרה בקלינאות תקשורת. מקצוע זה, הגם שהוא מקצוע קליני-טיפולי, איננו מקצוע של טיפול רפואי. העובדה שמקצוע פלוני נכלל בחוק מקצועות הבריאות איננה מלמדת בהכרח על הדרך שבה ראוי ללמדו.

מבחינה זו דומה מקצוע קלינאות התקשורת למקצועות טיפוליים אחרים שאינם רפואיים. במקצועות מעין אלה מקובלים מסלולים של למידה מרחוק. כך, לדוגמא, גם המל"ג מכיר במסלולי למידה מרחוק של מקצועות פסיכולוגיה וחינוך ליקויי למידה במסגרת האוניברסיטה הפתוחה, בלמידה מרחוק. **תדפיס מתוך אתר האינטרנט של האוניברסיטה הפתוחה מצורף כנספח י"ד**

38. **הטענה השנייה** של המשיבים במכתבם הנ"ל לח"מ היא כי "סוג לימודים זה עלול ליצור פתח לכך שמקבל התואר לא היה הלומד והנבחן בפועל". טענה זו תמוהה אף יותר מקודמתה. ראשית, הרי גם במסלול 'רגיל' ניתן להונות את המוסד האקדמי. למגינת הלב, הדבר ידוע ומפורסם. שנית, מוסדות אקדמאיים רציניים ויוקרתיים ברחבי העולם מציעים מסלולים של למידה מרחוק ומכירים בהם. הללו מעניקים לבוגריהם תעודות מטעם, אף ללא ציון העובדה שהלימודים נעשו מרחוק. גם בישראל, כאמור לעיל, ישנו מוסד המתמחה במסלולים כאלה, והמל"ג מכיר בו כמוסד אקדמי – האוניברסיטה הפתוחה. רק המשיבים, כמסתבר, התברכו בחושים בריאים, המזהירים אותם שלא ליפול בפח של סטודנטים מתחזים. כל יתר הגופים, בארץ ובחו"ל, המסתמכים על תארים כאלה, אינם אלא פתאים.

6. **פגמים בשיקול הדעת: ב – החלטת המשיבים פוגעת במידה העולה על הנדרש**

39. דומה שאין צורך להכביר במילים על אודות פגם זה.

תכלית החוק, כזכור, היא לשמור על רמתם המקצועית של מקצועות הבריאות ועל בריאות הציבור. זו בוודאי תכלית ראויה, ויש צורך לנקוט באמצעים כדי להגשימה. האמצעים שקובע החוק, בסוגיית ההכרה בתארי-חוץ, מפורטים כזכור בסעיף 11(ב) לחוק, ונדונו לעיל. אולם כיצד משרתת המדיניות הגורפת של המשיבים – שלא לבחון כלל תארים שנעשו בלמידה מרחוק – את המטרה הזו? איזה מחיר יש לבדיקה פרטנית, כפי שדורש החוק, כדי לבחון האם תוארו של פלוני ראוי להכרה אם לאו, או אילו קורסים בו ניתנים להכרה ואילו אינם, בהתאם לסעיף 11(ג)? האם תועלתה של מדיניות זו אינה מתמצית בחיסכון במשאבי זמן ומאמץ של המשיבים, כדי לחסוך מהם לעשות את מלאכת הבדיקה וההשוואה הנחוצות?

מנגד עומדת הפגיעה בעותרות. הפגיעה בהן היא דרמטית. סגירה טוטאלית של השער בפני ההכרה בתאריהן האקדמיים משמעותה מחיקת שבע שנים מחייהן, מחיקת המאמץ והעמל וההון שהושקע, מחיקת החלום. משמעותה היא סגירת השער בפני עתידן המקצועי. סגירת השער בפני האפשרות לעבוד ולהתפרנס. סגירת השער בפני חיים של כבוד בישראל. **סגירת השער לקליטתן בישראל.** האם נזק זה, אל מול התועלת המפוקפקת, עומד ולו באחד ממבחני המידתיות המוכרים במשפטנו? **די בכך כדי להורות על בטלות החלטת המשיבים וכדי ליתן לעותרות את הסעדים שביקשו.**

7. פגמים בשיקול הדעת: ג – אי שקילת כלל השיקולים הרלוונטים

40. גם על עילה זו אין צורך להאריך בדברים. סעיף 11(ב) לחוק, כאמור וכמפורט לעיל, מורה למשיבים את הדרך ילכו בה ואת המעשה אשר יעשו: לבדוק, בין היתר, "את רמת הלימודים, את תכניות הלימודים, את היקף הלימודים לתואר ואת משך הלימודים לתואר" של מבקש התעודה, בהשוואה לפרמטרים הללו במוסד מוכר בישראל. המחוקק הורה אפוא באופן מפורש מהם השיקולים הרלוונטיים שישנו הכרח לבדוקם, והמשיבים רשאים כמובן להוסיף עליהם שיקולים נוספים. על המנהל היה לשקול את השיקולים המפורטים בחוק, ולהוסיף עליהם שיקולים רלוונטיים אחרים כפי דעתו, אולם אין הוא רשאי להתעלם כליל מן השיקולים שהמחוקק חייבו לשקול. גם אלמלא היה המחוקק מפרטם, מכוח המשפט המינהלי היה על המשיבים לשקול את כלל השיקולים הללו. כעת, משרטם המחוקק, חומרתה של ההימנעות משקילתם גדולה שבעתיים. **די בכך כדי להורות על בטלות החלטת המשיבים, ולהורות על קבלת העתירה.**

8. פגמים בשיקול הדעת: ד – הפליה חמורה

41. בהעדר הצדקה עובדתית להבחנה בין לימודים מרחוק ללימודים 'רגילים', ההחלטה שלא להכיר במי שלמד מרחוק, עמד בכל דרישותיו של המוסד האקדמי וקיבל תעודת גמר זהה לחלוטין לזו שמקבל עמיתו שלמד 'כרגיל', מהווה אפליה פסולה. כמפורט לעיל, העותרות השקיעו מזמנן, ממוןן, ממרצן וממיטב שנות עלומיהן כדי לזכות בתואר אקדמי. הן עמדו בכל דרישותיהם של המוסדות האקדמיים המכובדים שבהם למדו. ההבחנה בין ובין עמיתיהן שלמדו במסלול 'רגיל' נעשתה ללא שהמשיבים הצביעו על שוני רלוונטי מוצק דיו שיצדיק את היחס השונה. **גם מחמת הפליה הפסולה יש אפוא לקבל את העתירה ולבטל את החלטת המשיבים.**

9. החלטת המשיבים נוגדת את חוק יסוד: חופש העיסוק

42. אחרון, ואולי החמור מכל, החלטת המשיבים פוגעת פגיעה אנושה, בלתי מידתית וללא הסמכה בחוק, בחופש העיסוק.

כזאת קובע חוק יסוד: חופש העיסוק:

"כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד" (סעיף 3);

"כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש העיסוק של כל אזרח או תושב" (סעיף 5);

וכן כי **"אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו" (סעיף 4).**

המשיבים נדרשים אפוא, מכוחו של חוק יסוד, לכבד את זכותן של העותרות לעיסוק. הם מחויבים להימנע מלפגוע בזכותן לעיסוק במקצוען. אמת, חוק מקצועות הבריאות מטיל מגבלות על העיסוק החופשי, ומחייב רישיון כדי לעסוק במקצועות הללו. אולם מכוחו של חוק היסוד שומה על רשויות המדינה – והמשיבים בכלל – ליישם את החוק באופן שהפגיעה תהיה מידתית, תוך כיבוד חופש העיסוק ככל הניתן.

מוטלת אפוא על המשיבים החובה לנקוט משנה זהירות בבואם לפסול מסלולי לימודים מקצועיים ולא להכיר בהם. עליהם ליתן משקל מינימלי לשיקולים שיש בהם כדי לפגוע בזכות יסוד זאת, ובוודאי שעליהם לפגוע בזכות היסוד אך ורק במסגרת הסמכויות שמעניק להם חוק מקצועות הבריאות.

43. יתירה מכך: על המשיבים מוטלת חובה לפרש בצמצום את הסמכויות שמעניק להם החוק ככל שהן פוגעות בחופש העיסוק:

"לאור מעמדה וחשיבותה של הזכות לחופש עיסוק גם קודם לחוק היסוד, יש להעדיף – במקום בו נתונה הוראה מסמיכה לפרשנויות שונות – את הפרשנות שתמזער את הפגיעה בחופש העיסוק".

(בג"ץ 2740/96 שנס' נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481, 491 (1997); וראו גם דנ"א 6407/01

ערוצי זהב נ' Tele Event Ltd., פ"ד נח(6) 54, 6 (2004)).

כך נקבע באשר לחוק שנחקק עוד קודם לחקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק, ונהנה (בשעתו) משמירת דינים. קל וחומר לחוק דנן, שנחקק לאחר חקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק, שישנה חובה ברורה לפרשו באופן המצמצם ככל הניתן את הפגיעה בחופש העיסוק.

44. המשיבים, המתכחשים לחובתם החוקתית לכבד את חופש העיסוק של העותרות, ומחובתם החוקתית לבחון את תאריהן האקדמיים כדי להכיר בהם, פוגעים פגיעה אנושה ובלתי מידתית בעותרות. גם בכך די כדי לבטל את החלטתם, ולהעניק לעותרות את הסעד המבוקש.

ח. פסק הדין בעניין קרסיק

45. בעת שפנו העותרים למשיבים באמצעות הח"מ, ציפו לקבל מענה שישפוך אור על המדיניות הנקוטה בידם ביחס לדחיית תאריים שנלמדו מרחוק על הסף. תקוותם היתה לקבל מהמשיבים מסמך רציני, שיעיד על בדיקה ומחקר מעמיקים שנעשו בנוגע לתכניות לימוד אלה, ואשר הגיעו למסקנות ברורות וגורפות המצדיקות את מדיניותם.

למרבה האכזבה, התברר כי לא נעשתה כל בדיקה, שלא לדבר על מחקר רציני. הרהור שחלף בראשו של מאן דהוא הספיק כדי לקבוע "מדיניות". וכדי להצדיק "מדיניות" זו מבקשים כעת המשיבים להיתלות בפסק הדין בבג"ץ 8707/96 קרסיק נ' האוניברסיטה העברית (ניתן ביום 4.5.98).

46. וזה עניינו של פסק הדין בפרשת קרסיק: האוניברסיטה העברית בירושלים מוסמכת מכוח סעיף 25(2) לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, להכיר במוסד בחוץ לארץ כמוסד להשכלה גבוהה כדי שבוגרו ייחשב "בעל השכלה משפטית גבוהה", או לקבוע בחינות שבוגר מוסד כאמור שיעמוד בהן יחשב "בעל השכלה משפטית גבוהה". פסק הדין עסק בעניינם של שני עותרים. האחד למד משפטים באוניברסיטה הממשלתית של אודסה, אוקראינה. השנייה למדה משפטים באוניברסיטת בוקרשט, רומניה. לימודיהם התקיימו בראשית ואמצע שנות התשעים, בדרך של התכתבות. האוניברסיטה העברית, מכוח סמכותה לפי הסעיף האמור, סירבה להכיר בלימודיהם, משום שנעשו בהתכתבות, למרות שהמוסדות עצמם הוכרו על ידי האוניברסיטה העברית.

47. בית המשפט העליון קבע כי האוניברסיטה פעלה בגדרי הסמכות שהחוק מעניק לה. החוק מסמיך אותה לפי שיקול דעתה המקצועי להכיר במוסדות בחו"ל, וסמכות זו כוללת גם סמכות של הכרה למקצועין, כלומר להכיר במסלול פלוני ולא להכיר במסלול אלמוני, "הכל על פי שיקולים ענייניים של מהות הלימודים ורמת הלימודים, לפי שיקול הדעת של האוניברסיטה העברית". המחוקק הפקיד בידיה סמכות של שיקול דעת, ובסמכותה "לייחס משקל רב ללימודים של תורת המשפט בדרך של הוראה פרונטלית, היא הדרך המקובלת ללימודי משפט... בכל המוסדות להוראת משפט בישראל".

48. דא עקא, בין החוק המסמיך שם לבין החוק המסמיך דן ניכר הבדל עקרוני. חוק לשכת עורכי הדין מעניק לאוניברסיטה העברית סמכות גורפת של שיקול דעת גורף ובלתי מסויג: "אלה בעלי השכלה משפטית גבוהה... בוגר בלימודי משפט במוסד בחוץ לארץ שהוכר, לעניין הוראה זו, על ידי האוניברסיטה העברית בירושלים כמוסד להשכלה גבוהה".

החוק דן, לעומתו, קובע ברחל בתך הקטנה כיצד על המנהל לבחון אם תואר פלוני שניתן בחו"ל ראוי להכרה: "בהחלטה לפי סעיף קטן (א) ישקול המנהל, בין השאר, את רמת הלימודים, את תכניות הלימודים, את היקף הלימודים לתואר ואת משך הלימודים לתואר במוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ, בהשוואה לרמת הלימודים, לתכנית הלימודים, להיקף הלימודים לתואר ולמשך הלימודים לתואר אקדמי מוכר הנהוגים במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל".

אין אפוא לטעות. החוק מטיל על המשיבים חובות מפורשות באשר לדרך בחינת התואר. הם אינם יכולים להתחמק מהן, ולפסול על הסף באופן גורף תואר שניתן מאוניברסיטאות מכובדות ומוכרות, אשר מבחינתן הוא שווה ערך לכל דבר ועניין לתואר שניתן לבוגרי תכנית 'רגילה'. לפיכך תמוהה במיוחד החלטת המשיבים שלא לקיים את חובתם החוקית, ולהימנע מבדיקה של התארים לגופם, בהסתמך על פסק הדין בעניין קרסיק.

49. החלטתם של המשיבים והסתמכותם על עניין **קרסיק** תמוהים שבעתיים בהתחשב בהבדלים **התהומיים** שבין המקרים. עניין **קרסיק** עסק בלמידה בהתכתבות באוניברסיטאות מזרח אירופאיות לפני **כמעט שני עשורים**. בדיוק בפרק הזמן שחלף מאז למדו העותרים בפרשת קרסיק בלמידה מרחוק, ועד שלמדו העותרות דנן, התרחשה המהפכה הטכנולוגית של האינטרנט. אם בשנות התשעים המוקדמות למידה מרחוק משמעותה היתה קבלת חומרי קריאה בדואר, כתיבת תשובות או עבודות ושליחתן, והכל באמצעים פרימיטיביים ואיטיים, הרי שבשלהי העשור הראשון של שנות האלפיים למידה מרחוק נעשית באופן חי, 'און ליין', באמצעות צפייה בהרצאות חיות באינטרנט, שיחות ועידה בווידאו, צ'אטים, מבחנים בזמן אמת באינטרנט, ועוד כהנה וכהנה; וזאת אף בלי לומר מילה על אודות ההבדלים התהומיים שבין אוניברסיטאות מזרח אירופאיות, שנים אחדות בלבד לאחר פירוק ברית המועצות, לבין אוניברסיטאות מכובדות ויוקרתיות בארצות הברית.

50. הנה כי כן, עניין **קרסיק** לא יכול לסייע לעותרים בכל היבט: לא בעניין חובתם החוקית המפורשת לבחון את התארים של העותרות, ולא בעניין אי הסבירות הקיצונית של החלטתם לגופה.

ט. בקשה להארכת מועד להגשת העתירה

51. בטרם סיום, ולשם הזהירות בלבד, נבקש מבית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי תקנה 3(ג) לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, ולהורות על הארכת המועד להגשת העתירה, כדי למנוע העמדת מחסום פרודוראלי-פורמאלי בפני העותרות. החלטת המשיבים ניתנה ביחס לעותרת 1 ביום 23.12.12 (אף כי התקבלה אצלה במועד מאוחר יותר), וביחס לעותרת 2 ביום 16.5.13 (אף שהתקבלה אצלה במועד מאוחר יותר).

52. תכליתו של עקרון השיהוי, שאין חולק על חשיבותו, היא זירוז ההליכים בעתירות כדי להגיע להכרעה במחלוקת שנפלה בין הפרט לרשות המינהלית ומניעת פגיעה בצד שלישי הוגן, אשר במועד שבו הוגשה העתירה כבר הספיק להסתמך על מצב הדברים הקודם ושינה בתום לב את מצבו (אורי גורן **בתי משפט מנהליים** פרק י"ז (2007)).

53. כידוע, טענת שיהוי תיבחן לפי שלושה יסודות: **השיהוי סובייקטיבי** הבוחן את הסיבות לעיכוב בהגשת העתירה תוך בחינת התנהגותו של העותר, כלומר אם פעל בזריזות המתחייבת בנסיבות העניין; **השיהוי אובייקטיבי** הבוחן את הנזקים העלולים להיגרם למשיב לעתירה או לצדדים אחרים מהעיכוב בהגשתה; וכן **הפגיעה בשלטון החוק**. היחס בין שלושת היסודות הרלוונטיים לשיהוי ייקבע על-פי משקלו היחסי של כל אחד מהשיקולים בנסיבותיו של כל עניין (ראו עע"מ 8723/03 **עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חוף השרון**, פ"ד נח (6) 728 (2004)).

54. **אין ספק כי בעניינן של העותרות אף לא אחד מן היסודות מתקיים כדי להצדיק דחיית העתירה מחמת שיהוי**. בתקופה שחלפה מאז שהגיעה ההחלטה לידי העותרות הן לא שקטו על השמרים, וניסו לשנות את רוע הגזרה. הגב' אלבאז, בצר לה, ניסתה לפנות לגורמים פוליטיים במטרה שישפיעו על

משרד הבריאות כדי שיבחן את תאריה וישתכנע כי היא זכאית לעסוק בקלינאות תקשורת בישראל. גב' גייקובס ניסתה גם היא לפעול כפי יכולתה. היא פנתה לעורך-דין שיטפל בעניינה, אולם מחמת העלויות הגבוהות חזרה בה. בד-בבד פנתה אל אוניברסיטת קולומביה, בבקשה לקבל מסמכים שיאשרו כי התואר שלמדה שווה ערך לתואר 'רגיל'.

ברגע שנודע לעותרות על האפשרות להיעזר בפורום קהלת (העותר 3), וברגע שנודע לפורום קהלת על מצוקתן, הטיפול בעניינן נעשה במלוא המהירות. בתוך ימים אחדים נשלח המכתב למשיבים (נספח ט' לעיל). תשובת המשיבים התקבלה בתוך שבועיים, ביום 12.9.2013 (נספח י' לעיל), והעתירה דן מוגשת בסמוך לכך ככל הניתן, בהתחשב בחופשות החגים שהיו בינתיים.

שיום שלב לא ויתרו אפוא העותרות על זכותן לעתור כנגד המשיבים ולא "ישנו" על זכויותיהן, אלא ניסו למצות את ההליכים עם משרד הבריאות במטרה לשנות את רוע הגזרה. הן פעלו בתום לב כשכל מטרתן היא לנסות לפתור את הבעיה ולשכנע את משרד הבריאות בצדקתן בדרכים יעילות יותר. משנוכחו לדעת כי אין מנוס מפנייה לבית המשפט, הוגשה העתירה בהקדם.

55. בנוסף, **חלוף הזמן לא הרע במעמדו של משרד הבריאות כלפי העותרות.** החלטת העותרות לפנות לבית המשפט בשלב זה לא פגעה ביכולת של משרד הבריאות להתגונן מפני עתירה, וברור כי כל נזק לא נגרם לו. כמובן, גם צד שלישי כלשהו לא נפגע מכך שחלפה תקופת מה מאז ההחלטה ועד להגשת העתירה.

56. **בית המשפט הנכבד מתבקש לשים ליבו לזהותן של העותרות. מדובר, כזכור, בעולות חדשות, אמהות לילדים צעירים שעול הפרנסה עליהן והוריהן מצויים בחו"ל. אין הן בקיאות ברזי הבירוקרטיה הישראלית, שלא לומר ברזי סדרי הדין בבתי משפט. אין הפרוטה מצויה בכיסן, כדי לפנות באופן מיידי לעורך דין שיטפל בעניינן.**

העותרות הקדישו את מיטב שנותיהן, מרצן וכספן כדי לזכות בתארים האקדמאיים שבעניינם מוגשת העתירה. אין-ספור שעות של עמל ויגיעה, של עבודה מעשית ולימוד, הושקעו להשגתן. תקוותן להיקלט כעולות חדשות בישראל ולבנות בה את עתידן תלויה במידה רבה ביכולתן לעסוק במקצוען ולהתפרנס בכבוד. בית המשפט מתבקש אפוא שלא להפוך את כל מאמציהן לאין ולאפס אך ורק בשל מחסום דיוני פרוצדוראלי.

י. סיכום

57. בדיקת תואר אקדמי שניתן בחו"ל והשוואתו לתואר מקביל בישראל היא מלאכה הדורשת עמל רב. היא מצריכה גם מומחיות מקצועית, לדעת ולהבין את מושגיו של התחום הנלמד כדי להעריך נכונה את תכנית הלימודים. אין קל יותר מלדחות בקשה מעין זו על הסף. זו הדרך שבה בחרו המשיבים.

58. בצד השני מצויות העותרות 1 ו-2. שתיהן נשים צעירות בתחילת חייהן, אמהות לילדים קטנים. עול הפרנסה עליהן. שתיהן עזבו את מולדתן ועלו לישראל בשנים האחרונות. את התואר השני בהפרעות תקשורת למדו באוניברסיטאות מכובדות ומוכרות בארה"ב, בתכנית 'למידה מרחוק'. תכניות אלו תובעניות ביותר, ומסתמכות על טכנולוגית תקשורת מתקדמת. העותרות נדרשו לצפות בהרצאות חיות, לשוחח עליהן בשיחות וידאו עם המרצה, להכין עבודות בשיתוף עם סטודנטים אחרים בהתבסס

על קשר טלפוני ואינטרנטי, להגיש עבודות ומבחנים-און ליין, לעמוד במבחנים בעל-פה בפני בוחנים באמצעות ה-Skype, ועוד כהנה וכהנה מטלות תובעניות, שאינן נופלות מן המטלות המוטלות על סטודנטים הלומדים בתכנית 'רגילה' ואף עולות עליהן. בהתאם לדרישת האוניברסיטאות הן עשו שעות הכשרה מעשית בישראל, תחת הדרכתן של מדריכות מוסמכות מטעם האוניברסיטאות. את כל מרצן השקיעו העותרות ברכישת התואר, לצד ממון רב ביותר. הכל מתוך ציפייה להגשים את חלומן – לקבל תעודה, לעבוד במקצוען בישראל, להתפרנס מיגיע כפיהן ולהיקלט במדינת ישראל.

59. המדיניות שעליה מצהירים העותרים היא גורפת: אין הכרה בלימודים מרחוק במקצועות בריאות. מדיניות זו **נוגדת את החוק**, המטיל על המשיבים את החובה להפשיל שרוולים ולבדוק את התארים לגופם. לפיכך, החלטת המשיבים לפסול את התארים בלא בדיקה היא **מחוץ לגדרי הסמכות** שקבע החוק לפגיעה בחופש העיסוק. די בכך כדי לבטלה.

החלטה הזו היא תוצאה של **שיקול דעת פגום** עד היסוד. היא **בלתי סבירה באופן קיצוני**, שכן לאור אופיין של תכניות הלמידה מרחוק, לאור התפתחות הטכנולוגיה, לאור היותם של התארים הללו תארים מוכרים ומכובדים שאינם נופלים מתארים שנלמדים בדרך 'רגילה', לא ניתן להצדיק שלילה גורפת של ההכרה בהם, ואף ללא בדיקה. גם בכך די כדי לבטלה. החלטת גם המשיבים **פוגעת בעותרות פגיעה במידה העולה לאין שיעור על הנדרש**: תועלתה של ההחלטה הזו, לבד מחיסכון המשאבים של המשיבים, אינה נהירה כל צורכה; בה בעת שעבור העותרות משמעותה היא אובדן גמור של היכולת לעבוד במקצוע שרכשו בשנים ובעמל, אובדן הסיכוי להיקלט בישראל. לא זו בלבד, אלא שהמשיבים **נמנעו מלשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים**. החוק טורח ופורש בפניהם את מסכת השיקולים שעליהם לשקול, אולם המשיבים החליטו שדי להם בבחינה חיצונית של הדרך שבה נעשה התואר. ואם לא די בכך החלטת המשיבים **נגועה באפליה**. בהעדר שונות רלוונטית, נקיטת מדיניות שונה מהווה אפליה. המשיבים, שלא בדקו כלל את העובדות, ולא הצליחו להצביע על עילה שתצדיק את היחס השונה, נוקטים הפליה.

לא רק שיקול הדעת של המשיבים פגום עד היסוד, גם **ההליך שבו התקבלה ההחלטה לקוי ופגום**. כך, ההחלטה הזו **נעדרת תשתית עובדתית**. המשיבים לא טרחו לבחון מהי תכנית למידה מרחוק וכיצד למדו העותרות, בניגוד לחובותיהם לפי המשפט המנהלי ובניגוד להוראותיו המפורשות של החוק. הם אף לא מצאו לנכון לבדוק את תכנית-הלימודים שלהן. גם זהו טעם שדי בו כדי לבטל את החלטת המשיבים. בנוסף לכך, זו החלטה שהתקבלה **ללא בדיקה פרטנית**, כדי לבחון אם המדיניות הכללית תואמת את נסיבות עניינן של העותרות. ואם לא די בכך, הרי שמדיניותם של המשיבים פסולה מיניה וביה, משום **שלא פורסמה מעולם**. המשיבות הסתמכו על כך, וכך כלכלו את מעשיהן.

ועל כל אלו חולש חוק יסוד: חופש העיסוק. פעולותיהם של המשיבים בתחום זה של רישוי כפופות להוראותיו של החוק. לפיכך מצד אחד עליהם לנקוט זהירות ומתינות בקביעת מדיניות, ומצד שני לנקוט יוזמה ולטרוח ולעמול בבחינת בקשות להכרה בתארים. שומה עליהם **לפרש את סמכותם לפי חוק מקצועות הבריאות, ככל שהיא פוגעת בחופש העיסוק, באופן מצמצם**, אשר יגשים את תכלית החוק בד-בבד עם פגיעה מינימלית בחופש העיסוק של מבקשי ההכרה בתארים. **שומה עליהם "לכבד את חופש העיסוק של כל אזרח ותושב"**. מדיניותם של המשיבים, לדחות על הסף תארים מוכרים ומכובדים בלא בדיקה, ובכך למנוע א-פרירורית מן העותרות את האפשרות לעסוק במקצוען, סותרת

את החובות החוקתיות הללו. מטעם זה בלבד די כדי לקבל את העתירה ולהורות על מתן הסעדים המבוקשים.

60. מטרתו של חוק מקצועות הבריאות, כפי שמצהיר סעיף 1 בו, היא "להסדיר את העיסוק במקצועות הבריאות כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים בהם ולהגן על בריאות הציבור". חובתם של המשיבים היא אפוא לפעול כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת, תוך איזון עם חופש העיסוק. החוק לא נועד למנוע מבעלי מקצוע מוסמכים להתפרנס וליתן שירות טוב לציבור; הוא לא נועד להגן על עוסקים מקומיים או מוסדות לימוד מקומיים מפני תחרות; ובוודאי שלא נועד להציב מחסום בירוקרטי בפני יהודים המבקשים להגשים את חלומם עלות לישראל, לבנות בה את בית חייהם ולהתפרנס בה בכבוד.

61. בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא לקבל את העתירה ולהורות כזאת:

- א. כי החלטתם של המשיבים לדחות על הסף את תאריהן של העותרות 1 ו-2 בטלה ומבוטלת.
- ב. כי על המשיבים לבחון את תאריהן האקדמיים של העותרות 1 ו-2, בעין מקצועית ואובייקטיבית, בלב פתוח ובנפש חפצה, תוך שימת לב למשקלו של חופש העיסוק, ולחובתם לפעול בשוויון ועל סמך תשתית עובדתית מוצקה.
- ג. כי על המשיבים להכיר בתאריהן של העותרות בהתאם לסעיף 11(א) לחוק, ולחלופין לנקוט בדרך הקבועה בסעיף 11(ג) לחוק, היינו לדרוש מהעותרות, לאחר בדיקה עניינית של תכניות הלימודים שלהן, להשלים קורסים ספציפיים במוסד ישראלי, כדי להכיר בתאריהן.
- ד. להורות למשיבים לשלם לעותרים את הוצאות המשפט ושכ"ט עו"ד בתוספת מע"מ כדין.

תצהיר העותרת 1 מצורף לעתירה זו.

תצהיר העותרת 3 מצורף אף הוא לעתירה זו.

תצהירה של גב' דבורה גרוסבאום, קלינאית תקשורת ומדריכת סטודנטים בארץ ובחו"ל מזה כארבעה עשורים, מצורף אף הוא לעתירה זו.

תצהיר העותרת 2, אשר ילדה בשעה טובה ומוצלחת את בתה הרביעית בשבוע שעבר, ומשום כך נוצר קושי טכני לקבל את תצהירה החתום, יומצא לבית המשפט על-ידי הח"מ בימים הקרובים.

אריאל ארליך, עו"ד
ב"כ העותרים

ירושלים
ב' בחשוון תשע"ד
6 באוקטובר 2013