



בבית המשפט העליון

בג"ץ 5480/14

לפני: כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט נ' סולברג

העותר: ועד ארגון הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה
למוסיקה ולמחול בירושלים

נגד

המשיבה: המועצה להשכלה גבוהה

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר: עו"ד רענן הר זהב; עו"ד עידו בלום; עו"ד ישי
פייגנבוים

בשם המשיבה: עו"ד יאיר עשהאל; עו"ד דן ליברמן

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. למי משפט הבכורה במינוי פרופסורים?
2. במוקד העתירה שאלת התערבותה של המועצה להשכלה גבוהה (להלן: "המל"ג") במינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות (להלן: "מכללות"), באמצעות ועדות המינויים העליונות של המל"ג (להלן: "ועדות המינויים העליונות" או "הוועדות העליונות"). בתמצית, דרישת העותר היא לפזר את ועדות המינויים העליונות של המל"ג וליתן למוסדות להשכלה גבוהה, כולם – מכללות ואוניברסיטאות – אוטונומיה במינוי פרופסורים. בתוך כך, מבקש העותר לבטל את כל החלטות המל"ג על מינוי פרופסורים במכללות.

רקע

3. העותר (להלן גם: "הועד") הוא ועד ארגון עובדים המייצג את הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים – מוסד אקדמי שאינו אוניברסיטה, אשר הוקם בראשית שנות ה-30 והוכר על-ידי המל"ג בשנת 1974. המשיבה היא המועצה להשכלה גבוהה – תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק המל"ג" או: "החוק"). המל"ג היא "המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה" (סעיף 3 לחוק). ככזו, היא משמשת כמעין רגולטור עצמאי בתחום (בג"ץ 3250/13 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' שר האוצר, פסקה 6 (9.8.2015); להלן: "עניין האוניברסיטה העברית").

4. החוק מקנה למל"ג שורה של סמכויות בתחום ההשכלה הגבוהה בישראל, ביניהן הסמכות להכיר במוסד מסוים כמוסד להשכלה גבוהה (סעיף 9 לחוק), הסמכות להכיר בתואר אקדמי מסוים כתואר מוכר (סעיף 22 לחוק), הסמכות להסמיך מוסד אקדמי להעניק תואר אקדמי מוכר מסוים או תארים מוכרים בדרך כלל (סעיף 23 לחוק), וכן הסמכות לקבוע כללים בסוגיות אלה – כללים להכרה במוסדות להשכלה גבוהה או בסוגים מהם (סעיף 9 לחוק), כללים להכרה בתארים אקדמיים (סעיף 22 לחוק), כללים להסמכת מוסדות מוכרים להעניק תואר אקדמי מוכר מסוים או תארים אקדמיים בכלל (סעיף 23 לחוק) וכללים לפיקוח על הענקת תארים על-ידי מוסדות מוכרים (סעיף 24 לחוק).

5. במצב הקיים היום, מרבית האוניברסיטאות בישראל מעניקות לחברי הסגל שלהן תארי 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין' על-פי שיקול דעתן, ללא התערבות המל"ג. במרביתן, ועדות המינויים הן על טהרת אנשי סגל המכהנים במוסד. חריג לכך היא האוניברסיטה הפתוחה, אשר לגביה דורשת המל"ג כי בוועדת המינויים יהיה רוב לפרופסורים מ-7 האוניברסיטאות האחרות. כפי שיתואר בהמשך, חריג נוסף היא אוניברסיטת אריאל.

6. לעומת זאת, מינוי פרופסורים במכללות כפוף, ככלל, לאישור המל"ג. על-פי הנוהל, המעוגן ב'תקנון הוועדות העליונות של המל"ג למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה (להם אין הסמכה להעניק בעצמם דרגות פרופסור באופן מלא) (2014) (להלן: "התקנון למינוי פרופסורים"), על מכללה המבקשת להעניק פרופסורה לאיש סגל המכהן בה, לאשר את המינוי במועצה האקדמית העליונה שלה, בהסתמך, בין היתר, על מסקנותיה של ועדה מקצועית חיצונית למוסד אשר מונתה על-ידה לצורך ההליך, ולאחר מכן להעביר את התיק לבחינתה של אחת מחמש ועדות המינויים העליונות של

המל"ג, אשר הוקמו לתכלית זו (החלטה 356/10 של המל"ג מיום 4.11.2003; החלטה 231/12 של המל"ג מיום 13.11.2012; החלטות 818-823/12 של המל"ג מיום 8.7.2014). ועדות המינויים העליונות כוללות פרופסורים ממוסדות אקדמיים שונים, לרבות מכללות, וכל אחת מהן אמונה על תחום אקדמי שונה: מדעים מדויקים והנדסה; מדעי החיים, רפואה ובריאות; מדעי החברה, ניהול ומשפטים; מדעי הרוח והאמנויות; חינוך והוראה. תפקידן, הרכבן ואופן עבודתן של ועדות המינויים העליונות מוסדר בתקנון למינוי פרופסורים. הנחיות משלימות הנוגעות להליך מינוי פרופסורים במכללות נקבעו במסמך משנת 2015, שכותרתו 'הנחיות למוסדות להגשת תיקים למינוי פרופסורים לוועדות העליונות למינוי פרופסורים'.

7. בצד הכלל האמור, קבעה המל"ג מתווה למתן הסמכה למכללות להעניק דרגת 'פרופסור חבר' באופן עצמאי (החלטה 711/10 של המל"ג – מתווה להרשאת מכללות אקדמיות להעניק דרגת פרופסור חבר באופן עצמאי – המלצת הרכב יושבי הראש של הוועדות העליונות למינוי פרופסורים – ישיבת המועצה מס' (409) 42 מיום 19.4.2005 (להלן: "מתווה להרשאת מכללות להעניק 'פרופסור-חבר' באופן עצמאי" או "המתווה")). מתווה זה קובע תנאים שונים, בכללם תנאים שעניינם במספר הפרופסורים המועסקים במוסד בכלל, ובתחום שבו מתבקשת ההסמכה בפרט, אשר בהתקיימם יכולה מכללה המבקשת לקבל הסמכה כאמור, להגיש, בתום תקופה בת שלוש שנים, בקשה למל"ג, שבה היא מפרטת את עמידתה בתנאים שנקבעו במתווה. הוועדות העליונות בוחנות את הבקשה, ומגישות להרכב יושבי הראש של הוועדות למינוי פרופסורים את המלצותיהן. הרכב יושבי הראש בוחן את ההמלצה, ומעביר את המלצתו המסכמת למליאת המועצה להשכלה גבוהה, אשר מקבלת את ההחלטה הסופית בדבר הענקת ההרשאה. עוד קובע המתווה, כי משך הזמן שיחלוף ממועד הבקשה על-ידי המוסד ועד למתן ההחלטה הסופית במליאת המועצה יהיה כשנה. יודגש, כי המתווה האמור מתייחס להענקת תואר 'פרופסור חבר' בלבד; לא קיים מתווה דומה לעניין הענקת 'פרופסור מן המניין'.

8. ואכן, בשנת 2011 הוסמכו על-ידי המל"ג להעניק את התואר 'פרופסור חבר' בתחומים מסוימים, בהתאם למתווה המתואר, חמש מכללות (החלטה 1417/11 של המל"ג מיום 8.11.2011). זאת, בכפוף להמשך עמידתן באמות המידה שנקבעו במתווה; לדרישה כי ימשיכו לפעול על-פי הכללים, הנהלים וההנחיות של הוועדות העליונות, ובמיוחד לעניין הקמת הוועדות המקצועיות לבחינת מועמדים לקבלת פרופסורה, אשר תהיינה מבוססות על רוב של פרופסורים מחוץ למוסד; ולדרישה כי יעבירו למל"ג בתום כל שנה אקדמית, במהלך 3 השנים שלאחר מתן ההרשאה, את תיקיהם של חברי הסגל שקודמו מכוח ההרשאה ואת התקנון והנהלים הפנימיים במוסד הנוגעים להענקת

פרופסורה, לשם עריכת מעקב אחר תהליך המינוי הנעשה מכוח ההסמכה; וכן רשימות של מערך חברי הסגל האקדמי הבכיר בדרגות 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין' בתחומים שלגביהם ניתנה ההסמכה, על מנת לוודא את המשך עמידתן בדרישות שעניינן מצבת הפרופסורים בתחומים השונים.

9. להשלמת התמונה אציין, כי בתום שלוש השנים שחלפו מאז הסמכתן, החליטה המל"ג להאריך את ההרשאות שניתנו לחלק מן המכללות הנ"ל (החלטה 911/12 של המל"ג בעניין המרכז הבינתחומי הרצליה מיום 28.10.2014; החלטה 912/12 של המל"ג בעניין מכללת נתניה מיום 28.10.2014; החלטה 913/12 של המל"ג בעניין המכללה למינהל מיום 28.10.2014), להרחיב את ההרשאה שניתנה למרכז הבינתחומי לתחומים נוספים (החלטה 911/12 של המל"ג בעניין המרכז הבינתחומי הרצליה מיום 28.10.2014), וליתן הרשאה בתחומים מסוימים גם למכללה האקדמית תל אביב-יפו (החלטה 914/12 של המל"ג בעניין המכללה האקדמית תל אביב-יפו). לעומת זאת, הוחלט שלא להאריך את ההרשאה שניתנה למכון הטכנולוגי חולון, עד שיתוקנו ליקויים שנמצאו בהתנהלותו בעניין המינויים (החלטה 915/12 של המל"ג בעניין המכון הטכנולוגי חולון מיום 28.10.2014).

10. טרם אפנה להצגת טענות הצדדים, אתאר בקצרה את השתלשלות ההליך הנוכחי. לאחר הגשת העתירה וקבלת תגובת המל"ג, ניתנה ביום 30.11.2014 החלטת השופטת א' חיות, אשר במסגרתה נתבקשה תגובתו של העותר לטענות מקדמיות שהעלתה המל"ג בתגובתה לעתירה. ביום 13.7.2015 התקיים דיון ראשון בעתירה. בסופו של הדיון ציינו כי לא ראינו לנכון לבקש את תיקון העתירה, אולם אפשרנו למל"ג להשלים טיעוניה בכתב, ולועד העותר אפשרנו להגיב על השלמת הטיעון. ביום 21.2.2016 התקיים דיון המשך בעתירה. בסופו של הדיון הורינו, בהסכמת הצדדים, כי הדיון יערך כאילו ניתן צו על-תנאי. בהמשך נדרשו עוד פעם ופעמיים השלמות בעניינים מסוימים בכתב.

עיקרי טענות העותר – ועד ארגון הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים

11. לטענת הועד, התערבותה של המל"ג במינוי פרופסורים במכללות באמצעות ועדות המינויים העליונות נעשית בחוסר סמכות, בניגוד לחוק, תוך פגיעה בחופש האקדמי ובחופש העיסוק של המכללות ושל אנשי הסגל המכהנים בהן, ותוך אפליה בין המכללות לבין האוניברסיטאות ובין אנשי הסגל המכהנים באלה ובאלה.

12. לשיטת הועד, פרופסורה היא דרגה אקדמית, והענקתה מצויה במישור היחסים שבין המוסד, כמעסיק, לבין הסגל האקדמי המועסק בו. עקרון זה משותף, לטענתו, למערכות ההשכלה הגבוהה בעולם כולו. לדברי הועד, ההבחנה בין תארים אקדמיים, ובהם 'בוגר' (תואר ראשון), 'מוסמך' (תואר שני) ו'דוקטור' (תואר שלישי), לבין דרגות אקדמיות, כגון 'מרצה', 'מרצה בכיר' ו'פרופסור', באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בכך שהחוק מקנה למל"ג סמכות להתערב במתן תארים אקדמיים – בהתאם לסעיפים 23 ו-24 לחוק – אולם הוא אוסר עליה להתערב במתן דרגות אקדמיות – איסור הנלמד מלשונו של סעיף 15 לחוק.

13. אינדיקציות נוספות לכך שפרופסורה היא דרגה ולא תואר מוצא הועד בעובדה כי כאשר חוק המל"ג מתייחס באופן מפורש להענקת תארים, ההתייחסות היא לתואר ראשון, שני ושלישי, הא ותו לא; ובעובדה כי בכללי המועצה להשכלה גבוהה (הסמכת מוסד להענקת תואר מוכר), התשכ"ד-1964 (להלן: "כללי הסמכת מוסד להענקת תואר מוכר"), המתייחסים להענקתם של תארים אלה, אין זכר להענקת פרופסורה.

14. לשיטת הועד, מכיוון שפרופסורה אינה תואר, הרי שהכללתו של המונח 'פרופסור' ברשימת התארים האקדמיים המוכרים שקבעה המל"ג (סעיף 1 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (תארים מוכרים), התשכ"ד-1964 (להלן: "כללי התארים המוכרים")) נעשתה בחוסר סמכות, ואף בניגוד להוראות סעיף 15 לחוק, ממנו עולה כי הסמכות להעניק דרגות אקדמיות, ובהן פרופסורה, ניתנה למוסדות האקדמיים; ולהם בלבד. לפיכך, טוען הועד, מעשה זה שעשתה המל"ג הריהו חסר כל תוקף.

15. עוד טוען הועד, כי הכללת המונח 'פרופסור' ברשימת התארים המוכרים היא בבחינת 'אות מתה', שכן האוניברסיטאות, יתר המוסדות להשכלה גבוהה, בתי המשפט ואף המל"ג עצמה, התייחסו למונח 'פרופסור' עוד מלכתחילה לא כאל תואר אקדמי, אלא כאל דרגה אקדמית, המוענקת לאיש סגל אקדמי במסגרת הליכי מינויו או קידומו.

16. כך למשל, בהחלטות המל"ג בעניין מינוי פרופסורים במכללות, כמו גם במכתבים מטעמה שעניינם באישור הענקת פרופסורה לאיש סגל פלוני, המונח שבו נעשה שימוש ביחס לפרופסורה הוא 'דרגה', וההקשר הוא הענקתה במסגרת קידום מקצועי בסולם הדרגות האקדמי, הכולל בדרך כלל חמש דרגות – 'מורה', 'מרצה', 'מרצה בכיר', 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין'.

17. נוסף על כך, סוגיית הענקת תארים אקדמיים מוסדרת בכללים, בהחלטות ובנהלים של המל"ג המתייחסים לתואר ראשון, שני ושלישי בלבד, והנבדלים מן הכללים, ההחלטות והנהלים המסדירים את סוגיית המינויים האקדמיים. למעשה, טוען הועד, מסגרת העתירה הנוכחית היא הפעם הראשונה מזה כ-50 שנה שבה טוענת המל"ג כי פרופסורה היא 'תואר אקדמי'; היא עושה כן מתוך מטרה "לנסות ולשמור בידיה את הכוח למנות בעצמה פרופסורים במכללות".

18. עוד מצביע הועד על כך שמחלוקות הנסובות סביב הענקת פרופסורה נדונות, כעניין שבשגרה, בבתי הדין לעבודה. עובדה זו מלמדת, לטענתו, על ההכרה בכך שהסוגיה מצויה במסגרת יחסי העבודה בין אנשי הסגל לבין המוסד האקדמי שבו הם מועסקים (וזאת, להבדיל ממחלוקות בסוגיות של תארים אקדמיים, הנדונות בבתי משפט אזרחיים). הועד אף מפנה לפסיקה שבה נקבע כי סמכות השיפוט לדון בעניין זה נתונה לבית הדין לעבודה דווקא, משום שמדובר בדרגה ולא בתואר, כמו גם להתייחסויות ספציפיות של בתי הדין לעבודה אל הפרופסורה כאל 'דרגה'.

19. אף מתקנוני המינויים וההעלאה בדרגה של המוסדות להשכלה גבוהה בכלל, ושל האוניברסיטאות בפרט, כמו גם מהודעות לעיתונות מטעם אודות מינויים של חברי סגל אקדמי וקידומם, עולה כי הם רואים בפרופסורה 'דרגה' בסולם הדרגות האקדמי. לטענת הועד, מטעם זה האוניברסיטאות מעולם לא ראו צורך לפנות למל"ג בבקשה להסמיכן להעניק פרופסורה באופן עצמאי, אלא מינו חברי סגל לדרגות הפרופסורה על-פי תקנוני המינויים וההעלאה בדרגה שקבעו בעצמן.

20. הועד הוסיף כי סוגיית מינוי אנשי הסגל האקדמי וקידומם מעוגנת בכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), התשכ"ד-1964, הקובעים כי "תקנוני המוסד יקבעו דרכי המינויים וההעלאות בסגל האקדמי תוך כדי התחשבות בדעת מומחים במקצוע - ולגבי דרגות אקדמיות גבוהות, גם בדעת מומחים מחוץ למוסד - על מנת שתובטח רמה מדעית נאותה". לדברי הועד, 'הדרגות האקדמיות הגבוהות' אליהן מתייחס הסעיף הן דרגות הפרופסורה.

21. לטענת הועד, בין אם מדובר בהכללת 'פרופסור' ברשימת התארים המוכרים בחוסר סמכות, בין אם הימצאותו ברשימה היא בגדר 'אות מתה', אחת היא כי אין מדובר בתואר אקדמי, אלא בדרגה. לדבריו, החוק לא העניק למל"ג כל סמכות לגבי מינוי חברי סגל אקדמי והעלאתם בדרגה (אלא רק לעניין הענקת תארים). לפיכך, ובהתאם לעקרון חוקיות המינהל, נעדרת המל"ג סמכות כלשהי בסוגיית מינוי

פרופסורים – לרבות הסמכת מוסדות אקדמיים להעניק פרופסורה ופיקוח על הענקתה – ובעשותה כן היא פועלת בחוסר סמכות. מסקנה זו מתחזקת נוכח הוראת סעיף 15 לחוק, הקובע כי הענקת דרגות אקדמיות חוסה תחת החופש האקדמי הנתון למוסד אקדמי מוכר. לפיכך, ברי כי פעולתן של הוועדות העליונות נעשית בחוסר סמכות ובניגוד לחוק.

22. הועד מוסיף כי הפגיעה אינה אך בחופש האקדמי של המכללות, אלא אף בחופש האקדמי של חברי הסגל המכהנים בהן. לדבריו, העובדה שקידומם המקצועי נתון בידי רשות שלטונית, שבראשה עומד חבר הממשלה, עשויה להשפיע על יכולתם למלא את תפקידיהם, במחקר ובהוראה. חשש זה, טוען הועד, הוא שעמד מלכתחילה בבסיס עיגונו של עקרון החופש האקדמי בחוק.

23. עוד טוען הועד, כי אם נאמר כי 'פרופסור' הוא תואר אקדמי, הרי שמהעובדה כי האוניברסיטאות לא קיבלו מעולם הסמכה מאת המל"ג להעניק פרופסורה נובע כי מזה עשרות שנים הן מעניקות תארי 'פרופסור' ללא סמכות, תוך הפרה של הדין והטעיית הציבור. לפיכך, תארים אלה חסרי תוקף ודינם, כמו גם דין התנאים שנלוו להענקתם – לרבות שכר, פנסיה ותפקידים – בטלות.

24. טענה חלופית שמעלה הועד היא כי אף אם נאמר כי פרופסורה היא תואר, הרי שפעולתה של המל"ג, באמצעות ועדות המינויים העליונות – אשר כאמור, עולה לטענת הועד כדי הפקעת הסמכות להענקת פרופסורה מידי המכללות – אינה באה בגדר הסמכויות שמקנה לה החוק בסוגיית הענקת תארים, היא הסמכות להסמיך מוסדות להעניק תארים והסמכות לפקח על הענקתם. המל"ג פועלת אפוא בסוגיה הנדונה בחוסר סמכות.

25. עוד טוען הועד, כי ככל ש'פרופסור' הוא תואר אקדמי, היה על המל"ג לעגן את החלטותיה בעניין הסמכת מוסדות להעניק פרופסורה, כמו גם את כללי הפיקוח על הענקת פרופסורה, שהסמכות לקביעתם נתונה לה בסעיפים 23-24 לחוק, בכללים המהווים חקיקת משנה כדין – לרבות אישורם על-ידי משרד המשפטים, חתימת שר החינוך ופרסום ברשומות.

26. טענה נוספת שמעלה הועד, היא כי הפקעתה של הסמכות למנות פרופסורים מידי המכללות פוגעת בחופש העיסוק של המכללות ושל חברי הסגל המכהנים בהן, אשר יכולתם להתקדם בסולם הדרגות במקום עבודתם נפגעת. פגיעה זו באופן מימושו

של חופש העיסוק הנתון להם אינה נעשית מכוח חוק כלשהו, ואף מנוגדת לחוק המל"ג, ולפיכך היא לא כדין. במסגרת תגובתו לטענות המקדמיות שהעלתה המל"ג, הבהיר הועד כי הפגיעה הישירה בחופש העיסוק של אנשי הסגל במכללות נובעת מכך שהליך מינויים כולל שלב נוסף לאחר קבלת ההחלטה בדבר המינוי על-ידי המוסד שבו הם מועסקים – הליך האישור בפני ועדות המינויים העליונות. הליך זה עשוי להימשך מספר שנים, תקופה שבמהלכה מעוכב קידומו של המועמד, על כל הכרוך בכך – החל ביוקרה הנלווית לפרופסורה, עבור במילוי תפקידים הדורשים דרגה בכירה יותר, וכלה בפגיעה בשכר.

27. טענה מרכזית שמעלה הועד, היא כי ההסדרים שנקבעו בהחלטות המל"ג בעניין מינוי פרופסורים במכללות מפלים שלא כדין בין האוניברסיטאות לבין המכללות, ובין חברי הסגל המועסקים באלה לעומת אלה. לאפליה זו כמה 'ראשים': ראשית, בעוד שלגבי האוניברסיטאות לא קבעה המל"ג מעולם כללים כלשהם בעניין מינוי פרופסורים, והן רשאיות, באופן גורף, להעניק פרופסורה ללא התערבותה, הרי שכללים כאמור נקבעו לגבי המכללות. בהתאם לכללים אלה, ברירת המחדל לעניין מינוי 'פרופסור חבר' במכללות היא מעורבות של המל"ג – באמצעות ועדות המינויים העליונות – במינויים, ולעניין הענקת 'פרופסור מן המניין' זוהי אף האפשרות היחידה.

28. שנית, הלכה למעשה, בתחומי לימוד רבים האוניברסיטאות אינן ממלאות אחר התנאים שבהם נדרשות המכללות לעמוד לשם קידום אנשי סגל ומינויים לדרגת 'פרופסור חבר', ובראשם התנאי לכהונתם של חמישה פרופסורים בתת-התחום הספציפי שבו הן מבקשות להעניק דרגת 'פרופסור חבר'. חרף זאת המל"ג לא מונעת בעדן מלקדם את חברי הסגל בתחומים אלה לדרגת 'פרופסור' ואף לדרגת 'פרופסור מן המניין'. יתירה מזאת, האוניברסיטאות היו רשאיות להעניק פרופסורה באופן עצמאי למן יומן הראשון, היינו גם כאשר הסגל האקדמי בהן היה מצומצם עד מאד.

29. שלישית, קיימת אפליה אף בין המכללות שהוסמכו על-ידי המל"ג להעניק פרופסורה באופן עצמאי לבין האוניברסיטאות, שכן המכללות נדרשות לעמוד גם לאחר הסמכתן בתנאים שונים, והן נתונות לפיקוח מצד המל"ג, בעוד הרשאתן של האוניברסיטאות אינה כפופה לתנאים, וממילא הן אינן נתונות לכל פיקוח. לדברי הועד, העובדה כי בשנות ה-70 וה-80 היתה האקדמיה למוסיקה ולמחול רשאית להעניק פרופסורה לאנשי הסגל האקדמי שלה ללא כל מגבלות וללא מעורבות המל"ג במינויים "מחדדת את האבטורד והאפליה" שבטענה המשתמעת ממדיניות המל"ג, ולפיה כיום – 40 שנים מאוחר יותר – אין האקדמיה למוסיקה ולמחול כשירה עוד מבחינה אקדמית

למנות פרופסורים באופן עצמאי, ואילו האוניברסיטאות – שרובן הוקמו מספר עשורים לאחר שהוקמה היא – כשירות לכך.

30. רביעית, האפליה אינה אך בין שני סוגי המוסדות – האוניברסיטאות והמכללות – אלא גם בין אנשי הסגל המכהנים בהן, שכן תוצאתה של המדיניות השונה המוחלטת על חברי הסגל במכללות לעומת חברי הסגל באוניברסיטאות היא כי קידומם של אלה הראשונים כרוך בהליך ארוך ומסורבל הרבה יותר.

31. לטענת הועד, אין כל הצדקה להבחנה בין אוניברסיטאות למכללות, הן משום שאין מתאם הכרחי בין אוניברסיטה לבין רמה אקדמית גבוהה, ובין מכללה לבין רמה אקדמית נמוכה; הן משום שההבחנה בין 'אוניברסיטאות המחקר' לבין המכללות שתפקידן לכאורה הוא הוראה היא מעורפלת ומטושטשת, ולמעשה עד היום לא הוגדר המונח 'אוניברסיטה' באופן רשמי. לדברי הועד, מהאמור בתקנון למינוי פרופסורים עולה כי המל"ג עצמה אינה רואה בהתמקדות רבה יותר בהוראה במכללות ביחס לאוניברסיטאות עילה למנוע את מינוים של אנשי סגל במכללות לפרופסורים, והיא אף מאשרת מינויים כאלה בפועל. אין אפוא סיבה להניח כי לוועדות המינויים במכללות שיקול דעת לקוי לעומת ועדות המינויים באוניברסיטאות, המצדיק את מתן הסמכות למנות פרופסורים באופן עצמאי לאוניברסיטאות בלבד. מכל מקום, ככל שניתן להצביע על מאפיינים כלליים של המכללות, אין בהם כדי ללמד על כישוריהם והישגיהם של אנשי הסגל המכהנים בהן. לפיכך, מינוי איש סגל לפרופסור צריך להעשות "לגופו של אדם, ולא לגופו של מוסד, קל וחומר שלא לגופו של סוג המוסד".

32. לבסוף, טוען הועד כי דרך התנהלותה של המל"ג בסוגיית מינוי פרופסורים במכללות פוגעת לא רק במכללות, באנשי הסגל במכללות, אלא אף בתלמידים הלומדים בהן, במערכת ההשכלה הגבוהה כולה ובאמון הציבור בה. התוצאה המתבקשת מכך, לשיטתו, היא ביטול החלטותיה של המל"ג בסוגיית הענקת פרופסורה לאנשי סגל במכללות, והכרה בזכותן של המכללות לאוטונומיה בהענקת פרופסורה.

עיקרי תשובת המועצה להשכלה גבוהה

33. לטענת המל"ג, דין העתירה להידחות על הסף, הן בשל העדר יריבות, הן מחמת העדר זכות עמידה. לדבריה, ככל שקיימת יריבות, הרי היא בין המל"ג לבין האקדמיה למוסיקה ולמחול ולא בין המל"ג לבין הועד, שכן אין ביניהם יחסי רשות מינהלית – גוף מפוקח או כל יחס משפטי אחר. יתירה מזאת, קיימת בעניין הנדון עותרת פוטנציאלית ישירה, הלא היא האקדמיה למוסיקה ולמחול. לפיכך, הועד נעדר

זכות עמידה. אף לאור הסעד המבוקש בעתירה – מתן אישור לאקדמיה למוסיקה ולמחול להעניק תארים באופן עצמאי – העותר המתאים הוא המוסד עצמו, ולא ארגון העובדים בו. לבסוף נטען, כי הועד אף לא פירט מהי עמדת האקדמיה למוסיקה ולמחול בסוגיה, או אם בכלל פנה אליה בעניין זה.

34. בתגובתה מיום 13.3.2016 הוסיפה המל"ג כי יש לדחות את העתירה על הסף אף בשל אי-צרוף צדדים רלוונטיים. לדבריה, לא צורף לעתירה כצד אף לא אחד מן המוסדות להשכלה גבוהה, ובכלל זאת המוסד שבו מכהנים חברי הועד העותר, שעה שהעתירה "נוגעת לכלל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל (כולל מוסדות חדשים או קטנים יחסית) ומכילה בחובה השלכות מרחיקות לכת לגביהם ולגבי הציבור בכלל". לדבריה, אף מוסד אקדמי לא עתר מעולם בעניין הנדון, ואין זה מן הנמנע כי חלק מן המוסדות לא יראו עין בעין עם הועד את הסעד המבוקש. המל"ג מדגישה כי האקדמיה למוסיקה ולמחול מעולם לא השיגה על ההחלטות, שנתקבלו עוד בשנים 1985 ו-1986, ולפיהן מינוי פרופסורים באקדמיה למוסיקה ולמחול יהיה כפוף לאישור ועדת מינויים עליונה מטעם המל"ג; אף לאחר שנקבע המתווה להרשאת מכללות להעניק מינוי של 'פרופסור-חבר' באופן עצמאי, לא פנתה האקדמיה למוסיקה ולמחול למל"ג בבקשה מתאימה. לפיכך, לא ניתן לשלול את האפשרות כי האקדמיה למוסיקה ולמחול כלל אינה מעוניינת בסעד שהועד העותר מבקש 'עבורה'.

35. עוד טוענת המל"ג כי בכל האמור לגבי טענת האפליה, דינה של העתירה להידחות על הסף מחמת היותה מוקדמת. לדבריה, ככל שהאקדמיה למוסיקה ולמחול סברה שהיא עומדת בדרישות למתן פרופסורה באופן עצמאי, היה לאל-ידה להגיש בקשה מתאימה למל"ג. לטענתה, הועד לא הניח תשתית עובדתית קונקרטית שיש בה כדי להוכיח שהמל"ג מעניקה יחס שונה לשווים, ובכך מפלה ביניהם. בתגובתה מיום 13.4.2016 הוסיפה המל"ג כי הטענה בדבר אפליה אף אינה רלוונטית להכרעה בעניין הסעדים שנתבקשו בעתירה, שכן גם במצב השורר כיום, מוסד הסבור כי הוא ראוי להעניק פרופסורה באופן עצמאי רשאי לפנות בבקשה מתאימה למל"ג. מוסד אשר בקשתו נדחתה יכול לעתור נגד ההחלטה, ואף לטעון לאפליה, ככל שהוא סבור כי יש יסוד לטענתו. מכל מקום, בשלב הנוכחי מדובר בטענה כללית ומופשטת, אשר העתירה הנוכחית אינה המסגרת הנכונה לדון בה.

36. אף לגופו של עניין טוענת המל"ג כי דין העתירה להידחות. לטענתה, 'פרופסור' הוא תואר, ולכל הפחות גם תואר (ולא דוגמה בלבד), הן מבחינה פורמלית, הן מבחינה מהותית. לפיכך, סמכויות המל"ג הנוגעות להענקת תארים מוכרים חלות גם על

פרופסורה. בפרט, בסמכות המל"ג לפקח על הענקת התואר 'פרופסור', ופיקוח זה יכול שייעשה על-ידה או על-ידי מי שמונה על-ידה לשם כך. המל"ג פעלה בהתאם לסמכותה כאשר מינתה את ועדות המינויים העליונות לפקח על הענקת פרופסורה לאנשי סגל במכללות.

37. לטענת המל"ג, על-פי סעיף 1 לכללי התארים המוכרים, אשר נקבעו על-ידה מכוח סמכותה לפי סעיף 22 לחוק, 'פרופסור' הוא תואר מוכר. לעניין זה, היא מציינת, כי במסגרת העתירה לא נתבקש ביטולם או שינוים של כללי התארים המוכרים, שהם בגדר חקיקת משנה, ולא הוגשה על-ידי הועד במהלך הדיון בקשה לתיקון העתירה או לשינוי סעדיה.

38. המל"ג מוסיפה וטוענת כי אף מבחינת הגיונם של הדברים, הכינוי 'פרופסור' אינו מציין רק, או בעיקר, את דרגתו המקצועית של הנושא אותו, הנגזרת מהוותק שלו ורלוונטית בעיקר לשכרו, אלא בראש ובראשונה את מצוינותו האקדמית. השלכותיה של הענקת פרופסורה – גם בשל כך שמדובר בתואר הרם ביותר שניתן להעניק – חורגות אפוא מענייניו הפנימיים של המוסד המעניק אותה, ולכן לא בכדי המונח 'פרופסור' ברשימת התארים האקדמיים. לדבריה, הציבור בארץ והקהילה האקדמית בארץ ובעולם מסתמכים על כך שאדם הנושא בתואר 'פרופסור' אכן ראוי לשאתו. מכאן נובעת חשיבותן של הוועדות העליונות, הכוללות מספר משמעותי של פרופסורים בכירים ובעלי מוניטין ממגוון תחומי ידע, בהבטחת רמה אקדמית נאותה ובמניעת זילותו של התואר 'פרופסור', אשר עשויה להשליך אף על מעמדה האקדמי של ישראל בעולם.

39. לדברי המל"ג, חרף העובדה כי לעתים לא היתה הקפדה על המונח 'תואר' בהחלטותיה, אין זה נכון כי בכל החלטותיה ההתייחסות למונח 'פרופסור' היא כאל 'דרגה' בלבד. כדוגמה מביאה המל"ג את החלטותיה בעניין מינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות, אשר צורפו כנספח לתגובתה לעתירה – החלטות שאף התייחסו במפורש לאקדמיה למוסיקה ולמחול – שבהן ההתייחסות היא למונחים 'תואר' ו'דרגה' לסירוגין. מכל מקום, טוענת המל"ג, אין בהעדר ההקפדה כאמור כדי להקים עילה לעתירה, ובודאי שאין בו כדי לגבור על הוראות הדין הרלוונטיות.

40. לעניין התייחסות בתי הדין לעבודה למונח 'פרופסור', טוענת המל"ג כי אכן, מבחינה מעשית, להענקת התואר פרופסור עשויה להיות השלכה על קידומו המקצועי

של איש הסגל, והיבט זה של הפרופסורה הוא שנדון בבתי הדין לעבודה. מכל מקום, "אין בפסקי דין אלו כדי להקים כל ביסוס לעתירה".

41. לשיטת המל"ג, מכיוון שפרופסורה היא תואר, הסמכויות הנתונות לה לעניין תארים מוכרים – הסמכות להסמיך מוסדות להעניק תארים מוכרים (סעיף 23 לחוק) והסמכות לפקח על הענקת תארים מוכרים, בעצמה או על-ידי מי שתמנה לשם כך (סעיף 24 לחוק) – חלות על הענקתה. בהתאם לכך, מפעילות ועדות המינויים העליונות, שמונו על-ידיה, פיקוח על הענקת תארי 'פרופסור' לאנשי הסגל במכללות. לדבריה, החלטותיה מושא העתירה הן 'כללים לפיקוח' כמשמעותן בחוק, ולכל הפחות 'הנחיות מחייבות' שנקבעו על-ידיה מכוח סמכויות-העזר הנתונות לה, כרגולטור, לשם הפעלת סמכות הפיקוח שלה על הענקת תארים מוכרים. לפיכך, אין יסוד לטענתו של הועד בדבר העדר סמכות.

42. עוד מדגישה המל"ג כי ועדות המינויים העליונות אינן מעניקות בעצמן את התואר 'פרופסור', אלא אחראיות רק למתן האישור הסופי למכללה להעניק פרופסורה למועמד שנמצא ראוי לכך על-ידיה.

43. לטענת המל"ג, העובדה כי למוסדות להשכלה גבוהה יש אוטונומיה מסוימת בקביעת ההשלכות הכספיות הנגזרות ממתן התואר 'פרופסור', אינה יכולה ללמד על כך שהענקתו נמצאת בסמכותו הבלעדית של המוסד, באופן שהמל"ג אינה מוסמכת לפקח על הענקתו. לדבריה, המחוקק הבחין בין העלאה בדרגה, המצויה בסמכות המוסד האקדמי לפי סעיף 15 לחוק, לבין הענקת תארים – ובהם התואר 'פרופסור' – שלגביה נתונות למל"ג סמכויות לפי סעיפים 23-24 לחוק. לעניין זה נטען כי לא לחינם השתמש המחוקק בסעיף 15 במונח 'דרגה' ובסעיפים 22-24 במונח 'תואר', וכי מהקשרו של סעיף 15 עולה כי המונח 'דרגה' המצוין בו מתייחס למעשה לדרגת שכר. בהתאם לכך, שאלת חלוקת ה'עוגה' התקציבית של המוסד, ובפרט התקציב המוקצה לשכר אנשי הסגל, היא עניין למוסד עצמו לענות בו, לעתים בפיקוחו של הממונה על השכר באוצר. לעומת זאת, ועדות המינויים העליונות דנות בשאלה אם קביעת מוסדות המכללה כי מועמד מסוים ראוי לתואר 'פרופסור' מבוססת מבחינה אקדמית – על יסוד פרסומיו, איכות עבודתו המחקרית, ואיכות ההוראה שלו – והאם היא התקבלה בהליך תקין וראוי; אין להן נגיעה להשלכות הכספיות של הענקת התואר.

44. עוד טוענת המל"ג, כי טענתו של הועד, ולפיה להענקת התואר 'פרופסור' לאיש סגל נלווית בהכרח העלאה בדרגה המשפיעה על שכרו, הועלתה ללא ביסוס

מספיק, והיא מצריכה בירור שמקומו אינו במסגרת העתירה והסעדים שנתבקשו בה. לדבריה, אף על-פי שהענקת התואר 'פרופסור' עשויה להשליך על תנאי העבודה, ובהם דרגת השכר של איש הסגל המקבל אותו, כך שבמקרים רבים, ובמיוחד במוסדות מתוקצבים שבהם חלים הסכמים קיבוציים לעניין זה, לקבלת התואר 'פרופסור' נלווית גם העלאה בשכר, אין הכרח מבחינת הדין כי כך יהיה. כך, יתכן מצב שבו חרף הענקת התואר 'פרופסור' יבחר המוסד להותיר את דרגת השכר ללא שינוי, כמו גם מצב שבו דרגת השכר של איש סגל אקדמי תועלה, במנותק מקבלתו את התואר 'פרופסור'.

45. המל"ג מוסיפה וטוענת כי סמכותה לפקח על הענקת פרופסורה, לרבות קביעת מנגנון הולם לשם כך, נלמדת גם מסמכותה, הקבועה בסעיף 9 לחוק, להכיר במוסדות להשכלה גבוהה, כמו גם מסמכותה, המעוגנת בסעיף 23 לחוק, להסמיך מוסדות להענקת תארים מוכרים. מכוחן של סמכויות אלה רשאית היא שלא להכיר כלל במוסד המעניק את התואר 'פרופסור' בלא הקפדה על דרישות אקדמיות נאותות, או לשלול ממנו הכרה כאמור, כשם שהיא רשאית לעשות כן בשל תנאים אחרים שהמוסד אינו ממלא אחריהם. כמו כן היא רשאית שלא להסמיך מוסד להעניק תארים מוכרים, ובכלל זאת את התואר 'פרופסור', באופן עצמאי, אם אינו עומד בתנאים מסוימים שנקבעו. מקל וחומר, טוענת המל"ג, כי רשאית היתה לקבוע את הכללים וההליכים שקבעה כחלק מן התנאים להכרה במכללות, או כחלק מן התנאים להסמכתן להענקת תארים מוכרים – צעד שהוא מידתי ומתון יותר.

46. המל"ג מבקשת לדחות את טענתו של העותר לאפליה בין המכללות לבין האוניברסיטאות. לטענתה, הפעלת מדיניות שונה כלפי מוסדות מסוגים שונים במקרה זה אינה בבחינת אפליה אסורה, מכיוון שקיים 'שוני רלוונטי' בין האוניברסיטאות לבין המכללות לעניין הענקת פרופסורה. לדבריה, לשם קיומו של הליך אקדמי ראוי למינוי פרופסורים במוסד אקדמי נדרש כי המוסד יעמוד "בדרישות אקדמיות נאותות", וכן כי תהיה בו 'מסה קריטית' של פרופסורים – מבחינת מספרם; הותק, הניסיון והמוניטין שלהם; ומגוון התחומים בהם הם עוסקים. זאת, על מנת לאפשר תחלופה תדירה בוועדת המינויים וכדי להבטיח שבחינת המועמדות לפרופסורה תעשה על-ידי פרופסורים מן המניין ממגוון תחומים. 'מסה קריטית' כאמור קיימת במרבית האוניברסיטאות, ולכן המל"ג מאפשרת לוועדות המינויים המוסדיות בהן להעניק פרופסורה ללא מעורבותה; 'מסה קריטית' כזו אינה קיימת, נכון להיום, במרבית המכללות. מסיבה זו, וכדי להבטיח כי הפרופסורה תוענק רק למועמדים הראויים לכך, הוקמו ועדות המינויים העליונות.

47. המל"ג מדגישה כי אין בנמצא קביעה קטגורית לפיה מכללות אינן רשאיות בשום פנים ואופן להעניק פרופסורה, אלא "כל מקרה נדון לגופו על פי הקריטריונים שקובעת המל"ג". לראיה, למכללות אשר הגיעו למצב שבו קיימת בהן אותה 'מסה קריטית' של פרופסורים, ואשר פנו בבקשה מתאימה למל"ג, ניתן אישור להעניק תואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי. עוד מציינת המל"ג כי האוניברסיטה הפתוחה – אשר הוכיחה עמידה בדרישות אקדמיות נאותות, ו"כמעט הגיעה" ל'מסה קריטית' של פרופסורים, יכולה למנות פרופסורים באופן עצמאי, אמנם זאת בכפוף לכך שבועדת המינויים מטעמה יהיה רוב לפרופסורים מ-7 האוניברסיטאות האחרות.

48. המל"ג מצביעה על כך שללא קשר לעתירה הנוכחית, הוחלט להאריך את ההרשאה שניתנה לחלק מהמכללות עד לשנת 2019; להרחיב את ההרשאות שניתנו למרכז הבינתחומי לתחומים נוספים (עד לשנת 2017); וליתן הרשאה דומה למכללה האקדמית תל אביב-יפו בתחומים מסוימים עד לשנת 2017. לעומת זאת, מציינת המל"ג, הוחלט שלא להאריך את ההרשאה למכון הטכנולוגי חולון, "בין היתר משום שמערך הפרופסורים במוסד צומצם לאחרונה". עוד טוענת המל"ג כי אין כל מניעה כי בעתיד תורחב הסמכות אף להענקת תואר 'פרופסור מן המניין', וכן כי הסמכות להענקת פרופסורה באופן עצמאי תינתן למוסדות נוספים אשר יעמדו בתנאים שנקבעו לעניין זה. לבסוף מציינת המל"ג כי ביום 28.10.2014 תוקן תקנונה, ונוספה בו הוראה המאפשרת למכללות להעניק פרופסורה באופן עצמאי לאנשי סגל שהחזיקו בתארי 'פרופסור' שניתנו על-ידי מוסד להשכלה גבוהה מוכר בישראל, או שאושרו על-ידי הוועדות העליונות למינוי פרופסורים של המל"ג.

49. המל"ג מבקשת לדחות את טענת הועד, ולפיה האוניברסיטאות מעולם לא הוסמכו על-ידה להעניק את התואר 'פרופסור', תוך שהיא מצביעה על החלטתה מיום 16.10.1985, שבמסגרתה הסמיכה את אוניברסיטת בן-גוריון ואת אוניברסיטת חיפה להעניק פרופסורה לחברי הסגל האקדמי בהן, ועל החלטתה מיום 19.2.1986, שבמסגרתה נקבע כי החלטה זו היא למפרע, כך שהיא חלה גם "על כל המינויים שנעשו עד להחלטת המועצה". לגבי יתר האוניברסיטאות, טוענת המל"ג כי מדובר ככל הנראה בהחלטות מוקדמות יותר, וכי הטענה כאילו עליה למצוא את פרוטוקול ההסמכה הנוגע להן היא "טענה קנטרנית". לדברי המל"ג, ההחלטות הנ"ל אף מלמדות כי כאשר היא נדרשת לעניין ההסמכה להענקת פרופסורה, נעשה שימוש במונח 'תואר', תוך ציון סעיף 22 לחוק המל"ג וכללי התארים המוכרים.

50. עוד מציינת המל"ג כי האוניברסיטאות לא הוסמכו 'אוטומטית' להעניק פרופסורה באופן עצמאי, אלא הדבר נעשה לאור קיומו של טעם ענייני לכך. כדוגמה לכך מצביעה המל"ג על אוניברסיטת חיפה, אשר בשנים הראשונות לאחר היווסדה נדרשה לכלול בוועדת המינויים שלה גם פרופסורים ממוסדות אחרים. דרישה זו בוטלה רק מאוחר יותר, לאחר שהאוניברסיטה הגיעה ל'מסה קריטית' של פרופסורים מן המניין, מבחינה מספרית ולפי מגוון התחומים. דוגמה נוספת היא זו של האוניברסיטה הפתוחה, אשר נדרשת עד היום לכלול רוב של פרופסורים מאוניברסיטאות אחרות בוועדת המינויים שלה.

51. לדברי המל"ג, טענתו של הוועד, ולפיה הדרישה מן המכללות לשם הסמכתן להעניק פרופסורה לאנשי הסגל בתחום מסוים היא כי יכהנו בהן לפחות 5 פרופסורים מאותו תחום, בעוד שדרישה זו אינה קיימת לגבי האוניברסיטאות, אינה נכונה מבחינה עובדתית. לדבריה, הדרישה, כפי שהיא מנוסחת בהחלטה מס' 711/10 של המל"ג מיום 19.4.2015, מתייחסת לכהונת 5 פרופסורים לפחות "מתחום ההתמחות האקדמי של המועמד במובנו הרחב ולא מהענף הספציפי שבתחום", כאשר ה'תחומים' הם מדעי החיים, מדעים מדויקים, מדעי החברה, מדעי הרוח וחינוך. תנאי זה, טוענת המל"ג, מתקיים באוניברסיטאות בישראל לגבי התחומים הנלמדים בהן.

52. אציין, כי בתגובתו מיום 18.11.2015 עמד הוועד על טענתו, ולפיה דרישת המל"ג לעניין הסמכת מכללה להעניק פרופסורה באופן עצמאי היא ל-5 פרופסורים בתת-התחום הרלוונטי. לראיה, הוא טוען, ההרשאה שניתנה לחלק מן המכללות להעניק פרופסורה התייחסה מלכתחילה לתתי-תחומים אקדמיים ספציפיים. בהתאם לכך, דרישת המל"ג היא כי כל מכללה אשר קיבלה הרשאה תעביר אליה בתום כל שנה אקדמית, במשך 3 שנים, עדכון בדבר מצבת הסגל האקדמי הבכיר בתחומים שלגביהם ניתנה ההרשאה. הדבר עולה אף מנימוקי המל"ג בהחלטתה לשלול מן המכון הטכנולוגי חולון את ההרשאה שניתנה לו בתחומי הנדסת חשמל ומתמטיקה שימושית, אשר אחד מהם היה כי "מערך חברי הסגל האקדמי הבכיר בדרגות פרופסור מן-המניין ופרופסור-חבר בשני התחומים [הנדסת חשמל ומתמטיקה שימושית] אשר על בסיסו ניתנה ההרשאה למוסד [...] הצטמצם ועומד מתחת לסף הנדרש בהרשאה". זאת, חרף העובדה שהנדסת חשמל ומתמטיקה שימושית משתייכים שניהם לאותו תחום כללי – 'מדעים מדויקים'.

53. אשר לטענתו של הוועד לגבי משך הליך הענקת הפרופסורה לאנשי סגל מהמכללות, טוענת המל"ג כי הטענה לא הועלתה בעתירה, וכי גם בשלב המאוחר שבו

הועלתה, הדבר נעשה באופן כללי, מבלעדי תשתית עובדתית מספקת, וללא קשר לסעדים שנתבקשו בעתירה. לדברי המל"ג, תנאי הכרחי לדיון בטענה הוא פירוט פרק הזמן הממוצע שאורך הליך זה במכללות; פרק הזמן, מתוך משך ההליך הכולל, שארך ההליך במוסד עצמו; פרק הזמן שארך הליך האישור בוועדת המינויים העליונה; והשוואת משך ההליך במכללות שלא קיבלו הרשאה להעניק פרופסורה באופן עצמאי למשכו באוניברסיטאות ובמכללות שקיבלו הרשאה כאמור. עוד טוענת המל"ג כי הליך הענקת פרופסורה באוניברסיטאות אינו בהכרח מהיר יותר, משהוא כולל בדרך כלל בחינה תלת-שלבית – ועדת מינויים מקצועית, ועדת מינויים תחומית וועדת מינויים עליונה.

54. אשר לפגיעה הנטענת בחופש האקדמי, טוענת המל"ג כי עצם קביעתו של הליך להענקת פרופסורה לאנשי הסגל במכללות אינה בבחינת פגיעה בחופש האקדמי של המכללות ואנשי הסגל בהן. לדבריה, בשונה מהעלאה בדרגה, שמשמעותה קידום מקצועי בתוך המוסד, הענקת תואר מוכר בכלל, ותואר 'פרופסור' בפרט, דורשת את מעורבות המל"ג, וזו מתבטאת במינוין של ועדות המינויים העליונות.

55. עוד טוענת המל"ג כי אין יסוד לטענת העותר בדבר פגיעה שלא כדין בזכות לחופש העיסוק של אנשי הסגל במכללות או של המכללות עצמן. לטענתה, הזכות החוקתית לחופש עיסוק אינה כוללת בחובה את הזכות לקבל תואר אקדמי מסוים או הגנה על כך שהמועמדות לתואר 'פרופסור' תיבחן בהליך מסוים דווקא, ולכן פעולתן של ועדות המינויים העליונות – אשר באה בגדר סמכות הפיקוח של המל"ג – אינה מגיעה כדי פגיעה בחופש העיסוק. לחלופין, טוענת המל"ג כי מדובר בפגיעה מזערית, שהיא בבחינת זוטי דברים. לחלופי חלופין, מדובר בפגיעה העומדת במבחני פסקת ההגבלה, שכן החלטות המל"ג מושא העתירה התקבלו מכוח סעיף 24 לחוק; הן הולמות את ערכיה של מדינת ישראל ונועדו לתכלית ראויה – הבטחת רמה אקדמית נאותה ומניעת פגיעה במעמדה של האקדמיה הישראלית; והפגיעה היא מידתית, שכן ההחלטות מאפשרות את קידום של אנשי הסגל במכללות, בוועדה המאשרת את הענקת הפרופסורה קיימת נציגות משמעותית לנציגי המכללות, וקיים מתווה להסמכתן של המכללות להעניק את התואר 'פרופסור-חבר' בעצמן.

56. עוד טוענת המל"ג כי הועד לא הצביע על תוצאה בלתי סבירה הנובעת מן המצב הנוכחי, כגון אי-הענקת פרופסורה על-ידי הוועדות העליונות למי שראוי לכך, הענקת פרופסורה למי שאינו ראוי לכך על-ידי מוסד שהוסמך לעשות כן באופן עצמאי, או הליך בלתי ראוי בוועדות העליונות או במוסדות האקדמיים שהוסמכו להעניק

פרופסורה באופן עצמאי. המל"ג הוסיפה וטענה כי הועד לא העלה טענות אף בדבר זהות חברי ועדות המינויים העליונות או על תקינות שיקול הדעת שלהן. לפיכך, טוענת המל"ג, כל טענה לאי-סבירות בפעילותה, הריהי חסרת יסוד.

57. המל"ג מדגישה כי ועדות המינויים העליונות כוללות אנשי סגל בכירים ומנוסים ממוסדות אקדמיים שונים (כמחציתם מכללות), שמעמדם אינו תלוי במל"ג. עוד היא מדגישה כי לוועדות המינויים העליונות נתון שיקול דעת מלא בסוגיית הענקת פרופסורה, אשר המל"ג אינה מתערבת בו; כי החלטותיהן אינן דורשות את אישורה; כי הן פועלות באופן שיבטיח כי אמות המידה להענקת פרופסורה ייושמו על-ידן באופן שוויוני; וכי הן מאפשרות את הענקתו של התואר 'פרופסור' לאנשי סגל בכירים במכללות "על בסיס שיקולים אקדמיים ומקצועיים".

58. לבסוף טענה המל"ג כי מעבר לכך שלביטול מעורבותה בהליך הענקת פרופסורה על-ידי כלל המוסדות להשכלה גבוהה אין יסוד בדין, מדובר בסעד "קיצוני ומרחיק לכת מבחינת השלכותיו על האקדמיה הישראלית ועל מהות התואר פרופסור בכלל".

59. בהתייחס להצעה שעלתה במהלך הדיון לפנינו ולפיה נציג המכללה שבה מכהן איש הסגל המועמד לקבלת פרופסורה יטול חלק בדיוני ועדת המינויים העליונה בעניינו של אותו מועמד, טוענת המל"ג כי אפשרות זו לא נכללה בעתירה ובסעדים שנתבקשו במסגרתה; כי התקנון למינוי פרופסורים במתכונתו הנוכחית מצוי במתחם הסבירות, ולפיכך אין עילה להתערבות בו במוכן של ישום ההצעה האמורה; וכי לגופו של ענין, הדרישה לנוכחות של נציג המוסד בוועדה שתפקידה לוודא את תקינות ההליך שהתנהל באותו מוסד ולפקח על הבסיס להחלטתו היא בלתי הגיונית, ומנוגדת למושכלות היסוד של ההליך המינהלי ולהוראות תקנון ועדות המינויים העליונות של המל"ג, בשל ניגוד העניינים המוסדי המובנה במתכונת שכזו. המל"ג אף מדגישה כי בהתאם להוראת סעיף 10 בתקנון הוועדות העליונות, לדיון בעניינו של חבר סגל במכללה מוזמנים שני נציגים מטעם המכללה שהגישה את מועמדותו. נציגים אלה, שזהותם נקבעת על-ידי המכללה, מציגים את המועמד בפני הוועדה ועונים לשאלות המוצגות להם, אך אינם נוטלים חלק בהצבעה בעניינו. לבסוף טוענת המל"ג כי השיח בעניין שינויים בתקנון הוועדות העליונות, כמו גם ב'סוגיות רוחב' נוספות צריך להתנהל מול כלל המוסדות להשכלה גבוהה, ולא מול ועד העובדים של מוסד מסוים, וכי שיג ושיח כזה אכן מתקיים הלכה למעשה.

60. המל"ג ציינה כי במידה שהעתירה תידחה, היא תפנה בכתב לכל המוסדות להשכלה גבוהה בהזמנה להביע עמדה בשאלה אם יש מקום לעריכת שינויים בנוגע לאופן הפעלתה את סמכותה בסוגיית הענקת פרופסורה, לרבות האפשרות להציע שינויים בהוראות התקנון שעל-פיו פועלות הוועדות העליונות.

תגובת הועד העותר לטענות המקדמיות שהעלתה המל"ג
61. כאמור לעיל, במסגרת החלטתה הנ"ל של השופטת א' חיות, נתבקשה תגובת הועד לטענות המקדמיות שהעלתה המל"ג בתגובתה לעתירה – טענתה בדבר העדר יריבות והעדר זכות עמידה; וטענתה כי מדובר ב'עתירה מוקדמת' ככל שהדבר נוגע לטענת האפליה שהועלתה בעתירה.

62. בתגובתו טען הועד כי הטענה לפיה סוגיית קידום אנשי סגל לדרגת פרופסור מצויה במישור היחסים שבין המל"ג לבין האקדמיה בלבד היא "חסרת שחר". לדבריו, אין מדובר במערכת היחסים שבין מוסד אקדמי לבין תלמידיו, או בהענקת תארים אקדמיים דוגמת 'בוגר' או 'מוסמך', כי אם בסוגיה הנוגעת בראש ובראשונה בקידום המקצועי של אנשי סגל במוסדות אקדמיים, שלה השלכות אף על השכר המשולם להם.

63. לטענת הועד, קיימת לו זכות עמידה, שכן התנהלותה של המל"ג והחלטותיה פוגעות ישירות בחופש העיסוק של חבריו ובחופש האקדמי שלהם, ומפלות אותם לרעה לעומת אנשי הסגל האקדמי באוניברסיטאות. לפיכך, הפגיעה היא בראש ובראשונה בחברי הסגל, ואילו המכללה היא הנפגעת המשנית בלבד.

64. יתירה מזאת, טוען הועד כי זכות העמידה קיימת לכל מי שזכות או אינטרס שלו נפגעו או עלולים להיפגע כתוצאה מפעולת הרשות, ללא תלות בשאלת קיומם של נפגעים אחרים מאותה פעולה. בפרט, אין הלכה המורה לבית המשפט להעדיף 'עותר קרוב' על פני 'עותר רחוק' יותר. ההבחנה היחידה הקיימת היא בין 'עותר פרטי', אשר יש לו עניין אישי בסוגיה, לבין 'עותר ציבורי', אשר העניין אינו נוגע לו אישית. לפיכך, השאלה אם האקדמיה למוסיקה ולמחול סבורה כי מעורבותה של המל"ג פוגעת בה כלל אינה רלוונטית. לבסוף מציין הועד כי למכללות קיים קושי לפעול נגד הרגולטור האחראי עליהן, כאשר קיומן, פעולתן ותקציבן תלויים בו.

65. הועד מבקש לדחות את טענתה של המל"ג, ולפיה עילת אפליה עשויה לקום לו רק אם תפנה האקדמיה למוסיקה ולמחול בבקשה למנות בעצמה אנשי סגל לדרגת פרופסור ותידחה. לטענתו, עצם החלתו של משטר אחד על אנשי הסגל במכללות

ומשטר שונה על אנשי הסגל באוניברסיטאות, אשר בא לידי ביטוי בכך שלעניין מינוי פרופסורים באוניברסיטאות לא נקבעו כללים כלשהם, בעוד שלגבי המכללות נקבעו כללים כאלה, היא בגדר אפליה.

66. במסגרת החלטתנו מיום 4.5.2016 ביקשנו מהצדדים לבחון אם יוכלו להגיע לפשרה בעניין מינוי פרופסורים במכללות, אשר תותיר על כנו את פיקוח המל"ג מחד גיסא, ותיתן משקל ראוי למכללות מאידך גיסא. כדוגמה, ומבלי לטעת מסמרות, העלינו פתרון אפשרי שבו הוועדה תמנה חמישה חברים בראשות פרופסור מטעם המל"ג, ששלושה מהם יהיו אנשי המכללה והשניים הנותרים יהיו חברים מטעם המל"ג. זאת, בנוסף לתהליך הבחינה שהציעה המל"ג בתגובתה מיום 13.4.2016.

67. בהודעתנו מיום 10.8.2016 הודיע הועד כי הוא סבור שניתן להגיע לפתרון ברוח ההצעה שהעלינו. לדברי הועד, "הדרך להתמודד עם החשש כי מוסדות מסוימים לא ינהגו כראוי במתן דרגות הפרופסורה היא ביצירת מנגנוני ממשל אקדמי ראוי, על דרך הרגולציה וקביעת דרישות להרכב ועדות המינויים במוסדות ולהליך ראוי, אך לא על דרך של החלפת המוסדות בוועדות מטעם המל"ג". לפיכך, הציע הועד מתווה, ולפיו ועדות המינויים יהיו ועדות של המוסד האקדמי ולא של המל"ג, אשר מקום מושבן יהיה בתוך המוסד האקדמי. שלושה מבין חמשת חברי ועדת המינויים של המוסד האקדמי ימונו על-פי שיקול דעתו הבלעדי של המוסד, ואילו שני החברים הנוספים, ובהם יו"ר הוועדה, יוצעו על-ידי המוסד, והמל"ג תאשר את זהותם. עם זאת, שני הנציגים הנוספים לא יהיו נציגי המל"ג, לא יהיו כפופים לה, לא יקבלו ממנה שכר או תשלום, ויפעלו על-פי שיקול דעתם המקצועי בלבד. לדברי הועד, מתווה זה מאפשר את פיקוחה של המל"ג ביחס להליך המתקיים במוסד מחד גיסא, ומונע, בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק, מעורבות ישירה של המל"ג בקבלת ההחלטות על קידום אנשי סגל ומינויים, מאידך גיסא.

68. המל"ג מצדה שבה וציינה כי בשל זהות הצדדים בהליך הנוכחי, היינו – העובדה כי לא נשמעה עמדתו של מוסד אקדמי כלשהו, לרבות המוסד בו מכהנים חברי הועד, אין לפני בית המשפט התשתית הנדרשת לעסוק בעניין אופן הפעלת הסמכות, אלא רק בסוגיית קיומה או העדרה של סמכות למל"ג להיות מעורבת בהליך הענקת הפרופסורה, לרבות באופן שבו הדבר נעשה כיום. לפיכך סבורה המל"ג כי מבחינה דיונית ומהותית גם יחד, אין העתירה הנוכחית מהווה אכסניה מתאימה לדיון בעריכת שינויים בקשר לאופן הפעלת סמכותה בהענקת פרופסורה, לרבות דרך עבודתן של הוועדות העליונות, הרכבן, הוראות התקנון וכיוצא באלה. המל"ג שבה וטוענת כי

הועד אינו מתאים לשמש צד רלוונטי מול המל"ג בהסדרת הנושא דנן, באשר מדובר בסוגיה הנוגעת לכלל המוסדות להשכלה גבוהה.

69. לטענת המל"ג, פתרון ברוח ההצעה אשר הצענו בהחלטתנו מיום 4.5.2016, לא ייתר את הצורך להכריע בשאלת סיווגו של הכינוי 'פרופסור' כתואר או כדרגה, ובטענה לפיה למל"ג אין כל סמכות להתערב בסוגיית הענקת פרופסורה. עוד היא טוענת כי סדר הדברים הנכון, בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי, הוא עריכת שימוע תחילה, שבמסגרתו יוכלו כלל המוסדות האקדמיים לחוות דעתם, כפי שהוצע על-ידה, ורק לאחר מכן קיום דיון וקבלת החלטה בדבר עריכת שינויים. לעניין זה שבה המל"ג ומדגישה כי המוסדות להשכלה גבוהה יושפעו ישירות מכל החלטה שתתקבל בעניין, והם אף אלה שיצטרכו ליישמה בפועל.

70. לבסוף מציינת המל"ג כי היא אינה מתנגדת לכך שבשלב זה העתירה תימחק, תחת שתידחה, ללא צו להוצאות, ויתקיים הליך שימוע בהתאם להצעתה, שלאחריו יתקיים דיון במל"ג ותתקבל החלטה בשאלת עריכת שינויים בהרכב הוועדות העליונות, הוראות התקנון וכיוצא באלה. לאחר קבלת ההחלטה, וככל שזו לא תניח את דעתו של מאן דהוא, הרי שיוכל להגיש עתירה בנושא.

דיון והכרעה

1. טענות סף

71. טרם אדרש לטענות הסף שהעלתה המל"ג, אזכיר כי עילות הסף אינן קבועות בחוק, אלא הן בגדר 'יצירות שיפוטיות', שפותחו במטרה לסייע בויסות זרם העניינים המובאים לפני בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 438 (1980); בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת, פסקה 4 לפסק דינו של השופט נ' הנדל וההפניות שם (17.9.2014) (להלן: "עניין סבח")). אדגיש, כי עילות הסף אינן מגבילות את היקף סמכותו של בית המשפט לדון בסוגיה כלשהי, אלא הן מבטאות מגבלות עצמיות של בית המשפט על שיקול דעתו בהפעלת הסמכות הנתונה לו (בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 457-458 (1988) (להלן: "עניין רסלר"); עניין סבח, פסקה 11 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) א' גרוניס וההפניות שם (17.9.2014)). הכלל הקובע הוא זה הרחב המעוגן בסעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה, ולפיו בג"ץ ידון "בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק" (יצחק זמיר, "הזכות המינהלית" משפט וממשל טז 135, 162 (2014)). משאמרנו זאת, נעבור לדיון בטענות הסף שהעלתה המל"ג.

72. טענת הסף הראשונה שהועלתה היא כי הועד נעדר זכות עמידה בשל כך שהאקדמיה למוסיקה ולמחול עצמה, ולא ועד העובדים בה, היא העותר המתאים. זאת משום שהסעדים המבוקשים מתייחסים אליה, ולא לעותר. עוד נטען כי אין כלל יריבות משפטית בין המל"ג לבין הועד. אין בידי לקבל טענות אלה. במצב הנוכחי, גוף הפועל מטעם המל"ג – ועדות המינויים העליונות – דן בהענקת פרופסורה לחברי הסגל במכללות, ובהם חברי הועד. לעניין זה, אין חשיבות לשאלה אם מדובר ב'תואר' או ב'דרגה', כמו גם לשאלה כיצד לסווג את פעולתן של הוועדות העליונות – כהענקת ממש או כאישור בלבד. החשוב הוא, כי פעולה זו של הרשות משפיעה ישירות על חברי הועד העותר, ודי בכך כדי לדחות את הטענה בדבר העדר יריבות.

73. אף דינה של הטענה לפיה יש לדחות את העתירה על הסף מן הטעם שהאקדמיה למוסיקה ולמחול היא 'העותרת המתאימה', או לכל הפחות 'מתאימה יותר' מן הועד לעניין הטענות המועלות בעתירה, להידחות. אכן, כטענת הועד, זכות העמידה קיימת לכל מי שזכות או אינטרס שלו נפגעו או עלולים להיפגע כתוצאה מפעולת הרשות, ללא תלות בשאלת קיומם של נפגעים אחרים מאותה פעולה (עניין רסלר, פסקה 20 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' בדק; עע"מ 8193/02 דאובן נ' פז חברת נפט בע"מ (17.12.2003)). כפי שציינתי, לפעולתה של המל"ג באמצעות ועדות המינויים יש נגיעה ישירה לחברי הועד העותר. במקרה דנן הניח הועד תשתית עובדתית לקיומו של סיכוי סביר לפגיעה בזכויות חבריו או באינטרסים שלהם, בשל כך שהליך הענקת פרופסורה לגביהם אינו נתון לשיקול דעתו הבלעדי של המוסד בו הם מכהנים, וזאת בניגוד למצבם של חברי הסגל במרבית האוניברסיטאות. די בכך, אף לפי דיני המעמד ה'קלאסיים', כדי להקנות לועד מעמד (עניין רסלר; אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי כרך ב – עילות הסף 107-109 (2008) (להלן: "שרגא ושחר")).

74. אין בידי לקבל אף את טענתה של המל"ג, ולפיה בכל הנוגע לטענת האפליה מדובר בעתירה מוקדמת. ההסדר מושא העתירה מעוגן בהחלטות מוגמרות וחלוטות של המל"ג, והוא מיושם מזה זמן רב (השוו: בג"ץ 4957/07 אחיעוז ארגון ארצי של חברות כח אדם לתיווך נ' משרד התעשייה והמסחר והתעסוקה, פסקה 10 (24.01.2008)). ככל שיוכחו טענותיו של הועד, ולפיהן המל"ג נוקטת מדיניות שונה כלפי מוסדות שונים אך בשל הסוג שאליו הם משתייכים – אוניברסיטה או מכללה – די בכך כדי להניח יסוד לטענת האפליה בין המוסדות. אף אם יש מקום לבחון באיזו מידה, אם בכלל, הדבר מוביל לתוצאה המפלה את אנשי הסגל במכללות ביחס לעמיתיהם באוניברסיטאות, אין לומר כי נדרשת פניה קונקרטי של מי מחברי העותר לשם קיום דיון בסוגיה זו, מה גם שכאמור, ההסדר מיושם מזה זמן רב, כך שעל פני הדברים

קיימת תשתית עובדתית לשם הכרעה בסוגיה (השוו: בג"ץ 6077/08 דן נ' נציב שירות בתי הסוהר (5.8.2008)).

75. כאמור לעיל, המל"ג טענה כי דין העתירה להידחות אף בשל אי-צירוף צדדים רלוונטיים. ככלל, המשיבים שצירופם לעתירה הוא בגדר חובה הם הגורמים שפגעו בעותר במעשה או במחדל, וכן כל אותם אנשים או גופים העלולים להיפגע כתוצאה מהדיון ומן ההחלטה בעתירה (עע"מ 6881/07 ברגר נ' המועצה האזורית עמק חפר, פסקה 19 (14.6.2010) (להלן: "עניין ברגר"); שרגא ושחר, בעמוד 303-304 (2008)). הטעם לכך הוא כפול: האיסור, המעוגן בכללי הצדק הטבעי, לפגוע באדם מבלי לאפשר לו להציג את עניינו; וההנחה כי צירופם של צדדים רלוונטיים יתרום לקבלת תמונה עובדתית מלאה ואמינה, שעליה יוכל בית המשפט לבסס את הכרעתו (בג"ץ 1901/94 לנדאו נ' עיריית ירושלים, פ"ד מח(4) 403, 405 (1994); עניין ברגר, פסקה 19 וההפניות שם; שרגא ושחר, בעמ' 306-307 (2008)).

76. בענייננו, הגם שהסעדים המבוקשים בעתירה נוגעים לכלל המכללות, אינני סבור כי עשויה לנבוע מן הסעדים הללו פגיעה של ממש במכללות אשר לא צורפו כצדדים לעתירה או בחברי הסגל המכהנים בהן, ולפיכך אין לזקוף לחובת העותר את אי-צירופם כצדדים לעתירה. אשר לאוניברסיטאות המורשות להעניק פרופסורה באופן עצמאי ולחברי הסגל בהן, על פני הדברים, הסעדים שנתבקשו בעתירה אינם עלולים לפגוע בהם. זאת משום שהסעד הראשון – הימנעות המל"ג מהתערבות במינוי פרופסורים בכלל המוסדות להשכלה גבוהה – 'מתקיים' בהם כבר היום, ואילו שני הסעדים האחרים אינם נוגעים אליהם כלל.

77. לצד זאת, בתגובה לטענות המל"ג, העלה הועד מספר טענות אשר ההכרעה בהן עשויה, תיאורטית, לפגוע באוניברסיטאות ובחברי הסגל המכהנים בהן. כך היא טענתו של הועד העותר – שהובאה בתמיכה לטענתו כי פרופסורה היא דרגה ולא תואר – ולפיה ככל שיקבע כי מדובר בתואר, הרי שבשל העובדה כי משהאוניברסיטאות לא הוסמכו באופן פורמלי להעניק תארי 'פרופסור', כלל תארי הפרופסורה שהוענקו לחברי סגל באוניברסיטאות הוענקו להם ללא כל סמכות, והם חסרי תוקף. אף הכרעה בטענותיו של הועד העותר לאפליה, למצער ככל שהן נוגעות להעדר פיקוח על האוניברסיטאות, עשויה לכאורה לשנות את מצבן לרעה.

78. עם זאת, יש לזכור כי טענתה של המל"ג בדבר הצורך לדחות את העתירה על הסף בשל אי-צירופם של צדדים רלוונטיים עלתה לראשונה בתגובתה מיום 13.3.2016

– כשנה וחצי לאחר הגשת העתירה. לכך מתווספת העובדה, כי במהלך פרק הזמן שחלף מאז הוגשה העתירה ועד היום – כשנתיים – אף מוסד להשכלה גבוהה לא ביקש להצטרף כצד לעתירה. ניתן להניח כי לפחות לגבי חלקם, ולמצער לגבי האוניברסיטאות, הדבר לא נעשה לא בשל חוסר מודעות לקיומה של העתירה, אלא מחמת חוסר רצונם לקחת חלק בהליך. בנסיבות אלה, סבורני כי אין לראות באי-צירופם של המוסדות האקדמיים השונים עילה לדחיית העתירה על הסף (עניין לנדאו, פסקה 13); שרגא ושחר, בעמ' 314-315 (2008).

79. משדחינו את טענות הסף שהעלתה המל"ג, נעבור לבחינת הטענות המהותיות שהועלו בעתירה. במסגרת בחינה זו, תידון תחילה שאלת סיווגה של הפרופסורה, האם תואר או דרגה; לאחר מכן אפנה לבחינת שאלת סמכותה של המל"ג לפקח על הענקת הפרופסורה; בתוך כך אדון גם בשאלת היחס שבין הוראת סעיף 15 לחוק, שעניינו בחופש הפעולה של מוסד מוכר, לבין הוראות סעיפים 22-24 לחוק, שעניינם בתארים מוכרים, בהענקתם, ובפיקוח על הענקתם; לאחר מכן תידון טענת הועד לאפליה בין המכללות לבין לאוניברסיטאות, ובין אנשי הסגל האקדמי באלה ובאלה. לבסוף, אתייחס לטענות שהועלו על דבר פגיעתן של החלטות המל"ג בחופש העיסוק ובחופש האקדמי של המכללות ושל אנשי הסגל בהן.

פרופסורה – תואר, דרגה או שניהם גם יחד?

80. כאמור לעיל, בעוד הועד העותר טוען כי פרופסורה היא דרגה, ולא תואר, טוענת המל"ג כי מדובר בתואר, ולכל הפחות בתואר ובדרגה גם יחד. ודוק: ענייננו אינו בסיווג הפרופסורה כשלעצמו, אלא בסיווגה לגבי שאלת תחולתם של סעיף 15 לחוק מחד גיסא, ושל סעיפים 22-24 לחוק – המקנים למל"ג סמכויות רגולטוריות ביחס להענקת תארים מוכרים – מאידך גיסא. השאלה העומדת להכרעתנו היא אפוא, אם סמכויותיה של המל"ג, המעוגנות בסעיפים 22-24 לחוק, חלות על הענקת פרופסורה, אם לאו.

81. סעיף 22 לחוק קובע כך:

“המועצה רשאית להכיר בתואר אקדמי פלוני תואר מוכר, על יסוד כללים שנקבעו על ידיה להכרה בתארים אקדמיים (להלן – תואר מוכר)”.

מכוח סמכותה לפי סעיף 22 לחוק, התקינה המל"ג את כללי התארים המוכרים. בתוך כך, נקבע בסעיף 1 לכללי התארים המוכרים כי:

"בתארים "בוגר", "אינג'ינר", "מוסמך", "מגיסטר", "דוקטור" ו"פרופסור" ובתרגומים המקובלים לתארים אלה בשפות אחרות, עם כל הצירופים והקיצורים הנוהגים בהם, מכירה המועצה תואר אקדמי מוכר".

לשון הכללים, אשר מעמדם הוא כשל חקיקת-משנה, מפורשת אפוא וברורה, והיא מורה אותנו כי 'פרופסור' הוא 'תואר אקדמי מוכר'.

82. לטענת הועד, הקביעה כי 'פרופסור' הוא תואר אקדמי, תוך אזכורו ברשימת התארים המוכרים, נעשתה בחוסר סמכות, שכן כוונת המחוקק היתה להעניק למוסדות אקדמיים מוכרים אוטונומיה מלאה בכל הנוגע למינוי פרופסורים. כוונה זו נלמדת, לשיטתו, מהוראת סעיף 15 לחוק.

83. אמת המידה הבסיסית לבחינת תקפותה של חקיקת משנה היא דברו של המחוקק הראשי, שהרי "בלעדי הענקת הסמכות על-פי דברו של המחוקק הראשי אין למחוקק המשנה ולא כלום" (בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד (3) 337, 357 (1983)). על חקיקת המשנה להתיישב עם הוראות החוק המסמיך ולנבוע ממנו. חקיקת משנה שאינה מעוגנת בחוק המסמיך היא חסרת תוקף ודינה בטלות (ע"א 524/88 פרי העמק - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שדה יעקב, פ"ד מה(4) 529, 556; בג"ץ 4790/14 יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ' השר לשירותי דת, פסקה 20 וההפניות שם (19.10.2014)). לפיכך, עלינו לבחון אם כוונת החוק המסמיך היתה להחריג את הפרופסורה מתחולתם של סעיפים 23-24 לחוק.

84. תחילה לסעיף המסמיך – סעיף 22 לחוק. הסמכות המוקנית למל"ג מכוח סעיף זה באשר להכרה בתארים אקדמיים היא רחבה עד מאד, ולא ניתן למצוא בו מגבלה ביחס להכרה בפרופסורה כתואר מוכר. בהקשר זה יש לזכור, כי סעיף 22 לחוק אינו עומד בפני עצמו, אלא משמש כנקודת מוצא לסעיפי החוק האחרים שעניינם בתארים מוכרים, ובהם הסעיפים העוסקים בסמכויותיה של המל"ג כגורם מאסדר. נובע מכך, כי מהות הסמכות אשר הקנה המחוקק למל"ג – כגוף המקצועי האמון "על עניני ההשכלה הגבוהה במדינה" (סעיף 3 לחוק) – בסעיף 22 לחוק, היא לקבוע את התארים שהענקתם דורשת אסדרה. עתה עלינו לבחון האם, כטענת הועד, ניתן ללמוד מסעיף 15 לחוק על כוונת המחוקק להחריג את הפרופסורה דוקא מתחולת סמכויותיה הרגולטוריות של המל"ג.

85. סעיף 15 לחוק קובע כך:

”מוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו.

בסעיף זה, ”ענינים אקדמיים ומינהליים” – לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת” [ההדגשות שלי – נ’ ס’].

סעיף זה מעגן את עקרון החופש האקדמי, אשר הוא עקרון יסוד בפעולתם של המוסדות להשכלה גבוהה (עניין האוניברסיטה העברית, פסקה 7). על החופש האקדמי נאמר כי הוא ”מאבני הראשה של המחקר האקדמי ומוסדותיו. כמוהו כעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, חופש הדעה והמצפון וחופש הדיבור והביטוי” (ע”ע (ארצי) 1184/05 אוניברסיטת בר-אילן נ’ קיסר, פסקה 25 (24.3.2005) (להלן: ”עניין קיסר”). תכליתו ”ליצור במה חופשית להחלפת מידע, דעות ורעיונות ולהבטיח אפשרות לחתור להרחבת הידע האנושי ללא מורא ובהעדר התערבות חיצונית” (בג”ץ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ’ בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 16 (31.10.2011)).

86. מושג החופש האקדמי מכוון להיקף גדול של חסינויות מפני מגבלות ערכיות ומקצועיות לגופם של תחומי מחקר והוראה (חיים גנו ”חופש אקדמי” עיוני משפט יב 415 424 (1987)). נהוג להבחין בין חופש אקדמי אישי, שעניינו בהגנה על חירותם של חוקרים ומרצים מפני השפעות זרות ולא ענייניות על המחקר, ההוראה והפרסום המדעי, לבין חופש אקדמי מוסדי, שעניינו בהגנה על עצמאותה של האקדמיה כמערכת מוסדית אל מול המערכות השלטוניות המסדירות ומממנות אותה ((יצחק (יאני) נבו ”שני דגמים של חופש אקדמי: המקרה הישראלי” תרבות דמוקרטית 9 137 (תשס”ה); אמנון רובינשטיין ויצחק פשה, סדקים באקדמיה 27, 42-46 (התשע”ד-2014); עניין האוניברסיטה העברית, בפסקה 28). החופש המוסדי – המעוגן בסעיף 15 לחוק – כולל הן היבטים מינהליים, הן היבטים אקדמיים. ההיבטים המינהליים נוגעים לניהול העניינים הכלכליים והקנייניים השוטפים של המוסד; קביעת דרך קבלת ההחלטות במוסד; התוויית תכניות פיתוח מינהליות; קביעת תנאי השכר של חברי הסגל; והתוויית המדיניות הכלכלית של המוסד, הן בהיבט של כוח אדם, הן בהיבט של חלוקת המשאבים להוראה ולמחקר. ההיבטים האקדמיים כוללים קביעת תכניות פיתוח אקדמיות; מינוי סגל אקדמי וקידומו; קביעת מדיניות אסטרטגית הנוגעת לתחומי ההוראה והמחקר; פיקוח על הסטנדרטים בהוראה ובמחקר; קביעת היחס בין הוראה לבין מחקר; וקביעה מי רשאי ללמד במוסד ומי רשאי ללמוד בו (רובינשטיין ופשה, בעמוד 42-43). תכליתו של החופש האקדמי המוסדי היא בראש ובראשונה להבטיח את

החופש האקדמי האישי, ובכך לקדם את המחקר המדעי, את הרחבת הידע ואת חקר האמת (נבו, בעמוד 140).

87. בית משפט זה הכיר בתחולתו של עקרון החופש האקדמי על עניינים רבים, בקבעו כי נתונה למוסדות האקדמיים לגביהם אוטונומיה מלאה (עניין האוניברסיטה העברית, פסקה 29 וההפניות שם). לצד זאת, נקבע כי החופש האקדמי אינו חזות הכל (עניין בר-אילן, פסקה 16; עניין האוניברסיטה העברית, פסקה 30 וההפניות שם).

88. עניינו, כאמור, בשאלה אם החופש האקדמי המעוגן בסעיף 15 לחוק שולל את סמכותה של המל"ג לפי סעיף 23 להסמך מוסדות להעניק פרופסורה באופן עצמאי, ואת סמכותה לפי סעיף 24 לחוק לפקח על הענקתה. סבורני כי התשובה לשאלה זו היא בשלילה.

89. לדעתי, צודקת המל"ג בטענתה כי יש לסווג את הפרופסורה הן כדרגה, הן כתואר. זאת מן הטעם שניתן להצביע הן על מאפיינים הקושרים אותה למשפחת הדרגות, הכוללת את הדרגות 'מרצה' ו'מרצה בכיר', הן על מאפיינים הקושרים אותה למשפחת התארים, הכוללת את התארים 'הקלאסיים' – תואר ראשון (בוגר), תואר שני (מוסמך), תואר שלישי (דוקטור) ותואר מהנדס. בהתאם לכך, עקרון החופש האקדמי כפי שקיבל את ביטויו בסעיף 15 הנ"ל, חל על היבטיה הפנימיים של הפרופסורה, שענינם בתנאי העסקה, אך לא על ההיבט החיצוני שלה – הנשיאה בכינוי 'פרופסור'.

90. אינדיקציה אחת להשתייכותה של הפרופסורה למשפחת הדרגות, היא העובדה כי לרוב, כאשר מדובר על הענקת פרופסורה לאיש סגל מתוך המוסד, יהיה זה איש סגל המצוי במעמד של 'מרצה בכיר'. עובדה זו מלמדת על כך שמדובר בקידום מקצועי, היינו – עליה בדרגה בסולם הדרגות המקצועי, שפרופסורה היא אחת הדרגות בו. אינדיקציה נוספת לכך היא העובדה כי במקרים רבים, כאשר אדם מתמנה לפרופסור – אם לאיש סגל המכהן במוסד ומקבל את הפרופסורה כחלק מקידומו, אם לאיש סגל המצטרף למוסד – נלווים לכך תנאי העסקה מסוימים, לרבות שכר. כפי שציין הועד העותר, לעתים נלווית להענקת הפרופסורה גם האפשרות לכהן בתפקידים מסוימים. מאפיינים אלה מבטאים את הפן הפנימי של הפרופסורה.

91. זאת ועוד: פשיטא כי קיים שוני בין תואר הממשיך לתארים 'הקלאסיים', הניתן לתלמיד במוסד אקדמי בתום לימודיו בתכנית מסוימת ומוגדרת, לבין פרופסורה, המוענקת לאיש סגל המועסק במוסד אקדמי, או עתיד להיות מועסק בו. בהתאם לכך,

יש להניח כי פרופסור המפרט את תארו האקדמיים בקורות חייו או בטופס מסוים, לא יציין את עובדת היותו פרופסור באותה רשימה שבה יציין את דבר היותו בעל תואר ראשון, שני או שלישי. בדומה לכך, כאשר תנאי-סף במכרז כוללים דרישה לתואר מסוים, בדרך כלל יהיה מדובר באחד מן התארים ה'קלאסיים', ולא בפרופסורה.

92. חרף זאת, קיימים היבטים אשר מצדיקים, לשיטתי, לסווג את הפרופסורה גם כתואר. ההיבט המרכזי המשותף לתארים ה'קלאסיים' ולפרופסורה הוא ההכרה החיצונית שהם מקנים למחזיק בהם. הן התארים ה'קלאסיים', הן הפרופסורה, מבטאים הכרה בהישגים – במקרה של התארים הקלאסיים זוהי הכרה בהישגיו הלימודיים של התלמיד, ובמקרה של הפרופסורה הכרה בהישגיו של איש הסגל בשדה המחקר וההוראה. בשני המקרים, נלווה להכרה זו מימד של פומביות.

93. יתרה מזאת. אחד המאפיינים הבולטים של הפרופסורה הוא העובדה כי אנשי הסגל להם היא הוענקה נוהגים להצמידה לשמם בהציגם את עצמם, בעל-פה או בכתב, ולא רק בתוככי המוסד האקדמי אלא אף מחוצה לו, לרבות בהקשרים שאינם אקדמיים. מאפיין זה מחזק את המסקנה בדבר קיומו של 'פן חיצוני' לפרופסורה, המצדיק את סיווגה כדרגה וכתואר גם יחד.

94. הנטיה לראות בפרופסורה תואר באה לידי ביטוי בכמה מהחלטות המל"ג. כך למשל, נראה כי ככל שהדבר נוגע למל"ג, כאשר מי שמונה ל'פרופסור חבר' או ל'פרופסור מן המניין' עוזב את המוסד שבו כיהן, ואשר יזם את הענקת הפרופסורה, אותו אדם ממשיך לשאת את הפרופסורה בצקלוננו. ביטוי לגישה זו, אשר מתיישבת עם סיווג הפרופסורה כתואר המוענק על יסוד קריטריונים אקדמיים, ניתן למצוא בהחלטות המל"ג הקובעות כי מכללה החפצה לאשר מינויו לפרופסור של חבר סגל שהחזיק בפרופסורה במוסד אחר, יכולה לעשות כן מבלי להיזקק לאישורן של ועדות המינויים העליונות (החלטה מס' 918/12 של המל"ג מיום 28.10.2014); וכי מי שמונה לפרופסור במכללה, והעסקתו במוסד הסתיימה, יכול, ככל שהדבר תלוי במל"ג, להמשיך לשאת בתואר (החלטה מס' 917/12 של המל"ג מיום 28.10.2014).

95. בצד זאת אעיר, כי העובדה שזכאותו של איש סגל לתואר 'פרופסור חבר' נבחנת על-ידי ועדות המינויים העליונות בנפרד מזכאותו לתואר 'פרופסור מן המניין' מעוררת קושי מסוים, הן משום שבכללי התארים המוכרים לא נזכרים הכינויים 'פרופסור חבר' או 'פרופסור מן המניין', אלא 'פרופסור' בלבד; הן משום שנראה כי ה'פן החיצוני' בפרופסורה, כפי שהוא מתבטא במאפיינים שצינתי לעיל, למצער

כשהוא מכוון לציבור הרחב, אינו שונה בהרבה, אם בכלל, בין התואר 'פרופסור חבר' לתואר 'פרופסור מן המניין'. עם זאת, הצדדים לא התייחסו לסוגיה זו, ולכן אף אני לא אדרש אליה.

96. אף החלטתה של המל"ג שלא לאשר את השימוש במונח 'פרופסור משנה' תחת המונח 'מרצה בכיר', לרבות חיובם של מוסדות שעשו בו שימוש לחדול מכך (החלטה 954/12 של המל"ג מיום 9.12.2014), וזאת בין היתר "מתוך שיקולים כבדי משקל של השלכות רוחב ועומק על כלל מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ומתוך התחשבות בהקשר התודעתי הקיים בארץ לגבי המונח 'פרופסור'", מלמדת על החשיבות שמייחסת המל"ג לפן ה'חיצוני' של הפרופסורה – חשיבות המתבטאת בדרישה לאחידות מסוימת בתנאים להענקתה בין כלל המוסדות האקדמיים.

97. מנגד, סבורני כי טבלאות השכר של הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) – ועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה, שתפקידיה נוגעים בעיקר לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה (החלטת ממשלה מספר 666 מיום 5.6.1977) – אשר הצדדים התייחסו אליהן, אכן משקפות את תפיסתה את הפרופסורה כדרגה אקדמית. לעניין זה, אין זה משנה אם הטבלאות מבטאות התאמה בין הדרגה (בצירוף שנות ותק) לבין השכר המדויק המשולם בגינה, או התאמה בין הדרגה לבין השכר המרבי שהמוסד רשאי לשלם בגינה. עצם קיומו של צימוד בין כינוי – 'פרופסור חבר' או 'פרופסור מן המניין' – לבין מאפייני שכר, מקנה לכינויים אלה פן 'דרגתי'. למעשה, ניתן לומר כי הטבלאות משקפות, ביחס למוסדות מתוקצבים, צימוד בין התואר 'פרופסור' לבין דרגה ('פרופסור חבר' או 'פרופסור מן המניין') לעניין תנאי שכר. עם זאת, יש להדגיש, כפי שטענה המל"ג, צימוד כאמור בין התואר 'פרופסור' לבין דרגה, הבא לידי ביטוי בתנאי שכר מסוימים, הלכה למעשה, אינו מחוייב המציאות במישור העיוני.

98. זאת ועוד: במסמך שפרסמה ות"ת תחת הכותרת תנאי העסקה ודירוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות (2014) (נספח ע/17) מאפשרת ות"ת למכללה מתוקצבת, במקרים שבהם הליך המינוי לפרופסורה הוא למי שמיועד להיות חבר סגל אקדמי בכיר (מרצה, מרצה בכיר, פרופסור חבר או פרופסור מן המניין) אך אינו בעל מינוי אקדמי ממוסד אחר טרם הליך המינוי למוסד החדש, להעסיק את חבר הסגל המיועד בחוזה אישי בגובה סך כל השכר לדרגה המבוקשת, בשנת הוותק ההתחלתית לאותה דרגה. במקביל לכך מובהר, כי "במשך הליך המינוי לדרגת פרופסור לא יהיה חבר הסגל במעמד אקדמי של פרופסור, ולא יהיה רשאי להשתמש בתואר זה". נוהל זה מאפשר למעשה, אם גם בתנאים מסוימים ולזמן מוגבל בלבד, לנתק בין שני

ההיבטים של הפרופסורה. בכך הוא מבטא – הן על-פי לשונו, הן על-פי מהותו – את אי-התלות בין שני היבטיה של הפרופסורה – התואר והדרגה.

99. אשר לטענת הועד העותר, ולפיה הימצאותו של המונח 'פרופסור' ברשימת התארים המוכרים היא בבחינת 'אות מתה': אין בידי לקבל טענה זו. ראשית, כפי שהראתה המל"ג, בחלק מן ההחלטות, ובהן ההחלטות בעניין מינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות מיום 26.6.1985 ומיום 25.6.1986, אשר צורפו כנספח לתגובתה לעתירה, ההתייחסות היא למונחים 'תואר' ו'דרגה' לסירווגין. יתרה מזאת, מן האמור בהחלטה מיום 26.6.1985, ולפיו "ההחלטה מתייחסת אך ורק למתן תואר פרופסור, ואין להחלטה זו כל זיקה לתנאי העבודה והשכר של פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות", ניתן ללמוד כי המל"ג מבחינה בין התואר 'פרופסור' לבין תנאי העסקה שעשויים להיגזר ממנו, ואשר באים בגדר היבט ה'דרגה' של הפרופסורה. כאמור לעיל, הבחנה זו באה לידי ביטוי אף במסמך שכותרתו היא תנאי העסקה ודירוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות. מכל מקום, ככל שבהחלטות המל"ג נעשה שימוש במונח הלא נכון, קל וחומר כשנעשה כן על-ידי מוסדות אקדמיים, אין בכך כדי לגבור על הוראות הדין. אף בשימוש שעשו בתי המשפט במונח 'דרגה' אין כדי ללמד כי מדובר בדרגה בלבד ותו לא.

100. מהי נפקותו של סיווג הפרופסורה כתואר וכדרגה גם יחד לעניין היחס בין סעיף 15 לחוק, המקנה למוסדות אקדמיים מוכרים אוטונומיה בסוגיות של 'קידום מורים והעלאתם בדרגה', לבין סעיפים 23-24 לחוק, המקנים למל"ג סמכויות רגולטוריות לעניין הענקת תארים? כזכור, הועד העותר טען כי ככל שיקבע כי הפרופסורה היא דרגה ותואר גם יחד, הדרך 'ליישב' בין הסעיפים היא לקבוע כי סעיפים 22-24 לחוק מקנים למל"ג 'סמכויות כלליות' ביחס להענקת תארים אקדמיים, אולם סמכויות אלה אינן חלות על הענקת פרופסורה, שכן זו באה בגדר 'מינוי מורים והעלאתם בדרגה'.

101. פתרון פרשני זה, נוטה הלכה למעשה לרוקן מתוכן ממשי את הכללתו של המונח 'פרופסור' בכללי התארים האקדמיים, אך הוא אינו בלתי-אפשרי. עם זאת, לשיטתי, קיומו של 'פן חיצוני', אותה הכרה כלפי כולי עלמא הגלומה בתארים, והמלווה בהקשר תודעתי מסוים בקרב הציבור, היא אשר עומדת ביסוד הרגולציה שהחיל המחוקק על הענקתם – רגולציה המתבטאת בהקניית סמכות למל"ג להסמיך רק אותם מוסדות שהיא מצאה ראויים לכך להענקת תואר מסוים (כאשר ברור כי הסטנדרטים שבהם צריכים המוסדות לעמוד משתנים בין תואר אחד למשנהו), וכן גם

לפקח על הענקתו. תכליתן של סמכויות אלה היא לוודא כי מוסד המעניק תואר מוכר עומד בסטנדרטים אקדמיים מסוימים. זאת, מתוך הנחה כי יש בכך כדי להבטיח כי התואר עצמו יוענק רק למי שראוי לו, ולמנוע את זילותו. מטבע הדברים, ככל שמדובר בתואר 'בכיר' יותר, נודעת לכך חשיבות רבה יותר. אעיר, כי סמכויות אלה ניתנות למל"ג חרף החופש האקדמי הנתון למוסדות בקביעת תכנית הלימודים לאותו תואר. משראינו כי 'פן חיצוני' כאמור קיים אף בפרופסורה, סבורני כי קיימת הצדקה להחלת רגולציה על הענקתה. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה כי הפרופסורה נועדה לבטא הכרה במצוינות יוצאת דופן – עובדה שיש בה כדי לחזק את הצורך במניעת זילותה.

102. בהתאם לכך, מסקנתי היא כי בשל אופיה ה'דו-מהותי' של הפרופסורה, סעיף 15 לחוק חל על ההיבטים הבאים בגדר הפן ה'פנימי'/'דרגתי' שלה, אולם אינו חל על ההיבטים הבאים בגדר הפן ה'חיצוני'-'תארי' שלה. על היבטים אלה חלים סעיפים 22-24 לחוק.

103. אכן, כפי שצינתי לעיל, ככל שמדובר במוסדות מתוקצבים, הזכאות לתואר 'פרופסור' מתלכדת, נכון להיום, עם הזכאות לדרגת 'פרופסור חבר' או 'פרופסור מן המניין', והמשמעות היא כי תנאי ההעסקה הניתנים במסגרת דרגות אלה, נלווים להענקת התואר (חריג לכך הוא כאמור לעיל מצב בו מכללה מתוקצבת מבקשת למנות לפרופסורה איש סגל שאינו בעל מינוי אקדמי ממוסד אחר בטרם הליך המינוי למוסד החדש. ראו: 'תנאי העסקה ודירוג במוסדות להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות'). לשון אחר, משמעות הצימוד היא כי במוסדות המתוקצבים על-ידי ות"ת, הענקת דרגות הפרופסורה מותנית בזכאות לתואר 'פרופסור'. בכך לכאורה נפגע החופש האקדמי של מוסד מתוקצב שאינו מוסמך להעניק פרופסורה באופן עצמאי, שכן בשל הצימוד בין התואר 'פרופסור' לדרגות הפרופסורה, לא זו בלבד שאינו יכול להעניק את התואר 'פרופסור' באופן עצמאי, אלא שאינו יכול להעניק באופן עצמאי אף את דרגות הפרופסורה.

104. עם זאת, יש להדגיש כי פגיעה לכאורה זו בחופש האקדמי של המוסד אינה נובעת מן הרגולציה על הענקת התואר 'פרופסור' – שהרי בכל הנוגע להענקת תארים, מלכתחילה לא נתון למוסד חופש אקדמי – אלא נובעת מן הצימוד בין מתן התואר למתן הדרגות, שמשמעותו היא כי קבלת דרגת פרופסורה במוסד מותנית בקבלת התואר 'פרופסור'. לראיה, בעיה כאמור אינה מתעוררת ביחס למוסדות שאינם מתוקצבים, אשר בהם תנאי ההעסקה אינם תלויים במתן התואר. מוסדות אלה יכולים לקבוע

לעצמם כל סולם דרגות שהוא, וכן גם לקבוע אילו תנאים יוענקו לאנשי הסגל המכהנים בהם במסגרת כל אחת מהדרגות. בתוך כך הם יכולים להחליט לקשור בין נשיאת תואר מסוים – לרבות פרופסורה – למתן דרגה מסוימת, או לבחור שלא לעשות כן.

105. למעשה, ככל שקיימת פגיעה במוסד מתוקצב שאינו מורשה להעניק את התואר 'פרופסור' באופן עצמאי, בכך שנשללת ממנו האפשרות להעניק דרגות פרופסורה, מקורה הוא בעצם הכפפתם של המינויים והקידומים במוסדות מתוקצבים לסולם דרגות מסוים, שנקבע על-ידי ות"ת, שכן לולא דרישה זו היה המוסד יכול להעניק לאנשי הסגל שלו 'חבילת תנאים' מקבילה לזו הניתנת במסגרת דרגת הפרופסורה, תחת שם אחר. עם זאת, הועד העותר לא העלה טענה לפגיעה בחופש האקדמי ביחס למצב זה. מכל מקום, ומבלי לטעת מסמרות, אזכיר כי היותו של מוסד אקדמי מתוקצב מכספי הציבור מטילה עליו מגבלות מסוימות, ובהן פיקוח על הוצאותיו התקציביות בנושאי שכר (עניין האוניברסיטה העברית).

106. לבסוף, כפי שטען הועד עצמו, דרגה אינה מסתכמת בתנאי שכר. ככל שמוסד אקדמי מתוקצב, אשר אינו מורשה להעניק את התואר 'פרופסור' באופן עצמאי, מעוניין להעניק תנאים משופרים למי מאנשי הסגל שלו, חרף העובדה כי אינם נושאים בתואר 'פרופסור', הריהו יכול לעשות כן, כמובן בכפוף להוראות הדין ולהסכמים קיבוציים ואחרים, שלהם הוא מחויב. מכל מקום, ברי כי הפתרון ל'בעיה' אינו במתן אפשרות למוסד להעניק את תואר הפרופסורה באופן עצמאי. לשם ההשוואה, ניתן לחשוב על מצב שבו תקנון המוסד קובע כי ככלל, לדרגת 'מרצה בכיר' יתמנה מי שנושא בתואר 'דוקטור', אולם המוסד מבקש לקדם איש סגל מסוים, שאינו בעל תואר 'דוקטור', לדרגה זו. מבלי להיזקק לשאלה אם עומדים לרשותו כלים שיאפשרו לו לעשות כן, ומהם אותם כלים, ברי כי בכל מקרה אין הוא יכול 'להתגבר' על הבעיה על-ידי כך שיעניק לאיש הסגל תואר 'דוקטור' בניגוד לכללים הקיימים לעניין זה.

107. מן האמור לעיל עולה, כי הענקת פרופסורה אינה חוסה תחת חופש הפעולה הנתון למוסד אקדמי מוכר לפי סעיף 15 לחוק לכלכל את ענייני הפנים שלו, וכי חלים עליה סעיפים 23-24 לחוק. יוצא אפוא, כי עצם הפעלת רגולציה מצד המל"ג על הענקת פרופסורה במוסדות אקדמיים אינו נגוע בחוסר סמכות. עם זאת, עלינו לבחון אם החלטותיה של המל"ג בסוגיית הענקת פרופסורה לאנשי הסגל במכללות באות בגדר הסמכויות הנתונות לה מכוח סעיפים 23-24 לחוק.

108. טרם אדרש לשאלה זו, ולאור קביעתי כי פרופסורה היא גם תואר, אתייחס בקצרה לטענתו של הועד, ולפיה האוניברסיטאות מעולם לא הוסמכו על-ידי המל"ג להעניק תארי פרופסורה.

109. כאמור בתגובת המל"ג, טענה זו הופרכה ביחס לשתיים מבין האוניברסיטאות – אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בר-אילן. המל"ג לא צירפה אסמכתאות להחלטות דומות ביחס לאוניברסיטאות הוותיקות יותר – הטכניון, האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון ויצמן למדע, אך טענה כי לגבי אוניברסיטאות אלה מדובר, ככל הנראה, בהחלטות מוקדמות יותר.

110. כידוע, נקודת המוצא היא שהרשות המינהלית פעלה כדין, והנטל להוכיח כי פעלה בחוסר תקינות הוא על הטוען לכך (עע"מ 4072/11 עיריית בת-ים נ' לוי, פסקה 30 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (6.11.012); עע"מ 6024/11 אלטעודי נ' משרד הפנים, פסקה 17 לפסק דינה של המשנה לנשיא (כתוארה דאז) מ' נאור (25.12.2012); בג"ץ 7266/15 ביקלס נ' שר הכלכלה, פסקה 16 (3.4.2016)). עוד יש לזכור, כי משקלה של חזקת תקינות המינהל גובר עם חלוף הזמן (בג"ץ 4146/95 עיזבון דנקנר נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774, 793 (1998)).

111. זאת ועוד: מן ההחלטה בעניין אוניברסיטת בן-גוריון ואוניברסיטת חיפה עולה כי ההחלטה להסמיכן באופן פורמלי להעניק פרופסורה התבססה על חוות דעתו של היועץ המשפטי למבקר המדינה, אשר סבר כי הענקת תארים כאמור ללא הסמכה פורמלית, כפי שנעשה עד אז, מהווה "עבירה על חוק המועצה להשכלה גבוהה". לפיכך, יש יסוד להניח כי אכן, כטענת המל"ג, החלטות דומות נתקבלו אף לגבי שאר האוניברסיטאות, אשר הוקמו כולן עוד טרם חקיקת חוק המל"ג, ככל שהן לא הוסמכו לכך עם חקיקתו.

112. לאור האמור, סבורני כי לא עלה בידי הועד העותר להרים את הנטל לסתור את חזקת התקינות של המל"ג לעניין פעולתן של אוניברסיטאות אלה בסמכות וברשות, ומכל מקום, לא נתבקש כל סעד במסגרת העתירה בעניין זה. יפים לעניין זה דברים שאמר בעניין אחר חברי, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין: "דעת לנבון נקל כי ארחות המינהל הציבורי, גם ביישום אותו דבר חקיקה עצמו, השתנו בששת העשורים הללו, בהקפדה, בשקיפות ובמעורבות משפטית קונקרטיית ויש לקוות כי כך אכן לטובה ולברכה" (ע"א 7237/13 מדינת ישראל נ' עזבון יאסין, פסקה א' (3.12.2015)).

האם החלטותיה של המל"ג באות בגדר הסמכויות הנתונות לה בחוק?
 113. סמכויותיה של המל"ג באשר להענקת פרופסורה מעוגנת בסעיפים 23 ו-24 לחוק.

סעיף 23(א) לחוק קובע כך:

"המועצה רשאית להסמיך מוסד מוכר להעניק תואר מוכר לפלוני או להעניק תארים מוכרים בדרך כלל, על יסוד כללים שנקבעו על ידיה להסמכת מוסדות מוכרים לענין סעיף זה, ורשאית היא לקבוע כללים בדבר בחינות ממלכתיות שייערכו כתנאי להענקת תואר מוכר פלוני על ידי מוסד מוכר פלוני".

סעיף 24 לחוק קובע כך:

"המועצה רשאית, בעצמה או על ידי מי שתמנה לכך, לפקח על הענקת תארים מוכרים, והיא רשאית לקבוע כללים לפיקוח לפי סעיף זה".

114. כאמור לעיל, המל"ג טוענת כי מינוי הוועדות העליונות לשם אישור מתן פרופסורה לאנשי סגל במוסדות שאינם מורשים להעניק פרופסורה באופן עצמאי, בא בגדר כמה סמכויות הנתונות לה בחוק: סמכותה לפי סעיף 9 לחוק להכיר במוסדות; סמכותה לפי סעיף 23 לחוק להסמיך מוסדות להעניק תארים מוכרים באופן עצמאי; וסמכותה לפי סעיף 24 לחוק לפקח על הענקת תארים מוכרים. מנגד, הועד העותר טוען כי פעולת ועדות המינויים העליונות אינה באה בגדר הסמכות הנתונה למל"ג לפקח על הענקת התארים, שכן הן אינן מסתפקות בפיקוח 'כללי' ובבדיקת הליכים, אלא הן דנות לגופו של אדם, ומחליטות אם לאשר את קידומו או את מינויו לפרופסור במוסד בו הוא מועסק. פעולה זו כמוה כהפקעת סמכות המינוי מידי המכללות.

115. אכן סמכותו של גוף מסוים להסמיך גוף אחר לבצע פעולה מסוימת, אינה כוללת בחובה את זכותו של הגוף המסמיך לבצע פעולה זו הוא-עצמו. כך נגזר מעיקרון חוקיות המינהל, ולפיו רשות מינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 97-98 עצמאי, אינה מוסמכת להעניק תארים בעצמה, ופעולה כאמור תחשב חריגה מן הגבולות שנקבעו להסמכה. נובע מכך, כי המל"ג אינה מוסמכת להעניק את התואר 'פרופסור' בעצמה או באמצעות ועדות המינויים העליונות שמינתה.

116. עם זאת, סבורני כי אין לראות את פעולתן של הוועדות העליונות כהפקעה של סמכות מינוי הפרופסורים מידי מוסדות אקדמיים אשר אינם מוסמכים לעשות כן באופן עצמאי. זאת מן הטעם שהמוסד, ולא המל"ג, הוא היוזם את הענקת התואר, ופעולתן

של הועדות העליונות מסתכמת באישורו או באי-אישורו של המינוי. מהותה של פעולה זו היא הפעלת פיקוח פרטני על מינויים של אנשי הסגל במכללות (השוו: בג"ץ 79/55 שכטר נ' המועצה להשכלה גבוהה, פ"ד לג(1) 697, 700 (1979)). האם פיקוח מסוג זה בא בגדרה של סמכות הפיקוח על הענקת פרופסורה הנתונה למל"ג מכוח סעיף 24 לחוק? זו שאלה פרשנית ביסודה.

117. כתמיד, נקודת המוצא היא לשון החוק. סעיף 24 קובע כי המל"ג רשאית "לפקח על הענקת תארים מוכרים". בהיותה כללית מאוד, לשון הסעיף אינה תוחמת את סמכותה של המל"ג לעניין הפיקוח על הענקת תארים מוכרים. הלשון מספקת יסוד לפרשנות לפיה פיקוח פרטני בא בגדר סמכות הפיקוח הנתונה למל"ג. סמכות הפיקוח לבטח אינה כחותמת גומי. רשאית מל"ג לאשר הענקת תואר מוכר; רשאית גם לסרב לאשרו. אם לא נאמר כן, נעקר את סמכות הפיקוח מתוכן. לשון החוק מאפשרת אפוא את דרך פעולתה של המל"ג. "לעולם יש לפתוח בלשון החוק, אך לעולם אין לסיים בה. מבין האפשרויות השונות שהלשון פותחת יש לבחור באחת ויחידה כאפשרות 'נכונה'. בחירה זו נעשית על-פי מטרת ההוראה ועל-פי תכליתה" (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985); וראו גם: אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 84-89 (1993); עע"מ 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד סב(4) 132, 146 (2008); רע"פ 5166/14 קרופצקי נ' מדינת ישראל, פסקה 18 לפסק דינו של השופט א' שהם ((05.05.2015)).

118. טרם אגש לבחינת תכלית הוראות הסעיף, סבורני, כעניין שבמטודולוגיה, כי יש לבחון האם בשיטתנו קיים בסיס לפרשנות לפיה 'פיקוח' יכול שיהא גם בהתערבות במדיניות ובהחלטות הגורם המפוקח. קרי – האם חרף לשון החוק הכללית, יתכן כי במנעד הפרשנויות הניתנות למונח 'פיקוח', בשיטת המשפט הישראלית, אכן אפשרית משמעות כמו זו שמבקשת המל"ג ללמוד מלשון החוק.

119. עיון מושגי השוואתי במשמעות מונח זה בשיטתנו, מעלה כי זו אינה בעלת מובן אחד, סטטי. סמכות הפיקוח יכול שתהא רחבה, עד כדי השפעה ואף הגבלה ממשית על קבלת ההחלטות והתנהלות הגורם המפוקח (למקרים שבהם לסמכות פיקוח הקבועה בחקיקה ניתנה משמעות רחבה, ראו למשל: בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומורלות בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1, 12 (1994); בג"ץ 5872/07 איגוד מפיקי סרטים וטלוויזיה בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, בסעיף 18 (27.10.2010); מקרים בהם בית משפט זה נקט בסמנטיקה רחבה למושג הפיקוח, ראו למשל: בג"ץ 2859/99

מקרינה נ' שר הפנים, פ"ד נט(6) 721, 732-733 (2005)). במקרים אחרים ניתן לסמכות הפיקוח מובן צר, לפיו הפיקוח וההתערבות יתאפשרו רק בסוגיות הנוגעות להתנהלות ארגונית ותקציבית של הגורם המפוקח; מקרים בהם ישנה סטייה חריגה משיקול הדעת הסביר; או פעולות הנוגעות בריח של שחיתות וניגוד עניינים (ראו למשל: בג"ץ 2769/04 ח"כ יהלום נ' שרת החינוך והתרבות, פ"ד נח(4) 823, 838 (2004); בג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193, 204 (1997)).

120. צא ולמד – 'פיקוח' יכול שיהא במובן רחב, מהותי, או במובן צר, טכני; את היקף סמכות ה'פיקוח' המוקנית לרשות, יש לפרש נוכח נסיבות העניין – האופן בו ראוי כי תתנהל הרשות אל מול הגורם המפוקח, לאור תכלית החוק, עליה אעמוד כעת.

121. בעניין שעל הפרק, סבורני כי תכליתו של החוק מחזקת את הפרשנות הנ"ל. ראינו כי התכלית העומדת בבסיס הסמכות הנתונה למל"ג לפקח על הענקת תארים היא הבטחת מעמדם ומניעת זילותם. העובדה כי לתכלית זו נודע משנה חשיבות כאשר מדובר בתואר רם כ'פרופסור', עשויה להצדיק פיקוח הדוק יותר על הענקתו. זאת ועוד: אמות המידה למינוי פרופסורים הן 'פתוחות' וגמישות יחסית, ולכן ביחס להענקת התואר 'פרופסור' קיים חשש רב יותר, בהשוואה להענקתם של תארים אחרים, שמא יוענק למי שאינו ראוי לו. גם בכוחה של עובדה זו להצדיק פיקוח מוגבר, לרבות פיקוח פרטני, על הענקתו. למעשה, ניתן לתאר את היחס שבין מידת גמישותן של אמות המידה לבין היקף הפיקוח שניתן להפעיל ביחס ליישומן כמעין 'מקבילית כוחות': ככל שאמות המידה גמישות יותר, הן מצדיקות פיקוח הדוק יותר.

122. בפועל, כאמור לעיל, פועלות ועדות משנה מטעם המל"ג לאישור מינוי פרופסורים מזה שנים רבות. כעולה מההחלטות שצורפו כנספח לתגובת המל"ג לעתירה (8/1) – מדובר בתקופה שלמעלה מ-30 שנים, אשר במהלכה לא עתר אף מוסד אקדמי בעניין, לא אוניברסיטה, לא מכללה, לרבות האקדמיה למוסיקה ולמחול. פועלן של הוועדות נותן מענה לאנשי הסגל במוסדות שאינם מוסמכים להעניק פרופסורה באופן עצמאי. לדרך הפעולה שנשתרשה נודע משקל לצרכי פרשנות. יפים לעניין זה דבריה של השופטת (כתוארה אז) מ' נאור: "בבחירה בין קיומו של דין שהכל פעלו על פיו שנים רבות לבין ביטולו תהא הנטייה, ככל הניתן, לתת תוקף לדין" (ע"א 8932/02 פקיד שומה תל אביב-יפו 5 נ' טאומן, פסקה 27 (17.11.2003)). וכדברי השופט (כתוארו אז) א' ברק: "אכן, טעות בפירוש חוק אינה מקבלת הכשר על-ידי התנהגות עובדתית על יסוד הפירוש המוטעה. אך התנהגות עובדתית על יסוד פירוש אפשרי עשויה להפוך אותו בדיעבד לפירוש הראוי, גם אם מראש יתכן שהיה מקום לבחור בפירוש אפשרי אחר" (בג"צ 547/84 עוף

העמק אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי, פ"ד מ(1) 113, 146 (1986); עוד ראו: בג"ץ 11075/04 גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 13 ו-16 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר וההפניות שם (5.12.07)).

123. בדיון לפנינו ובתגובתו להשלמת הטיעון של המל"ג, טען הועד העותר כי אין מניעה כי המל"ג תאסדר את הליך המינוי, כל עוד לא מדובר בנטילת האוטונומיה של המוסד. כך למשל, יכולה מל"ג לחייב את שילובם של אנשי סגל אקדמי בכירים 'חיצוניים' בהליכי המינוי והקידום המתקיימים במוסדות שבהם אין די סגל אקדמי בכיר 'פנימי'. לראיה, הוא טוען, דרישה מעין זו מיושמת ביחס למכללות בהקשר של הרכב המועצות האקדמיות ובהקשר של ועדות המינויים (המוסדית והמקצועית), היא יושמה בעבר לגבי אוניברסיטת חיפה בראשית דרכה, ומיושמת גם כיום ביחס לאוניברסיטה הפתוחה. למעשה, טוען הועד, פתרון כאמור מעיד כי אין למעשה קשר הכרחי בין מספר חברי הסגל האקדמי הפנימי הבכיר המועסקים במוסד להשכלה גבוהה, לבין מספר חברי הסגל האקדמי הבכיר – פרופסורים חברים או פרופסורים מן המניין – מן המוסד עצמו ומחוצה לו – הלוקחים חלק בהליך מינויו של איש סגל לפרופסור. המל"ג טענה בתגובה כי טענות אלה, שעניינן באופן הפעלת סמכות הפיקוח של המל"ג (להבדיל מטענות בדבר עצם קיומה של סמכות פיקוח), לא נטענו בעתירה, הן אינן קשורות לסעדים שנתבקשו במסגרתה, והועד העותר אף לא הצביע על עילה להתערבות שיפוטית בשיקול דעתה המקצועי של המל"ג על דבר אופן הפעלת סמכויות הפיקוח.

124. צודקת המל"ג בדבריה, ולפיהם טענה זו של הועד מכוונת כלפי סבירות אופן הפעלת סמכויותיה בסוגיית הענקת פרופסורה, בעוד שהעתירה פוונה כלפי עצם קיומן של סמכויות אלה. לפיכך, לא מצאתי מקום להידרש לסוגיה זו. מבלי לטעת מסמרות, אזכיר אך זאת: "בית משפט זה אינו משמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; בית המשפט אינו בוחן את תבונתה או יעילותה של ההחלטה; הוא לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו; ואף אם היה מחליט אחרת לו היה בנעלי הרשות, הוא לא ישנה מהחלטתה כל עוד לא נפל בה פגם במישור החוקיות המקיים עילה להתערבות במעשה המינהלי. אכן, ההחלטה המינהלית כפופה לביקורת שיפוטית גם בעילה של חוסר סבירות. אולם, כידוע, תחום פרישתו של מתחם הסבירות משתנה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה נתון, והוא נגזר – בין היתר – מטיב העניין העומד לדיון ומאפיוניה של הרשות המוסמכת. כאשר מדובר בשאלה מקצועית רגולטורית – הכרוכה בשיקולים מקצועיים מובהקים ששקילתם מצריכה מומחיות מיוחדת והם מצויים בגרעין שיקול הדעת הרגולטורי המוקנה לרשות המוסמכת – מתחם שיקול הדעת המוקנה

לרשות הוא רחב ביותר. ככל שמתחם הסבירות רחב יותר, נכונותו של בית המשפט להתערב במעשה המינהלי מצומצמת יותר. אכן, 'כרוחב הסמכות כן רחבו של מתחם הסבירות' (בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 (26.11.2012)).

מעמדן הנורמטיבי של החלטות המל"ג בסוגיית מינוי פרופסורים 125. כאמור, לפי מצב הדברים כיום, מעניקות האוניברסיטאות תארי 'פרופסור' באופן עצמאי, ואילו מרבית המכללות נדרשות לקבל את אישורן של ועדות המינויים העליונות. מתגובת המל"ג לעתירה עולה כי הקריטריון העומד בבסיס מצב דברים זה הוא הדרישה לקיומה של 'מסה קריטית' של פרופסורים במוסד, מבחינת מספרם ומגוון התחומים שבהם הם עוסקים. קריטריון זה מוצא את ביטויו בתנאים שנקבעו במתווה להרשאת מכללות להעניק מינוי של 'פרופסור-חבר' באופן עצמאי. כך נקבע שם:

"מכללות החפצות בקבלת הרשאה להעניק דרגת פרופסור-חבר בעצמן, תהיינה צריכות לקיים את התנאים המצטברים הבאים:

(1) המוסד להשכלה גבוהה העמיד לפחות 4 מחזורי בוגרים לתואר אקדמי.

(2) במוסד מועסקים במשרה מלאה 4 שנים לפחות 20 פרופסורים (כדרישת מינימום), כאשר מחציתם (או יותר) הם פרופסורים מן-המניין.

(3) במוסד יהיו לפחות 5 פרופסורים בתחום של המועמד לגביו מבקש המוסד להעניק דרגת פרופסור-חבר, (מדעי החיים, מדעים מדויקים, מדעי החברה, מדעי הרוח, חינוך), המכהנים בו במשרה מלאה, כאשר לפחות שניים מהם הם פרופסורים מן המניין.

(4) בכל ועדה מקצועית של המכללה לבחינת מועמדותו של פלוני להעלאה לדרגת פרופסור חבר, יצורף חבר בדרגת פרופסור ממכללה אקדמית מוכרת אחרת או מאוניברסיטה (כמקובל בנהלי האוניברסיטאות לקידום לדרגות פרופסור), לפי בחירת המוסד.

(5) במהלך 3 השנים הכלולות בשלב זה, יתקיים מעקב של ועדות המינויים העליונות של המל"ג אחר ביצוע ההליכים במכללות בצורה נאותה ועל פי מתווה זה".

מעצם קיומו של המתווה האמור, כמו גם מכותרתו – 'מתווה להרשאת מכללות אקדמיות להעניק דרגת פרופסור-חבר באופן עצמאי' – משתמע כלל נוסף, ולפיו ברירת המחדל לגבי מכללות הוא כי הן אינן מוסמכות להעניק פרופסורה באופן עצמאי.

126. בהתייחס למוסדות אקדמיים מוכרים אשר אינם מוסמכים להעניק פרופסורה באופן עצמאי, קבעה המל"ג את התקנון למינוי פרופסורים. בסעיף המבוא (סעיף 3) מוסבר כי התקנון "מסדיר את המערך הארגוני ואופן עבודת הוועדות העליונות של המועצה

להשכלה גבוהה, למינוי פרופסור חבר ופרופסור מן המניין במוסדות להשכלה גבוהה. בנוסף, מטרתו להגדיר עקרונות פעולה וקריטריונים לקידום חברי סגל לדרגות פרופסור, קריטריונים אשר יהיו ברורים לחברי הועדות העליונות למינוי פרופסורים ושקופים לכל המוסדות להשכלה גבוהה". **בין היתר, קובע התקנון "קריטריונים ותנאים להגשת מועמדים למינוי והעלאה לדרגת פרופסור" ואלה הם:**

1) כפרופסור חבר יתמנה חוקר שעבודתו מצביעה על חדשנות אמפירית (לדוגמא, מחקר בתחום שלא נחקר עד היום), תיאורטית ו/או מתודולוגית, יצירתיות ופוריות מחקרית מתמשכת ואשר עבודתו זכתה להכרה בקרב החוקרים באותו תחום, בארץ/בעולם, שאיכות ההוראה שלו במוסד מוערכת ושהוא תורם למוסד מבחינה אקדמית ומקצועית.

2) כפרופסור מן המניין יתמנה חוקר שעבודתו מצביעה על חדשנות אמפירית, תאורטית ו/או מתודולוגית, יצירתיות ופוריות מחקרית מתמשכת ואשר טבע את חותמו על התחום שהוא עוסק בו ורכש בו מעמד ומנהיגות בינלאומית, איכות ההוראה שלו במוסד מוערכת ושהוא תורם למוסד מבחינה אקדמית ומקצועית.

3) הערכת המחקר תתבצע בין היתר לפי מכתבי ההמלצה, זכיה במענקי מחקר (תחרותיים ולא תחרותיים), שיפוט מאמרים לכתבי עת מקצועיים, שיתופי פעולה עם חוקרים אחרים בארץ ובעולם, הנחיית סטודנטים, תהודה של הפרסומים המדעיים, הזמנות לכנסים בינלאומיים, הזמנות להרצאות, מינויים לתפקידים באגודות מקצועיות, חברות בוועדות עריכה של עיתונים מדעיים, תפקידי שיפוט בוועדות להענקת מענקי מחקר וכו'.

4) המועמד יגיש את קורות החיים בצורה ראויה, תוך ציון כותרות ברורות לכל מרכיב ומרכיב. **בעת הדיון תשקול הוועדה העליונה את סך הנתונים**, ותשים דגש על איכות המחקר ומעמדו המקצועי של המועמד ופחות על כמות המאמרים שפורסמו על ידו [ההדגשה במקור - נ' ס'].

5) המועמד מועסק במוסד שהגיש אותו לקידום לדרגת פרופסור בהיקף שלא יפחת מחצי משרה (50%) ובלבד שמוסד זה הוא המוסד להשכלה גבוהה היחיד בו הוא מועסק כחבר סגל.

127. כזכור, העותר טוען כי המל"ג מחויבת לעגן את החלטותיה בסוגיית הסמכת מוסדות להענקת פרופסורה בכללים המהווים חקיקת משנה כדין. אף כי העותר לא ציין זאת במפורש, משתמע מהדברים כי לשיטתו יש לראות בהחלטות נשוא העתירה 'תקנות בנות פועל תחיקתי', אשר תנאי לתוקפן הוא פרסומן ברשומות (סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]). חרף העובדה כי טענה זו לא נטענה אלא במובלע, בכלליות, מבלי להבחין בין ההחלטות השונות או בין חלקים שונים שלהן וללא הנמקה, אדרש אליה בקצרה.

128. זיהויה של תקנה בת-פועל תחיקתי נעשה על-פי שני מבחנים מצטברים שנקבעו בפסיקה: הראשון, האם התקנה יוצרת נורמה משפטית; והשני, האם היא מופנית אל הציבור כולו או אל חלק בלתי מסוים ממנו (ע"פ 213/56 היועץ המשפטי נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695 (1957)). מבלי לטעת מסמרות, דעתי היא כי בכל האמור

במתווה שקבעה המל"ג להסמכת מוסדות להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי, ועוד יותר מכך בקריטריונים שקבעה למינוי ולקידום חברי סגל במוסדות להשכלה גבוהה שאינם מוסמכים להעניק פרופסורה בעצמם, יש לראות את ההחלטות כ'הנחיות מינהליות', מהן ניתן לסטות במקרים המצדיקים זאת, ולא כ'תקנות בנות פועל תחיקתי' החייבות בפרסום ברשומות (ע"מ 9187/07 לוחון נ' משרד הפנים, פסקה 58-59 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (24.7.2008) (להלן: "עניין לוחון")).

129. לעניין זה אציין, כי מלשון החוק עולה כי כאשר כוונת המחוקק היתה כי הכללים שבסמכות המל"ג יהיו במעמד של חקיקת משנה, הוסדרה בחוק במפורש דרך קביעתם – לאחר היוועצות עם ועדת החינוך והתרבות ופרסומם ברשומות. כך לדוגמה, סעיף 21ב(א) לחוק קובע כי "המועצה, לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, תקבע כללים למתן היתר למוסדות להשכלה גבוהה או לסוגים מהם; הכללים יפורסמו ברשומות". ניתן להסיק מכך כי המחוקק הסמיך את המל"ג לקבוע כללים לעניין הסמכת מוסדות להעניק תואר מסוים או תארים בכלל, מבלי שביקש להעניק להם בהכרח תוקף נורמטיבי של חקיקת משנה (יואב דותן הנחיות מינהליות 43, 47 (1996) (להלן: "דו"ת")). לעניין זה יוער, כי אין בעובדה כי המל"ג מוסמכת להתקין כללים שמעמדם הוא כשל חקיקת משנה, או בעובדה שעשתה כן לגבי חלק מהכללים – כללי הסמכת מוסד להענקת תואר מוכר – כדי לשלול את סמכותה לקבוע כללים נוספים, אשר מעמדם אינו כזה (דו"ת, בעמ' 109-110).

130. מכל מקום, אזכיר כי אף אילו נמצא כי החלטות המל"ג הן 'תקנות בנות פועל תחיקתי', ואיני קובע כי כך הוא, לא היה בהפרת דרישת הפרסום ברשומות כדי להביא בהכרח לבטלותן (בג"ץ 9461/00 אגודת המים בעמק הירדן – אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה 31 וההפניות שם (12.12.2006) (להלן: "עניין אגודת המים")). בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, אשר קנתה לה אחיזה בהלכה המשפטית, הפרת חובת הפרסום ברשומות, כמו גם פגמים משפטיים אחרים, אינה מובילה בהכרח לבטלותם של הכללים; תוצאתה תלויה בנסיבות המקרה. בין השיקולים הרלוונטיים יש לבחון מה היתה כוונת החוק שהטיל את חובת הפרסום; מדוע נמנע הפרסום; איזה פרסום נעשה בפועל; האם נגרם נזק כתוצאה מהעדר פרסום; והשלכות ביטול הכללים על צדדים שלישיים ועל טובת הציבור (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1329 (2011) (להלן: "זמיר")).

131. אכן, אף אם אין מדובר ב'תקנות בנות פועל תחיקתי', אלא ב'הנחיות מינהליות', השפעתן הפוטנציאלית על זכויות הפרט מחייבת את פרסומן ברבים (ע"מ

7189/11 אזחימאן נ' מדינת ישראל משרד התחבורה והבטיחות, פסקה 17 (9.10.2013); דותן, בעמ' 133-132 (תשע"ו-1996); זמיר, בעמ' 1325-1326 (2011)). בענייננו, ההחלטות נשוא העתירה, כמו גם החלטותיה האחרות של המל"ג, מפורסמות באתר האינטרנט שלה. אעיר, כי אף על-פי שהרשומות הן כיום הפלטפורמה החוקית לפרסומים רשמיים מטעם מדינת ישראל, הרי ככל שמדובר בנגישות של הדין לציבור יש יסוד להניח כי הפרסום באינטרנט יעיל לא פחות, אולי אף יותר, מפרסום ברשומות. לא בכדי הולך וגובר השימוש באינטרנט לצורך פרסום מסמכים רשמיים, ונראה כי לא יהיה זה מופרך לנבא כי בסופו של דבר הוא עתיד להחליף לגמרי את הפרסום ברשומות (זמיר, בעמ' 1307 (2011)). בוודאי פלטפורמה זו נגישה למוסדות אקדמיים, שאליהן מכוונות ההחלטות. לפיכך, ככל שיש לראות בהחלטות האמורות משום 'הנחיות מינהליות', ולא 'תקנות בנות פועל תחיקתי', פרסומן באינטרנט הוא "פרסום סביר", ואף יותר מכך, לצורך עמידה בחובת הפרסום (עניין לוזון, פסקה 63 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; זמיר, בעמ' 1326; עניין אגודת המים, פסקה 31 (12.12.1006)).

טענת האפליה

132. הועד העותר טוען לאפליה בין המכללות לאוניברסיטאות במספר מישורים: (1) החלת משטר שונה על מוסדות משני הסוגים ביחס להסמכתם להעניק פרופסורה, וזאת על יסוד סוג המוסד בלבד, כאשר אוניברסיטאות מוסמכות 'אוטומטית' להעניק תארי 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין', ואילו מכללות נדרשות לעמוד בתנאים שנקבעו במתווה; (2) העדר אפשרות למכללות (לבדן) להעניק את התואר 'פרופסור מן המניין' בעצמן; (3) החלת פיקוח על מכללות שהוסמכו להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי, בהתאם לכללים שנקבעו במתווה, כאשר פיקוח כאמור אינו קיים ביחס לאוניברסיטאות. בתוך כך נטען, כי במקרים רבים האוניברסיטאות אינן עומדות כלל בתנאים שנקבעו במתווה לגבי המכללות לשם הסמכתן להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי. העותר אף טוען כי בשל האפליה בין שני סוגי המוסדות, מופלים אנשי הסגל במכללות לרעה ביחס לעמיתיהם באוניברסיטאות.

133. לצורך השלמת התמונה בעניין זה, ביקשנו בהחלטתנו מיום 31.7.2016 כי המל"ג תודיע מהו ההסדר החל על הענקת תארי 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין' לאנשי הסגל באוניברסיטת אריאל.

134. הוראות החוק הנוגעות להכרה במוסדות אקדמיים מבחינות בין מוסדות אקדמיים בתחומי ישראל ובין מוסדות אקדמיים באזורי יהודה ושומרון. חוק המל"ג, שמכוחו הוקמה המל"ג, חולש על הכרה במוסדות אקדמיים בישראל. סעיף 9 לחוק

מסמיך את המל"ג "להכיר במוסד פלוני מוסד להשכלה גבוהה" וסעיף 10 לחוק קובע כי "החלטת המועצה להכיר במוסד לפי סעיף 9 טעונה אישור הממשלה". הוראות לגבי הכרה במוסד אקדמי באזור יהודה ושומרון קבועות בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן: "תקנון המועצות המקומיות יו"ש"). נספח 4 לתקנון המועצות המקומיות יו"ש, כולל מספר חוקים שעניינם ב'דיני חינוך', ובהם חוק המל"ג. סעיף 2 לנספח 4 לתקנון המועצות המקומיות יו"ש קובע כי "מוסמכים לפעול לפי דיני החינוך כל מי שמוקנות לו בישראל סמכויות לפי דיני החינוך". סעיף 3 לנספח 4 לתקנון המועצות המקומיות יו"ש מקביל את סמכות הממשלה לפי סעיף 10 לחוק המל"ג למפקד כוחות צה"ל באזור; וחלף המל"ג, קובע כי תוקם "מועצה להשכלה גבוהה (יהודה ושומרון), שחבריה יתמנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור מבין חברי המועצה להשכלה גבוהה בישראל או מי שכהנו בעבר כחברי מועצה להשכלה גבוהה בישראל" (סעיף 3(ה)(1) לנספח 4 לתקנון המועצות המקומיות יו"ש).

135. אוניברסיטת אריאל הוקמה כמכללה בשנת 1982, וביום 30.8.2006 הוכרה על-ידי המועצה להשכלה גבוהה יהודה ושומרון (להלן: "מל"ג יו"ש") כ'מרכז אוניברסיטאי'. ביום 27.7.2012 הכירה מל"ג יו"ש במרכז האוניברסיטאי באריאל כאוניברסיטה (לסקירה מפורטת של השתלשלות העניינים, ראו: בג"ץ 6168/12 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' המועצה להשכלה גבוהה יהודה ושומרון, פסקאות 19-6 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) א' גרוניס (24.12.2013)).

136. סעיף 28 לחוק המל"ג – כותרתו: הכרה בתארים של מוסדות מוכרים באזור – ולשונו: "המועצה רשאית להכיר בתואר של מוסד להשכלה גבוהה שהוכר או שניתן לו היתר על ידי המועצה להשכלה גבוהה שהוקמה על ידי מפקד, כמשמעותו בתקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ז-1967, על יסוד כללים שתקבע לענין זה. דינו של תואר מוכר כאמור המוענק לפלוני או דרך כלל, כדין אותו תואר מוכר שהוענק על ידי מוסד שהוסמך להעניק תארים מוכרים כאמור בסעיפים 22 ו-23".

137. מתגובת המל"ג עולה כי אוניברסיטת אריאל פנתה למל"ג יו"ש בבקשה לאפשר לה להעניק תארי 'פרופסור חבר' ו'פרופסור מן המניין' באופן עצמאי, ובקשתה התקבלה. בעקבות זאת, פנתה האוניברסיטה למל"ג בבקשה כי תכיר בסמכותה למנות פרופסורים 'חברים' ופרופסורים 'מן המניין' באופן עצמאי, וזאת מכוח סעיף 28 לחוק.

138. במכתב שנשלח מטעם המל"ג ליו"ר מל"ג יו"ש, נכתב כי בקשתה של אוניברסיטת אריאל להכיר בהסמכה שניתנה לה להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי "תועבר לדיון בפורום יושבי ראש ועדות המינויים של המל"ג והמלצתה בנושא תובא לאישור המל"ג". לשם כך, נתבקשה אוניברסיטת אריאל להעביר למל"ג "דיווח על האנשים אשר ניתנה להם דרגת פרופסור חבר על ידי אוניברסיטת אריאל בהליך עצמאי". בנוגע להכרה בהסמכתה של אוניברסיטת אריאל להעניק תארי 'פרופסור מן המניין' באופן עצמאי, נכתב כי "המועצה להשכלה גבוהה סברה בזמנו כי בשלב הראשון נכון לאפשר מתן הסמכה למוסדות שטרם הוסמכו כאמור, להעניק באופן עצמאי תואר פרופ' חבר בלבד. לפיכך, אוניברסיטת אריאל מוזמנת להעביר למל"ג בקשה להכרה יחידנית בתארי פרופסור מן המניין שהיא מעניקה לבודדים". בתגובה לכך ציינה האוניברסיטה בפירוט את עמידתה בתנאי הסף למתן הסמכה למוסדות להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי.

139. הנה כי כן, מתגובת המל"ג לבקשה עולה כי מוסד המוכר כ'אוניברסיטה' אינו זוכה להסמכה 'אוטומטית' להעניק פרופסורה באופן עצמאי אך בשל ההכרה בו ככזה. יתרה מזאת, מהבקשה שהגישה אוניברסיטת אריאל למל"ג עולה כי היא מצפה כי בקשתה תאושר על-יסוד אותם תנאים שנקבעו להסמכת מכללות להעניק את התואר 'פרופסור חבר באופן עצמאי'. בהנחה שהתקיימותם של תנאים אלה היא אשר תעמוד ביסוד החלטתה של המל"ג, נובע מכך כי אף על-פי שכותרתו של המתווה להסמכת מכללות להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי – מתווה להרשאת מכללות אקדמיות להעניק דרגת פרופסור-חבר באופן עצמאי [ההדגשה שלי – נ' ט'], הרי שמבחינה מהותית הוא מתייחס לכל מוסד אקדמי חדש באשר הוא – אוניברסיטאות ומכללות כאחד. ברירת המחדל לגבי מוסדות אלה היא כי הם אינם רשאים להעניק פרופסורה באופן עצמאי. אכן, ראוי כי כותרת ההחלטה תשקף את המצב החל בפועל, אולם כמו בהקשרים אחרים, גם בעניין זה לא הכותרת עיקר, אלא המהות.

140. אציין עוד, כי כותרתו של התקנון למינוי פרופסורים – 'תקנון הוועדות העליונות של המל"ג למינוי פרופסורים במוסדות להשכלה גבוהה (להם אין הסמכה להעניק בעצמם דרגות פרופסור באופן מלא)' – מתייחסת כבר עתה לכלל המוסדות להשכלה גבוהה שלא הוסמכו להעניק פרופסורה באופן עצמאי, ולא למכללות בלבד.

141. לבסוף, מתגובת המל"ג עולה כי אף בסוגיית הענקת התואר 'פרופסור מן המניין', יחסה לאוניברסיטת אריאל זהה ליחסה למכללות – אלה כאלה אינן מוסמכות בשלב הראשון להעניק תואר זה, והן נדרשות להעביר את בקשותיהן למינויים של

פרופסורים מן המניין לאישורן של ועדות המינויים העליונות, על-פי הנוהל שנקבע לשם כך.

142. מן האמור לעיל עולה כי המל"ג בודקת באופן פרטני את זכאותה של כל מכללה המבקשת זאת להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי, והיא בודקת באותו אופן גם את זכאותן של אוניברסיטאות חדשות. בכך נשמט הבסיס לטענת האפליה שהעלה הועד העותר.

143. בתגובתו להשלמת הטיעון של המל"ג בעניין ההסדר החל על אוניברסיטת אריאל, טען העותר כי "המצב העובדתי והמשפטי הוא כי אוניברסיטת אריאל מקדמת את אנשי הסגל המועסקים בה לדרגות פרופסור-חבר ופרופסור מן-המניין, באופן עצמאי – וזאת על דעתה ובאישורה של מל"ג יו"ש, המוסמכת על פי דין לפקח על אוניברסיטת אריאל בהתאם לחוק המל"ג, שהוחל ביו"ש בשינויים מצומצמים שאינם נוגעים לעניין נשוא העתירה". עוד נטען, כי מל"ג יו"ש פועלת מכוח חוק המל"ג, "ומפעילה סמכויות זהות ומקבילות לסמכות המשיבה".

144. יודגש, כי לא פרשנותו של סעיף 28א לחוק היא העומדת להכרעתנו במסגרת העתירה הנוכחית. החשוב הוא, כי פעולותיה של המל"ג מעידות כי היא נוקטת גישה עקבית ואחידה ביחס למוסדות אקדמיים מוכרים. על-פי גישה זו, מוסדות אלה – אוניברסיטאות ומכללות כאחד – אינם זכאים להעניק פרופסורה מעצם ההכרה בהם, אלא הם נדרשים לעמוד לשם כך בתנאים מסוימים ולקבל את אישורה של המל"ג. אוניברסיטת אריאל אינה אלא מקרה בוחן למדיניות אשר נוקטת המל"ג כלפי אוניברסיטאות חדשות.

145. למעלה מן הצורך אציין את המובן מאליו: האופן שבו נהגה אוניברסיטת אריאל טרם פנייתה למל"ג בבקשה להסמיכה להעניק פרופסורה באופן עצמאי, כמו גם האופן שבו היא סבורה, או סברה בעבר, כי יש לפרש את הדין, אין בהם כדי להשליך על פירושו הנכון. מבלי לטעת מסמרות אציין כי פנייתה של אוניברסיטת אריאל למל"ג בבקשה כאמור, יש בה כדי ללמד על הכרה בסמכותה של המל"ג לפי 28א לחוק לעניין ההכרה בהחלטתה של מל"ג יו"ש להסמיכה להעניק תארים באופן עצמאי, אף אם בתחילה סברה אחרת.

146. כזכור, בהתייחסו לאוניברסיטאות הוותיקות טען הועד העותר כי ניתן למצוא ביניהן כאלה שאינן עומדות, בתת-תחומים מסוימים, בדרישה שנקבעה במתווה

להסמכת מכללות להעניק את התואר 'פרופסור חבר' באופן עצמאי, לכהונתם של 5 פרופסורים לפחות. כפי שטענה המל"ג, מלשונה של ההחלטה עולה כי הדרישה מתייחסת לתחום, ולא לתת-התחום, שבו עוסק המועמד, ואף מפורטים התחומים הרלוונטיים: "מדעי החיים, מדעים מדוייקים, מדעי החברה, מדעי הרוח, חינוך". לא הונחה לפנינו תשתית עובדתית מספקת שבכוחה ללמד כי הלכה למעשה נהגת המל"ג מדיניות שונה מזו הקבועה בכללים. אשר להחלטה שניתנה בעניינו של המכון הטכנולוגי חולון, אשר עולה ממנה לדברי העותר כי דרישת המל"ג לעניין הסמכת מכללה להעניק פרופסורה באופן עצמאי היא ל-5 פרופסורים בתת-התחום הרלוונטי, אין די בהחלטה שעניינה מוסד ספציפי זה או אחר, ובודאי כשמדובר במוסד בודד, לא כל שכן כשההרשאה נשללה ממנו על יסוד נימוקים נוספים, כדי ללמד על סטייה עקבית של המל"ג מן המדיניות הקבועה בכללים. חזקה על המכון הטכנולוגי חולון, כי אם סבר כי קביעת המל"ג היתה מוטעית בשל היותה מנוגדת למתווה, וההכרה נשללה ממנו חרף עמידתו בתנאי של 5 פרופסורים בתחום הכללי של מדעים מדוייקים, היה משיג על ההחלטה.

147. עניין זה מוביל אותי לשאלת הפיקוח על הענקת תארים במוסדות שהוסמכו לעשות כן באופן עצמאי. לשיטתי, ה'ותק' של מוסד אקדמי בהענקת תואר מסוים, ובכלל זאת תארי הפרופסורה, הוא גורם רלוונטי לעניין אופי הפיקוח שראוי להפעיל כלפיו ביחס להענקת אותו תואר. בהתאם לכך, אך טבעי הוא כי הפיקוח על מוסדות ותיקים וגדולים מבחינת היקף הפעילות האקדמית ומצבת הפרופסורים בהם, המעניקים פרופסורה מזה זמן רב, יהיה שונה באופיו מן הפיקוח המופעל על מוסדות צעירים ו'קטנים', שהוסמכו זה עתה להעניקה. לפיכך, סבורני כי אף בהקשר זה, אין די בטענות שהעלה העותר כדי לבסס את טענת האפליה.

148. אין פירוש הדבר כי ותק כאמור מצדיק העדר פיקוח לחלוטין. אכן, סבורני כי ראוי שמעת לעת תיבחן גם עמידתם של המוסדות הוותיקים בקריטריונים שנקבעו על-ידי המל"ג, על מנת שתוגשם התכלית שלשמה נוצרו קריטריונים אלה – מניעת זילותו של התואר 'פרופסור' והבטחה רמה אקדמית נאותה.

149. הועד העותר טען גם לאפליה בין אנשי הסגל במכללות לבין אנשי הסגל באוניברסיטאות. עם זאת, בשים לב לכך שהעותר לא טען כי הקריטריונים שעל יסודם מקבלות הוועדות העליונות את ההחלטה אם לאשר מינוי של מאן דהוא לפרופסור אינם ראויים, או כי הם מפלים את חברי הסגל במכללות ביחס לעמיתיהם באוניברסיטאות, באופן המוביל לאפליה 'תוצאתית' במינויים. האפליה הנטענת בין אנשי הסגל בשני

סוגי המוסדות נגזרת למעשה מן האפליה הנטענת בין סוגי המוסדות עצמם. משנשמט הבסיס לטענת האפליה בין המוסדות, מאליה נופלת אף הטענה לאפליה בין חברי הסגל המכהנים בהם. מכל מקום, ולמעלה מן הצורך, אציין, כי צודקת המל"ג בטענתה, ולפיה לא הונחה על-ידי הועד העותר תשתית עובדתית מספקת לביסוס טענתו כי ההליך במכללות ארוך או מסורבל יותר ביחס להליך באוניברסיטאות ה'ותיקות' או אף ביחס להליך המתקיים באוניברסיטה הפתוחה.

150. לבסוף, סבורני כי יש לדחות את טענתו של העותר בדבר פגיעתן של החלטות המל"ג בחופש העיסוק של חבריו. ראשית, מקביעתנו, ולפיה החלטותיה של המל"ג בסוגיית מינוי פרופסורים התקבלו מכוח הסמכויות הנתונות לה בחוק כרגולטור על המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, נובע כי בניגוד לטענת העותר, ככל שקיימת פגיעה בחופש העיסוק של אנשי הסגל במכללות, הרי היא נעשית מכוח חוק. שנית, לאנשי הסגל במכללות נתונה האפשרות להתקדם בסולם הדרגות במקום עבודתם. ככל שמדובר באנשי סגל המכהנים במכללות מתוקצבות, כפופה התקדמותם לדרגות הפרופסורה לאישור הענקת התואר 'פרופסור' על-ידי המל"ג – אישור הניתן במסגרת ההליך שקבעה המל"ג. לא ניתן אפוא לטעון כי הליך זה חוסם את אפשרותם של חברי הסגל במכללות, לרבות חברי העותר, להתקדם במקום עבודתם. לפיכך, ככל שקיימת פגיעה, הרי שהיא בשולי הזכות, ולא בליבתה. זאת ועוד, כפי שצוין, העותר לא הניח תשתית עובדתית מספקת לתמיכה בטענה כי הליך מינוים של אנשי הסגל במכללות לפרופסורים הוא ארוך באופן בלתי סביר בכלל או בהשוואה להליך בעניינם של אנשי הסגל באוניברסיטאות בפרט. לפיכך, לא ניתן להעריך את עוצמת הפגיעה הנגרמת לאנשי הסגל במכללות בשל מעורבותן של ועדות המינויים העליונות בהליך המינוי.

סוף דבר

151. "כבר שמעתי שדנים עליך בסינאט אם ראוי אתה למנותך פרופסור, ומאחר שדנים עליך – ימנו אותך, לא משום שאתה ראוי לכך, אלא כדי להראות לעולם שאין יושבים בטל, שעושים משהו" (ש"י עגנון, שירה, עמוד 421 (מהדורה ששית, 1979) (להלן: שירה)).

152. אכן עושים "משהו" במכללות בהקשר הנדון, עשייה ממשית; גם עושים "משהו" במל"ג; האם עושים במל"ג יתר על המידה? מורגלים אנו בבית משפט זה בטענות למחדלים, תת-אכיפה ואוזלת-יד מצד רשויות ביישום וביצוע של הוראות חקיקה שונות; בעניין שלפנינו, נטען דווקא לקיומו של פיקוח הדוק, מוגבר, על חופש פעולתן האקדמי של המכללות. ברם, שוכנעתי כי פיקוח על הענקת 'פרופסורה' בדין

הוא; זוהי תולדה לגיטימית של השינויים התכופים באופי מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, ופיקוח הדוק נדרש לשם שמירה על תכלית החוק – הבטחת מעמדה של ההשכלה הגבוהה בישראל. יש למנוע פגיעה במעמד זה, לקדם פני חשש לזילות ה'פרופסורה'.

153. קיצורם של דברים – 'פרופסור' אינו רק דרגה מוסדית-פנימית, זהו גם תואר אקדמי, 'פן חיצוני' הפונה קבל עם ועולם, בדבר מעמדו המקצועי של הנושא בו, מעיד על מצוינותו האקדמית, ומצדיק החלת רגולציה על הענקתו. במישור הסמכות – מצאתי כי הוראות החוק מעניקות למל"ג את הסמכות לאסדר מתן תארי פרופסורה; לאשר הענקתם על-פי אמות מידה אובייקטיביות; ולהתנות אישור זה באישור ועדה מטעמה. ועוד מצאתי כי קיים שוני ענייני בין מוסדות אקדמיים ותיקים לבין מוסדות 'צעירים', המצדיק, בעת הזו, את קיומם של ההסדרים, חרף שונות בהענקת תואר 'פרופסור' בין המכללות האקדמיות (ואוניברסיטת אריאל), לבין מרבית האוניברסיטאות.

154. המסקנה היא אפוא כי דינה של העתירה להידחות, וכך אציע לחברי כי נורה. במקביל אציין כי ראוי למל"ג, כפי הצעתה במהלך הדיון בעתירה, לפנות לכלל המוסדות להשכלה גבוהה בהזמנה להביע את עמדותיהם בסוגיית הענקת פרופסורה. יתכן שיש מקום למחשבה מחודשת ורעננה.

עוד אציין כי ניחוח ארכאי נודף מהוראות חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. ההשכלה הגבוהה בישראל התקדמה עד מאד למן חקיקתו של החוק ועד היום, והוא – החוק – עומד מלכת. כדאי לשקול לתקנו על מנת להתאימו לעידננו.

155. בנסיבות העניין, חרף דחיית העתירה, אציע שלא נעשה צו להוצאות, משום שהנושא היה ראוי לעיון ולדיון. בצד נחמה כספית עכשווית זו, נחמה פורתא עתידית, הבטחתו של ש"י עגנון:

"עתידות כל הגימנסיות שיהפכו לאוניברסיטאות. עם שאינו מסתפק במועט הם היהודים וכל זמן שגדול כבוד אוניברסיטה מכבוד גימנסיה עתידות כל הגימנסיות שיהפכו לאוניברסיטאות" (שירה, בעמוד 422).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' רובינשטיין:

א. מאחורי העתירה שלפנינו מאבק כוחות תוך-אקדמי באשר לסמכויות המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) כלפי מכללות בהקשר למינויים לפרופסורה. במישור

המשפטי נעוצה המחלוקת באי בהירות מובהקת שיצרו המחוקק ומחוקק המשנה בעת חקיקתו של חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 והתקנת הכללים אז או לימים, ובתוכם כללי המועצה להשכלה גבוהה (תארים מוכרים), תשכ"ד-1964 (הנושאים משום מה, כמו כללים אחרים לחוק זה, ליד חתימת השר את התאריך הפלאי ט"ז בחשון תש"ך (17.11.59) (להלן – כללי התאריכים המוכרים)). לאי בהירות זו נידרש להלן. אם נרצה, עסקינן בשאלת גבולותיו ה"פנימיים" של החופש האקדמי, קרי, היחסים בין המוסדות לרגולטור, להבדיל מגבולותיו ה"חיצוניים" של החופש האקדמי - יכולת ההתבטאות וחרות המחקר האקדמי כלפי כולי עלמא. לפנינו שאלה של פרשנות, ופולפולי הפרשנות של הצדדים נובעים מאותה אי בהירות. מאחורי אי הבהירות מצוי, כאמור, מאבק כוחות על גבולות סמכותו של הרגולטור.

ב. אי הבהירות בה מדובר נסבה על השאלה "מהו פרופסור", האם תואר אם דרגה, או שמא – כפי שפסק חברי – שניהם. מחד גיסא קובע חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 בסעיף 22 כי "המועצה רשאית להכיר בתואר אקדמי פלוני תואר מוכר, על יסוד כללים שנקבעו על-ידיה להכרה בתארים אקדמיים (להלן – תואר מוכר)". כלל 1 לכללי התארים המוכרים כולל את ה"פרופסור" יחד עם "בוגר", "אינג'ינר", "מוסמך", "מגיסטר" ו"דוקטור", אך הוא על פניו נטע זר בתוכם, מין בשאינו מינו; האחרים הם תארים בסיום לימודים, פרופסורה היא ביטוי להישגים בהוראה ומחקר אקדמיים בסולם מהותי אחר. לימים גם נחקקו כללי המועצה להשכלה גבוהה (הסמכת מוסד להענקת תואר מוכר), תשכ"ד-1964. הכללים הללו מדברים בתואר ראשון, שני ושלישי (ראו כלל 3). אין נזכר בתוכם תואר פרופסור, מה שמעצים את התהיה האמורה לגבי ה"שידוך" בינו לבין שאר התארים הנזכרים בכללי התארים המוכרים. אגב, הובאו בכתבי בית הדין ועל-ידי חברי השופט סולברג וכיבי משפט משוה. אציין רק, בלי להתימר למצות, כי בארה"ב פרופסור למשפטים אינו זקוק לתואר שלישי (התואר J.D) Doctor Juris (הניתן למסיימי משפטים הוא בפועל תואר שני, לימודי משפטים לאחר לימודים במכללה (קולג'), ולא "דוקטורט" של עבודת מחקר), וכן אציין כי בצרפת מורה בתיכון מכונה פרופסור. ועוד, לתואר פרופסור גם משמעויות כלכליות; דרגתו במוסד מעניקה לו משכורת בהתאם. יתר על כן, לא בכדי מצוי ברפואה - למשל - התואר פרופסור קליני או פרופסור חבר קליני, שאינו "פרופסור מחקרי" רגיל ושבנוסף לכבוד שיש בו, במקרים רבים הוא בודאי בעל משמעות כלכלית, לרבות לגבי יכולת ההשתכרות שמחוץ למוסד האקדמי. כאמור, כל חמשת התארים האחרים שבכללי התארים המוכרים הם סיום שלב לימודי, ואילו התואר "פרופסור" כולל במהות הבסיסית דרגה בסולם ההוראה האקדמית בדומה ל"מרצה" ו"מרצה בכיר", והוא נחלק ל"פרופסור חבר" (בטכניון נהג התואר "פרופסור משנה",

שחברי מציין (פסקה 96) כי בוטל), לדרגה הגבוהה "ופרופסור מן המניין". האם משמעותם של אלה היא כי סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, המקנה למוסד אקדמי מוכר אוטונומיה בין השאר ב"מינוי מורים והעלאתם בדרגה", כולל גם את הפרופסור, הגם שהוא רשום בין התארים שמכוח סעיף 22 לחוק? האם "כולם צודקים"? חברי הגיע כאמור לכלל מסקנה כי הפרופסורה היא דרגה ותואר כאחד, ולשיטתו – כפי שפירט בהרחבה – ישנם היבטים שונים המשייכים את הפרופסורה לשתי הקטגוריות, ועל כן היא כפופה לרגולציה של המל"ג. דומני כי גם בסופו של יום, מטעמי מדיניות שיפוטית, יש להסכים עמו, אף כי הדברים אינם "חתוכים" ומובהקים, בנתון להערות צופות פני עתיד, כפי שאנמק לשיטתי בתמצית להלן, והערות אלה לדידי הן חלק בלתי נפרד מפסק דיננו. אומר איפוא כבר כאן, כי הנושא טעון לטעמי שיפור והבהרה ואליהם אתיחס. הטעם העיקרי להצטרפתי לחברי הוא החשש ל"מדרון חלקלק" של איכות מופחתת במכללות אם לא יהיו כפופות בהענקת הפרופסורה לרגולציה, ומכללה הישר בעיניה תעשה, וכידוע לא כל המכללות הן מעור אחת, מבחינת רמה וניסיון. עם זאת, לטעמי יש צורך הן בדירוג מוסדר בין מכללות בהקשר זה, ולא פחות - בשיתוף גדול יותר של המכללות בהענקת תארי פרופסור, וב"הפחתה מסוימת ב"אדנות" של המל"ג. אזכיר כי הצענו בהקשר זה בדיון מיום 4.5.16, כי בועדה המקדמת לפרופסורה יהיו שני אנשי מל"ג ושלושה אנשי המכללה.

ג. קמעא להיסטוריה. עיון בתולדות המל"ג מורנו, כי היא לא קמה בקלות, ואדרבה. פרופ' עמי וולנסקי בספרו אקדמיה בסביבה משתנה: מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1953-2004 (2005) תיאר את המציאות האופיינית לימים הרחוקים של שנות החמישים למאה הקודמת, שבהם היה הויכוח במישור העקרוני ה"חיצוני" – מעורבות הממשלה, שלא לומר שליטה, אל מול החרות האקדמית, בעידן שבו ריכוז הסמכויות בידי המדינה במכלול תחומי החיים היה בולט ודומיננטי (עמ' 131 ואילך). ריכוז סמכויות זה היה כלל-מערכתי ולא התיחד כמובן, לנושא האקדמי. נזכור עוד, כי עסקינן באותם ימים בעולם אקדמי קטן, "עיר קטנה ואנשים בה מעט". מעיקרא הוקמה לעניין ההשכלה הגבוהה ועדה בראשות הרמטכ"ל הראשון יעקב דורי (שלאחר פרישתו מצה"ל היה נשיא הטכניון), וזו הציעה ביסודו את הצעת חוק המועצה למוסדות ההשכלה הגבוהה והמדע, תשי"ב-1952. בדברי ההסבר הויכוחים בועדה, כפי שמתאר וולנסקי בהרחבה (עמ' 31-40), נעו במתחם שבין חופש אקדמי לבין צרכי הממשלה במדינה הצעירה. אחד הנושאים שבמחלוקת היה (עמ' 37-38) ארחות קידום של אנשי אקדמיה, והכפפת דרכי הקידום לאישור המועצה. הצעת החוק (שכללה מועצה בת 23 חברים, ובהם נשיא בית המשפט העליון, הרמטכ"ל, היועץ המשפטי לממשלה והיועץ הכלכלי לממשלה) הסמיכה את המועצה (סעיף 3) לאשר את חוקות המוסדות, בין

השאר לגבי " (3) מינוי פרופסורים וחברים אקדמיים אחרים ותנאי עבודתם", ונאמר (סעיף 9), כי "המועצה רשאית להסמיך מוסד או להכיר בסמכותו להעניק תארים אקדמיים", תוך ייחוד התואר על-ידי איסור שימוש בתואר שלא כדין. אולי לא למותר לציין, כי בין תפקידי המועצה, נכללה (סעיף 3(א)) "דאגה לביסוסם ולהרחבתם של המוסדות להשכלה הגבוהה והמחקר המדעי לצרכי המדינה"; כך בעידן הממלכתיות החופה על הכל. עניינו הרואות, כי עיקר הויכוח – שלא כענייננו שלנו – היה על ליבת החופש האקדמי. בהקשר זה נתקלה הצעת החוק בביקורת, בחשש למעורבות יתר של הממשלה (וולנסקי עמ' 10-44), ובדיונים בועדת החינוך בכנסת הגיעה למבוי סתום (עמ' 47).

ד. הצעת חוק שניה, בעקבות ועדה נוספת, הוגשה ב-1955 (ראו וולנסקי 47-52), תוך הסבר (ורכיוך) של נושא המעורבות המדינתית, והגדרתו כ"תיאום" ההשכלה והמחקר לצרכי המדינה (ראו הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה ולמחקר, תשט"ו-1955). סעיף 2(5) להצעה קבע בין תפקידי המועצה "לפקח על השימוש בתארים אקדמיים ועל דרכי הענקתם"; בסעיף 21 נאמר: "א) כל מוסד הוא בן חורין לכלכל את עניניו האקדמיים והמנהליים כטוב בעיניו. (ב) בסעיף זה, עניינים אקדמיים ומנהליים – לרבות קביעת תכנית לימודים או תכנית מחקרים, מינוי מורים, העלאת מוריו בדרגה...". סעיף 24 קבע, כי "מוסד שקיבל תעודת הנשיא לפי סעיף א (הכרה – א"ר) רשאי להעניק תארים אקדמיים ומדעיים בהתאם לחוקתו, ותארים אלה יוכרו לצורך כל דין". גם הצעה זו לא הצליחה לעבור בכנסת, שוב – בראש וראשונה בשאלת החופש האקדמי.

ה. ושוב מונתה ועדה, הפעם בראשות נגיד בנק ישראל הראשון דוד הורוביץ. בעקבות הדו"ח שהגישה, הופצה ב-1958 הצעת חוק שלישית. היא הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958 (הצעות חוק תשי"ח, 176); ההצעה היתה מצומצמת מן העבר. היא כללה – בסעיף 13 – נוסח דומה לסעיף 15 דהאידינא, שלפיו "מוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו", ועניינים אלה כוללים בין השאר, "מינוי מורים והעלאתם בדרגה". סעיף 17 בהצעה הפך לימים לסעיף 22 לחוק, לפיו - כאמור - "המועצה רשאית להכיר בתארים אקדמיים תארים מוכרים, והיא רשאית לקבוע כללים שלפיהם תכיר בתארים כאמור". בדברי ההסבר הודגש ביזור מסוים. הויכוח בכנסת היה נרחב, ובסופו – כפי שמציין וולנסקי (עמ' 63) "החוק שהכנסת קיבלה בסופו של דבר הכריע במחלוקת עקרונית ומהותית שנמשכה שמונה שנים... בזכות שמירת החרות האקדמית של המוסדות להשכלה גבוהה

ובזכות הקביעה שחברי המועצה ייבחרו בשל מעמדם האישי בשדה ההשכלה הגבוהה".

ו. מעניין לעיין בדיונים בכנסת בחוק המועצה להשכלה גבוהה. שר החינוך והתרבות ז' ארן, בהציגו את הצעת החוק בקריאה ראשונה (דברי הכנסת כרך 24(1) ישיבת כ"ט אייר תשי"ח (19.5.58)), הטעים את בלעדיות כוחה של המועצה, בין השאר, בהענקת תארים אקדמאיים (עמ' 1827; היו מחברי הכנסת שדאגו להרחבת מספר המוסדות להשכלה גבוהה (ח"כ מ' נורוק (עמ' 1831) וח"כ בר-רב האי (1837)). למעט אזכור האוטונומיה של המוסדות על-ידי ח"כ ישראל גורי (עמ' 1838), לא הוזכרה השאלה שלפנינו. הנושא עלה בתשובת השר (ישיבת ז' סיון תשי"ח, 26.5.48), בה הזכיר את האוטונומיה של המוסדות באופן אקדמי ומינהלי (סעיף 13, כיום 15) ואת התארים (סעיף 17 – כיום 22) אך לא מעבר לכך. גם בדיון בקריאה השנייה והשלישית באוגוסט 1958 (דברי הכנסת, כרך 24(2) מעמ' 2533 ואילך, וראו גם עמ' 2541 ואילך) - דיון שנערך רק כשלושה חודשים לאחר הקריאה הראשונה - לא ניתן ביטוי לשאלה הנידונה כאן.

ז. ברי איפוא כי הויכוח ההיסטורי בכינון המועצה להשכלה גבוהה בחוק נע במעגל מרכזי אחד – המעגל החיצוני: שאלת עצמאותה של ההשכלה הגבוהה בכלל, כאחר מביטוי העזים של החופש האקדמי; ולאמיתו של דבר הוכרע הויכוח לטובת האוטונומיה האקדמית.

ח. הנושא שאנו דנים בו עתה הוא מעגל אחר, פנימי; מה גדרי הביזור האקדמי, והאוטונומיה לא של מערכת ההשכלה הגבוהה בכלל כלפי הממשלה, אלא של יחידות בתוכה, המכללות. החוק, במידה מסוימת, יש בו משום "הן ולאן ורפיא בידיה" (בבלי שבת קי"ג, ע"א).

ט. יצוין כי פרופ' אמנון רובינשטיין ויצחק פשה, בספרם טדקים באקדמיה – חופש אקדמי, עצמאות האוניברסיטה, מעמד הסטודנט להשכלה גבוהה (תשע"ד-2014) העוסקים בהווה של ההשכלה הגבוהה, דנים, בין השאר, ב"מהפכת המכללות" ובפרשנות סעיף 15, אשר "מבצר את האוטונומיה המוסדית של כל מוסד להשכלה גבוהה" (עמ' 160); משמעותה של אוטונומיה זו נדונה בעמ' 150-154. לשיטת המחברים "קיים צידוק מלא להתיחסות למוסדות שונים בדרכים שונות. לא הרי האוניברסיטה העברית הותיקה כהרי מכללה שהוקמה לא מכבר. שוני זה חייב למצוא את ביטוי בהוראה בחוק שתקבע את הקריטריונים המצדיקים זאת" (עמ' 161). ולהלן "... אם המוסד אינו

מחקרי, אין ביכולתו להעניק תואר פרופסור חבר או פרופסור מן המניין (הרמה האקדמית הבכירה) ללא אישור ועדה מיוחדת של המל"ג, גם אם הלה הוכיח את עצמו כבעל מוניטין אקדמי לאורך זמן", דבר שאמנם תוקן חלקית ובתנאים בהחלטת המל"ג מ-8.1.11. המחברים סבורים איפוא שההבחנה בין מוסדות שונים מוצדקת, "אך היא דורשת הגדרה בחוק, או למצער בדרך של קביעת כללים רשמיים של המל"ג, ובהעדר הגדרה כזאת היא בלתי חוקית" (עמ' 162). כשלעצמי במישור העקרוני דעתי היא כי יש מקום לרביזיה שתתן ביטוי להבחנות בין המוסדות; מסופקני, עם זאת, אם לעת הזאת יש להרחיק לכת בתיאור המצב המשפטי עד לרמת אי החוקיות.

י. כללם של דברים: אכן לפנינו אי בהירות היסטורית בהוראות הדין, אך משנגזר עלינו לפרש, והגם שעל פניו יתכן שעסקינן במעין "מוזרות" הגדרתית משכבר הימים, שכן פרופסור אינו באותה קטגוריה כבוגר, מוסמך ודוקטור, מדיניות שיפוטית ראויה, הבאה לשמור על הרמה, משלבת בהקשר דנא בין תואר לדרגה, כמות שכתב חברי, ואם כן למל"ג סמכות. דבר זה משתלב עם החשש למדרון חלקלק של פתיחת שערי הפרופסורה לרווחה יתר על המידה במכללות. האוטונומיה להשכלה הגבוהה אין פירוש בהכרח אוטונומיה "נקודתית" בתוך ההשכלה הגבוהה. חרף התשובות שנתן בא כוח העותרים ד"ר הר-זהב בטוב טעמו לשאלותינו, חוששני כי מקנן החשש שאוטונומיה ל-57 מכללות, גם בחסמים מסוימים, קשה להלום כמות שהיא, מה גם שללא ספק כרוכה בדרגת פרופסור גם העלאת שכר במקרים רבים מאוד, אף אם לא כולם, וגם לכך משמעות מבחינת אחריות המל"ג/ות"ת. ואולם לטעמי, בכך עשינו רק חצי מלאכתנו, שכן אין זה מן המידה שפרשנותנו תתן למל"ג אפשרויות לכוח מיותר, בודאי לגבי מכללות ותיקות, כמו זו שבאנשי הסגל שלה עסקינן; ולותק משמעות הנובעת מהגיון הדברים ומן השכל הישר. על המל"ג להבין, ודומה שכבר הבינה זאת בהצעתה לבחינה מחדש, כי עליה למצוא דרכים לאפשר – בתוך מסגרת פיקוחה – גמישות למכללות שונות, על פי אמות מידה של איכות וותק. דווקא המכללה בה עסקינן היא דוגמה למוסד ותיק, שהעניק מכבר תארי פרופסורה לאורך שנים רבות, והוא לכאורה על פני הדברים בהחלט בקטגוריה הראויה לגמישות מירבית כלפיו. ההצעות שהעלינו תוך הדיון מטרתן היתה איזון בין אוטונומיה לפיקוח. יפה שעה אחת קודם לעיצוב מסגרות להענקת פרופסורה במכללות, שיהוו איזון ראוי יותר מזה הקיים בין הרצון לשמור על רמה מקצועית הולמת לבין אוטונומיה הולמת אף היא. לטעמי זו גם רוחו ה"משוקללת" של המחוקק בסופו של יום.

יא. בנתון לכך מצטרף אני לחברי.

המשנה-לנשיאה

השופט י' דנציגר :

אני מצטרף לתוצאה שאליה הגיע חברי השופט נ' סולברג ומקבל את הניתוח שבפסק דינו, ואני מצטרף להערתו של חברי המשנה לנשיאה, השופט א' רובינשטיין.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ט' בחשון התשע"ז (10.11.2016).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה