



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1398/07

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש  
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופט ח' מלצר

העותרים : 1. ד"ר יעל לביא-גולדשטיין  
2. ד"ר דוד אסידו  
3. ד"ר עלי חריב  
4. ד"ר ראפע זיבדאת  
5. ד"ר דבורה גולן  
6. ד"ר מיכאל כהן  
7. ד"ר כנרת אופירי-מצא

נגד

המשיבים : 1. משרד החינוך-הגף להערכת תארים אקדמיים  
מחולל  
2. מנכ"ל משרד החינוך  
3. הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד  
האוצר  
4. נציב שירות המדינה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ח באלול התשס"ט (17.09.09)

בשם העותרים : עו"ד רחל בן ארי ועו"ד גילי שפר

בשם המשיבים : עו"ד אביגיל בורוביץ

### פסק-דין

השופט ח' מלצר:

1. עניינה של העתירה בהכרה בתארים שלישיים שנרכשו על-ידי ישראלים ממוסדות אקדמיים בחו"ל על ידי הגף להערכת תארים אקדמיים ודיפלומות מחו"ל במשרד החינוך (להלן: הגף להערכת תארים, או הגף) – כתארים השקולים לתואר ישראלי מקביל לצרכי דירוג ושכר במגזר הציבורי (להלן: אישור שקילות).

על בסיס המלצותיה של ועדה שעסקה בנושא, פורסמו תנאים חדשים לשם קבלת אישור שקילות לתואר שלישי מאוניברסיטה זרה, הכוללים, בין היתר, דרישה חדשה של התייצבות בפני ועדת מומחים לצרכי בחינת התואר, הכל כאמור בפיסקאות 6 ו-7 שלהלן. דרישה חדשה זו הוחלה גם על העותרים, שסיימו את לימודיהם והגישו (למעט העותרת 7) בקשות לאישור שקילות לפני פרסומם של הכללים החדשים.

מכאן העתירה שלפנינו, שתוקפת את החלטה של הדרישה החדשה על העותרים.

רקע עובדתי

2. הסכמי העבודה הקיבוציים החלים בסקטור הציבורי וכן התקשי"ר, קובעים כי עובד בשירות הממשלתי זכאי לשורה של הטבות בתחום הדירוג והשכר בגין השכלתו האקדמית. על פי אותם הסכמים קיבוציים וההוראות שמעגנות את הדברים בתקשי"ר, על מנת שתואר ממוסד אקדמי זר יוכר על ידי המעסיק הציבורי לצרכי דירוג ושכר, עליו להיות שווה ערך לתואר מקביל שנרכש במוסד מוכר בישראל. הסמכות לקבוע האם תואר אקדמי מחו"ל הוא שווה ערך לתואר אקדמי ישראלי לצרכים הנ"ל הופקדה בידי הגוף להערכת תארים במשרד החינוך (ראו: הוראות 24.292, 24.293 ו-24.294 לתקשי"ר). יודגש, כי סמכות הגוף מוגבלת להכרה בתארים רק לצרכי תנאי התעסוקה הנזכרים. אין להחלטות הגוף משמעות בתחום האקדמי.

3. לאורך שנים, הבדיקה שננקטה על ידי הגוף להערכת תארים לצורך הקביעה האם תואר שלישי זר הוא שווה ערך לתואר שלישי ישראלי היתה בדיקה טכנית בעיקרה. הגוף בדק האם המוסד בו למד המבקש מוכר על ידי המדינה בה הוא פועל ליתן תארים אקדמיים שלישיים, והאם המבקש הציג את כל המסמכים הנדרשים על מנת להראות כי עמד בדרישות אותו מוסד לצורך רכישת התואר. ברבות השנים, עם התרחבות התופעה של סטודנטים ישראליים הלומדים במסגרות שונות בחו"ל, מונחה, ביוני 2000, ועדה בין-משרדית בראשותו של פרופ' עוזר שילד ז"ל (להלן: ועדת שילד). תפקידה של הועדה היתה לגבש המלצות באשר להערכת תארים אקדמיים משני סוגים: תואר שלישי מחו"ל, ותארים ראשון ושני שנרכשו בשיטת ה"למידה מרחוק".

4. עם מינויה של ועדת שילד ביוני 2000, הנחתה נציבות שירות המדינה את הגוף להערכת תארים להימנע ממתן אישורי שקילות לתארים שלישיים עד להשלמת עבודתה של הועדה ואישור המלצותיה על ידי הגורמים המוסמכים. חרף זאת, המשיך הגוף

בהוצאת אישורי שקילות עד לדצמבר 2001 על פי המדיניות הנוהגת. בדצמבר 2001 הוקפאו בפועל הליכי האישור וזאת עד שתתקבלנה ההמלצות של ועדת שילד, שהיו צפויות במחצית הראשונה של שנת 2002 (להלן: תקופת ההקפאה הראשונה).

5. במרץ 2002 התפזרה ועדת שילד טרם שסיימה באופן רשמי את עבודתה. בישיבה בין-משרדית שנערכה בסמוך לאחר מכן הוחלט לאמץ את המלצותיה הבלתי-רשמיות של ועדת שילד, לפיהן תארים שלישיים ימשיכו להיבחן באופן טכני על פי תנאים שונים שנקבעו, כאשר במקרה של ספק יש להיוועץ בוועדה אקדמית. בעקבות ישיבה זו, אישר הגף, בייעוצה של ועדה אקדמית, בין החודשים יוני-יולי 2002, כ-200 בקשות להערכת תואר שלישי. המלצות ועדת שילד לא היו מקובלות על נציבות שירות המדינה וגורמים שונים במשרד האוצר, ולכן הוחלט בישיבה בין-משרדית נוספת, שנערכה ביולי 2002, לשוב ולהקפיא את הליכי אישור התארים עד לגיבוש כללים חדשים (להלן: תקופת ההקפאה השנייה). יש לציין כי ההחלטה להקפיא את הטיפול בבקשות אלה לא פורסמה מעולם באופן פומבי ורשמי.

6. בספטמבר 2003 מונתה ועדה בין-משרדית נוספת, בראשותו של פרופ' יעקב כץ (להלן: ועדת כץ), שתפקידה זהה לזה של ועדת שילד - לקבוע כללים להערכת תארים זרים שלישיים ותארים שנרכשו בשיטת ה"למידה מרחוק". המלצותיה של ועדת כץ אושרו במרץ 2005 ופורסמו בתאריך 10.5.2005 (להלן: כללי ועדת כץ). על פי כללי ועדת כץ, הבקשה לשקילות תואר שלישי תיבדק בשני שלבים:

בשלב הראשון יבדוק הגף להערכת תארים כי הבקשה עומדת בכללי הערכה "טכניים" שונים, ובכלל זה הוראות בעניין תקופת הלימודים שנדרשה, הצורך בהגשת עבודה, זהות מנחי ובודקי העבודה, שפת הלימודים, שפת העבודה ועוד.

בשלב השני תיבחן עבודת הדוקטורט על ידי ועדת מומחים, שתמנה שני מומחים מהתחום בו נכתבה העבודה, או תחום קרוב, שאף תזמן את המבקש לראיון אישי (להלן: ועדת המומחים). ועדת המומחים תבדוק שהעבודה אכן נכתבה על ידי מגיש הבקשה בעצמו, וכי היא עומדת בסטנדרטים הנדרשים מעבודת דוקטורט בתחום הרלבנטי במוסדות ישראליים. במסגרת זו מוסמכת ועדת המומחים להתייחס, בין היתר: להיקף העבודה, למתודולוגיית המחקר, לחדשנות העבודה, לרמת הכתיבה ולהיקף הביבליוגרפיה.

7. כללי ועדת כץ כוללים גם הוראות מעבר, החלות על מי שהחל את לימודיו לפני פרסומם של הכללים (להלן: הוראות המעבר). הוראות המעבר פוטרות את הבוגרים הללו מחלק מן הדרישות "הטכניות" של שלב הבדיקה הראשון (כגון משך לימודים מינימאלי, הצורך בקבלת אישור מראש ללימודים במסלול ישיר לדוקטורט, או לכתובת העבודה בשפה שאינה שפת ההוראה הרגילה במוסד). יחד עם זאת, הוראות המעבר אינן פוטרות את הבוגרים הללו מההתייצבות בפני ועדת המומחים.

עם פרסומם של כללי ועדת כץ חידש הגף להערכת תארים את הדיון בבקשות שהוקפאו, ובכך באה לסיומה תקופת ההקפאה השנייה. מאז נבחנו 562 בקשות להערכת תואר שלישי, מתוכן אושרו 401 בקשות – קרי, כ-71% מן הבקשות. הבקשות שנדחו (158 במספר), לא אושרו מטעמים שונים (חשד לאוטנטיות העבודה למשל) ובין היתר מן הנימוק כי ועדת המומחים מצאה כי עבודת הדוקטורט איננה עומדת בסטנדרטים המינימאליים הנדרשים לקבלת תואר שלישי בישראל.

העותרים וטענותיהם

8. העותרים הם בעלי תפקידים בתחום החינוך (למעט העותרת 2 שהיא קצינת משטרה), שהחלו את לימודיהם לתואר שלישי בשנת 1999 באוניברסיטאות אטווש לורנד בבודפשט, הונגריה ובאוניברסיטת סנט פטרבורג ברוסיה (אוניברסיטאות מכובדות שהוציאו מתוכן מספר זוכים של פרסי נובל), וסיימו את לימודיהם במהלך השנים 2002-2003 (העותרים כולם השלימו את לימודיהם לפני פרסום כללי ועדת כץ). מרבית העותרים הגישו בקשות להערכת התואר לגף להערכת תארים בין החודשים נובמבר 2002 ליוני 2003, קרי – במהלך תקופת ההקפאה השנייה (העותרת 7 הגישה את בקשתה רק בספטמבר 2006, לאחר כשלוש שנות מגורים בחו"ל, דבר שנבע מלימודיו של בעלה באוניברסיטת ייל בארה"ב). בחלוף מספר חודשים ממועד הגשת בקשותיהם, קיבלו העותרים הודעה (חלקם בעל פה וחלקם בכתב) כי חלה הקפאה של הטיפול בכל הבקשות להערכת תארים שלישיים.

9. במהלך שנת 2006, לאחר פרסומם של כללי ועדת כץ, שנעשה כאמור בתאריך 10.5.05, הוזמנו העותרים 1, 2, 3, 6, ו-7 לראיון אישי בפני ועדת מומחים (מכח הוראות המעבר). חרף התנגדותם העקרונית לעצם חובתם לעבור ראיון כזה, התייצבו העותרים שלעיל, תחת מחאה, בפני ועדות המומחים הרלבנטיות בהתאמה. לאחר הראיון קיבלו העותרים הודעות לפיהן בקשותיהם לשקילות התואר – נדחו. ביחס לעותר 3, העלתה ועדת המומחים חשד כי העבודה לא הוכנה על ידי העותר בעצמו.

ביחס לשאר העותרים קבעה הועדה כי העבודות אינן עומדות בדרישות התקפות בישראל לגבי תואר שלישי, וזאת – בין היתר – מנימוקים של חוסר חדשנות, פגמים במתודולוגיית המחקר וחוסר עדכניות של התשתית הביבליוגרפית. העותרים 5-4 טרם זומנו לראיון וקיימת מחלוקת עובדתית מסוימת לגבי הסיבות לכך (העותרים טענו כי אין הם מחויבים לדרישה זו, והמשיבים גרסו כי העותרים לא השלימו את המצאת כל המסמכים המתחייבים).

10. העותרים, הקובלים כנגד החלטת הוראות המעבר שבכללים החדשים עליהם, מבססים את עתירתם על שלוש טענות עיקריות: איסור תחולה למפרע, הסתמכות והפליה, כל זאת בשילוב השלכות ההקפאה עליהם (התקופה הארוכה בה לא טופלו בקשותיהם).

בעניין התחולה למפרע טוענים העותרים, כי הדרישה החדשה להתייצבות בפני ועדת מומחים מחייבת אותם לעמוד בסטנדרטים מהותיים חדשים, שלא נדרשו מלכתחילה על ידי המוסד מעניק התואר, או על ידי הגף עצמו בעבר. החלטת דרישה זו עליהם למפרע, אף שהחלו וסיימו את לימודיהם לפני פרסומם של כללי ועדת כץ, איננה סבירה לשיטתם הואיל והיא פוגעת בהם ללא הצדקה והיא גם בלתי-מידתית. לגישתם בקשתם צריכה להידון לפי המצב המשפטי וההוראות שנהגו לפני פרסום הכללים החדשים.

בעניין ההסתמכות טוענים העותרים, כי פעלו על בסיס המצגים שהוצגו להם על-ידי המשיבים ערב יציאתם ללימודים בחו"ל, ועל יסוד זה הם השקיעו זמן, כספים ומשאבים רבים בלימודיהם. הסתמכות זו יצרה אצלם ציפיות בדבר סיכוייהם לקבל את אישור השקילות וההטבות הנגזרות ממנו, ולטענתם ציפיות אלה ראויות להגנה מפני החלה רטרואקטיבית.

בעניין ההפליה טוענים העותרים, כי הופלו לרעה ביחס לבוגרים אחרים שהחלו וסיימו את לימודיהם יחד עמם, אך הגישו את הבקשות להערכת התואר מספר חודשים מוקדם יותר – לפני תקופת ההקפאה השנייה. בקשות אלה אושרו על פי המדיניות הקודמת, בעוד שבקשות העותרים הוקפאו משך שנתיים ומעלה (הקפאה שהיא כשלעצמה פסולה לטענתם), ואז הוחלה עליהם דרישת ההתייצבות בפני ועדת מומחים. זאת ועוד, לגישתם, האבחנה על בסיס מועד הגשת הבקשה היא שרירותית ומפלה.

העותרים אף גורסים כי מכוח אמנות בינלאומיות שישראל חתומה עליהן ואישררה אותן – מתחייבת היענות לבקשותיהם.

טענות המשיבים

11. עמדת המשיבים לעניין התחולה הרטרואקטיבית היא כי אין בדרישה להתייצבות בפני ועדת מומחים משום החלה למפרע של דרישה חדשה, כיון שהגף להערכת תארים היה מוסמך גם בעבר לבחון מבחינה מהותית את שקילות התואר הזר לתואר ישראלי. הם אף מדגישים כי הוראות המעבר פטרו את העותרים מדרישות טכניות שונות שיש בהן משום חידוש ביחס לכללים שנהגו בעבר (כגון אורך זמן מינימלי של תקופת הלימודים הנדרשת). כיוון שההתייצבות בפני ועדת המומחים איננה מחייבת את העותרים לשנות דבר מלימודיהם, או את דרך פעולתם בעבר, גורסים המשיבים כי אין במקרה זה משום החלה לאחור של דרישה חדשה.

לעניין ההגנה על אינטרס ההסתמכות טוענים המשיבים כי מעולם לא ניתנה לעותרים הבטחה ולא הוצג להם מצג לפיו אישור השקילות יינתן להם, כביכול, באופן אוטומטי, ולעותרים אין אף זכות קנויה לאישור מתבקש שכזה.

לעניין הפליית העותרים ביחס לבני מחזוריהם טוענים המשיבים, כי בהיעדר זכות קנויה לאישור הבקשה על פי מדיניות מסוימת, אין מקום לטענת הפליה ביחס לאחרים. עוד נטען, כי הואיל ותהליך אישור השקילות הוא תהליך פרטני, בו כל מקרה נבחן לגופו – אין מקום להשוות בין מקרה אחד לאחר.

המשיבים אף כופרים בטיעוני העותרים המתבססים על המשפט הבינלאומי ומסבירים שהאמנות אליהן הפנו העותרים לא נקלטו במשפט הישראלי וממילא הוראותיהן נותנות עדיפות, בסוגיות שלפנינו, למשפט המקומי.

12. באופן עקרוני מציינים המשיבים כי האינטרס העומד לנגד עיניהם אינו כלכלי, כנטען על-ידי העותרים, אלא הצורך בשמירה על רמתו של השירות הציבורי ובמסגרת זו על השוויון בין עובדי הסקטור הציבורי, שהם בוגרי מוסדות ישראליים, מהם קיבלו תואר שלישי, לבין אלו שלמדו בחו"ל וקיבלו תארים מקבילים. לשיטה זו – ויתור על הרף שנקבע במסגרת הוראות המעבר היה מביא למצב בו למעשה כל תואר שלישי זר היה יכול להיחשב כשווה ערך לתואר ישראלי, תוצאה החותרת – לטענתם – תחת תכליתם של ההסכמים הקיבוציים שביסוד הוראות התקשי"ר הרלבנטיות ותחת ערכי השוויון. לשיטתם הוראות המעבר מתחשבות בעובדה שבמשך שנים נהגו "כללים

טכניים" לבחינת תארים שלישיים, ולכן הן מקלות על הבוגרים שנכללו במסגרת זו בכך שהן בוחנות רק את המינימום הנדרש מבעלי תואר אקדמי שלישי שסיימו לימודיהם בחו"ל. זאת ועוד – העובדה שבפועל יותר משני שלישי מהבוגרים שעניינם נדון לפי הוראות המעבר קיבלו אישור שקילות – תומכת, לטענתם, בהיסק שלא הוצבו במסגרת הוראות המעבר דרישות מחמירות יתר על המידה.

13. ספציפית לעניין העותר 3, מזכירים המשיבים כי הועלו בעניינו חשדות חמורים בדבר אותנטיות העבודה. ביחס לעותרים 4 ו-5 מדגישים המשיבים כי הם התעכבו בהמצאת כלל המסמכים הנדרשים לשם הידרשות לבקשתם, ולפיכך עתירתם היא מוקדמת. יחד עם זאת, אין מחלוקת כי לעמדת המשיבים גם עותרים אלו יידרשו לעבור ראיון בפני ועדת המומחים בטרם יוכלו לזכות באישור שקילות, ועל כן ההכרעה בעתירה רלבנטית אף לעניינם. ביחס לעותרת 7 מאוזכרת העובדה שבקשתה הוגשה לאחר פרסום כללי ועדת כץ.

השתלשלות ההליכים

14. דיון ראשון בעתירה התקיים בתאריך 2.4.2008. בית המשפט הורה למשיבים להודיע האם יהיו נכונים לבחון מחדש את אמות המידה לפיהן תיבחן שקילות תארי העותרים והקבוצה עמה הם נמנים. בהודעה מתאריך 25.5.2008 הודיעו המשיבים כי הם רואים בהוראות המעבר שבכללי ועדת כץ את הפתרון השוויוני והראוי ביותר בנסיבות העניין. נוכח הודעה זו התקיים דיון שני בעתירה בתאריך 1.12.2008, ובעקבותיו הוצא, בתאריך 2.12.2008, צו על תנאי, המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא תבוטל תחולתם הרטרואקטיבית של כללי ועדת כץ, שפורסמו בתאריך 10.5.05, בכל הנוגע לבקשות שהגישו העותרים להכרה בשקילות התארים שקיבלו. דיון שלישי בעתירה, בתשובה לצו על תנאי, התקיים בתאריך 17.9.2009 ובסופו הורינו למשיבים לשקול עמדתם פעם נוספת.

15. בהודעת המשיבים מתאריך 30.9.2009 נאמר כי הם שינו עמדתם ואין הם מתנגדים עוד לכך שמי שהחל את לימודיו לתואר שלישי לפני שהוחלט על הקפאת ההכרה בתארים הללו (דהיינו עובר לתאריך 1.8.2002) יזכה בהטבות הדירוג והשכר הניתנות בהתאם להסכמים הקיבוציים החלים, בכפוף לתנאים הבאים:

א. עבודת הדוקטורט שבבסיס התואר היא אותנטית והוכנה ונכתבה על ידי המבקש.

- ב. המוסד שהעניק את התואר מוכר על ידי הרשויות המוסמכות במדינה בה הוא פועל כמוסד המוסמך להעניק תארים אקדמיים שלישיים.
- ג. המבקש הציג מסמכים המעידים על כך שעמד בדרישות אותו מוסד.

יחד עם זאת, בהתחשב בכך שאישור השקילות הניתן לתואר זר משמש לעתים גם לצרכי התמודדות במכרזים ועשוי להעניק יתרון לעובד המציג את אישור השקילות, וכיוון שלשיטת המשיבים תארי העותרים אינם עומדים בדרישות המינימאליות הנדרשות מתואר שלישי בישראל, המשיבים הודיעו כי מבחינתם עשיית שימוש בתארים הללו לצרכי קידום, או מעבר לתפקיד אחר עלולה להביא לזילות ההשכלה הגבוהה ולפגיעה באיכות השירות הציבורי. על כן, הציעו המשיבים כי לעותרים יוענקו ההטבות הכספיות בלבד, מבלי שיוענק להם אישור השקילות עצמו, שיכול כאמור לשמש גם לצרכים נוספים.

16. העותרים, בהודעתם מתאריך 5.10.09, דחו את הצעת המשיבים. לגישתם, משהכירו המשיבים עקרונית בהודעתם העדכנית באי-חוקיותה (לשיטת העותרים) של התחולה הרטרואקטיבית של הכללים, עליהם להעניק לעותרים אישור שקילות מלא, על פי התנאים שחלו בעת שהחלו העותרים את לימודיהם, או למצער בעת שסיימו אותם. לטענתם מניעת הזכות ליהנות מן התואר לצרכי מכרזים תנציח את ההפליה בין העותרים לבין בעלי תואר שלישי זר, בני מחזוריהם, שקיבלו הכרה לפני מועד ההקפאה. העותרים אף סבורים כי ההפרדה בין הטבות הדירוג והשכר ליכולת הגישה למכרזים תוך הצגת אישור השקילות – היא מלאכותית ואיננה מצויה כלל בסמכות המשיבים.

17. הנה כי כן, המחלוקת אמנם הצטמצמה, אך עדיין יש פערים בעמדות בין גישת העותרים לבין גישת המשיבים ומאחר והצדדים לא הצליחו להגיע ביניהם לעמק השווה – הננו נדרשים ליתן פסק דין בעתירה, וכך אנו עושים.

דיון והכרעה

18. לאחר עיון בעתירה, בתצהירי התשובה ובחומר הרב שהגישו לנו הצדדים, לרבות הודעותיהם הנוספות, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל, בסייגים שיפורטו בהמשך. להלן אפרט את נימוקי לתוצאה האמורה.



19. אפתח בהערה קצרה לעניין קיומו של סעד חלופי: המשיבים בתצהיר התשובה שלהם טענו כי ראוי שהסוגיה תתברר בפני בתי הדין לעבודה (על פי סמכותם). אכן, נושאי העתירה עוסקים בסוגיות שיש להן השלכה לתנאי העבודה וליחסי העבודה שבין העותרים, העובדים בשירות הציבורי, לבין מעסיקיהם הציבוריים ולתחולת ההסכמים הקיבוציים הרלבנטיים עליהם. לכן ניתן לומר כי גם לבית הדין האזורי לעבודה (מכח סעיף 24(א)(1) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969) ויתכן שאף לבית הדין הארצי לעבודה (מכוח סעיף 25 לחוק האמור – במקרים המתאימים) סמכות לדון בתובענות פרטניות שכאלה, ככל שהיו מוגשות.

עם זאת, סמכות מקבילה נתונה אף לבית משפט זה, והוא עשוי לדון בעתירות מעין אלה שבפנינו, כאשר הן מעלות שאלות עקרוניות, הנוגעות לקבוצה רחבה יחסית וללא צורך בבירור עובדתי מעמיק (עיינו: בג"ץ 991/91 פסטונק נ' שר השיכון והבינוי, פ"ד מה(5) 50 (1991); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 237-239 (1993)). בהקשר זה ניתן להזכיר עתירות אחרות בנושא מתן אישורי שקילות לתארים מחו"ל, אותן מצא בית משפט זה כראויות להידון בפניו (ראו: בג"ץ 6977/98 השכלה ותואר בע"מ נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נה(1) 316 (1999)(להלן: עניין השכלה ותואר); בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865 (2004)).

20. במקרה שלפנינו העתירה ממוקדת, מעבר לשאלות יישום, המצויות במישור דיני העבודה, בקושיה משפטית חשובה מתחום המשפט המינהלי: החלת נוהל מינהלי חדש (של התייצבות נדרשת בפני ועדת המומחים על מי שהחל (ואף סיים) את לימודיו קודם לפרסומו של אותו נוהל) בתחולה רטרואקטיבית.

ההכרעה בעתירה מתבקשת לא רק ביחס לשבעת העותרים, אלא ביחס לקבוצה עליה הם נמנים, שהיא גדולה יותר (עשרות מקרים נוספים). הדיון בעתירה, ככזו, איננו מחייב בירור של שאלות עובדתיות, הואיל והתשתית העובדתית עצמה, כפי שנסקרה לעיל, מוסכמת בעיקרה על הצדדים. בשים לב לכל השיקולים הללו ולהתנהלות המשיבים עד הנה – החלטנו לדון ולהחליט בעתירה, בכפוף לאמור בפיסקאות 43 ו-44 שלהלן.

נצא איפוא עתה מהפרוזודור ונעבור לטרקלין.

שינוי מדיניות, תחולה רטרואקטיבית והגנה על אינטרס ההסתמכות

21. המיקוד פה הוא בסוגיית הדרך הראויה לשינויה של מדיניות מינהלית. ככלל, רשות מינהלית רשאית בכל עת, ולעיתים מחויבת, לשנות את מדיניותה, וזאת בין היתר – על מנת להתאימה למציאות החיים המשתנה (ראו: בג"ץ 627/82 ליבמן נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645, סעיף 5 לפסק דינה של המשנה לנשיא מ' בן פורת (1984); יואב דותן, הנחיות מינהליות 165 (1996), להלן: דותן). יחד עם זאת, אין משמעות הדבר כי שינוי המדיניות משוחרר מכל מגבלה, או ביקורת שיפוטית. החלטה בדבר שינוי מדיניות היא בגדר החלטה מינהלית לכל דבר, וכפופה לפיכך לכל הכללים החלים על כל החלטה מינהלית אחרת: על השינוי להיעשות על יסוד שיקולים עניינים, ללא הפליה, ולעמוד במתחם הסבירות, בדרישות המידתיות ובחובת ההגינות (ראו: בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470-471 (1982) (להלן: עניין מוניץ); בג"ץ 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540 (2001) (להלן: עניין מרדי); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב', 963 (1996) (להלן: זמיר), דותן, 172-173).

22. בעת ההחלטה על שינוי מדיניות, על הרשות להתייחס גם ל"מימד הזמן" (כפי שכינה זאת השופט י' זמיר ב-בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 592-593 (1996) (להלן: עניין בנאי)). בהקשר למימד זה יש לקבוע האם המדיניות החדשה תחול לאחור, מיד, או החל ממועד עתידי כלשהו, כאשר ברור שיש להעניק למסתמכים על הכללים השונים זמן היערכות מספק. בנושאים אלה המגמה המודרנית היא לעבור מכלל (עם חריגים) של איסור על רטרואקטיביות – להגבלות אפילו על תחולה מיידית (שוב, עם יוצאים מן הכלל). עיינו: פרופ' דפנה ברק-ארז בספרה החדש: משפט מינהלי כרך א' 366-369 (2010) (להלן: דפנה ברק-ארז). הנה כי כן, בעיקרון, על שינוי מדיניות לחול מעתה והלאה ולהיות צופה פני עתיד ולא פני עבר (ראו: בג"ץ 134/67 ואנונו נ' משרד התחבורה, פ"ד כא(2) 710, 716-717 (1967); בג"ץ 135/75 סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676 (1975) (להלן: עניין סאי-טקס)).

יסודות אלה יובהרו ויפורטו להלן.

23. שיטות המשפט השונות אינן רואות בעין יפה שינוי נורמטיבי עם תחולה למפרע. כדברי השופט – כתוארו אז – א' ברק:

”חקיקה למפרע פוגעת בתפיסות יסוד חוקתיות. היא פוגעת בעקרון שלטון החוק, בוודאות המשפט ובביטחון הציבור בו. היא פוגעת בעקרונות היסוד של צדק ושל הגינות ובאמון הציבור במוסדות השלטון” (עע”א 1613/91 ארביב נ’ מדינת ישראל, פ”ד מו(2) 765, 777 (1992)(להלן: עניין ארביב).

החלת הוראה חדשה על התנהגות שהסתיימה טרם שנכנסה ההוראה החדשה לתוקף, או שינוי של תוצאה משפטית המתייחסת לפעולה שנעשתה בעבר – לא רק שהיא פוגעת בתחושות של צדק והגינות, אלא שהיא פוגמת בוודאות, בביטחון וביציבות המשפט ואינה מאפשרת תכנון ראוי מראש של ההתנהלות הרלבנטית (ראו: עניין ארביב, 776; זמיר, 964).

הסלידה מתחולה למפרע קיימת לא רק ביחס לחקיקה וחקיקת-משנה, אלא גם ביחס למדיניות ולהוראות מינהליות. כדברי השופט י' זמיר:

”אכן, בדרך-כלל רשות מינהלית רשאית לשנות מדיניות, אך השינוי במדיניות צריך לחול מכאן ולהבא, ולא למפרע... נקודת המוצא היא שתחולה למפרע חשודה כפסולה (בג”ץ 7691/95 שגיא נ’ ממשלת ישראל, פ”ד נב(5) 577, 598 (1998)(להלן: עניין שגיא)).”

על כן, מקום בו הרשות המינהלית מעוניינת להחיל שינויים באופן רטרואקטיבי, עליה להצביע על נימוק מיוחד וכבד משקל המצדיק זאת (ראו: בג”ץ 5060/96 קהלני נ’ ראש הממשלה, פ”ד נד(3) 270, 281-282 (2000)(להלן: עניין קהלני)).

24. בעת קבלת ההחלטה על תחולה רטרואקטיבית של מדיניות חדשה, על הרשות להידרש במיוחד לשאלה האם השינוי צפוי לפגוע באופן קשה במי שהסתמך על המצב המשפטי הקודם, באופן שהחלת המדיניות המתוקנת לגביו הופכת לבלתי-צודקת, או בלתי-סבירה באופן קיצוני (דומו, 173). אמנם, אין לאדם זכות מוקנית בכך שמדיניות עליה התבסס – תימשך, ואף אין לאדם ערובה כלשהי כנגד אי-שינוי המדיניות (עיינו: דפנה ברק-ארז, עמ' 349). יש אפילו כאלה הסבורים כי החלה רטרואקטיבית של הוראות נורמטיביות חדשות עשויה לתרום במקרים מסוימים (שונים מהסיטואציה הנדונה בפנינו) – ליעילות הכלכלית ולעודד ביטוח מפני שינויים כאלה. ראו: Louis Kaplow,

*An Economic Analysis of Legal Transitions*, 99 HARV. L. REV. 509 (1986); Louis Kaplow, *Transition Policy: A Conceptual Framework*, 13 J. CONTEMP. LEGAL ISSUES 161 (2003).

יחד עם זאת, מטבעם של דברים, אדם נוטה להסתמך על המצב הקיים, ורשאי לצפות כי כל שינוי יונהג בסבירות, במידתיות ובהגינות (ראו: עניין מוניץ, 471-470; עניין מרדי, 551; עניין בנאי, 594). משום כך נפסק עוד משכבר הימים כי על החלטות מינהליות בדבר תחולה בדיעבד לעמוד לביקורת על פי מבחנים של סבירות ולאחרונה גם של מידתיות (ראו: בג"ץ 21/51 בינבוים נ' עיריית תל אביב, פ"ד ו(1), 375, 386-385 (1952); עניין שגיא, 598; עניין בנאי, 594; בג"ץ 5290/97 עזרא-תנועת נוער החרדי הלאומי בא"י נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(5) 410, 426 (1997); זמיר, 977-979; בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193, 209-212 (1998); בג"ץ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד נב(5) 705, 711-712 (1999); בג"ץ 5936/92 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, פ"ד נג(4) 673, 687 (1999); השוו: בג"צ 5580/98 סופר נ' שר העבודה והרווחה פ"ד נ"ד (4) 319 (2000)).

25. סיכומם של דברים: גם במקרה בו שינויה של מדיניות מינהלית נעשה במסגרת סמכותה של הרשות, על יסוד שיקולים ענייניים ולצורך תכלית ראויה, עצם החלת השינוי למפרע על מי שכלכל את צעדיו לאור המדיניות הישנה – עשויה להיפסל מקום בו אין בה בהחלטה סבירות, או שנגרמת למסתמך פגיעה במידה העולה על הנדרש, דהיינו שאין השינוי עומד בדרישות המידתיות. במקרים כאלו בית המשפט עשוי להתערב לשם הגנה על זכויות האזרח הנפגע (עניין סאי-טקס, 676; עניין בנאי, 590; עניין קהלני, 281-282).

נבחן עתה את הישום לענייננו.

השינוי במדיניות הגף להערכת תארים

26. ההחלטה בדבר אימוץ כללי ועדת כץ – היה בה משום שינוי במדיניות הגף להערכת תארים. מקובלת עליו עמדת המשיבים, לפיה השינוי במדיניות נעשה לצורך תכלית ראויה: שמירה על רמת השירות הציבורי והשוויון בין בוגרי מוסדות ישראליים לבין אלו שלמדו בחו"ל. לטענת העותרים, המניע שעמד מאחורי השינוי במדיניות היה מניע כלכלי של משרד האוצר – רצון לצמצם את כמות ההטבות הניתנות. אף שאיני

רואה מקום להטיל ספק בהצהרת המשיבים בדבר עיקר תכלית השינוי, אציין כי גם אילוץ כלכלי, כשלעצמו, עשוי להיות שיקול ענייני המצדיק שינוי במדיניות (ראו: עניין מרדי בעמ' 558, ובמיוחד דעת היחיד של השופטת (כתוארה דאז) ד' ביניש, שם בעמ' 573-574).

27. כאמור, הרצון לשמור על רמת השירות הציבורי הוא בהחלט בגדר תכלית ראויה, המצדיקה שינוי במדיניות. קיימות דוגמאות נוספות למקרים בהם תכלית דומה עמדה בבסיסו של שינוי שהונהג במדיניות המינהלית, או של הסדרה חדשה שנעשתה (לרבות בחקיקה) – ובית המשפט ראה אותה כמוצדקת (ראו: בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(4) 441, (1994)(להלן: עניין טוענות בית דין), שעסק בהחלטה להרחיב את היקף החומר הנדרש בבחינות ההסמכה למי שביקשו להיות טוענות בבתי הדין הרבניים; בג"ץ 3930/94 ג'מאוי נ' שר הבריאות, פ"ד מח(4) 778 (1994)(להלן: עניין ג'מאוי)) בעניין שינוי מדיניות ההתחשבות בציון מגן במסגרת בחינות הסטאז' בלימודי הרפואה; עניין בנאי, בדבר שינוי מתכונת הבחינות של לשכת עורכי-הדין והעלאת ציון העובר; ובג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 410-407 (1997)(להלן: עניין מנהלי ההשקעות), בנוגע ליצירת מנגנון רישוי – בחקיקה – לצורך עיסוק בתחום ניהול תיקי השקעות).

במקרה שלפנינו, כמו גם באותן פרשות שאוזכרו לעיל – אינני רואה מקום להתערבות בעצם ההחלטה לערוך שינוי במדיניות המינהלית. השאלה הניצבת לפתחנו, כפי שעמדה גם בפסקי הדין הנ"ל, נוגעת לדרך בה נערך השינוי, למימד הזמן שבתחולתו ולמידת ההתחשבות באנשים הנפגעים מכך.

28. הוראות המעבר בכללי ועדת כץ אמנם מבחינות בין מי שהחל את לימודיו לפני פרסום הכללים לבין מי שהחל את לימודיו לאחר מכן, אך הבחנה זאת נוגעת רק לעניין הדרישות הטכניות של שלב האישור הראשון (משך זמן לימודים מינימאלי, אישור מראש לשפת לימודים, ועוד). לעומת זאת, לעניין שלב הבדיקה השני, הכולל את חובת ההתייצבות בפני ועדת המומחים, מתיימרים כללי ועדת כץ לחול למפרע הן על מי שהחל את לימודיו לפני פרסום הכללים (ואף סיים אותם עובר לפרסום) והן על מי שהחל את לימודיו אחרי הפרסום, ללא אבחנה. המשיבים גורסים בהקשר זה כאמור כי דרישת ההתייצבות בפני ועדת המומחים, בניגוד לתביעות הטכניות החדשות – איננה בגדר דרישה חדשה המוחלת בדיעבד, כיוון שמאז ומעולם היה בסמכות הגף לבחון את שקילות התואר באופן מהותי.

אין בידי לקבל טענה זו. אף אם היה הגף מוסמך לבחון תארים מבחינה מהותית גם קודם לפרסום כללי ועדת כץ, אין חולק כי סמכות זו לא הופעלה בעבר, ובפועל לא נערכו בדיקות מהותיות כלשהן לגבי התארים שהושגו. משכך, הדרישה לעבור עתה ראיון בפני ועדת מומחים, בגדרו נבחנת העבודה מבחינה מהותית אכן מהווה דרישה חדשה העולה כדי שינוי מדיניות, והחלת אותה דרישה על העותרים, שהחלו וסיימו את לימודיהם לפני פרסומה של דרישה זו, ואף הגישו כולם (למעט העותרת 7) בקשות למתן אישור שקילות טרם פרסום הכללים החדשים, היא בגדר תחולה למפרע. השוו: בג"ץ 6057/00 זוהר נ' שר האוצר, פ"ד נו(3) 569 (2002) (להלן: עניין זוהר).

29. עוד טענו המשיבים, כי הדרישה לעבור ראיון בפני ועדת המומחים איננה מחייבת את העותרים לשנות דבר מדרך פעולתם בעבר, ועל כן אין בכך, לשיטתם, משום תחולה למפרע. גם טענה זו יש לטעמי לדחות. נימוקי ועדת המומחים לשלילת בקשותיהם של מרבית העותרים נגעו לאופן עריכת המחקר שבסיס העבודה, היקף הביבליוגרפיה וניסוח הדברים בעבודה. מכך משתמע כי על מנת לעבור את שבט הביקורת של ועדת המומחים, היה מצופה מאותם עותרים שינוי באופן בו ערכו את המחקר, או כתבו את העבודה מלכתחילה, ומכאן שהדרישה החדשה חייבה למעשה את העותרים לשנות בדיעבד כביכול את דרך פעולתם בעבר – שהסתיימה. על כן עונה היא להגדרה הרחבה של התחולה למפרע. עיינו: יניב רוזנאי "רטרואקטיביות – יותר מאשר 'רק עניין של זמן!' מחשבות על ניתוח חקיקה רטרואקטיבית בעקבות בג"ץ גניס" משפט ועסקים ט' 395, 405-411 (2008).

30. כאמור, במקרה של תחולה למפרע, מוטל על הרשות להציג נימוקים משכנעים באשר לצורך לעשות כן. במקרה זה, הנימוק אותו הציגו המשיבים הוא הרצון למנוע מאנשים שעבודתם אינה עומדת בדרישות המינימאליות הנדרשות מתואר שלישי בארץ לקבל אישור שקילות, וזאת – על מנת שלא לפגוע ברמתו של השירות הציבורי. אינני מוצא בנימוק זה הסבר לצורך להחיל את המדיניות החדשה (המוצדקת כשלעצמה כאמור) גם למפרע, ואינני סבור כי הוראות המעבר בהקשר לעותרים ודומיהם עומדות במבחני המידתיות (אין זה האמצעי שפגיעתו פחותה ("המבחן השני" למידתיות), שהרי כזו היתה המדיניות הקודמת שהסתפקה "בבדיקה טכנית" בלבד, מה גם שהתועלת הצומחת מן ההחלה למפרע איננה עומדת ביחס ראוי לפגיעה הנגרמת למרבית העותרים ("המבחן השלישי" למידתיות)).

המשיבים אינם מכחישים את העובדה כי מי שרכש תואר שלישי זר עד לנקודת הזמן של תחילת ההקפאה השנייה זכה באישור שקילות, מבלי שעמד באותם סטנדרטים

הנדרשים עתה על פי כללי ועדת כץ (לרבות הוראות המעבר שבהם). זאת ועוד – המשיבים לא הצביעו על צורך דחוף שהתעורר באופן פתאומי, המחייב למנוע מן הקבוצה עליה נמנים העותרים מלקבל אישור שקילות על פי המדיניות הקודמת, וזאת לאחר שכפו עליהם תקופת המתנה בלתי סבירה שנמשכה למעלה משנתיים בה לא טופלו בקשותיהם. בהקשר אחר דחה בית משפט זה נימוק דומה, שניתן כהצדקה להחלה למפרע של סטנדרטים חדשים:

”מה, אם כן, יכול להצדיק תחולה מיידית של החלטת הלשכה להוסיף חומר לבחינה? טעם אחד ויחיד הוא, שתחולה מיידית עשויה למנוע בעד מספר לא ידוע של מתמחים, המתייצבים לבחינה במועד הקרוב, מלקבל רישיון של עורך-דין, משום שאין הם בקיאים די הצורך בניסוח מסמכים משפטיים. אולם איזה משקל יש לטעם זה כאשר כל חברי הלשכה, עד כה, קיבלו רישיון של עורך-דין בלי שנבחנו בניסוח מסמכים משפטיים?” (עניין בנאי, 602-603, וראו גם עניין שגיא, 604).

נראה, כי רמת השירות הציבורי לא הידרדרה לפתע ומספר הלומדים לתואר שלישי בחו"ל לא גדל תוך זמן קצר כל כך, עד שטובת הציבור חייבה את החלתם של הסטנדרטים החדשים שהותקנו למפרע ללא הוראות מעבר נאותות (שתפטורנה, למשל, את מי שהתחילו בלימודיהם, השלימו אותם, קיבלו את התואר והגישו בקשה לאישור שקילות טרם פרסום כללי ועדת כץ – מעולן של הנורמות החדשות). זאת ועוד – התועלת שבמניעת אישור השקילות מן הקבוצה עליה נמנים העותרים בטלה בשישים ביחס למספר האנשים שזכו בעבר באישור שקילות על פי המדיניות הקודמת, אף שהתואר שלהם אינו עומד בהכרח בסטנדרטים הישראליים. על כן, מתחזקת התמיהה בדבר הצורך הנוקב כביכול בהחלת הסטנדרטים באופן רטרואקטיבי, גם במחיר של פגיעה קשה בעותרים, ולפיכך ראוי ניסיון זה להתבטל.

ויוודגש: הפגיעה הנגרמת לעותרים עקב החלת הדרישה החדשה עליהם למפרע היא גדולה במיוחד לגבי אלה שבעת פרסום הכללים החדשים כבר סיימו את לימודיהם והגישו בקשות לשקילות. בית משפט זה פסל בעבר את החלתן של דרישות חדשות על עותרים המצויים במהלך לימודיהם, בקבעו כי הדבר אינו מאפשר להם להיערך כראוי לאותם שינויים (ראו: עניין טוענות בית-דין; עניין בנאי). מקל וחומר שאין הצדקה להחלת סטנדרט חדש על העותרים 1,2,4,5,6 שבפנינו, שהשלימו את לימודיהם והגישו בקשות לשקילות זמן רב טרם פרסום הכללים החדשים (ולא עלתה לגביהם כל טענה לגבי האותנטיות של התואר שהשיגו, כמו לגבי העותר 3; העותרת 7 הגישה, כאמור, בקשה לשקילות התואר לאחר פרסום כללי ועדת כץ).

31. בסופו של יום, אינני סבור איפוא כי המשיבים עמדו בנטל להציג נימוק המצדיק במקרה זה סטייה מן הכלל של איסור תחולה למפרע. לטעמי, בעת ביצוע האיזון בין האינטרסים השונים המתנגשים בשאלת מועד התחולה של הכללים החדשים (לרבות הוראות המעבר הכלולות בהם) – לא ייחסו המשיבים משקל מספיק לשיקולי צדק והגינות ולא ענו לדרישות הסבירות והמידתיות.

הסתמכות העותרים וההגנה על ציפיות ראויות

32. לטענת העותרים, הם פעלו בהסתמך על המידע שנמסר להם על ידי הגוף להערכת תארים לגבי התנאים הנדרשים לצורך אישור תואר זר, וכן על נוהל האישור שנהג במשך שנים רבות. על פי מצג זה, אישור התואר הזר היה תלוי בהתקיימותם של שני תנאים בלבד: לימודים במוסד מוכר, ועמידה בדרישותיו של אותו מוסד (עת/ו-2/3). לעומת זאת, עמדת המשיבים בעניין זה היא כי מעולם לא הובטח לעותרים כי אישור התואר יעשה באופן אוטומטי ועל בסיס התנאים הפורמאליים הנ"ל בלבד. על כן לא היה מקום להסתמכותם של העותרים על מצג כזה. לתמיכה בעמדתם מצטטים המשיבים מן המכתבים שנשלחו לעותרים, בהם נאמר, בין היתר, כי "אישור על הערכת תואר שלישי... נעשה באופן פרטני ואיננו אוטומטי".

33. גם בעניין זה אין בידי לקבל את מלוא טענותיהם של המשיבים, אלא רק את חלקן בלבד. אכן לא הובטח לעותרים אישור אוטומטי של שקילות התואר, ואף לא עומדת להם זכות קנויה כאמור. עם זאת אין חולק כי המדיניות שנהגה במשך שנים רבות היתה מבוססת על "אישור טכני", בהתבסס על דרישות פורמאליות. במצב של פעילות ממושכת של רשות מינהלית על פי מדיניות מסוימת, החלטות הרשות יוצרות מעין-מצג לגבי החלטותיה במקרים דומים בעתיד, ומצג זה מעודד הסתמכות. מצג כזה נוצר גם בהיעדר הצהרה מפורשת של הרשות ביחס לעתיד, וזאת כפועל יוצא מחובת הרשות לנהוג בשוויון ובהגינות (ראו: דפנה ברק-ארז, "הגנת ההסתמכות במשפט המינהלי", משפטים כז (תשנ"ו) 17, 56-59; דפנה ברק-ארז "הגנת הציפייה במשפט המינהלי" עיוני משפט כ"ז 209 (2003)). במקרה זה, העותרים הסתמכו על המצג שנוצר על בסיס המדיניות רבת-השנים של הגוף, והם השקיעו מזמנם ומכספם בלימודים לתואר, בין השאר, מתוך ההנחה כי אם ישלימו את הלימודים על פי דרישות המוסד בו הם לומדים – הם יזכו באישור השקילות. אילו ידעו העותרים מראש כי הם יתבעו לעמוד גם בסטנדרט של מוסדות ישראליים, או שיבחנו על ידי ועדת מומחים בארץ – סביר להניח כי היו מכלכלים את צעדיהם אחרת – ייתכן שחלקם היו חוזרים בהם מעצם ההחלטה ללמוד בחו"ל, ואילו אחרים יתכן והיו משנים את האופן בו כתבו את



עבודת הדוקטורט, או שהיו לומדים בישראל. הסתמכות העותרים על המדיניות הנוהגת והשקעת המשאבים הכספיים והאנושיים שהתלוותה להסתמכות זו, בצד שיקולים נוספים שיסקרו בפרקי המשנה הבאים, הופכת את ציפיותיהם לציפיות הראויות להגנה. בהקשרים שונים נקבע בעבר, כי בנסיבות מסוימות נדרש להגן לא רק על ציפיות שהתגבשו לכדי זכות מוקנית של ממש, אלא גם על ציפיות במובן רחב יותר. כדברי השופט מ' חשין, בהקשר אחר:

"...ואשר לציפיות הפרט, ניתן דעתנו לציפיות הראויות בעינינו להגנה, והן ציפיות ששיטת המשפט – והסדר החברתי בכללו – מיוסדים עליהן ומעודדים אותן, לביטחון המשפטי-החברתי. ציפייה ראויה תכלול, כמובן, גם ציפייה שנתגבשה לכלל 'זכות' ('עקרון הזכויות המוקנות'), אך מיתחם הציפיות ישתרע אל מעבר לאותן 'ציפיות' שהפכו 'זכויות' מוכרות בשיטת המשפט"  
ראו: ע"פ 4912/91 תלמי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 581, 624 (1993).  
ראו גם עניין מרדי, 554; עניין זוהר 574.

34. להשלמת התמונה יוער, כי הנסיבות העולות בעתירה שלפנינו שונות מן הנסיבות שהתבררו בעניין השכלה ותואר, עליו מסתמכים המשיבים. באותו עניין דחה השופט י' אנגלרד, מפי בית המשפט, את טענת העותרים כי הסתמכו על מצג שהוצג להם על ידי הגף להערכת תארים, לפיו אישור תואר ראשון יעשה על סמך בחינה טכנית של מילוי דרישות המוסד מעניק התואר, מבלי שתיערך השוואה של היקף נקודות הזכות שלמדו העותרים להיקף הנדרש בתארים מקבילים בארץ. באותו מקרה, לא טענו העותרים להסתמכות על מדיניות קודמת, אלא על המכתבים שקיבלו מן הגף לפני יציאתם ללימודים. כיוון שבמכתבים נאמר, בין היתר, כי הגף בוחן את התואר הזר בהשוואה לתואר ישראלי, ומשום שלא הוכח בעניין השכלה ותואר כי הגף העניק בעבר אישורי שקילות למי שלמדו בהיקף בו למדו העותרים, דחה שם השופט י' אנגלרד את טענת ההסתמכות של העותרים. לעומת זאת, במקרה שלפנינו, אין מחלוקת בין הצדדים כי במשך שנים ארוכות פעל הגף על פי מדיניות של "אישור טכני" של תואר שלישי ללא בחינת שקילות מהותית, ומדיניות נהגת זו, ממנה נהנו בפועל רבים – היא המהווה את עיקר התשתית ליצירת ההסתמכות בענייננו.

יחד עם זאת, בהסתמכות זו כשלעצמה, כשהיא מבודדת משיקולים נוספים – לא היה די כדי להצדיק את התוצאה אליה הגענו ואולם במקרה שלפנינו מצטרפים לאלמנט האמור ולציפיה הנגזרת הימנו טעמים נוספים בדבר איסור הפליה ובדבר נפקות

ההימנעות מטיפול בבקשות העותרים בעת תקופת ההקפאה השנייה (שנמשכה בפועל כאמור כמעט שלוש שנים, מיולי 2002 ועד 10.5.2005). בכך נדון להלן.

הפליה

35. הנחיות מינהליות ושינויי מדיניות כפופים לחובת השוויון, וגם בעת עריכת שינויים בהם – יש לפעול בשוויון. כדבריו של השופט י' זמיר:

”אף כי בידי הממשלה נתונה סמכות לשנות מעת לעת את המדיניות... אין היא רשאית לשנות את המדיניות אלא בכפיפות למגבלות החלות על ההפעלה של כל סמכות מינהלית. בין היתר, אין הממשלה רשאית לשנות את המדיניות באופן היוצר הפליה (עניין שגיא, 607).”

מכאן, שבעת שהחליטו המשיבים על אימוץ המלצות ועדת כץ ושינוי המדיניות בעניין אישור שקילות לתארים שלישיים, מחויבים היו להחיל את השינוי באופן בו לא ייפגע עקרון השוויון. בפועל, הבקשות השונות להערכת תואר שלישי הוכרעו על פי מדיניות שונה: על בסיס המועד בו הוגשה הבקשה לשקילות – לפני, או אחרי תקופת ההקפאה השנייה. ואולם אף על בסיס שיטה זו, (שהעותרים משיגים עליה) – לא ניתנה תשובה עניינית ביחס לאי-הכללתם של הפונים ב”תקופת ההקפאה השנייה” בקבוצת השוויון הראשונה. “פסיחה” זו על בקשות שהוגשו ב”תקופת ההקפאה השנייה”, ללא הסבר מניח את הדעת לגבי השוני שבין המבקשים לבין חבריהם שהוכרו לפני “תקופת ההקפאה השנייה”, היא בגדר אבחנה מפלה (עניין שגיא 602; עניין מרדי 557-561).

36. המשיבים, המודעים לקושי זה, מנסים לטעון כי בשל אופיו הפרטני של אישור השקילות – אין מקום להשוואה בין מקרים שונים, ולא ניתן ללמוד מאישור תוארו של אחד לפני תקופת ההקפאה השנייה, לעניינו של אחר בעת תקופת ההמתנה. דא עקא שעל פי המדיניות הקודמת, אישור השקילות במהותו לא היה הליך פרטני, אלא התבסס בעיקרו על התאמה לקריטריונים פורמאליים. על כן, יש לצפות להחלת המדיניות באופן זהה על אנשים בנסיבות דומות, ויש מקום להשוואה בין העותרים לבין בוגרים אחרים שהחלו וסיימו את לימודיהם יחד עמם והגישו בקשותיהם לפני תחילת “תקופת ההקפאה השנייה” (אשר כזכור גם דבר קיומה לא פורסם ברבים).

37. במקרה זה, נראה כי הדרך הנכונה להחיל את השינוי מבלי שתיווצר הפליה, היתה למצער להחיל את השינוי רק על מי שטרם סיים את לימודיו בעת פרסום הכללים

(ויכול עדיין להתאים עצמו לדרישותיה) ולא ליישמו כלל על כאלה שהשלימו לימודיהם, קיבלו את התואר ואף הגישו בקשה לשקילות עובר לפרסום הכללים החדשים (השוו: עת"מ (י-ם) 936/06 פליגלמן נ' מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות (לא פורסם, 31.1.2007)). החלה כזו הייתה מביאה להגנה שווה על בוגרים שאינטרס ההסתמכות שלהם שווה. הוראות המעבר שבכללי ועדת כץ קובעים בעצמם כי השינויים "בדרישות הטכניות" יחולו רק על מי שהחל את לימודיו לאחר פרסום הכללים. על כן, לא היה מקום להבחין בהוראות המעבר בין "שלב הבדיקה הטכני" (בו הושוו המבקשים ב"תקופת ההקפאה השנייה" לקודמיהם שזכו לאישור שקילות עובר לפרסום הכללים) לבין "שלב הבדיקה המהותי", שהתיימרו להחילו גם על המבקשים שהגישו בקשותיהם ב"תקופת ההקפאה השנייה". מוטב היה אילו הוראות המעבר היו אחידות, שכן האבחנה שנעשתה – אין בה סבירות ומידתיות כשלעצמה, זאת במיוחד לנוכח אורכה של תקופת ההמתנה ונפקותה – עניינים שנדבר בהם מיד בסמוך.

הערה לעניין "מדיניות ההקפאה"

38. העתירה מופנית ברובה כנגד החלתם למפרע של כללי ועדת כץ על העותרים, ואולם במסגרת זו עלתה כאמור, בשילוב שאין להפרידו, גם שאלת "מדיניות ההקפאה" שנקטו בה המשיבים במהלך "תקופת הביניים השנייה" – מעת השעיית המדיניות הקודמת ועד לגיבושם של כללי ועדת כץ. תקופה זו נמשכה כשלוש שנים (!) ובמהלכה לא נדונו בקשות כלשהן לאישור שקילות תואר שלישי.

התנהלות זו דורשת התייחסות לגבי דרך ההסדרה הראויה של עבודת הרשות המינהלית בתקופות מעבר, מעת קבלת החלטה כי נדרש לגבש מדיניות חדשה, ועד למועד יישומה של מדיניות זו בפועל. אינני רואה מקום לקביעת כללים גורפים בעניין זה כאן, והדברים תלויים בוודאי בנסיבות ועשויים להשתנות מעניין לעניין, בין השאר כפונקציה של תחום עיסוקה של הרשות, מידת הבעייתיות במדיניות הקודמת, משך התקופה עד לגיבושה של המדיניות החדשה ועוד. יחד עם זאת, ניתן להצביע על מספר קווים כלליים שצריכים להנחות את הרשות בעת הסדרתן של תקופות ביניים, היפים אף לענייננו.

39. במקרים בהם תקופת הביניים צפויה להיות ממושכת, יש להימנע ככל הניתן מהשעיית הכללים הנוהגים והקפאת פעילות הרשות עד לגיבושם של הכללים החדשים. התליית הכללים הקיימים מבלי ליצור הסדר חלופי יוצרת חלל, מעין "ריק נורמטיבי", שאיננו אפשרי ואינו רצוי במסגרת פעילותה השוטפת של הרשות המינהלית. סמכות

מוענקת לרשות מינהלית על מנת שזו תפעיל אותה (זמיר, 691), ומצב של קיפאון מנוגד לעקרון בסיסי זה (עיינו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3), 29, 35 (1983); בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות פ"ד מ"ז (5) 485, 496 (1993) בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 758 (2000)). על כן, כל עוד לא מתקיימות נסיבות חריגות, או חקיקה ראשית בהתהוות (שעברה למצער קריאה ראשונה בכנסת) – על הרשות המינהלית לשאוף להמשיך את פעילותה התקנית גם בתקופת הביניים, על פי הכללים הקודמים, או על פי הסדר ביניים שייקבע מראש. עיינו: בג"ץ 679/84 מאור נ' שר התחבורה פ"ד ל"ט (2), 825 (1985); בג"ץ 28/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מ"ט (3) 804, 815 (1985) (השוו גם להסדרים למתן היתרים וחלוקת קרקע עם פרסום הודעה על הכנת תוכנית בהתאם לסעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965).

מעבר לכך ראוי כי הרשות תפרסם באופן פומבי את הכוונה לערוך שינויים במדיניותה ואת הכניסה לתקופת מעבר. אין סיבה שתקופת המעבר תחל בחשאי ותתברר לציבור רק בדיעבד. דרישת הפרסום היא פועל יוצא של עקרון שלטון החוק וחובת ההגינות הרחבה והשקיפות המוטלת על הרשות המינהלית (זמיר, 674). אף במקום בו לא קיימת חובת פרסום פורמאלית, יש לפעול על מנת להביא את המידע לידיעת הרבים, על מנת שיוכלו לכלכל צעדיהם לפיו (זמיר, 950-951). על כגון דא נאמר בעבר:

"אין חוקי סתר במדינת ישראל. כשקיימת הוראה בחוק הפוטרת מעשה תחיקה מפרסום ברשומות, מותר שלא לפרסמו ברשומות, אבל אין זאת אומרת שמותר שלא לפרסמו כלל. חקיקה הנעשית בסוד והנשמרת בגנוי נסתרים, היא אחד מסימני ההיכר של שלטון טוטליטרי, והיא אינה עולה בקנה אחד עם שלטון החוק (ע"א 421/61 מדינת ישראל נ' האז, פ"ד טו, 2193, 2205-2204)".

מתן הוראה בסתר על השעיית הפעילות הסדירה מנוגדת לעקרונות המשטר הדמוקרטי ונעדרת סבירות והגיון (עיינו: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513-514 (1992)).

40. במקרה שלפנינו, הקפאת הטיפול בבקשות ההערכה מיום ההחלטה בדבר הצורך במינוי ועדה חדשה לגיבוש מדיניות חליפית ועד לפרסום כלליה של ועדת כץ (שנמשכה כ-3 שנים) – פגעה בעותרים. אלה נדרשו להמתין זמן ממושך ביותר עד

לטיפול בבקשותיהם. מעבר לכך, עצם ההחלטה על ההקפאה לא פורסמה כאמור בפומבי מעולם ובסופו של דבר, משפורסמו הכללים, ביקשו המשיבים להחיל בדיעבד את הוראות המעבר שנקבעו בהם על העותרים. התנהלות זו, על כל מרכיביה, הגבירה את תחושתם הקשה של העותרים ועומדת היא בניגוד להלכה שנפסקה בעניין זוהר, שם נקבע שלשוני מדיניות אין תחולה רטרואקטיבית על בקשות שהטיפול בהן הסתיים ואין לה תחולה אקטיבית גם לגבי בקשות שכבר הוגשו והטיפול בהן לא הסתיים (שם, עמ' 575). נראה לי כי דרך פעולה ראויה יותר במקרה הקונקרטי היתה לפרסם את דבר מינויה של ועדת כץ, ולהמשיך ולדון בבקשות המוגשות על פי הכללים הקיימים עד לפרסום הכללים החדשים. לחילופין, ניתן היה לפרסם הודעה פומבית בדבר הכוונה להקפיא לזמן מוגבל וסביר באורכו את הטיפול של הגף להערכת תארים בבקשות שקילות של תואר שלישי עד לגיבושם של כללי הערכה חדשים ובמסגרתם להסדיר הוראות מעבר נאותות. משלא נעשה כך או כך – המדינה מנועה מלטעון לאי יישום המדיניות הקודמת על בקשות העותרים (לבד מהחריגים שיפורטו בפסקה 43 שלהלן, המבטאים יוצאים מן הכלל מובנים, שהיו קיימים – מעצם טיבם וטבעם – גם קודם לכן). העיגון המשפטי לכך מקורו בהוראות סעיפים 27, 28 ו-39 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 שיש להחילן כאן מכוח סעיף 61(ב) לחוק האמור. עיינו: גבריאליה שלו דיני חוזים – החלק הכללי לקראת קודיפיקציה של המשפט האזרחי 488-491 (2005); בג"ץ 640/77 ברנובסקי נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לב(2) 75 (1978); ע"א 4541/91 לוביאנקר נ' שר האוצר, פ"ד מח(3) 397, 410-414 (1994). ראו: בג"ץ 1861/06 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזת נ' בית הדין הארצי לעבודה (טרם פורסם, 6.8.2009).

האפשרות להפריד בין קבלת הטבות הדירוג והשכר לבין קבלת אישור השקילות

41. כאמור, בהודעתם מתאריך 30.9.09, הציעו המשיבים להכיר בתארי העותרים והקבוצה עליה הם נמנים לצרכי דירוג ושכר, מבלי להעניק להם אישורי שקילות, העשויים להעניק להם יתרון בעת התמודדות במכרזים בשירות הציבורי. הצעה זו לראות בעותרים ובדומיהם כאילו הם "ידועים בציבור" בסטטוס של מעין בעלי אישור שקילות (ללא האישור עצמו) – איננה מהווה פתרון הולם למצבם של העותרים. הנה כי כן על מנת לרפא את הפגם של תחולה למפרע, לתקן את ההפליה שנוצרה במכלול ולבטא את ההגנה על ציפיותיהם הראויות של העותרים – יש להתייחס לבקשותיהם כאל בקשות שהוגשו לפני תקופת ההקפאה השניה, ולהחיל עליהם את המדיניות שחלה עד אז. משכך, העותרים זכאים בעיקרון – ככל שיעמדו בתנאים שהיו קיימים עובר לתקופת ההקפאה ולא ימצא פגם מאיין כלשהו בתעודות שהציגו – לקבל אישור

שקילות על כל נפקויותיו. עוד יוער כי העותרים אינם זקוקים להכרתו של הגף להערכת תארים על מנת להיחשב כבעלי תואר שלישי מן המוסד בו למדו – ככאלה, שכן אישור השקילות לא נועד מלכתחילה לצורך מתן הכרה אקדמית בתואר, אלא לצורך מתן הטבות הדירוג והשכר ולשאר עניינים המתעוררים במסגרת השירות הציבורי.

הרלבנטיות של האמנות הבינלאומיות לעניין הכרה בתארים זרים

42. הצדדים טענו בפנינו בקצרה לעניין תחולתן האפשרית של אמנות בינלאומיות שונות לעניין הכרה בתארים זרים – על הנושאים שעלו בעתירה. סוגיה זו היא מורכבת ולא מוצתה, ובשים לב לתוצאה – ניתן להשאיר מכלול זה בצריך עיון.

סוף דבר

43. נוכח כל האמור לעיל, אם תתקבל דעתי אציע לחברי לעשות את הצו על תנאי למוחלט, במובן זה שעל המשיב 1 להעניק אישורי שקילות לתואר השלישי למי שסיים לימודיו במוסד הזר, קיבל את הדוקטורט שלו והגיש בקשתו לאישור שקילות לפני תאריך 10.5.2005 (יום פרסום כללי ועדת כץ; מכאן שעניינה של העותרת 7 ראוי לבחינה פרטנית נפרדת), והכל בכפוף לתנאים הנוספים הבאים:

- א. עבודת הדוקטורט שבבסיס התואר היא אותנטית והוכנה על ידי המבקש (מכאן שעניינו של העותר 3 והטענות כנגדו ראויים לבחינה פרטנית נפרדת).
- ב. המוסד שהעניק את התואר השלישי – מוכר על ידי הרשויות המוסמכות במדינה בה הוא פועל כמוסד המוסמך להעניק תארים אקדמיים שלישיים.
- ג. המבקש הציג בפני המשיבים את התעודות והמסמכים שנדרשו הימנו על כך שעמד בדרישות אותו מוסד (מכאן שעניינם של העותרים 4 ו-5 ראוי לבחינה פרטנית נפרדת).

44. היה ויתגלעו מחלוקות לגבי ישום הקביעות המפורטות בפיסקה 43 שלעיל ביחס למי מהעותרים, או לגבי אחרים הכלולים בקטגוריה זו (שאינם עותרים) – יתבררו הדברים, ככל שיהיה בכך צורך, בבתי הדין לעבודה (על פי סמכותם העניינית והמקומית).

45. למען הסר ספק מובהר בזאת כי ביחס למי שאינם עונים לדרישות שהוצבו בפסקה 43 שלעיל (למעט מי שנפסל על פי האמור בפסקה 43(א) שלעיל) – הרשות בידי המשיבים לפעול לגביהם על פי הודעתם מתאריך 30.9.09.

46. כעולה מפסק הדין – המשיבים לא התנהלו כראוי במהלך הדרך, אולם בשים לב לכך שלקראת סיום ההליך הם היו נכונים לשנות עמדתם וכן בהתחשב בעובדה שרק לגבי חלק מהעותרים העתירה התקבלה במלואה – לא יעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה-לנשיאה

הנשיאה ד' ביניש:

מסכימה אני עם פסק דינו של חברי השופט מלצר, לעניין הפסול שברטרואקטיביות של התנאים שקבעו המשיבים ביחס להכרה בשקילות התואר האקדמי של העותרים, ובמיוחד בהתחשב בנסיבות העניין שלפנינו; הן בשל התמשכות תקופת ההקפאה; והן בהתחשב בכך שהתוצאה אליה הגיעו המשיבים מפלה בין אלה שניתנה החלטה בעניינם לפני ההקפאה לבין קבוצת העותרים שפנו בעוד מועד ועניינם לא טופל.

לפיכך אני רואה להצטרף גם לתוצאה האופרטיבית שבסעיף 43 לפסק הדין.

ה נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ח' מלצר.

ניתן היום, כ"ו באייר התש"ע (10.5.2010).

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה

ה נ ש י א ה