



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2455/14

לפני :

כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט מ' מזוז

העותרים :

1. העמותה לקידום הפיזיותרפיה בישראל
2. איגוד הפיזיותרפיסטים - ההסתדרות החדשה

נ ג ד

המשיבים :

1. המועצה להשכלה גבוהה
2. שר החינוך ח"כ הרב שי פירון
3. משרד הבריאות
4. ועד הסטודנטים למען עתיד הפיזיותרפיה
5. הקריה האקדמית אונו
6. אוניברסיטת תל אביב
7. אוניברסיטת בן גוריון בנגב
8. אוניברסיטת חיפה
9. אוניברסיטת אריאל שומרון
10. המכללה האקדמית צפת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

י"ח באלול התשע"ו (21.9.16)

בשם העותרים :

עו"ד יעל נגר

בשם המשיבים 1-3 :

עו"ד יובל רויטמן

בשם המשיבה 5 :

עו"ד רם ז'אן ; עו"ד יעקב כהן ; עו"ד קובי ממוקה

השם המשיבה 6 :

עו"ד אופיר כהן

בשם המשיבה 7 :

עו"ד תמר מונד

בשם המשיבה 8 :

עו"ד איתמר ענבי ; עו"ד מעוז רוט

פסק-דין

המשנה לנשיאה א' רובינשטיין:

א. עתירה זו, שהוגשה ביום 2.4.14, עניינה הסדרת מערך ההתנסות הקלינית של לימודי הפיזיותרפיה בישראל, חלק חיוני בהכשרת הפיזיותרפיסטים, ובפרט היחס בין מספר מקומות ההתנסות למספר הסטודנטים, וכן הסתייגות מן האפשרות לפתיחת

מסלול לימודי חדש בפיזיותרפיה – בקריה האקדמית אונו – על רקע המחסור במקומות התנסות בתחום.

ב. כפי שיפורט, נוכח חשיבות הנושא והתנהלות הגורמים הרלבנטיים, נהג בית משפט זה בתיק כ"תיק שמרטפות", "בייביסיטינג" בלע"ז, כדי לעקוב אחר ההתנהלות, ועל כן עמד על המשמר ובחן את ההתפתחויות השונות והצעדים שננקטו על ידי המשיבים מהגשת העתירה ועד לימים אלה, תוך קבלת הודעות עדכון, קיום שלושה דיונים ואף הוצאת צו ביניים וצו על תנאי. קצרה היריעה מתיאור כל השתלשלות העניינים, ולכן יוצגו עיקרי הדברים, ובסופם - "פירות" העתירה נכון להיום. אנו סבורים כי אחר המסע מיצתה העתירה עצמה ודינה להימחק, בנתון לרישום הודעות המשיבים באופן שיהפכו חלק בלתי נפרד מפסק דינו, וכן הערות מספר. לפנינו סאגה שאינה מכבדת את הרגולטור, ועל כך יש להצר.

רקע ועיקרי השתלשלות ההליך

ג. לימודי התואר הראשון בפיזיותרפיה מורכבים מלימודים עיוניים ומשעות רבות של התנסות קלינית בבתי חולים, מכוני פיזיותרפיה, מוסדות שיקום ועוד. ההתנסויות הן, כאמור, חלק בלתי נפרד וחיוני מלימודיהם של הסטודנטים, והשלמתן נדרשת לצורך קבלת התואר בפיזיותרפיה, בדומה לרפואה ולמקצועות פארא-רפואיים אחרים. עד לאחרונה היו בישראל חמישה מוסדות השכלה גבוהה שבהם מסלול ללימודי פיזיותרפיה: אוניברסיטת בן גוריון, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת אריאל והמכללה האקדמית צפת, כולן משיבות בעתירה.

ד. החל משנת 2007 הציף מספר לא מבוטל של ועדות, אשר מונו על ידי המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) ליקויים קיימים, שעלו כדי משבר של ממש, במערך ההתנסויות הקליניות של לימודי הפיזיותרפיה. נמנה אותן בתמצית.

ה. בחודש דצמבר 2007 פרסמה ועדה בראשות פרופ' סטיוארט בינדר-מקלאוד דו"ח שכותרתו "לימודי פיזיותרפיה במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל" (להלן דו"ח בינדר-מקלאוד). מן הדו"ח עלה כי קיים מחסור במרכזים קליניים איכותיים להתנסות קלינית, בפרט נוכח פתיחתן של שתי תכניות לימוד חדשות בשעתו – באוניברסיטת אריאל ובאוניברסיטת חיפה – ונוכח הגדלת מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה. הועדה המליצה שלא לפתוח תכניות לימוד נוספות, לא לאפשר גידול במספר הסטודנטים בתכניות הקיימות, ולהפחית את מספר הסטודנטים ב-10%. עוד המליצה הועדה כי

המל"ג ומשרד הבריאות יפעלו להגדלת מספר המקומות להתנסות קלינית, וכי יוקם מנגנון להכרה בתכניות לימוד ולפיקוח על רמתן.

ו. בחודש ינואר 2010 פורסם דו"ח הועדה לבדיקת ההכשרה במקצועות הבריאות במוסדות האקדמיים בישראל, בראשות פרופ' מנחם פיינרו (להלן דו"ח פיינרו). ועדה זו נדרשה להמליץ על דרכים לפתרון סוגיית המחסור במקומות להתנסות קלינית. מקומות ההתנסות הקלינית הוגדרו כ"משאב לאומי מוגבל", ונמצא כי הם מלינים על תעריפים נמוכים לתשלומים מן האוניברסיטאות. מאחר שלא נקבע, בשעתו, תעריף אחיד לתשלום, עלה מן הדו"ח כי ככל שייפתחו תכניות לימוד חדשות במוסדות בעלי יתרון תקציבי, תחריף התחרות הקיימת ממילא, והתכניות הקיימות יעמדו בסיכון. מן הדו"ח גם עלה כי התחרות הקיימת מובילה לדחיית מועדי ההתנסות של הסטודנטים, לצמצום בשעות ההתנסות, ולשליחת הסטודנטים למקומות שבהם מצוי סגל שאינו מוכשר דיו. בשל האמור, הומלץ להקפיא כל תהליך של אישור או פתיחת תכניות לימוד חדשות בפיזיותרפיה לפחות עד שנת 2015, וכל עוד לא נפתר המחסור במקומות התנסות; להגדיל את מספר מקומות ההתנסות; ולקבוע תעריף מירבי למקומות ההתנסות תוך השתתפות המל"ג בתקצוב.

ז. כחמישה חודשים לאחר פרסום דו"ח פיינרו, וחרף המלצותיו, אישרה המל"ג פתיחתה של תכנית ללימודי פיזיותרפיה במכללה האקדמית צפת. באותם ימים גם הוגשה בקשת המשיבה 5, היא הקריה האקדמית אוננו (להלן הקריה האקדמית או הקריה), לפתיחת מסלול נוסף ללימודי פיזיותרפיה. פרופ' בינדר-מקלאוד התבקש לבדוק את התכנית שהוגשה על ידי הקריה, לאחר שועדה שמונתה לנושא התפטרה מתפקידה. בהקשר זה יצוין, כי מדובר במוסד פרטי שאינו מתוקצב ועל כן גובה שכר הלימוד בו אינו מוגבל. עוד החליטה המל"ג, בניגוד להמלצות הנזכרות מעלה, לאפשר למוסדות להשכלה גבוהה להגיש בקשות לפתיחת תכניות לימוד חדשות לתואר בפיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, הפרעות בתקשורת ותזונה. הוחלט כי בדיקת התכניות תכלול בחינה מדוקדקת של יכולת התכניות לעמוד בתנאים וברמה הנדרשים להענקת הכשרה מעשית משמעותית, וכן ייבדק כי אין בהן כדי לפגוע בהכשרתם של סטודנטים בתכניות הקיימות. בהמשך, ביום 13.11.12, העניקה המל"ג אישור עקרוני לפתיחת המסלול ללימודי הפיזיותרפיה בקריה האקדמית, כך שלאותה עת הותר פרסום התכנית וכן אושר רישומם של תלמידים לקראת שנת הלימודים. בטרם קבלת האישור התחייבה הקריה לדאוג לסטודנטים לרשת ביטחון אשר תופעל ככל שלא תוסמך בסופו של דבר להעניק את התואר, וכן כי פתיחת התכנית לא תפגע בתכניות קיימות אחרות, וככל שתתגלה פגיעה כאמור, תהא הקריה מחויבת במציאת מקומות התנסות חלופיים

לסטודנטים הלומדים אצלה. הקריה התחייבה להחתים כל מועמד למסלול החדש על הצהרה לפיה הוא מודע לאמור.

ח. בחודש ספטמבר 2013 פורסם מיפוי ראשון מסוגו של מערך ההתנסויות הקליניות בפיזיותרפיה; הפרסום נערך על ידי פרופ' זאבי דביר (להלן דו"ח דביר). מן המיפוי עלה, כי קיימת בעייתיות עצומה באיתור מקומות הולמים להתנסות קלינית לסטודנטים לפיזיותרפיה, וכי קיים חשש לקריסת מערך ההתנסויות.

ט. בהמשך, ובטרם פתיחת שנת הלימודים תשע"ד, קיבלה המל"ג הודעה מטעמו של רקטור אוניברסיטת אריאל – אשר היתה אמורה לשמש כ"רשת ביטחון" עבור הסטודנטים בקריה האקדמית – כי לא יוכל לשמש כרשת ביטחון בכל הנוגע להתנסות המעשית של הסטודנטים בקריה. המל"ג נדרשה להחליטה בדבר האפשרות לפתוח את שנת הלימודים תשע"ד בקריה האקדמית, והחליטה כי חרף האמור, ימשיכו לדון בבקשה לפתיחת מסלול הלימודים, והבקשה לא תידחה על הסף. כן החליטה המל"ג למנות ועדה נוספת, רביעית במספר – צוות מומחים בראשותו של פרופסור אלי איסקוב. בד בבד, נקבע כי נוכח מצוקת מקומות ההתנסות לא יירשמו סטודנטים נוספים לפיזיותרפיה לשנת הלימודים בכל מוסדות ההשכלה הגבוהה.

י. בחודש ינואר 2014 פורסם דו"ח צוות המומחים להסדרת ההכשרה המעשית בפיזיותרפיה (להלן דו"ח איסקוב). מן הדו"ח עלה כי הקריה האקדמית פתחה את תכנית הלימודים בפיזיותרפיה תוך הצגת מצג שווא למל"ג, ומבלי שעמדה בתנאים הנדרשים. כן הודגש, כי קיים מחסור משמעותי וחרף במקומות הכשרה, כי פתיחת החוג לפיזיותרפיה בקריה האקדמית עלולה להחריף את המשבר ואת התחרות הקיימת, ולהוביל לפגיעה בזמינותה ואיכותה של ההכשרה לסטודנטים במוסדות הקיימים עד כדי חשש לקריסת מערך ההכשרה כולו. צוין כי הגדלת מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה חייבת להיות מותנית בהגדלת היצע המקומות הראויים להתנסות קלינית, תוך הקמת מערך הדרכה מוסדר, וכי יש לבחון מדי שנה כי לכל מוסד יש די מקומות התנסות עבור הסטודנטים הנרשמים. עוד הומלץ, כי לקראת שנת הלימודים תשע"ה יצומצם מספר הסטודנטים המתקבלים ללימודי הפיזיותרפיה בישראל ב-10%, כך שיעמוד על 270 סטודנטים בלבד; כי עד שהמל"ג לא תיווכח שקיימים מספיק מקומות הכשרה לא יפתחו מסלולים נוספים לפיזיותרפיה; וכי במידת הצורך תבוצע לקראת שנת הלימודים תשע"ו הפחתה נוספת של 10% ממכסת הסטודנטים למסלולים הקיימים.

יא. חרף העובדה שועדת המשנה וכן המל"ג אימצו את דו"ח איסקוב (כמו גם את הדו"חות הקודמים), החליטה המל"ג לאפשר לקריה להגיש תכנית התנסות מלאה, לפיה יוחלט האם להמשיך את ההיתר שניתן לה לפתיחת המסלול. בינתיים, הוחלט כי אישור הרישום והפתיחה שניתן למסלול לימודי הפיזיותרפיה בקריה בהתייחס לשנת תשע"ה יוקפא באופן זמני, כך שלא תתאפשר הרשמה לשנה זו; נקבע כי בחינה מחודשת של ההחלטה תבוצע לאחר שיוכח שאין בתכנית כדי לפגוע במוסדות האחרים.

יב. באותו מועד גם החליטה המל"ג על אימוץ ההמלצות בנוגע לחלוקת תכני ההתנסות, קביעת אמות - מידה למקומות התנסות ראויים (לרבות סוג הפעילות במקום והיקפה, הכשרת המדריכים ועוד), ונקבע כי כשישה חודשים בטרם כל שנת לימודים תבוצע חלוקה מוסכמת של מקומות ההתנסות בין המוסדות הקיימים. עוד נקבע, כי יש לייצר מודל תגמול אחיד ומחייב בין מוסדות ההשכלה הגבוהה למקומות ההתנסות ולמדריכים.

יג. ההליכים המתוארים – ובפרט ההחלטות בעניין פתיחת המסלול החדש בקריה האקדמית, וצמצום מספר הסטודנטים הנרשמים ללימודי הפיזיותרפיה – לוו, כך נטען, בלחצים עזים מכאן ומכאן: הן מצד הקריה האקדמית, שנלחמה על פתיחת המסלול החדש, והן מצד מוסדות ההשכלה הגבוהה הקיימים, שנלחמו כנגדה. ל"מאבק" נרתמו גם ארגוני עובדים ומעסיקים בענף הפיזיותרפיה, פורום ראשי החוגים לפיזיותרפיה בישראל, ועד הסטודנטים הארצי לפיזיותרפיה ועוד.

יד. ביום 2.4.14 הגישו העמותה לקידום הפיזיותרפיה ואיגוד הפיזיותרפיסטים את העתירה דנא, בה הועלתה מצוקת מקומות ההתנסות, ובתוך כך נתבקש לשלול פתיחתו של מסלול לימודי הפיזיותרפיה בקריה האקדמית כל עוד לא יוגדל מספר מקומות ההתנסות הקלינית. מעבר לכך, נדרשה בעתירה הסדרתו של מערך ההתנסויות הקליניות בהתאם לדו"חות הועדות השונות ונוכח המצוקה הקשה בשטח. יוער, כי ככלל, וכדי שלא להאריך בדברים יתר על המידה, תוצג מזה עמדת העותרים, הנתמכת ברובה על ידי המשיבות 7-8, אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בן גוריון בנגב (המשיבים 4, 6, 9, ו-10 בחרו שלא להגיב), ולעומתם את עמדת הקריה האקדמית (המשיבה 5) ועמדת המשיבים 1-3 (להלן משיבי המדינה).

יה. את דרישותיהם פרטו העותרים אל מעל תריסר סעדים, אשר רובם ככולם מכוונים, כאמור, לשתי מטרות עיקריות – האחת, הסדרת מספר מקומות ההתנסות

הקלינית לסטודנטים לפיזיותרפיה; והשניה, מניעת פתיחתם של מסלולים נוספים ללימודי הפיזיותרפיה, כל עוד לא יוגדל מספר מקומות ההתנסות. נתבקש איפוא צו על תנאי שיוורה למשיבי המדינה ליתן טעם מדוע לא יפעלו בהתאם לארבעת הדו"חות אשר הוצגו מעלה, מהם עלה כי יש להקפיא כל אישור או פתיחת תכניות לימוד נוספות בפיזיותרפיה בטרם נפתר המחסור במקומות ההתנסות, לצמצם את מספר הסטודנטים בתכניות הקיימות, לפעול למיצוי המקומות להתנסות הקלינית, ולקבוע תעריף אחיד בגין ההתנסות. עוד התבקש בעתירה, כי האישור שניתן למסלול הפיזיותרפיה בקריה האקדמית יוקפא, וכי הסטודנטים הקיימים ישולבו במוסדות הקיימים. נתבקש גם צו ביניים המורה למשיבים להקפיא את בדיקת תכנית ההתנסויות הקליניות שהגישה הקריה האקדמית; והאישור שהוענק לה לפרסום ורישום סטודנטים ללימודי תואר ראשון; וכל רישום המתבצע בפועל ללימודים בתחום זה עד להכרעה בעתירה.

יו. לטענת העותרים, החלטות המל"ג התקבלו בחוסר סבירות קיצוני, תוך סטיה לא מנומקת מהחלטותיה וממדיניותה המוצהרת, בסתירה לתשתית העובדתית שלפניה ובאופן המעלה חשש לשיקולים זרים. לשיטתם, פעולות המשיבים האמורות מחריפות את המשבר בלימודי הפיזיותרפיה, ופוגעות קשות במערכת הבריאות הציבורית כולה.

יו. ביום 22.7.14, ולאחר בדיקת תכנית ההתנסות הקלינית שהגישה הקריה האקדמית, הוחלט במל"ג כי מאחר שהיא לא הציגה מספיק מקומות להכשרה לכלל הסטודנטים, הקפאת הרישום בעינה. באשר לסטודנטים שהחלו את לימודים בשנת הלימודים תשע"ד, הוחלט כי נוכח לוח הזמנים וכיוון שפיזורם ביתר המוסדות לא יוביל להגדלת מקומות ההכשרה במידה מספקת, תוכל הקריה להמשיך את לימודיהם. העותרים עידכנו את בית המשפט בהחלטה זו, וטענו גם כנגדה. לשיטתם, ההחלטה לאפשר את המשך לימודיהם של הסטודנטים שהחלו לימודיהם במחזור תשע"ד בקריה (להלן מחזור תשע"ד) אינה סבירה, והיה על המל"ג לפזרם בין המוסדות הקיימים. על כן, התבקש צו ביניים המורה על הקפאת כל רישום ללימודי תואר ראשון בקריה האקדמית, וכן מונע את פתיחת שנת הלימודים לתואר בפיזיותרפיה בקריה האקדמית ביחס למחזור תשע"ד.

יח. לקראת הדיון בעתירה ובבקשה לצו ביניים הגישו המשיבים תגובתם. הקריה האקדמית שטחה טענותיה כלפי העותרים וכלפי יתר מוסדות ההשכלה הגבוהה בטענה כי מדובר במאבק חסר תקדים כדי להפעיל לחץ פסול על המל"ג ולמנוע את פתיחת מסלול הלימודים. לשיטתה, המניע העיקרי לעתירה הוא מניעת תחרות הוגנת ושווה

בין מוסדות ההשכלה הגבוהה ומניעת הגדלת היצע הפיזיותרפיסטים המוסמכים בשוק. הקריה ציינה כי גם לה טענות למכביר נגד המל"ג והליכי הבדיקה שעברה לשם אישור תכנית הלימודים, לרבות טענות בדבר ניגוד עניינים, אולם היא ממתינה לסיום הבדיקה. לדידה, הפתרון למצוקת מקומות ההתנסות הוא בפתיחת מקומות התנסות חדשים ונוספים – דבר שהיא פועלת לשיטתה ללא לאות כדי לקיימו – ולא במניעת פתיחתם של מסלולי לימוד חדשים. באשר לסעדים המבוקשים כנגדה טענה כי מדובר בעתירה מוקדמת, שכן ההחלטה על הקפאת הרישום היא החלטה ארעית אשר עודנה בבדיקה. עוד נטען, כי אין מקום להוצאת צו ולפגיעה בסטודנטים במחזור תשע"ד אשר החלו את לימודיהם, ומכל מקום, יש לדחותה על הסף בשל אי צירופם כמשיבים, ובשל חוסר נקיון כפיים.

יט. בתגובתם המקדמית של משיבי המדינה מיום 16.3.15 הוטעמו הטענות הבאים: בכל הנוגע לקריה האקדמית, נטען כי למחוק את העתירה, שכן ההחלטה להקפאת הרישום בקריה עומדת בקנה אחד עם דרישת העותרים. בנוסף נטען, כי ההחלטה הראשונית לאשר את פתיחת התכנית התקבלה לאחר הליך בדיקה, ולאחר קבלת התחייבויות מצידה של הקריה; וכאשר התברר שמדובר במצג שוא הקפאה המל"ג את האישור ונתנה מענה הולם לסוגיה. באשר לדרישות הנוגעות למחזור תשע"ד נטען, כי יש למחוק את העתירה שכן מדובר בעתירה מוקדמת מאחר שטרם התקבלה החלטה סופית בעניינו, וכן מאחר שמחזור תשע"ד, שהוא הנפגע העיקרי מהסעד המבוקש – לא צורף כבעל דין. הוטעם כי החלטת המל"ג בעניין מאזנת כראוי בין האינטרסים השונים במצב נתון, ואין להתערב בה. באשר לסעדים הנוגעים להסדרת מערך ההתנסויות, פירטו המשיבים את הצעדים שננקטו, כפי שהוצגו בעיקרם למעלה, וכן ציינו כי ביום 14.9.14 גם הוקם צוות לבחינת הסדרים כספיים בין מוסדות ההשכלה הגבוהה לבין מקומות ההתנסות בפיזיותרפיה, אשר נדרש לגבש המלצות לעיצובו של מודל תגמול אחיד ומחייב (להלן צוות מקורי). הוטעם כי מוסדות ההשכלה הגבוהה חויבו להקים ועדה משותפת שתערוך חלוקה מוסכמת של מקומות ההתנסות הראויים בטרם פתיחת כל שנת לימוד. מעבר לאמור נטען, כי המשיבים פועלים כנדרש וביסודיות כדי לודא ככל הניתן כי לכלל הסטודנטים תתאפשר הכשרה ראויה, והכל על בסיס המלצות מקצועיות מפורטות שאין מקום להתערב בהן.

כ. בדיון ראשון בפנינו ביום 25.3.15 הלין בא-כוח העותרים על כך, שהחלטות המשיבים אינן מיושמות – הן באשר להחלטה הרוחבית לצמצום מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה, הן באשר להחלטה להקים גוף בקרה בנושא. הודגש כי עיקרה של העתירה הוא הצורך בהסדרת מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה אל מול מספר התקנים

הקיימים להתנסות קלינית ראויה, והודגש כי במצב הנוכחי מוקמות ועדות, המלצותיהן מאומצות, אולם בפועל, מתקבלות החלטות הפוכות הסותרות את המלצות הועדות ואינן מתמודדות עם העולה מהן. כך, עומדת ההחלטה לפתוח מסלול לימודי חדש בקריה האקדמית, בסתירה גמורה להמלצה להפחית באופן רוחבי את מספר הסטודנטים. העותרים סברו, כי יש להפוך את ההחלטה הזמנית על הקפאת מסלול הלימודים לקבועה. באשר למחזור תשע"ד, נטען כי הסטודנטים לא צורפו כמשיבים לעתירה שכן לשיטת העותרים אינם עתידים להיפגע ממנה, ואדרבה: לדידם, ככל שייסגר המסלול והסטודנטים יפוזרו במוסדות הלימוד הקיימים, יצאו נשכרים מן הניסיון והיזקרה שבכניסתם לאוניברסיטה חלף לימודיהם במכללה. מנגד, ציין בא כוח משיבי המדינה כי עניינו של מחזור תשע"ד נשקל בכובד ראש, והוחלט כי הפתרון ההוגן הוא לאפשר להם לסיים את לימודיהם בקריה האקדמית תוך מעקב ובקרה. צוין כי בתוך 60 ימים תתקבל החלטה בנושא ההקפאה; כי החלטות נוספות יתקבלו בהקדם לעניין ההסדרים הכספיים בין מוסדות הלימוד למקומות ההתנסות (להלן ההסדרים הכספיים); וכן לענין הצורך בהפחתה נוספת של מספר הסטודנטים. בא כוח הקריה האקדמית חזר על טענתו כי מדובר במאבק חסר תקדים של איגוד מקצועי, המבקש למנוע – על ידי הפעלת לחצים כבדים – את הגדלת היצע הפיזיותרפיסטים, ובתוך כך למנוע כניסתם של מסלולי לימוד מתחרים. בסיום הדיון החלטנו כי העתירה לא תימחק, וכי נדרשות הודעות עדכון בנושאים האמורים.

כא. ביום 18.6.15 עדכנו משיבי המדינה, כי ביום 15.4.15 הוגש הדו"ח הסופי של "בדיקת תכני ההכשרה המעשית בפיזיותרפיה בקריה האקדמית אונו"; הות"ת דנה בדו"ח ביום 29.4.15, והחליטה שלא להכריע בעניין עד לפרסום טיוטת הדו"ח של צוות מקורי, שאמור היה להתפרסם בתוך שבועיים מאותו מועד; עד לקבלת החלטה נוספת הוחלט להמשיך להקפיא את ההרשמה ללימודי פיזיותרפיה בקריה האקדמית. טיוטת הדו"ח הוגשה בחודש מאי 2015, וביום 20.5.15 התכנסה ות"ת פעם נוספת וקבעה כי נדרשת בדיקה נוספת של חלוקת האחריות בין המל"ג לבין משרד הבריאות, ולכן נדחה הדיון עד לאחר הבירור המשפטי כאמור. בהמשך לכך, ביום 27.5.15 התקיימה ישיבה בעניין זה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), אשר בסופה הוחלט על תיאום מקצועי בין משרד הבריאות לבין המועצה להשכלה גבוהה, לרבות קביעת נוהל עבודה משותף. ביום 14.7.15 קבענו כי התיק יוחזר לדיון נוסף בעתירה.

כב. ביום 16.9.15, בסופו של הדיון השני בעתירה, הוצא צו על תנאי, לפיו נדרשו משיבי המדינה להשיב מדוע לא ייקבע הסדר ברור לעניין היחס בין מספר לומדי

הפיזיותרפיה לבין מקומות ההתנסות במקצוע וההסדרים הכספיים הנוגעים אליהם, והצורך – או אי הצורך – בהפחתת מספר הסטודנטים בתחום, נוכח המחסור הקיים במקומות התנסות. בתוך כך נתבקש עדכון בדבר הכרעה לענין עתיד המגמה לפיזיותרפיה בקריה האקדמית.

כג. ביום 4.2.16 הוגש תצהיר תשובה חתום בידי מר גדי פרנק, מנכ"ל המל"ג. נטען בעיקר, כי החלטות המל"ג שניתנו בסוגיה עד כה, עולות כדי הסדר ברור וכן משקפות הכרעה לעניין המגמה לפיזיותרפיה בקריה האקדמית אוננו, ולכן אין מקום לקבל את העתירה. בנוסף לאמור מעלה עידכן מר פרנק, כי ביום 14.7.15 החליטה המל"ג להתאמת המכסות בתכניות קיימות במקצועות הבריאות לפוטנציאל ההכשרה המקצועית, לאחר שמיפוי זה יעשה על-ידי משרד הבריאות, ככל הנראה לקראת ינואר-פברואר 2016. בהמשך לכך, ביום 10.9.15 הפיץ משרד הבריאות את "אמות המידה למוסדות להכשרה מעשית בפיזיותרפיה", וביום 21.1.16, לאחר שפנה משרד הבריאות לראשי החוגים לפיזיותרפיה בבקשה כי אלה יעבירו נתונים הנוגעים להכשרה המעשית, העביר משרד הבריאות את תוצאות המיפוי למל"ג, ונכון למועד הגשת התצהיר אלה נבחנו על-ידי המל"ג. כן צוין, כי בחודש דצמבר 2015 החליט המל"ג להפחית את תקציבם של מוסדות הלימוד בגין רישומם של סטודנטים לפיזיותרפיה מעבר למכסה שאושרה; כך, למשל, הופחת תקציבה של אוניברסיטת תל-אביב ב-73,000 ₪ בגין רישומם של ששה סטודנטים מעל המכסה ותקציבה של אוניברסיטת חיפה הופחת ב-11,000 ₪ בגין רישומו של סטודנט אחד מעבר למכסה.

כד. ביום 5.7.16 הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם משיבי המדינה. המשיבים חזרו על עמדתם לפיה אין להיעתר למבוקש, משהנושא הוסדר על-ידי המל"ג. בתוך כך, צוין כי המל"ג הפחיתה בשתי פעימות (כל אחת בשיעור 10% את מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה בכל המוסדות הקיימים כדי להתאים בין מספר מקומות ההכשרה למספר הסטודנטים. כן הוחלט כי הקפאת הרישום בקריה האקדמית נותרה בעינה. משיבי המדינה עדכנו, כי מיפוי מקומות ההכשרה בפיזיותרפיה על-ידי משרד הבריאות הושלם, והסוגיה נדונה בישיבה משותפת של מנכ"ל המל"ג ומנכ"ל משרד הבריאות ביום 19.6.16. בישיבה נמצא, כי כעולה מן המיפוי, מספר מקומות ההכשרה המעשית הקיימים נותן מענה הולם להיקף הסטודנטים, וזאת בהתאם למכסות המופחתות כאמור; וכי אין להותיר רישומם של סטודנטים נוספים. בנוסף הוחלט, כי מוסדות אשר יבקשו להגדיל את מספר הסטודנטים יידרשו להצביע על מקומות התנסות ראויים נוספים, שאינם באים על חשבון מקומות ההתנסות הקיימים.

כה. מתגובות העותרים לעמדת משיבי המדינה עולה, כי הוחלט על הסדרים כספיים ועל שיטת תגמול אחידה למדריכים, אולם הסדרים אלה לא יצאו אל הפועל ומצבם של המדריכים, לפי הנטען, הורע – דבר המעלה את החשש לפגיעה במערך ההתנסויות כולו. בהמשך, צוין כי מתקיים מאבק על זכויות המדריכים לצידה של העתירה; כי איגוד הפיזיותרפיסטים מקיים שיג ושיח עם נציגי המדינה והמל"ג בנושא; וכי דרישותיהם הוגשו למשרד האוצר ונבחנות על ידי הגורמים הרלבנטיים. בנוסף צוין על ידי המשיבים, כי הקמת גוף ביקורת תובא בפני מליאת המל"ג והות"ת. מכל מקום, הובעה גם עמדת המשיבים, כי למוסדות הלימוד הקיימים אחריות על רמת ההכשרה הניתנת לסטודנטים, ועל עמידה בקריטריונים השונים שהותוו לעניין מקומות ההתנסות הקלינית.

כו. בסוף כל אלה, ונוכח העדכונים, נותרו לעותרים מספר טענות, אשר לשיטתם לא נענו. בקצרה – לשיטת העותרים, קביעת משיבי המדינה לפיה על כל מוסד שיבקש להגדיל את מספר המכסות יהא להצביע על מקומות התנסות חדשים, תאפשר לקריה לפתוח מחדש את החוג לפיזיותרפיה. לשיטת העותרים, יש לבטל את האישור שניתן לקריה באופן סופי ומוחלט הואיל ומעיקרא לא היה צריך להינתן. בהקשר זה ביקשה אוניברסיטת חיפה (המשיבה 8), כי ככל שתתקבל החלטה המסיימת את הטיפול בתיק, יובהר בה שלא תיבחן בקשה לפתוח את מסלול הלימודים בקריה האקדמית בטרם יושב מספר הסטודנטים במוסדות הקיימים לרמתו ערב ההפחתות במכסות, וכי ככל שיוחלט על פתיחת המסלול, תינתן על כך הודעה של שנה מראש, כדי שיהא בידי הצדדים זמן לבחון את ההחלטה ובמידת הצורך, לעתור לבית המשפט.

כז. מעבר לכך, טענו העותרים כנגד אפקטיביות הסנקציות הננקטות בידי המשיבים כלפי המוסדות החורגים מן המכסות שנקבעו, וכן טענו כי בניגוד להמלצות, לא הוקם מנגנון פיקוח או גוף בקרה וביקורת על מוסדות ההתנסות הקלינית, ובפרט על מוסדות התנסות פרטיים.

כח. ביום 21.9.16 קיימנו דיון בתשובה לצו-על-תנאי. בא כוח המדינה טען כי העתירה מיצתה את עצמה. הודגש לעניין זה, כי נעשו הפחתות תקצוב בשני מקרים בעקבות דו"ח איסקוב, וכי האישור שניתן כאמור לקריה האקדמית עודו מוקפא, ולעניין מחזור תשע"ד יתקבלו החלטות באשר להסמכה; כי בכוונת המל"ג לנקוט צעדים חמורים מאשר ננקט עד הנה כלפי מוסד שיחרוג מן המכסות; וכי נערך על-ידי משרד הבריאות מיפוי מקיף של מקומות ההכשרה הקיימים כיום, כך שאם מוסד כלשהו יבקש הגדלת המכסות ניתן יהא ליתן מענה מושכל לבקשה מעין זו. השאיפה

והמגמה, כך נאמר, הן כי יהא מיתאם בין מספר הסטודנטים האמורים להיקלט לבין מקומות להכשרה מעשית, תוך שהאחריות במהלך הלימודים מוטלת על המוסד להשכלה גבוהה הרלבנטי, בפיקוח המל"ג. בדיון נמסר לנו קטע הנוגע לעניין מפרוטוקול הות"ת מיום 13.7.16, ובו ההחלטה הבאה, שמספרה תשע"ו/103:

"בהמשך להחלטותיה הקודמות בנושא, ולאור המיפוי שהעביר משרד הבריאות ביום 21.1.2016 של מקומות ההכשרה המעשית בפזיותרפיה ואשר עומדים באמות המידה, ובהמשך לסיכום הישיבה עם משרד הבריאות מיום 19.6.2016, מחליטה ות"ת להמליץ למל"ג כדלקמן:

1. לרשום בפניה את תוצאות המיפוי שערך משרד הבריאות ואת סיכום הישיבה עמו מיום 19.6.16.
2. לאמץ מיפוי מקומות ההכשרה המלמד כי בשדות הקליניים המפורטים במיפוי שהועבר, ובמספר המדריכים הקיים בזמן המיפוי, לא ניתן להוסיף עוד סטודנטים בפזיותרפיה (41 סטודנטים למחזור בכל מוסד, למעט 82 בתל אביב).
3. לפעול בהתאם לסיכום כך שכלל שיתקבלו בקשות ממוסדות אקדמיים נוספים, לרבות הגדלת מספרי הסטודנטים במוסדות להם הסמכה באמור וכן מהקריה האקדמית אונו (הפשרת ההקפאה), לפתוח מסלולי לימוד במקצוע או להוסיף מכסות סטודנטים מעבר למספר מקומות ההכשרה שאישרו במסגרת המיפוי הקיים, עליהם יהיה להצביע על מקומות הכשרה נוספים שאינם באים על חשבון מקומות ההכשרה המקיימים ואשר עומדים באמות המידה להכשרה מעשית. היות ומקומות ההכשרה – השדות הקליניים, הינם משאב לאומי מוגבל, המל"ג בתיאום עם משרד הבריאות יתוו את מפתח חלוקת מקומות ההכשרה בין המוסדות האקדמיים לפי שיקולי תכנון.
4. לרשום בפניה כי אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה והמכללה האקדמית צפת חרגו מהמכסה שנקבעה למספר הסטודנטים וכי בעקבות החריגה, תוקן מרכיב ההוראה של מוסדות אלה והסטודנטים החורגים יפוחתו מתקציב המוסדות החל מתקציב תשע"ו.
5. ככל שתתברר חריגה נוספת במספר הסטודנטים שיתחילו ללמוד בחוגים לפזיותרפיה בשנה"ל תשע"ו, יחסית למכסה שנקבעה, תטופל חריגה כאמור במסגרת הפחתת התקציב של תשע"ז וכן תובא בפני הוועדה לפיקוח ואכיפה של מל"ג וות"ת לצורך בחינת הטלת סנקציות נוספות.
6. על פי הנתונים שהתקבלו עד היום לגבי שנה"ל תשע"ו, קיימת חריגה של שישה סטודנטים באוניברסיטת אריאל; 47 במקום 41 סטודנטים. טרם התקבלו נתוני קבלה באוניברסיטאות האחרות. חריגה זו תטופל בהתאם לאמור.

7. בהמשך להמלצות לעניין הקמת גוף פיקוח ובקרה, נוהל העבודה המשותף שנקבע בין ות"ת/מל"ג לבין משרד הבריאות, בפרט בהתייחס למיפוי מקומות ההכשרה ויישומו, כמו גם הפחתת תקציב המוסדות החורגים והבאת החריגות לדיון בוועדה לפיקוח ואכיפה, מייתר הקמתו של גוף כזה. יישום הנוהל התממש הן במיפוי שנערך על ידי משרד הבריאות, והן באמצעות פיקוח ות"ת ומל"ג על מספרי הסטודנטים. המיפוי שעליו אמון משרד הבריאות יערך בהמשך לפי הצורך, והחלטות ות"ת ומל"ג בנוגע למספר הסטודנטים בפיזיותרפיה יתקבלו ויכפו בהתאם לו.

אנו יוצאים מן ההנחה כי המל"ג תאשר המלצות אלה.

כט. בא כוח הקריה האקדמית הצטרף בדיון לעמדת המדינה לעניין העתירה, ואף ציין כי לשיטתו, עולה מן המיפוי שערך משרד הבריאות כי אין חוסר במקומות התמחות, ולמעשה עולה ההיצע על הביקוש. באי כוח אוניברסיטת בן גוריון ואוניברסיטת חיפה ביקשו להדגיש כי לשיטתם ההחלטה לפתוח את המסלול בקרית אונו מעיקרא היתה שגויה, ויסודה בחטא, ואף אם יימצא כי ניתן להרחיב את המכסות בעתיד, יש ליתן להם קדימות, נוכח מחסור נטען, על פני האפשרות לפתוח מחדש את המסלול בקרית אונו. באת כוח העותרים ציינה, כי חרף הועדות והדו"חות השונים שהונפקו לאורך השנים, מספר מקומות ההתמחות עודו קטן ממספר הסטודנטים, והדו"חות אינם מולידים פתרונות; ובנוסף לא הוקם גוף בקרה ופיקוח כפי שהוחלט בעבר. לכן, נטען כי עדיין נדרשת התערבותו של בית משפט זה להסדרת התחום.

הכרעה

ל. לאחר עיון בתשובת המשיבים העדכנית מזה ובעמדות העותרים מזה ושמיעת הצדדים, בנסיבות המתוארות מעלה, סבורים אנו כי לעת זו מיצתה העתירה את עצמה, ואין מקום להתערבותו של בית המשפט, בנתון להעדר הבאות. אכן, מעיקרא מדובר בעתירתם של גופים מקצועיים בעלי עניין, שניתן לסבור כי רצונם שלא להגדיל את מספר הפיזיותרפיסטים. עם זאת ראינו להתייחס לכך על דרך הכלל כעתירה ציבורית, כדי לתרום לשיפור המצב בתחום שעליו הצביעה העתירה, ושעל פניו נתגלה כבעייתי, ומספר הועדות שעסקו בו יוכיח כמאה עדים. קשה לחלוק על כך שהעתירה הועילה במובן זה, שטענות העותרים בדבר היחס הראוי בין מספר הסטודנטים לפיזיותרפיה למספר התקנים במקומות ההכשרה נבחנו וקיבלו מענה המתבסס על עבודה יסודית - אשר נדרשת כמובן להמשיך ולהתעדכן, מטבע הדברים ונוכח העובדה שמדובר בנושא הנתון לשינויים תכופים בשטף החיים. עבודת המיפוי המקיפה שערך משרד הבריאות,

שבסופו של יום ניתן לומר כי היא במידה רבה מפירות עתירה זו, משמשת ותשמש תשתית עובדתית שעל בסיסה יוכלו להתקבל החלטות בנוגע למספר הסטודנטים לפיזיותרפיה שניתן לקבל בכל מחזור. העובדה שהתקבלו החלטות בדבר אמות המידה הרצויות במקומות ההכשרה, היא צעד חשוב להסדרת תחום ההכשרות הקליניות בפיזיותרפיה. המאמץ לבדיקתם המדוקדקת של מקומות ההכשרה, לרבות מספר המדריכים בכל אחד מהם, כמו גם ההחלטה להפחית את מספר הסטודנטים, ולא לאפשר חריגה מן המכסה החדשה אלא בהצגת מקומות התנסות חדשים שאינם באים על חשבון המקומות הקיימים, מבטיחים – לפחות על פני הדברים – כי הסטודנטים לפיזיותרפיה יזכו לקבל את ההכשרה הראויה בלימודיהם, ומאפשרים את הגדלת מספר מקומות ההתנסות, ובעתיד – אף את הגדלת מכסות הסטודנטים בהתאם. אנו יוצאים מן ההנחה, הצריכה להיבחן על ציר הזמן, כי תהא אכיפה מחמירה של ההחלטות. אם סבורות לעת הזאת ות"מ ומל"ג כי בידן לפקח כנחוץ בלא הקמת גוף מיוחד לכך, יש ליתן סיכוי לפיקוח זה ובלבד שהדבר אכן ייעשה, ובעלי תפקידים מסוימים יהיו אמונים על כך כחלק מעבודתם ובאופן יזום, ולא רק על פי תלונות או – ר"ל – עתירות לבית משפט זה. נזכור גם כי נושא זה – גוף הפיקוח – לא היה חלק מן הצו על תנאי.

לא. ויודגש – הכשרת דור העתיד של הפיזיותרפיסטים בארץ היא אינטרס ציבורי רחב, הדורש מענה ראוי, תוך הקפדה על שמירת רמת ההתנסות שמקבלים הסטודנטים, ואשר משמשת להם מפגש ראשון עם עולם המעשה המקצועי. תוצריה של הכשרתם, משליכים באופן ישיר על בריאות הציבור כולו, הנזקק תדיר לשירותי פיזיותרפיה, ואין להקל ראש כל עיקר בטיבה וברמתה. כך, גם בבג"ץ 6671/04 עמותת שחר – אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה (2007) אשר עסק בהחלטות המל"ג באשר ללימודים פרה-רפואיים צוין כי:

"כעניין שבהגיון, ללא צורך בהכברת מילים – כאשר מדובר בהקמת שלוחה האמורה להקנות השכלה (ונקודות זכות) במקצועות פרה-רפואיים הצורך בבדיקה מדוקדקת הוא בבחינת על אחת כמה וכמה, שהרי מדובר במקצוע שעיסוקו בבריאות ובחיי אדם" (שם, בפסקה 9 לפסק דינה של השופטת ברלינר).

וכן:

"נקבע כי החלטת המל"ג מצביעה על כך שהיא רואה חשיבות בקביעת סטנדרט גבוה ובלתי מתפשר לענין המקצועות הרפואיים, תוך הקפדה כי הסטודנט שבחר לעסוק במקצועות אלה, יוכשר מראשית דרכו בדרך אופטימלית שחושפת אותו להיבטים הייחודיים של

מקצוע הרפואה" (שם, בפסקה 12 לפסק דינה של השופטת ברלינר).

לדברים נכוחים אלה יש ליתן ממשות בחיי המעשה גם בענייננו.

לב. אוסיף כי הסנקציות שהוטלו, אף אם אינן לשביעות רצונם המלא של העותרים, משמען אכיפה של ההחלטות שהתקבלו, וברי כי על משיבי המדינה לבחון את מידת השפעתן ויעילותן משנה לשנה, כדי להבטיח את התוצאות הרצויות נוכח חשיבות הנושא, לרבות סנקציות מחמירות והולכות כמובטח. נדמה כי אין מקום לעת הזאת להתערב בהחלטה בעניין זה. אמנם, לא אחת משמש בית משפט זה – כאמור – כמעין "שמרטף" לרשויות, כדי לודא כי אלה פועלות באופן הנדרש (וראו בג"ץ 1527/06 התנועה להגינון שלטונית נ' משרד התחבורה (2009), בפסקה י"ב). ואכן, תוצאותיה של עתירה זו בפעילות הרשויות, כפי שהוצגו מעלה, וגם אם כאמור אינן משביעות כליל את רצון העותרים, מדברות לעת הזאת בעדן. העותרים אמנם לא יצאו ומלוא מבוקשם בידם – בפרט לעניין הקריה האקדמית, אף שההקפאה לגביה בעינה עומדת, ולכך נידרש בקצרה מייד – אולם כברת דרך ארוכה נעברה. אשר לקריה האקדמית, ההחלטות להמשיך את הקפאת המסלול בה מזה ולאפשר את המשך לימודיו של מחזור תשע"ד מזה, לא היו החלטות בלתי סבירות בנסיבות. באשר למחזור תשע"ד, נאלצו ונאלצים משיבי המדינה לקבל החלטתם במסגרת עובדתית נתונה, והאיזון אותו ערכו עד הנה נעשה תוך שקילת השיקולים מזה ומזה, ודגש על מניעת הפגיעה בסטודנטים, אשר גם לא צורפו כמשיבים לעתירה; החלטות ההמשך יתקבלו במועדן. ואולם ההקפאה לגבי המסלול בקריה האקדמית בכלל היא החלטה זמנית, שמגיעה שעתה להיבחן ולקבלת החלטה סופית, בלא שנביע דעה על תוכנה לעת הזאת, ויפה שעה אחת קודם, והדברים נאמרים תוך שמירת זכויות רלבנטיות לכל הנוגעים בדבר.

לג. והערות בטרם סיום: ראשית, אין להתעלם מן הנסיבות אשר הולידו את הצורך בהגשת עתירה זו. הקמת ועדות מקצועיות היא פעולה מינהלית ראויה ונחוצה כדי לגבש את מלוא התמונה העובדתית, ולקבל את המידע הנכון והמדויק ביותר – לרבות עמדות המומחים – לצורך קבלת החלטות מושכלות. עם זאת, עבודתה של הרשות אינה יכולה להתמצות בהקמת ועדה כזו או אחרת, ובודאי אין ריבוי ועדות בזו אחר זו מותר טעם טוב, ומכל מקום על הרשות לפעול באופן אקטיבי כדי ליישם את שהוחלט ואומץ. מצב בו מוקמות ועדה אחר ועדה, כדי לבחון עוד ועוד היבטים בסוגיה, בלא שהיישום הוא כראוי, הוא כמובן מצב בעייתי, העלול לאיין את העבודה הקשה והברוכה שנעשתה בועדות, ולהשיב לנקודת ההתחלה. בענייננו, ברי כי אילו היו

מיושמות ההחלטות שהתקבלו מעיקרא, הייתה המצוקה בתחום לכל הפחות מצטמצמת, ולא היינו מגיעים עד הלום, כפי שתואר מעלה.

לד. שנית, ובאשר לטענת העותרים הנוגעת להתנסות הקלינית במקומות ההכשרה הפרטיים ובעיית הפיקוח לגביהם. חשיבות ההקפדה על איכותם של מקומות ההתנסות הודגשה מעלה, ומטבע הדברים, אינה תחומה למקומות ההכשרה הציבוריים, אלא לכלל מקומות ההכשרה. נציגת אוניברסיטת בן גוריון הלינה בפנינו, כי נאלצו להתפשר על מקומות הכשרה פחות איכותיים. האחריות לכך מצויה על כתפי משיבי המדינה ומוסדות ההשכלה הגבוהה גם יחד. כפי שנזדמן לי לומר בעבר, "כובדו של מקצוע הרפואה מבחינת האחריות לחיי אנוש ולבריאותו מצדיק גישה קפדנית וזהירה" (בג"ץ 6671/04 עמותת שחר - אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה (2007), בפסקה ב'). דברים אלה יפה כוחם באשר לפיקוח על רמתם של מקומות ההכשרה הציבוריים והפרטיים כאחד, ואידך זיל גמור. יתנו משיבי המדינה דעתם לכך באופן מוקפד.

לה. סוף דבר ובנתון לאמור נמחקת העתירה. הצו-על-תנאי בטל. אנו רואים לנכון לזכות את העותרת בהוצאות על-ידי משיבי המדינה והקריה האקדמית אוננו בשוה, בסך כולל של 25,000 ₪.

המשנה-לנשיאה

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"ו באלול התשע"ו (29.9.2016).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה-לנשיאה