

1. ד"ר ברי ישראל פינקלשטיין

2. ד"ר גרשון גרי שטראוכלר

3. ד"ר דניאל פולק

4. פורום קהלת (ע"ר 580553915)
על ידי ב"כ עו"ד אריאל ארליך או
עו"ד מאיר בוחניק או עו"ד ספי קלר
כולם מפורום קהלת (ע"ר)
מרחוב עם ועולמו 8 בירושלים
טלפון: 02-6312720;
פקס: 077-3182028
נייד: 054-6891319; דוא"ל:
aerlich@kohelet.org.il

העותרים

נ - ג - ד

1. שר הבריאות

2. מנכ"ל משרד הבריאות

3. מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות

4. הוועדה המייעצת למשרד הבריאות במקצוע הפודיאטריה
הניתוחית לפי חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות,
התשס"ח-2008

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

- בית המשפט הנכבד יתבקש להוציא צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:
- א. מדוע לא יתקין המשיב 1 תקנות לפי סעיף 3(ב)(4) לפקודת הרופאים [נוסח חדש], תשל"ז-1976 (להלן: הפקודה), בדבר פעולות רפואיות שפודיאטרים מנתחים מוסמכים לבצע;
- ב. מדוע לא יקבע המשיב 2 תקנות בדבר פעולות שעל פודיאטרים מנתחים לבצע במהלך תקופת ההכשרה המעשית, בהתאם לפרט (2) שבטור ב' המתייחס לפרט (7) בטור א' שבתוספת הראשונה לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, תשס"ח-2008 (להלן – "החוק");
- ג. מדוע לא יקבע המשיב 2 נהלים להכרה בתארים שאינם נלמדים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, בהתאם לסעיף 11(ב1) לחוק, ובכלל זה פירוט של המוסדות להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שבהתייחס לתואר שהם מעניקים בפודיאטריה ניתוחית יחולו הוראות סעיף 11(ב) לחוק;
- ד. מדוע לא יעשו המשיבים את כל יתר הפעולות שעליהם לעשות כדי לאפשר מתן תעודה, כגון קביעת בחינות הסמכה כאמור בפרט (6) שבטור ב' שבתוספת השנייה;

ה. מדוע לא יקבע בית המשפט פרק זמן של 60 יום לעשיית כל זאת.

תמצית העתירה:

עתירה זו עניינה פשוט: הימנעות המשיבים מלהתקין תקנות שהחוק חייבם להתקין לפני כשבוע שנים, כדי שיוכלו להעניק תעודות לעיסוק חוקי במקצוע הפודיאטריה הניתוחית. המחוקק הטיל על המשיבים לעשות כן בחוק בשנת 2010. שבע שנים חלפו כאמור, והמשיבים מתמהמהים. בשלהי 2014, בהחלטת ממשלה 2225 של הממשלה ה-33, הוטל על משרד הבריאות להשלים את חובתו זו בתוך 90 ימים. מאז חלפו-עברו עוד כמעט שנתיים וחצי, ותקנות – אין. התמיהה על המשיבים גדלה שבעתיים נוכח העובדה שטיוטת תקנות כבר הוכנה אצלם זה מכבר.

תחת חסותו של המחדל המתמשך, העוסקים במקצוע זה בישראל פועלים לכאורה בניגוד לחוק. הם מבצעים לכאורה יום-יום ובהעלמת עין שיטתית של המשיבים עבירות פליליות שעונשן מאסר.

מנגד ניצבים העותרים 1-3. העותרים הם פודיאטרים מנתחים מומחים מארצות הברית, הזכאים לעלות ארצה מכוח חוק השבות. העותרים מבקשים לעלות לישראל עם משפחותיהם. הם חפצים להשתקע בה ולעסוק בה במקצועם, אולם דרכם לעשות זאת כחוק חסומה; כי באשר שומרי חוק המה, לא יוכלו להתפרנס בישראל ממשלח ידם. כך נמנעת עלייתם לישראל. הסעד המבוקש בעתירה זו אין פשוט הימנו: להורות לבעל הסמכות לעשות את שהחוק הורה לו, ולהסיר את החסם הכבד מפני עיסוק חוקי ומפני עלייה לישראל.

רקע – מי את הפודיאטריה הניתוחית?

1. מקצוע הפודיאטריה הוא מקצוע פרה-רפואי העוסק ברפואת כף הרגל. הפודיאטריה הניתוחית, כפי ששמה מעיד עליה, היא מומחיות של פודיאטרים המוכשרים ומוסמכים לעשות ניתוחים בכפות רגליים ובעצמות כפות רגליים. הפודיאטרים, הרגילים והמנתחים, אינם רופאים. חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008, המסדיר את העיסוק בשמונה מקצועות פרה-רפואיים (להלן – החוק), מונה את שני המקצועות הללו כשני מקצועות נפרדים: "פודיאטריה" לחוד ו"פודיאטריה ניתוחית" לחוד. שני המקצועות סובלים מחוסר הסדרה, כלומר מכך שמשיבים טרם עשו את המוטל עליהם לפי החוק כדי שיוכלו להעניק תעודות-רישיון. אולם בעוד שבפודיאטריה הרגילה יש טעם מסוים לעיכוב (שיוזכר בקצרה בהמשך), בפודיאטריה הניתוחית לא ניתן לחשוב על כל הצדקה.

לפיכך, לעת הזו, מכוונת העתירה אל מקצוע הפודיאטריה הניתוחית בלבד.

2. הפודיאטריה הניתוחית (כמו גם פודיאטריה סתם) אינה נלמדת בישראל כלל. עם זאת, אין ספק בדבר חשיבותה הרבה לבריאות הציבור, חשיבות שההכרה בה הולכת וגוברת. ייחודו של המקצוע בא לידי ביטוי בעיקר במומחיות הפודיאטרים והפודיאטרים המנתחים בסיוע בטיפול בחולי סוכרת, הסובלים מפצעים סוכרתיים בכפות הרגליים. פצעים אלו הם גורמי

תחלואה ותמותה מרכזיים בקרב חולי סכרת, והמומחיות בטיפול בהם נתונה כאמור למקצוע הפודיאטריה. בנוסף, מתמחים הפודיאטרים המנתחים בטיפול בפגיעות ספורט וביומכניקה של הרגל.

המיומנות הייחודית של הפודיאטרים המנתחים אינה נתונה לאורתופדים ומנתחים, ולפיכך בתי חולים וקופות חולים נזקקים לשירותיהם והביקוש למומחיותם הולך וגובר.

3. בישראל פועלים כיום פודיאטרים מנתחים ספורים. כולם רכשו את השכלתם מעבר לים. בעבר הרחוק קיבלו – חלקם – תעודות "הכרה במעמד" מטעם המשיבים, תעודות חסרות תוקף אליבא דפסיקת בית משפט זה כפי שעוד יוסבר. **כיום, כפי שיתואר להלן, עבודתם היא לכאורה בניגוד לחוק, שכן חל איסור על ביצוע פעולות רפואיות למי שאינו רופא, למעט אם הוא פודיאטר מנתח בעל תעודה המבצע פעולות אשר יותרו לו בתקנות.** בהעדר תקנות, אין כיום פודיאטר מנתח במובנו החוקי, כי אין אפשרות לקבל תעודה חוקית. בהעדר תקנות, אין גם פעולות שמותר לפודיאטרים המנתחים לעשות.

העדר האפשרות לעבוד כחוק מזיק בכמה מישורים:

הוא פוגע בשלטון החוק, שכן למעשה פועלים היום בישראל בעלי המקצוע לכאורה שלא כדין;

הוא פוגע בציבור, שהחוק אמור להגן על בריאותו ולמנוע עיסוק בלתי מוסדר בתחום. למיטב הידיעה, בשנים האחרונות מאז חקיקת החוק, לא הצטרף פודיאטר מנתח חדש לבעלי המקצוע בישראל. כך, בעוד שבמדינות בעולם ובייחוד בארה"ב המקצוע מתקדם והעוסקים בו מתרבים בישראל ישנה נסיגה.

הוא פוגע בחופש העיסוק, שכן בפני בעלי המקצוע נצבת הברירה לעבוד שלא כדין או שלא לעסוק במקצועם;

הוא פוגע בבעלי זכות עלייה לפי חוק השבות, אשר רכשו את השכלתם ומקצועם כדין בחו"ל, וחפצים לעלות ארצה ולעבוד בה כדין; או במילים פשוטות – ביהודים המבקשים לעלות ארצה, כמו העותרים דין. הבה נתוודע אליהם ולעניינם.

העותרים:

4. העותר 1, ד"ר ברי ישראל פינקלשטיין הוא תושב ארצות הברית העוסק בפודיאטריה הניתוחית מאז שנת 2001. העותר מחזיק בתואר דוקטורט מה- New York College of Podiatric Medicine. העותר מחזיק ברישיון עיסוק במקצוע זה במדינות ניו יורק וניו ג'רזי. הוא עובד כפודיאטר מנתח בבתי חולים ובמרכזים רפואיים בניו יורק וניו ג'רזי, ומחזיק במרפאה פרטית גדולה בניו-ג'רזי.

תעודת סיום הלימודים ורישיון המקצוע של העותר 1 מצורפת לעתירה כנספח א

תצהירו של העותר 1 מצורף לעתירה בסופה

ד"ר פינקלשטיין הוא יהודי הזכאי לעלות ארצה לפי חוק השבות, התשי"א-1950. העותר 1 מבקש לעלות לישראל יחד עם משפחתו ולהשתקע בה, ולעסוק בה במקצועו. העותר מגיע

לישראל מידי שנה, ואף לעיתים תכופות יותר, משתתף ומרצה בכנסים רפואיים בתחום מקצועו.

זה **תשע (9)** שנים שהעותר 1 מבקש לעלות לישראל. לאחר שהחליט לעלות פעל העותר למימוש עלייתו עם המוסדות הרלוונטיים. העותר סייר בישראל לקראת מעבר אליה עם משפחתו והחל להתכונן לכך. כדי שתהיה לו תעסוקה, פנה אל המשיבים. תשע שנים מאז שפנה לראשונה אל המשיבים ובקש רישיון לעבוד בישראל במקצועו כדין. תשע שנים, ובינתיים נחקק כאמור החוק שאמור היה להסדיר את העניין, והוא עודנו מחכה.

שוב ושוב פנה העותר 1 אל המשיבים. בתחילה נאמר לו כי מקצוע הפודיאטריה הניתוחית איננו מוסדר בחוק בישראל והוא לא יוכל לעבוד במקצועו בישראל בצורה חוקית. אחר כך, משנחקק החוק, שבה ונדחתה בקשתו באמתלות שונות, כשהאמת היא פשוטה: מחדלם של המשיבים להתקין תקנות לא מאפשר לעבוד כדין בישראל.

מכתב המשיב 3 אל העותר 1 מיום 6.3.2008 מצורף כנספח ב

התכתבויות העותר עם המשיב 3 בחודשים מרס-אפריל 2008 מצורפות כנספח ג

5. העותר 2, ד"ר גרשון שטראוכלר, הוא אזרח ארה"ב העוסק בפודיאטריה ניתוחית. העותר 2 מחזיק בתואר דוקטור מה-New York College of Podiatric Medicine ובעל רישיון לעיסוק בפודיאטריה ניתוחית במדינת אוהיו.

תעודת סיום הלימודים ורישיון המקצוע של העותר 2 מצורפים לעתירה כנספח ד

העותר 2 הוא יהודי הזכאי לעלות ארצה לפי חוק השבות, התשי"א-1950. הוא מבקש לעלות לישראל עם משפחתו ולעסוק בה במקצועו. חלומו הוא לתרום מניסיונו הרפואי למערכת הבריאותית בישראל. הוא מתכנן לעלות ארצה בקיץ הקרוב. העותר 2 פנה אל העותר 4 לסיוע משפטי בעניין קבלת תעודה לעסוק כדין בישראל.

6. העותר 3, ד"ר דניאל פולק, אף הוא אזרח ארה"ב המחזיק בתואר דוקטור בפודיאטריה ניתוחית - מה New York College of Podiatric Medicine. העותר 3 הוא פודיאטר ניתוחי מוסמך מטעם ה-The American Board of Podiatric Medicine.

תעודת סיום הלימודים ורישיון המקצוע של העותר 3 מצורפים לעתירה כנספח ה

העותר 3 מתכנן לעלות ארצה בקיץ הקרוב. העותר סיים את לימודיו בהצטיינות, ופרסם מספר מאמרים בתחום הפודיאטריה הניתוחית. לקראת סיום לימודיו העותר אף עשה סבב התמחות בבית חולים שערי צדק בירושלים, ובהזדמנות זו שיתף מניסיונו הספציפי בתחום הפודיאטריה הניתוחית את עמיתיו האורתופדים והמנתחים הפלסטיים. לאחרונה פנה העותר למספר בתי חולים בארץ, ואלו הסכימו להעסיקו, אך רק לאחר קבלת הסכמה מצד משרד הבריאות, הסכמה שלא ניתן לקבל. בנוסף, הביעה הנהלת ביי"ח שערי צדק הסכמה לקבל את העותר לתקופת "הסתכלות" בת 6 חודשים כחלק מהדרישות לעסוק בפודיאטריה ניתוחית בארץ בכפוף לאישור משרד הבריאות, שגם כאן

אינו ניתן להשגה. גם בית החולים הרצוג בירושלים הביע רצון להעסיקו בכפוף להסדרת התחום על ידי המשיבים. העותר פנה לאחרונה אל המשיב 3, אשר הסביר לו שהאישור מטעם משרד הבריאות לעסוק בתחום הפודיאטריה הניתוחית לא יינתן לו כל עוד לא יותקנו התקנות המסדירות את הרישוי בתחום.

העותר 3 פנה אל העותר 4 לסיוע משפטי בעניין קבלת תעודה לעסוק כדין בישראל.

מקבץ התכתבויות דוא"ל של העותר 3 עם בתי חולים בישראל מהעת

האחרונה מצורף לעתירה כנספח כד

התכתבות העותר 3 עם נציגי הסוכנות היהודית ביחס לעלייתו הצפויה

מצורפת כנספח כה

שלושת העותרים הללו רוצים לעלות לישראל. הם יודעים היטב כי יניחו מאחריהם קריירה מצליחה ומתגמלת, קהל לקוחות ומערכת בריאות אשר מכירה בכישוריהם ובהסמכותיהם. הם יודעים כי יהיה עליהם להתחיל הכל מחדש. הם יודעים כי יצטרכו, לפי החוק בישראל, לעבור חצי שנה של עבודה בפיקוח במחלקה בבית חולים; זאת למרות שיש בהם ותיקים ובעלי שם בתחומם.

לכל הם מוכנים ומזומנים, כולל המחיר האישי והמשפחתי הצפוי להם. מחדלם של המשיבים הוא המכשול היחיד שאין ביכולתם לעוברו.

מחמת המכשול הזה בקשותיהם של העותרים להיקלט בעבודה במוסדות הרפואיים בישראל נדחות – ובדין נדחות. מוסדות רפואיים מעוניינים להעסיק אותם בשל הכשרתם הייחודית והנחוצה, אך נרתעים מלגייס בעלי מקצוע שאינם מורשים לעסוק כדין.

זהו מחסום שלא ניתן לעברו – מחסום מפני תעסוקה ולפיכך מחסום מפני עלייה.

וזאת יש לדעת: שלושת העותרים דנו אינם בודדים. עוד ועוד בעלי מקצוע המתעניינים לעלות ארצה פונים אל העותרים, אל העותר 4, אל ארגוני עלייה ואל פודיאטרים ישראלים, ומבקשים לדעת אימתי יוכלו לעלות לישראל ולעסוק בה במקצועם כדין.

7. העותר 4, פורום קהלת, הוא עמותה רשומה בישראל. הפורום פועל לעיגון מעמד הקבע

של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל.

במסגרת עיסוקיו פועל הפורום לקידום חופש העיסוק בישראל ולקידום העלייה וקליטתה בישראל. הפורום פועל ללא כוונת רווח ואינו נתמך על ידי כל גורם מדינתי.

ביוני 2014 פרסם הפורום, בשיתוף מועצת ארגוני העולים בישראל, דו"ח בנושא חסמי עלייה לישראל בתחום רישוי מקצועות הבריאות. המלצות הדו"ח שמשו יסוד לעבודתה של ועדה שהקימה הממשלה לטפל בסוגיה, ולבסוף שולבו בחלקן בהחלטה מס' 2225 של הממשלה ה-33 מנובמבר 2014. נושא הפודיאטרים נדון בדו"ח בהרחבה בעמודים 8-9.

דו"ח פורום קהלת בנוגע לחסמי עלייה בתחום הרפואה מצורף לעתירה כנספח ו

קישור לפורמט דיגיטלי של הדו"ח ניתן [למצוא כאן](#)

המשיבים

8. **המשיב 1** הוא שר הבריאות.

על פי סעיף 3(ב) (4) לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976, השר מוסמך להתקין תקנות שמבהירות מהן הפעולות המותרות לפודיאטרים ולפודיאטרים מנתחים, כך שיוכלו לעסוק ברפואה מבלי להפר את הוראת ייחוד העיסוק הקבועה בסעיף 3(א) לפקודה.

9. **המשיב 2** הוא מנכ"ל משרד הבריאות.

על פי האמור בפרט (2) שבטור ב' המתייחס לפרט 7 בטור א' שבתוספת הראשונה לחוק, המשיב 2 אחראי על קביעת הפעולות שעל פודיאטר מנתח להיות מוכשר לבצע במהלך תקופת ההכשרה המעשית שלו.

על פי סעיף 11(ב1) לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, אחראי המשיב 2 להסדרת נהלי הכרה בתארים אקדמיים שאינם נלמדים במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל. במסגרת זו מוטלת עליו גם החובה לפרט את המוסדות להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שבהתייחס לתואר שהם מעניקים במקצוע הבריאות יחולו הוראות סעיף 11(ב) לחוק.

10. **המשיב 3** הוא מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות.

אגף זה מקיים בחינות ממשלתיות במקצועות השונים, מנפיק רישיונות ותעודות מומחה במקצועות המתאימים, מעורב בהסדרה בחקיקה של מקצועות בריאות נוספים ונמצא בקשרים בכל הקשור לכך עם משרדים ממשלתיים אחרים, בתי חולים, המועצה להשכלה גבוהה ומוסדות להשכלה גבוהה (על-פי המתואר באתר האינטרנט של משרד הבריאות). מתוקף תפקידו המשיב 3 עוסק ברישוי בעלי המקצועות הרפואיים המוסדרים בחוק. המשיב 3 הוסמך על ידי המשיב 2 להכריע בשאלות של הכרה בתארים ממוסדות מחוץ לישראל בהתאם לסעיף 11 לחוק.

11. **המשיבה 4** היא הוועדה המייעצת למקצוע הפודיאטריה הניתוחית.

ועדה זו אמורה לקום מכוח סעיף 18 לחוק, ותפקידיה מוגדרים בסעיף 19 לחוק. לטענת המשיבים הוקמה ועדה מייעצת כזו למקצוע הפודיאטריה הניתוחית (העותרים אינם חלוקים על כך שיש צורך בהקמה של ועדה ברוח זו כדי לייעץ למשיבים לקראת הסדרת המקצוע, אף כי לא ברור אם ניתן לעת הזאת להקימה לפי החוק, שכן אין כיום כלל בעלי תעודה במקצוע כנדרש בסעיף 18(ב) (3)).

למען הזהירות מופנית אפוא העתירה דנן גם נגד הוועדה, ככל שהוקמה.

רקע משפטי

12. חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות נחקק בשנת 2008. תחילה הוסדרו 4 מקצועות (ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, טיפול בהפרעות תקשורת ותזונה-דיאטנות). בשנת 2010, במסגרת תיקון מספר 2, הוספו לחוק 4 מקצועות נוספים – קרימינולוגיה קלינית, כירופרקטיקה, פודיאטריה ופודיאטריה ניתוחית (ס"ח תש"ע מס' 2237 מיום 24.3.2010 עמ' 476).

13. החוק נחקק לאחר שנים רבות שבהן העיסוק במקצועות אלו לא היה מוסדר בחקיקה כלל. עובר לחקיקת החוק נהג משרד הבריאות להנפיק 'תעודות הכרה במעמד' לבעלי מקצועות שפנו אליו, בהתאם לנהלים פנימיים שקבע. בבג"ץ 2921/03 קאופמן נ' ד"ר שנון (ניתן ביום 29.4.04) נקבע כי מתן רישיונות על סמך נוהל פנימי ומניעת עיסוק ממי שלא קיבל רישיון כזה נוגדות את חוק יסוד: חופש העיסוק, וכי רק בחקיקה ראשית ניתן לקבוע מתן רישיונות באופן שיגביל את זכויות העיסוק של מי שאין בידו רישיון. בהמשך (בג"ץ 1423/05 קדרון קליין נ' שר הבריאות) (ניתן ביום 20.6.05)) נקבע כי משרד הבריאות והחינוך אינם רשאים כלל לדרוש תעודות הכרה במעמד. או-אז חדל משרד הבריאות לחלוטין מלהעניק תעודות אלה, והודיע כי מעסיקים ציבוריים ואחרים רשאים להעסיק גם את מי שאינו בעל תעודת הכרה במעמד במקצועות בריאות שאינם מוסדרים בחוק. בעקבות השתלשלות האירועים הנ"ל נחקק בשנת 2008 חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008.

14. תכליתו של החוק מוגדרת בסעיף המטרה שלו: **"מטרתו של חוק זה להסדיר את העיסוק במקצועות הבריאות כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים בהם ולהגן על בריאות הציבור"** (סעיף 1 לחוק). במקביל לתכלית זו מתקיימת תכליתו הכללית של החוק הנגזרת מחוק יסוד: חופש העיסוק, והיא הגנה מידתית על חופש העיסוק של העוסקים במקצועות הבריאות (עע"מ 4722/12 אלישבע שריד נ' משרד הבריאות אגף הרישוי למקצועות רפואיים (ניתן ביום 29.10.13), פסקאות 24-25 לפסק דינו של השופט גיזבראן).

15. החוק קבע הסדרים מפורטים לגבי הכרה בתארים שנלמדו במוסדות מחוץ לישראל, כדי שלא לחסום את הדרך בפני מי שלמד את מקצוע הבריאות בחו"ל. ההכרה בתארים אלו תתבסס על השוואת הלימודים מחוץ לישראל ללימודי אותם מקצועות במדינת ישראל (סעיף 11 לחוק). כמו כן החוק קבע שורה ארוכה של הסדרי מעבר מפורטים (סי' 58 לחוק), כדי שלא לפגוע בחופש העיסוק של מי שעסק במקצועות הללו קודם שנחקק החוק (ראו עת"ם (י-ם) 36091-05-11 שריד נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 14.5.12); עת"ם (י-ם) 43880-07-12 היימן נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 3.12.12)).

16. שלושה מן המקצועות שנוספו בתיקון מס' 2 בשנת 2010 אינם נלמדים בישראל: פודיאטריה, פודיאטריה ניתוחית וכירופרקטיקה. הואיל ומקצועות אלו אינם נלמדים בישראל כלל, נוסף לחוק סעיף-קטן 11(ב) הקובע לאמר:

"נקבע בחוק זה תנאי כשירות של תואר אקדמי מסוים, ואין במוסד מוכר להשכלה גבוהה בישראל תואר אקדמי מוכר כאמור, יורה המנהל על נהלים לעניין הכרה באותו תואר אקדמי, ובכלל זה יפרט מוסדות להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שבהתייחס לתואר שהם מעניקים במקצוע בריאות מסוים, יחולו הוראות סעיף קטן (ב); נהלים כאמור יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הבריאות."

כלומר, על המשיב 2 (או המוסמך מטעמו – המשיב 3) מוטלת החובה לקבוע נהלים להכרה בתארים שאינם נלמדים בישראל ולפרט לאילו מוסדות יש להשוות תארים אלה כאשר אדם מבקש תעודה, ולפרסמם באתר האינטרנט של המשרד.

17. במסגרת תיקון 2 התעורר צורך לתקן גם את פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976. זאת משום שפודיאטרים ופודיאטרים-מנתחים מבצעים במסגרת עבודתם פעולות שעולות כדי "עיסוק ברפואה" כהגדרתה בפקודת הרופאים. סעיף 3 לפקודה אוסר זאת על מי שאינו רופא, עבירה שסנקציה פלילית של שנת מאסר בצדה (סעיף 48 לפקודה).

סעיף 3(ב) מונה חריגים לאיסור, בעלי מקצוע הרשאים לעסוק ברפואה בתנאים מסוימים. לפיכך במסגרת תיקון 2 בשנת 2010 תוקנה גם פקודת הרופאים (תיקון 11), ונוסף סעיף-קטן (4) ובו הוראה המחריגה מתחולת איסור העיסוק ברפואה גם פודיאטרים ופודיאטרים מנתחים:

"3(ב) האמור בסעיף זה אינו בא למנוע: ...

(4) פודיאטר ופודיאטר מנתח כהגדרתם בחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008 – מביצוע פעולות שהותרו להם בתקנות שקבע השר".
משמע, על המשיב 1 להתקין תקנות שיפרטו אילו פעולות מותר לפודיאטרים ופודיאטרים מנתחים לבצע מבלי שהדבר ייחשב להפרה של פקודת הרופאים.

18. בד-בבד עם הוספת מקצוע הפודיאטריה והפודיאטריה הניתוחית לחוק, תוקנה גם התוספת הראשונה לחוק, ונקבעו תנאי הכשירות למקצועות הללו. פרט 7 לתוספת מתייחס אל פודיאטריה ניתוחית. תנאי הכשירות השני שנקבע לה (פרט 2 בטור ב') כולל –

(2) הכשרה מעשית במשך שנתיים, במדינה שבה השלים את לימודיו כאמור בפסקה (1) (בפרט זה – מדינת חוץ), במוסד שהוכר על ידי הרשות המוסמכת של אותה מדינה ועל ידי המנהל, שבמהלכה הוכשר לבצע את הפעולות שקבע המנהל בתקנות;

כלומר, על המנהל לקבוע בתקנות פעולות שפודיאטר מנתח צריך לבצע במהלך תקופת הכשרתו המעשית. בנוסף, על המנהל לקבוע בחינות הסמכה (פרט 6 בטור ב').

19. **לסיכום**, בהסדרת מקצועות הפודיאטריה והפודיאטריה הניתוחית בחוק הטיל המחוקק על המשיבים שלוש חובות מרכזיות:

(1) קביעת נהלים להכרה בתארים שאינם נלמדים במדינת ישראל במוסדות אקדמיים מוכרים, פרסום הנהלים באתר האינטרנט של משרד הבריאות ופירוט מוסדות להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שמעניקים תארים מוכרים במקצוע בריאות מסוים בכדי שיהיה ניתן להשוות אליהם;

(2) התקנת תקנות שיבהירו מהן הפעולות המותרות לפודיאטרים ופודיאטרים מנתחים במסגרת פקודת הרופאים.

(3) קביעה בתקנות של הפעולות הדרושות בתקופת ההכשרה המעשית.

20. את שלוש החובות הללו נמנעים המשיבים מלקיים זה שבע שנים.

הערת ביניים: כאמור, עתירה זו אינה עוסקת בשאלת רישוי הפודיאטריה הרגילה. בתמצית – הטעם לכך הוא שבעניינה של הפודיאטריה הרגילה התחייבו המשיבים לאחרונה בוועדת העלייה והקליטה של הכנסת לפעול בהקדם לתיקון החקיקה, כדי לאפשר מתן רישיונות גם לפודיאטרים בוגרי השכלה צרפתית. אין צורך במסגרת זו להאריך בעניין זה, ורק נציין כי המשיבים התחייבו להתקין את התקנות הדרושות בפודיאטריה הרגילה מייד עם סיום הליך החקיקה אשר יקודם במהרה. שוב לפודיאטריה הניתוחית – המצב כעת הוא שלא ניתן לעסוק במקצוע באופן חוקי. לא ניתן לקבל תעודה, ולא נקבעו מהן הפעולות המותרות לפי פקודת הרופאים.

החלטת הממשלה בנושא

21. בתאריך 22.6.14 התכנסה ממשלת ישראל ה-33 לדון בקידום שילוב עולים בתעסוקה בישראל והסרת חסמים בנושא. הממשלה קיבלה החלטה (מס' 1737) על הקמת צוות בראשות מנכ"ל משרד הקליטה דאז, עודד פורר, שתגבש בתוך 60 יום המלצות להסרת חסמים הנוגעים לתעסוקת עולים בדגש על רישוי במקצועות השונים. הצוות הגיש את המלצותיו לממשלה, והמלצותיו התקבלו בהחלטת הממשלה מס' 2225 מיום 23.11.14.

החלטת הממשלה 2225 מצורפת נספח ז

22. החלטת הממשלה כללה התייחסות ספציפית לעניין הפודיאטרים והפודיאטרים המנתחים:

"להטיל על שרת הבריאות:

[...]

להתקין תקנות לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות התשס"ח 2008 בעניין הסדרת הרישוי לפודיאטרים, פודיאטרים מנתחים וכירופרקטים, כמתחייב מן החוק ועד לא יאוחר מתום 90 יום ממועד קבלת החלטה זו" (סעיף 4 ד').

23. לא לשווא החלטת הממשלה כללה לוח זמנים ליישומה, כי לא סוד היה דבר המחדל המתמשך שמלאו לו אז למעלה מארבע שנים. אולם 90 הימים שקבעה הממשלה חלפו- עברו, ואחרים 90 נוספים, ועוד 90, הספירה למחדל משרד הבריאות נמשכת, ובעוד כ-90 יום נגיע אל ספו של היום ה-900 מאז החלטת הממשלה. **להתעלמות משרד הבריאות מחובתו החקוקה מתווספת אפוא גם הפרה של החלטת הממשלה שניתנה בעקבות מחדלו.**

24. ואם לא די בכך, הרי שכפי שיפורט עוד להלן הצהיר המשיב 1 בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בישיבה ביום 11.1.2016, כי בתוך שלושה חודשים יוצגו התקנות בפני הוועדה.

גם התחייבות פומבית זו למרבה הצער לא מולאה.

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 140 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות מיום א' בשבט ה'תשע"ו (11.1.16) מצורף נספח ח

פרק עובדתי:

פניות העותרים אל המשיבים והפעולות שנעשו מטעם המשיבים

25. מסכת ההתכתבויות עם המשיבים בעניין מילוי חובתם החוקית משתרעת על פני שלוש שנים וחצי ועמוסה עד כדי מבוכה. שוב ושוב פנו העותרים, ובייחוד העותר 4, אל שרי הבריאות השונים, המנכ"לים, ואל המשיב 3, כדי לקדם את התקנת התקנות. בשלב מסוים, כפי שיתואר בקצרה להלן, נראה היה שיש התקדמות בנושא, אולם לאחר מכן שבו המשיבים למחדלם. כדי להטעים את בית המשפט הנכבד מחומרת המחדל מצד אחד, ולהימנע מלהכביד יתר על המידה מצד שני, נציין רק את האירועים המרכזיים, ולשם הנוחות נחלק את הפרשה לתקופות משנה.

שלב א:

העדר התייחסות מטעם המשיבים

26. בתאריך 17.9.2013 פנה יו"ר העותר 4, משה קופל, אל שרת הבריאות דאז, בבקשה להתקין את התקנות הדרושות לפי פקודת הרופאים.

העתק מכתבו של יו"ר פורום קהלת אל המשיב 1 מצורף לעתירה כנספח ט

בתאריך 31.10.2013 שב ופנה הח"מ במכתב, והפעם אל המשיב 2, בבקשה לקיים את המוטל עליו לפי חוק – להתקין את התקנות הרלוונטיות ולקבוע את נהלי ההכרה במוסדות הלימוד לפודיאטריה ופודיאטריה ניתוחית מחוץ לישראל.

העתק מכתבו של הח"מ אל המשיב 2 מצורף לעתירה כנספח י

בתאריך 13.11.2013 התקבלה תשובתו של המשיב 2 דאז למכתב אל שרת הבריאות. לא היתה במכתב זה כל התייחסות של ממש לעניין להתקנת התקנות. המשיב 3 מצדו לא השיב למכתב שנשלח אליו.

העתק מכתבו של המשיב 2 מצורף לעתירה כנספח יא

27. בתאריך 31.3.2014 שלח הח"מ מכתב נוסף למשיב 2, עם העתק למשיב 3.

העתק מכתבו של הח"מ אל המשיב 2 מצורף לעתירה כנספח יב

מכתב זה לא נענה, ולפיכך ביום 27.5.2014 נשלח מכתב תזכורת.

העתק מכתב התזכורת אל המשיב 2 מצורף לעתירה כנספח יג

שלב ב:

הקמת הוועדה המייעצת, החלטת הממשלה וההמתנה

28. ביום 23.10.14 ניתנה תשובה מטעם שרת הבריאות דאז, חברת הכנסת יעל גרמן, לשאלתא שהופנתה אליה בכנסת מטעם ח"כ שמעון אוחיון. במענה לשאלתו על דבר מילוי החובות של המשיבים להסדרת מקצוע הפודיאטריה בישראל (רגילה וניתוחית) השיבה כי

"במקצוע הפודיאטריה מדובר בעשרות בודדות של בעלי מקצוע בישראל ובמקצוע הפודיאטריה הניתוחית מדובר בבעלי מקצוע ספורים. מספר מצומצם זה של בעלי מקצוע הקשה על הקמת ועדה מייעצת, הנדרשת לשם תיקון תקנות מתאימות ליישום החוק. לפני מספר חודשים הוקמה הוועדה המייעצת למקצוע והחל תהליך ההתייעצות בנושא. הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות הונחו לסיים את העבודה במהירות האפשרית".

העתק תשובת שרת הבריאות לשאלתה בכנסת מצורף כנספח יד

29. הידיעה על הקמתה של ועדה מייעצת (המשיבה 4) לקראת הסדרת המקצועות הפתיעה את הח"מ ואת הגופים העוסקים בנושא, שלא ידעו על הקמתה חרף פניותיהם התכופות למשרד הבריאות כנ"ל. פרשייה זו וההתפתחויות שבעקבותיה, שנגעו לקביעת זהותם של חברי הוועדה, עניינה בעיקר בפודיאטרים הרגילים ולא המנתחים, ולפיכך לא נטריח את בית המשפט הנכבד בפרטיה.

30. בין לבין, ביום 23.11.14 התקבלה החלטת הממשלה 2225 הנ"ל (נספח ז לעתירה זו), ובה נקצב מועד להסדרת סוגיית הפודיאטריה והפודיאטריה הניתוחית בהתאם לחוק. מטבע הדברים המליץ הח"מ לעותר 1 ולעותר 4 להמתין ולתת למשיבים שהות לבצע את שהוטל עליהם כעת ביתר שאת.

שלב ג:

טיוטת התקנות

31. בישיבה שהתקיימה אצל המשיב 1 בעניינם של הפודיאטרים הרגילים, בהשתתפות הח"מ והמשיב 3, באוגוסט 2015, נודע כי המשיבים הקימו ועדה מייעצת נפרדת לפודיאטרים המנתחים.

כן התברר כי המשיבים זה מכבר הכינו טיוטה של תקנות להסדרת סמכויותיהם של הפודיאטרים המנתחים.

לפי בקשת הח"מ, העבירו המשיבים טיוטה מן התקנות הנ"ל לידי, הנושאת את התאריך 5.1.15.

העתק טיוטת התקנות הנ"ל מצורף כנספח טו

32. ביום 19.10.15 פנה הח"מ אל המשיב 3 וביקש מידע נוסף על אודות הוועדה המייעצת בפודיאטריה ניתוחית.

פנייה זו נעשתה בשמו של העותר 1.

העתק מכתב הח"מ אל המשיב 3 בעניין הוועדה המייעצת מצורף נספח טז

בתשובתו מיום 25.10.15 מנה המשיב 3 שמות של ארבעה חברים בוועדה, ציין את מועד כינוסה הצפוי ואת העניינים שהיא התבקשה ליעץ לגביהם.

העתק תשובת המשיב 3 מצורף נספח יז

במענה לה שב הח"מ ופנה ביום 28.10.15 אל המשיב 3, בשמו של העותר 1. בפנייה זו התייחס הח"מ גם לשאלת תוכן הסמכויות שיוענקו לפודיאטרים המנתחים לפי התקנות, והניסיון לצמצמן שהשתקף בטיטת התקנות שהועברה לידו. תשובת המשיב 3 למכתב זה ניתנה ביום 15.11.15.

העתק מכתב הח"מ אל המשיב 3 מצורף נספח יח

העתק תשובת המשיב 3 מצורף נספח יט

שלב ד:

הצהרת השר והמשך המחל

33. בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 11.1.16, הצהיר המשיב 1, שר הבריאות, **כי עד לסוף חודש מרס 2016** תושלם התקנת התקנות להסדרת קבלת תעודות במקצוע הפודיאטריה הניתוחית.

תשומת הלב לדברי השר בעמודים 47-48 לפרוטוקול הוועדה.

העתק העמודים הרלוונטים מפרוטוקול מס' 140 מישיבת ועדת

העבודה, הרווחה והבריאות מיום א' בשבט ה'תשע"ו (11.1.16)

צורף לעיל נספח ח

34. בעקבות הצהרה זו, ביום 8.2.16 שב ופנה העותר 1 באמצעות העותר 4 אל המשיב 3, וביקש להתעדכן בדבר טיטת התקנות והסמכויות שיוענקו לפודיאטרים המנתחים. **המשיב 3 לא השיב לפנייה זו.**

העתק פניית העותר 1 מיום 8.2.16 מצורף נספח כ

ביום 5.5.2016, משחלפו-עברו שלושת החודשים לפי הצהרת שר הבריאות, שב הח"מ ופנה במכתב תזכורת אל המשיב 3. במכתב זה צויין כי לצד העותר 1 מבקשי עלייה נוספים פונים ומבקשים מענה בסוגייה זו. גם מכתב תזכורת זה לא זכה למענה.

העתק מכתב תזכורת אל המשיב 3 מיום 5.5.2016 מצורף נספח כא

העתק מכתב תזכורת נוסף אל המשיב 3 מיום 28.11.2016 מצורף נספח כב

לאחר התזכורת השנייה (כחלוף כמעט עשרה חודשים), השיב המשיב 3 בהודעת דוא"ל אל הח"מ כי הוא ממתין להתייחסותה של הוועדה המייעצת לטיטת התקנות.

העתק הודעת הדוא"ל של המשיב 3 מיום 29.11.16 מצורף נספח כג

35. עוד שלושה חודשים חלפו, ועוד כמה ניסיונות עשה הח"מ באמצעות הדוא"ל ובעל פה אל גורמים שונים במשרד הבריאות, כדי לייתר את הצורך לפנות אל בית המשפט הנכבד. הניסיונות לא הועילו.

בחלוף שבע שנים מחקיקת החוק, שנתיים וחצי מהחלטת הממשלה, שנתיים מגיבוש הטיוטה הראשונה של התקנות (!) ושנה מהתחייבות השר כלפי ועדת הבריאות של הכנסת – לא נותרה בידי העותרים ברירה מלבד פנייה אל בית המשפט הנכבד שיורה למשיבים לקיים את חובתם בתוך זמן קצוב, ולשים קץ לפגיעה הבלתי נסבלת בבריאות הציבור, בשלטון החוק, בחופש העיסוק ובקליטת העלייה.

מחדלי משרד הבריאות – היבטים משפטיים

החובה להתקין תקנות ולקבוע נהלים

36. מחדל המשיבים ברור לכל. שבע שנים חלפו מאז שהורה המחוקק על הסדרת המקצוע והתווה את הדרך לכך, והדבר טרם נעשה. שבע שנים שבהן המנתחים בארץ מוסיפים לעבוד לכאורה בניגוד לדין, שנפגע חופש העיסוק שלהם ושל אלו המבקשים להצטרף לעסוק בתחום, שנפגעת בריאות הציבור, שנפגע שלטון החוק. נציג בקצרה גם את ההיבט המשפטי של המחדל הזה.

37. בית משפט זה נדרש לא אחת למקרים שבהם הוטל על הרשות המוסמכת להתקין תקנות או לקבוע נהלים והיא נמנעה מכך. כבר לפני דורותיים, בבג"ץ 295/65 הלל אופנהיימר ואח' נ' שר הפנים ושר התרבות, פ"ד כ(1) 309 (1966), קבע בית המשפט כי המשיבים הפרו את חובתם להתקין תקנות בהתאם לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961. יפים לענייננו דבריו של השופט זילברג באותה פרשה:

"לא ייתכן למצוא שיטה ומדיניות בכך, שחוק אשר נתקבל בכנסת (למעשה על דעת כל המפלגות) בשנת 1961, וחוייבו בו שני שרים להתקין לו תקנות ידועות כדי להצמיח לו ידיים ורגליים שיאפשרו את הילוכו ומימושו בעולם המעשה – חוק כזה יוחזק במקרה קרוב לחמש שנים, בחינת "ירעה עד שיסתאב", עד שימות מיתת נשיקה. ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא; הא רק גורמת לדימורליזציה ביחסי השלטון והאזרח, וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה"

(שם, עמוד 328).

לא תתני "חמש שנים" אלא "שבע שנים", וכמו לא חלפו חמישים שנה; כאילו על ענייננו שלנו נאמרו הדברים.

38. גם דבריו של השופט לנדוי באותו עניין, באשר לחובתה של הרשות שופטת להתערב במצבים כאלו, עודם מהדהדים:

"קיימת סכנה של שיבוש אמון האזרח בשלטון החוק, אם נתפרק מן הסמכות הנתונה לנו. איזון נכון של סמכויות השלטון על רשויותיו השונות דורש שכאשר הכנסת מעבירה סמכויות חקיקה חשובות לרשות המבצעת, תישמר סמכות הפיקוח על חקיקת המשנה בידי הרשות השופטת. הלכה פסוקה היא אצלנו שסמכות זו קיימת לגבי בדיקת סבירותה של חקיקת משנה, ואינני רואה

כל טעם שאותה סמכות לא תופעל במקרה של הפרת החובה לחוקק חקיקת משנה, כשהכנסת הטילה חובה כזאת - ולא רק רשות - על הזרוע המבצעת".
(שם, בעמוד 334)

39. ההלכה כי על השר מוטלת חובה שבדין להתקין תקנות היכן שהורה לו כך המחוקק היא תוצאה בלתי נמנעת מן ההיגיון ומתפיסות יסוד של שלטון מתוקן. ובכל זאת בית משפט זה שב ושנה ושילש את ההלכה במהלך השנים מאז שנאמרה בעניין **אופנהיימר הנ"ל**. כך בעניין **ברגר** (בג"ץ 297/82 **עזרא ברגר נ' שר הפנים**, לז(3) 29, (1983)), נשנתה ההלכה כי **"אין רשות מינהלית רשאית להימנע מהפעלת סמכויות הרשות שבידה להתקנתה של חקיקת משנה בלא כל טעם ענייני כדין. המינהל פועל במסגרת החוק, וכל החלטה משלו חייבת להתקבל במסגרת החוק, ועל-פי שיקולים כדין"**, וכי הדבר עשוי להיות נתון תחת ביקורת שיפוטית (עמוד 35);
כך בעניין **צרפתי** (בג"ץ 28/94 **צרפתי נ' שר הבריאות**, פ"ד מט (3) 804 (1995)), גם הוא נגד המשיב 1, הזכיר בית המשפט כי **"את הפתרון יש למצוא בכך כי הן השר והן ועדת הכנסת יפעלו בזריזות הראויה כדי שהתקנות יותקנו בזמן סביר וניתן יהא ליישם את החוק בהקדם, שאחרת יעמוד מחדלם לביקורתו של בית-משפט זה"** (עמוד 817).
בית המשפט אף הוסיף וציין כי **"אם הרשות המוסמכת מתמהמהת בהתקנת התקנות ללא טעם טוב, עשוי בית המשפט לחייבה התקין במהירות הראויה או במועד שבית המשפט יקבע"** (עמוד 824).

40. הלכה זו באה לידי ביטוי גם בעולם המעשה בעניין **פלוני**, כשבית משפט זה **אכף על שר הבריאות**, המשיב 1 דן, להתקין תקנות במקום שבו נמנע מלעשות כן (בג"ץ 7974/04 **פלוני נ' שר הבריאות**, פ"ד ס(1) 238 (2005)).
באותו עניין התקנת התקנות לא היתה באופן מובהק עניין שבחובה כפי המצב בענייננו. בית משפט זה, לא רק שחייב את המשיב 1 להתקין תקנות (פיסקאות 8-11), אלא אף קצב לכך לוחות זמנים קצרים (פיסקה 24).

41. אם לא די בכך, ההלכה שבה ונשנתה גם בשנים האחרונות: בעניין **גלוטן** (דנג"ץ 10007/09 **גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה** (ניתן ביום 18.3.2013)) ציין בית המשפט כי התרופה הרגילה למצב של הימנעות מהתקנת תקנות כנדרש לפי חוק היא **"הגשת עתירה לבג"ץ ודרישת סעד של התקנת התקנות"** (פסקה 12 לפסק דינו של השופט ח' מלצר); וראו גם בג"ץ 6972/07 **עו"ד עקיבא לקסר נ' שר האוצר** (ניתן ביום 22.3.2009) בפסקה 27.
וראו גם דפנה ברק ארז **משפט מינהלי א** (התש"ע-2010) עמוד 221.

הפגיעה בחופש העיסוק

42. הפגיעה בחופש העיסוק ברורה מאליה, ולפיכך נקצר בה:
המחוקק מצא לנכון, מסיבות מובנות של שמירה על בריאות הציבור, להגביל את העיסוק החופשי במקצוע הפודיאטריה הניתוחית ולאפשרו רק למי שיעמוד בתנאים שנקבעו

ווימצא זכאי לקבל תעודה. עבודה במקצוע ללא תעודה ושלא בהתאם לתקנות שעל השר להתקין היא עבירה פלילית לפי פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976. לאחר שעשה זאת המחוקק, ההימנעות מלאפשר קבלת תעודות כדין היא פגיעה אנושה בחופש העיסוק של כל מי שעוסק בפודיאטריה הניתוחית או מבקש לעסוק במקצוע זה. בנוסף, ההימנעות מפרסום נהלים להכרה בהשכלה ומפרסום רשימת מוסדות מוכרים, כמתחייב מהחוק, פוגעת ביכולת של מי שמבקש ללמוד את המקצוע לכלכל מראש את צעדיו ולבחור במוסד המעניק השכלה מוכרת.

פגיעות נוספות

עוד כהנה וכהנה פוגעים המשיבים בזכויות ובאינטרסים של הפרט ושל הכלל: **פגיעה בבריאות הציבור** – מחדלם של המשיבים מונע מן הציבור לקבל שירותים בתחום בריאותי חשוב זה באופן בטוח ומבוקר; ומונע מן הציבור נגישות לטיפולים רפואיים אלו באשר בעלי מקצוע אינם יכולים לעסוק בו כדין, והיצע העוסקים קטן. בריאות הציבור היא כזכור מטרתו של החוק.

פגיעה בקליטת עלייה – שהיא אחת ממטרותיה הבסיסיות של מדינת ישראל, כעולה מחוק השבות, התש"י-1950 וממגילת העצמאות, המצהירה כי "מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות". מקצוע הפודיאטריה הניתוחית, כאמור לעיל, נלמד בחו"ל בלבד, וההימנעות מהסדרתו היא פגיעה במבקשים לעלות לישראל דוגמת העותרים דנן.

פגיעה בשלטון החוק וכפיפות הרשות המבצעת אליו;

פגיעה באמון הציבור בשלטון החוק;

ולא נאריך במקום שאין צורך.

הזמן הסביר להתקנת תקנות וקביעת נהלים

43. התקנת תקנות עשויה לקחת זמן. בוודאי כשמדובר בהסדרת מקצוע שאינו נלמד בישראל ואין למשיבים ניסיון וידע לגביו. לפיכך העניק המחוקק **פרק זמן של שנה** למן חקיקת החוק ועד לכניסתו לתוקף, כדי שיהיה סיפק בידי המשיבים להיערך כראוי עם תקנות ראויות.

בפסקי הדין שנסקרו לעיל התייחס בית המשפט לכמה פרקי זמן:

בעניין **צרפתי** הנ"ל דובר על כך שאת התקנות על הרשות להתקין "במהירות הראויה בנסיבות העניין". בעניין **לקסר** הנ"ל דובר על כך שפרק זמן של שלוש שנים מחקיקת החוק ועד להתקנת התקנות הוא פרק זמן ארוך מדי (ס' 27 לפסק דינו של השופט דנציגר). בפרשת **אופנהיימר** קבע בית המשפט כי פרק זמן של קרוב לחמש שנים היא זמן שאיננו סביר להתקנת תקנות (עניין אופנהיימר, ס' 9 לפסק דינו של השופט זילברג).

44. נשוב ונזכיר: החוק (תיקון מס' 2) נחקק בחודש מרס 2010. הוא נכנס לתוקפו שנה לאחר מכן, בחודש מרס 2011. החלטת הממשלה, שקצבה למשיבים 90 יום, התקבלה בנובמבר 2014. הצהרת המשיב 1 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ניתנה בינואר 2016, ולפיה התחייב להציג את התקנות בתוך שלושה חודשים.

לפי כל סטנדרט אפשרי מחדלם של המשיבים ארוך, ארוך מדיי; ובהתאם לכך הפגיעה בעוסקים, בבריאות הציבור, בשלטון החוק ובעותרים – רבה, רבה מדיי. לפיכך יתבקש בית המשפט לקצוב מועד קרוב לסיום הליך התקנת התקנות.

נזכיר את שאמר השופט זילברג בעניין **אופנהיימר** :

”אם כי אני מעריך יפה כי הכנת התקנות מצריכה עבודה מרובה ואין לעשותה על רגל אחת, הרי אם הוועדה תמשיך לעבוד בהן באותו הקצב שעבדה עד עכשיו, לא נזכה לראותן עד עולם. היתה כאן, ללא שמץ של ספק, התרשלות מרובה והזנחה בהכנת התקנות, ולכן יש מקום להתערבותו של בית-המשפט” (עניין אופנהיימר, ס’ 14 לפסק דינו של השופט זילברג).

סיכום

45. העתירה דן עניינה פשוט, מובן מאליו: דרישה מן המשיבים לקיים את חובתם לפי חוק – להתקין תקנות ולקבוע נהלים כדי לאפשר קבלת תעודות עיסוק במקצועם. החוק חוקק זה מכבר, לפני שנים רבות ניתן היה כבר ליישמו. כל עוד הדבר לא נעשה – נמשכת והולכת הפגיעה בחופש העיסוק, הפגיעה בשלטון החוק, ונמנעת מן העותרים האפשרות לעלות לארץ ולעסוק בה במקצועם כדין. העותרים נהגו במתינות אין קץ. שוב ושוב פנו אל המשיבים והפצירו בהם לעשות את המוטל עליהם. שוב ושוב המתינו והעניקו למשיבים הזדמנות נוספת, כשהיה נראה שהנה סוף סוף העניינים מתחילים להתקדם. כחלוף שבע שנים מחקיקת החוק אין עוד מנוס מהתערבותו של בית משפט זה, שיקצוב למשיבים זמן קצר לעשות את שמטיל עליהם החוק ולקבוע את התקנות והנהלים להסדרת המקצוע. שלושת העותרים מבקשים לעלות לישראל עם משפחותיהם ולעסוק במקצועם כדין, כבר בקיץ הקרוב. למרבה הצער, רק התערבותו של בית משפט זה תאפשר זאת.

לפיכך מתבקש בית המשפט לזמן את המשיבים ולהורות להם כמבוקש בפתח העתירה; לאחר מכן יתבקש בית המשפט לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

באשר להוצאות, מתבקש בית המשפט הנכבד לשים ליבו לתקופה הארוכה של התנהלות העותרים מול המשיבים, ובפרט העותרים 1 ו-4. אורך הרוח שנהגו העותרים במשיבים הביא למפח נפש, אך הביא עמו גם הוצאות משפטיות רבות, אגב הצורך לפנות שוב ושוב משך זמן כה ארוך.

בית המשפט מתבקש לשים אל ליבו גם את גודל הצער שנגרם לעותר 1, אשר כמתואר לעיל תשע שנים ממתין להסדרת מקצועו כדי שיוכל לעלות לישראל ולעסוק בה במקצועו כדין.

ומעל כולם, מתבקש בית המשפט להביא לידי ביטוי את גודל מחדלם של המשיבים מבחינת משך הזמן – על השלכותיו המפורטות לעיל. בית משפט מתבקש להציב נורמה ראויה למשרדי הממשלה למילוי חובותיהם להתקין תקנות ולהימנע מפגיעה כה ממושכת בציבור בישראל ובשלטון החוק.

העותרים מבקשים לשמור על זכותם לשוב ולעתור נגד המשיבים ככל שהתקנות שייקבעו יצרו את סמכויותיהם ויפגעו בחופש העיסוק שלהם ללא טעם מוצדק וראוי.

העתירה נתמכת בתצהיריהם של העותר 1 ושל מנכ"ל העותר 4.

אריאל ארליך, עו"ד
ב"כ העותרים

ירושלים
ט' באדר תשע"ז
7 במרס 2017