בבית- המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית דין גבוה לצדק

בג"צ _____

בעניין:

1. **י.ה.ת - האגודה לטיפול באומנויות בישראל, 580018620**
2. **ילנה גרנות**, ת"ז מס' 320411010
3. **תמרה רוסו לייזרוביץ'**, ת"ז מס' 022466767
4. **אורנית חורש**, ת"ז מס' 054625850

ע"י ב"כ עוה"ד ממשרד עמית, פולק, מטלון ושות'
מרח' ראול ולנברג 18, בית APM, תל אביב-יפו 6971915
טל': 03-5689000 ; פקס: 03-5689001

העותרות

- נ ג ד -

1. **משרד הבריאות**
2. **סגן שר הבריאות**
3. **ממשלת ישראל**

באמצעות פרקליטות המדינה
מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 02-6466588, פקס: 02-6467011

4. **כנסת ישראל**

באמצעות היועץ המשפטי לכנסת
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים 9195016
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים (או למי מהם), לבוא וליתן טעם מדוע לא יסדירו את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות על ידי הגשת הצעת חוק לתיקון חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח - 2008 (להלן: "**חוק מקצועות הבריאות**") הכולל גם את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות, והשלמת הליך החקיקה.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן כל סעד אחר או נוסף, כפי שיראה לנכון ולצודק בנסיבות העניין.

עוד יתבקש בית המשפט הנכבד, להשית על המשיבים את הוצאות העותרות בעתירה זו, בצירוף שכ"ט עו"ד בתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין.

כל ההדגשות הוספו, אלא אם צוין אחרת.

א. <u>אקדמות מילין</u>

1. **עניינה של עתירה זו בנסיבות חריגות של מחדל חקיקתי חמור ומתמשך של המשיבים, הנמנעים במשך כ-15 שנים מלהסדיר את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות, על ההשלכות הקשות הכרוכות בכך. זאת כאשר לאורך כל הדרך המשיבים מכירים בכך, שההסדרה בחקיקה היא הכרחית על מנת להבטיח את הרמה המקצועית ההולמת של העוסקים בתחום וכן על מנת להגן על בריאות הציבור.**

2. מתוך הבנה כי מדובר במקצוע "**<u>שעוסק בדיני נפשות</u>**" דרש משרד הבריאות כי כתנאי להסדרת המקצוע בחוק, תתבצע אקדמיזציה לתחום הטיפול באמצעות אומנויות. משרד הבריאות אף התחייב, כי לאחר השלמת תהליך האקדמיזציה, יוסדר המקצוע במסגרת תיקון לחוק מקצועות הבריאות. אלא, שעל אף שהתהליך הושלם לפני שנים רבות והמטפלים פעלו בהתאם לדרישות המל"ג ומשרד הבריאות - על כל העלויות וההוצאות הרבות הכרוכות בכך - **מפר משרד הבריאות את ההבטחה השלטונית שנתן ופועל בניגוד לאחריותו ותפקידו להסדרת התחום.**

3. זאת ועוד. לאורך השנים הציגה המדינה מצג בפני בית המשפט הנכבד, לפיו ההליכים להסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות הם בשלבי סיום. **בשנת 2004 במסגרת בג"ץ קאופמן** (כהגדרתו להלן), המדינה טענה בפני בית המשפט הנכבד כי תשלים את הליכי החקיקה בתוך מספר חודשים בודדים. **גם בשנת 2012 במסגרת בג"ץ כיוונים** (כהגדרתו להלן) שבה וטענה המדינה בפני בית המשפט הנכבד, כי החקיקה להסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות מצויה בשלבים מתקדמים.

4. **בבג"ץ כיוונים, עמד כבוד השופט הנדל על הצורך הברור להסדיר בהקדם את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות ועל ההשלכות הקשות באי ההסדרה הן על הציבור הנזקק לשירותים אלה כמו גם על המבקשים לעסוק בתחום.**

5. אמירותיו הברורות של בית המשפט העליון, כמו גם עמדת המדינה שהוצגה בפני בית המשפט הנכבד כי ההסדרה מצויה בשלבים מתקדמים - מעידות כשלעצמן על החובה המידית והברורה של משרד הבריאות להסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק.

6. **במצב הדברים הקיים נגרמים נזקים אדירים למטפלים ולמטופלים.** עם כל הכבוד הראוי, משרד הבריאות מפקיר את ציבור המטופלים אשר חשופים לשרלטנות ולפגיעות נפשיות ופיזיות מצד מטפלים שאין באמתחתם הכשרה מתאימה. **שהרי, מקום בו תחום הטיפול באמצעות אומנויות לא מוסדר בחוק, כל אדם - אף ללא כל הכשרה שהיא - יכול להציג עצמו כמטפל**, על כל המשתמע מכך הן כלפי המטופלים, והן כלפי המטפלים שמעמדם נפגע באורח קשה.

7. **בנסיבות החריגות דנן: מחדלם המתמשך של המשיבים מלהסדיר את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה מזה כ-15 שנים והפגיעה הקשה בזכויות החוקתיות של המטופלים והמטפלים - עולה הצורך הברור בסעד שיפוטי.**

8. כארגון המייצג את המטפלים באמצעות אומנויות בישראל, פועלת העותרת 1 (להלן: "**עמותת יה"ת**"), משך 15 השנים האחרונות, על מנת לקדם את הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות. ניסיונותיה העיקשים והרצופים של עמותת יה"ת במשך שנים ארוכות העלו חרס בידה. **פנייתה האחרונה של עמותת יה"ת באמצעות באי כוחה - כלל לא נענתה**. בנסיבות אלה, לא נותרה ברירה, אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה דנן, אשר כל מטרתה היא אחת - הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות במסגרת חוק מקצועות הבריאות.

ב. <u>הצדדים לעתירה</u>

9. **העותרת 1**, עמותת יה"ת, היא מוסד ללא כוונת רווח אשר מטרתו לקדם את המעמד המקצועי של העוסקים במקצוע הטיפול באמצעות אומנויות (אומנות חזותית, ביבליותרפיה, דרמה, מוזיקה, תנועה ומחול ופסיכודרמה).

10. **העותרות 2-4**, גב' ילנה גרנות, גב' תמי רוסו וגב' אורנית חורש, הן מטפלות באמצעות אומנויות, אשר נפגעו בשל אי ההסדרה של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק.

11. **המשיב מס' 1**, משרד הבריאות, הוא הגוף השלטוני האמון על הסדרת המקצועות הרפואיים והפרא-רפואיים בישראל, ביניהם מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות וכן אמון על בריאות הציבור.

12. **המשיב מס' 2**, ח"כ הרב יעקב ליצמן, הוא סגן שר הבריאות (להלן: "**ס. שר הבריאות**") אשר מופקד בפועל מטעם הממשלה על משרד הבריאות (על פי תיקון מס' 5 לחוק יסוד: הממשלה, אשר נכנס לתוקפו ביום 10.1.2018).

13. **המשיבה מס' 3**, ממשלת ישראל, מוסמכת על פי תקנון הכנסת להניח על שולחן הכנסת הצעות חוק מטעמה במסגרת קובץ "הצעות חוק - הממשלה".

14. **המשיבה מס' 4**, כנסת ישראל, היא הרשות המחוקקת.

ג. <u>הרקע הרלוונטי לעתירה</u>

ג.1. <u>טיפול באמצעות אומנויות - כללי</u>

15. טיפול באמצעות אומנויות (ובשם המקצוע הקודם - טיפול בהבעה ויצירה) הוא שם כולל למקצוע בריאות אשר מטרתו לטפל בהפרעות נפשיות ובמצוקה רגשית של מגוון אוכלוסיות, מילדים ועד קשישים, במתכונת פרטנית, משפחתית וקבוצתית. זאת, באמצעות תהליכי הבעה ויצירה בערוצי האומנויות השונים. בתוך כך, הטיפול מגייס את כוחה של היצירה וההבעה באומנויות על מנת לחולל שינוי אישי ובין אישי, לטפח כוחות נפשיים, לחזק את כושר ההסתגלות של המטופל ולהגמיש דפוסי הגנה. הטיפול באמצעות אומנויות מחבר בין גישות פסיכולוגיות קיימות לעשייה האומנותית, וכולל שישה תחומי התמחות:

א. טיפול באומנות חזותית;
ב. טיפול במוזיקה;
ג. טיפול בתנועה ומחול;

ד. דרמה תרפיה;

ה. פסיכודרמה;

ו. ביבליותרפיה.

16. מטפלים באמצעות אומנויות משולבים במגוון מוסדות וביניהם: בתי חולים פסיכיאטריים, תחנות לבריאות הנפש, מסגרות לשיקום חולי נפש, מוסדות לגמילה מסמים ואלכוהול, מרכזים לנפגעי תקיפה מינית, לנפגעי טראומה, לניצולי שואה, במרכזים לגיל השלישי ובמוסדות של מערכת החינוך ועוד. במקרים מסוימים בעלי המקצוע העוסקים בטיפול באמצעות אומנויות מהווים הגורם הטיפולי **היחיד** עבור אוכלוסיות מסוימות.

ג.2. <u>חוק מקצועות הבריאות ומקצוע הטיפול באמצעות אומנויות</u>

17. בהתאם לסעיף 1 לחוק מקצועות הבריאות, מטרת החוק היא להסדיר את העיסוק במקצועות הבריאות, על מנת להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים במקצועות אלה ולהגן על בריאות הציבור. חוק מקצועות הבריאות מסדיר את התנאים לקבלת תעודת "מקצוע בריאות" ממשרד הבריאות, ובכך מגן על ייחוד התואר המקצועי. חוק מקצועות הבריאות במתכונתו הנוכחית לא מסדיר את כלל מקצועות הבריאות. בין המקצועות <u>שטרם</u> הוסדרו מצוי תחום הטיפול באמצעות אומנויות.

18. כפי שיפורט להלן, בעבר, בין השנים 1988-2004, משרד הבריאות הנפיק למטפלים באמצעות אומנויות <u>תעודות "הכרה במעמד"</u> וזאת באמצעות הסדר מנהלי. תעודות ההכרה במעמד הוענקו למטפלים שעמדו בקריטריונים הקבועים בחוזרים אשר נחתמו בחתימת המנהל הכללי של משרד הבריאות, והן היוו בעבור המטפלים אישור מקצועי להכשרתם (להלן: "**תעודות הכרה במעמד**").

19. גם את העסקתם של מטפלים באמצעות אומנויות הסדירו משרדי הבריאות והחינוך באמצעות חוזרי מנכ"ל, ובתוך כך הונחו מוסדות המדינה להעסיק רק בעלי תעודות הכרה במעמד (קופות חולים ומוסדות רפואיים ציבוריים אחרים נהגו גם הם לדרוש תעודה זו כתנאי להעסקתו של מטפל).

20. בראשית שנת 1992, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 2/92, במסגרתו נקבע, כי משרד הבריאות מכיר במעמד של "מרפא ביצירה והבעה" כמקצוע במסגרת המקצועות בשירותי הבריאות בישראל (להלן: "**חוזר המנכ"ל משנת 1992**").

העתק חוזר המנכ"ל משנת 1992, מצ"ב כ<u>**נספח 1**</u>.

21. בחוזר המנכ"ל משנת 1992, משרד הבריאות הגדיר את מקצוע ה"טיפול ביצירה והבעה" (כיום נקרא טיפול באמצעות אומנויות), ציין את תחומי הפעילות של המקצוע וקבע את הדרישות לקבלת תעודת הכרה במעמד. בתוך כך, נקב משרד הבריאות בשמותיהן של 3 תוכניות ההכשרה המוכרות בישראל למטפלים באמצעות אומנויות.

22. <u>משרד הבריאות ציין, כי מטרת ההכרה במעמד של מקצוע זה, היא לאפשר למעסיקים בשירותי החינוך, הרווחה והבריאות להעסיק בתחום זה רק אנשי מקצוע העומדים באמות המידה כפי שנקבעו ע"י משרד הבריאות</u> (עמ' 2 לחוזר המנכ"ל משנת 1992).

23. כלומר, כבר בשנת 1992, משרד הבריאות הכיר בצורך הברור לקבוע אמות מידה ברורות להעסקת מטפלים באמצעות אומנויות במסגרת שירותי החינוך הרווחה והבריאות. זאת, על מנת לשמור על הרמה הטיפולית ועל בריאות הציבור.

24. בשנת 2003 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 3/03. במסגרת זו ציין משרד הבריאות כי תוכניות הוראת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות לא אחידות ולא כולן נבדקו על ידי משרד הבריאות. לפיכך, מטרת משרד הבריאות בחוזר המנכ"ל החדש היה לקדם ולהסדיר את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בהתאם לדרישות משרד הבריאות נכון לאותה העת (להלן: "**חוזר המנכ"ל משנת 2003**").

העתק חוזר המנכ"ל משנת 2003, מצ"ב כ<u>**נספח 2**</u>.

25. במסגרת חוזר המנכ"ל משנת 2003, נוספו חמש תוכניות הכשרה למטפלים באמצעות אומנויות והוגדרו מחדש תנאי הסף לקבלה אליהן, בנוסף לדרישות הקבלה של כל מוסד בו הן נלמדות. בתוך כך, הוצגה רשימה מפורטת של מקצועות התואר הראשון אשר מאפשרים קבלה לתוכניות לימודים מוכרות (לחלופין הוצגה רשימת קורסים לסטודנטים שלמדו מקצועות אחרים לתואר הראשון, כתנאי לקבלה לתוכניות הלימודים המוכרות). כמו כן צוין, כי ישנה דרישה להתנסות מעשית בתחום האומנותי הנלמד כתנאי לקבלה ללימודים וכן כתנאי לסיום תוכניות הלימודים.

26. בנוסף, משרד הבריאות קבע בחוזר המנכ"ל משנת 2003, כי תוכניות הכשרה חדשות יקבלו הכרה מטעם משרד הבריאות רק לאחר שיקבלו הכרה **בלימודי תואר שני** על ידי המועצה להשכלה גבוהה (להלן: "**המל"ג**"). כמו כן, תוכניות הלימודים שהוכרו בחוזר המנכ"ל משנת 2003, יצטרכו אף הן להיות מוכרות ע"י המל"ג **לתואר שני** על מנת לחדש את ההכרה של משרד הבריאות שניתנה ל-5 שנים בלבד.

27. למען שלמות התמונה יצוין, כי במסגרת חוזר המנכ"ל משנת 2003 נקבעו הוראות מעבר הנוגעות לסטודנטים שהתקבלו ללימודים בשנת 2001 ואילך; לבוגרים שסיימו את הלימודים בין השנים 1992-2001; וכן לתוכניות ההכשרה המוכרות שטרם קיבלו את הכרת המל"ג ללימודי תואר שני בטיפול באמצעות אומנויות (טיפול ביצירה והבעה).

28. לאור האמור בחוזר המנכ"ל משנת 2003, עודכנו הדרישות לקבלת תעודת הכרה במעמד למטפלים באמצעות אומנויות מטעם משרד הבריאות. תעודות ההכרה במעמד הוענקו אפוא למטפלים אשר עמדו בדרישות שנקבעו והן היוו בעבורם אישור מקצועי להכשרתם.

29. בשנת 2003, מספר מטפלות שלא קיבלו תעודת הכרה במעמד ממשרד הבריאות (משום שקיבלו את הכשרתן על פי תוכנית שלא הוכרה על ידי משרד הבריאות), הגישו עתירה לבג"ץ, בגדר בג"ץ 2921/03 **קאופמן נ' ד"ר אמיר שנון - מנהל אגף למקצועות רפואיים** (פורסם בנבו, 29.4.2004) (להלן: "**בג"ץ קאופמן**"). במסגרת **בג"ץ קאופמן**, עתרו המטפלות לבטל את הנוהל של משרד הבריאות לפיו, הותנתה הוצאת תעודת הכרה במעמד המטפל באמצעות אומנויות (מטפל בהבעה ויצירה) בלימוד במוסדות אקדמיים מסוימים על פי תוכניות שהוכרו על ידי משרד הבריאות.

30. בית המשפט העליון קבע (מפי כבוד השופטת ד' דורנר), כי יש לבטל את הנוהל הנ"ל בשל העובדה שמשטר הרישוי שהנהיג משרד הבריאות פגע בחופש העיסוק של המטפלים שלא קיבלו את תעודת ההכרה במעמד. פגיעה זו לא עמדה בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: חופש העיסוק, **משום שנעשתה שלא מכוח חוק**. לפיכך בוטלה הנפקת תעודות ההכרה במעמד.

31. בהמשך, בשנת 2005, במסגרת שני פסקי דין נוספים של בית המשפט העליון נקבע, כי המעסיקים הציבוריים והפרטיים לא יכולים להסתמך על תעודות ההכרה במעמד אשר הונפקו על ידי משרד הבריאות במסגרת הקבלה לעבודה של העוסקים במקצוע. בכך כמובן, נפגע מעמדם של אותם אלפי מטפלים באומנויות בעלי תעודות הכרה במעמד.

<u>**ראו**</u>: בג"ץ 1423/05 **קדרון קליין נ' שר הבריאות מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 17.4.2005); בג"ץ 4395/02 **האגודה הישראלית לכירופרקטיקה נ' מדינת ישראל משרד הבריאות** (פורסם בנבו, 21.7.2005) (להלן: "**בג"ץ קדרון**" ו- "**בג"ץ האגודה הישראלית לכירופרקטיקה**").

32. בהתאם לפסקי הדין, ביום 1.11.2005 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 39/05, במסגרתו נקבע, כי החל מתאריך 22.7.2005 משרד הבריאות לא ינפיק עוד תעודות הכרה במעמד לבעלי מקצועות רפואיים שמקצועם לא מוסדר בחוק (ביניהם מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות) (להלן: "**חוזר המנכ"ל משנת 2005**").

העתק חוזר המנכ"ל משנת 2005, מצ"ב כ<u>**נספח 3**</u>.

33. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל משנת 2005, כי החל מתאריך 20.6.2005, רשאים מעסיקים ציבוריים ואחרים להעסיק גם את מי שאין בבעלותו תעודת הכרה במעמד ובהתאם בוטלו ההוראות שפורסמו על ידי משרד הבריאות בעבר בקשר עם איסור העסקת בעלי מקצוע בריאות שאין בידיהם תעודות הכרה במעמד מטעם משרד הבריאות.

34. יחד עם זאת הובהר, כי משרד הבריאות <u>כמעסיק</u>, ימשיך לבדוק את ההשכלה, ההכשרה המעשית, יושרו ומצב בריאותו של בעל מקצוע רפואי העומד להתקבל לעבודה ביחידות משרד הבריאות. בהתאם לכך, בתוספת לחוזר המנכ"ל משנת 2005, פורטו דרישות ההשכלה וההכשרה המעשית לכל אחד מהמקצועות הרפואיים המוכרים על ידי משרד הבריאות שלא הוסדרו בחקיקה.

35. באשר למטפלים באמצעות אומנויות (מטפלים ביצירה והבעה), חוזר המנכ"ל משנת 2005 קבע את הדרישות הבאות (עמ' 8, לנספח לחוזר המנכ"ל משנת 2005):

"<u>בוגר הארץ</u>:
א. תואר ראשון ממוסד מוכר באחד מהמקצועות הבאים: פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, קרימינולוגיה, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת
או -
בעל תואר ראשון כלשהו לפחות, ממוסד מוכר, ובלבד שסיים במוסד מוכר קורסים לפסיכולוגיה כדלקמן: מבוא לפסיכולוגיה (קורס שנתי), פסיכולוגיה התפתחותית (קורס שנתי), תיאוריות באישיות (קורס סמסטריאלי), פסיכופתולוגיה (קורס סמסטריאלי).
ב. סיום לימודים למטפל ביצירה והבעה לתעודה או לתואר שני, בתוכנית מוכרת להכשרת מטפלים ביצירה והבעה במוסד מוכר בישראל.
ג. 600 - שעות התנסות בתחום האומנותי הנלמד (מוסיקה, תנועה דרמה, תיאטרון וכד'). 300 - שעות לפחות יש לסיים לפני וכתנאי לקבלה לתוכנית הלימודים ביצירה והבעה ו - 300 שעות ניתן לסיים במהלך הלימודים (אך לא כחלק מתוכנית הלימודים).
ד. הכשרה מעשית בת - 900 שעות.
ה. תעודת זהות או תעודת תושב.
ו. אישור ממשטרת ישראל על העדר רישומים פליליים (או לחלופין: פרוט הרישומים פליליים הקיימים על שם המבקש)".

36. יובהר, כי הדרישות לעיל לא חלות על מעסיקים במגזר הפרטי, אשר רשאים להעסיק כל אדם המציג עצמו כמטפל באמצעות אומנויות, אף אם למעשה אין לו שום הכשרה לכך, ועל כך נעמוד בהרחבה בהמשך הדברים.

37. **עוד נקבע בחוזר המנכ"ל משנת 2005, כי משרד הבריאות יזם תהליך חקיקה להסדרת המקצועות הרפואיים המוכרים שטרם הוסדרו בחוק (ביניהם טיפול באמצעות אומנויות)**; כי הצעת חוק לתיקון פק' בריאות העם (מס/18) (מקצועות בריאות) עברה קריאה ראשונה ונמצאת בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן: "**ועדת העבודה**") לקראת קריאה שניה ושלישית; וכי הנפקת התעודות תחודש אם וכאשר יוסדרו מקצועות אלה בחוק (עמ' 2 לחוזר המנכ"ל משנת 2005).

38. שלוש שנים לאחר מכן, בשנת 2008, התקבל **חוק מקצועות הבריאות** (כהגדרתו לעיל). אך, חוק מקצועות הבריאות עסק בארבעה מקצועות בלבד: ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, טיפול בהפרעות תקשורת ותזונה - דיאטנות.

39. בשנת 2009, הובאה בפני ועדת משנה של ועדת העבודה,[1] **הצעת חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות (תיקון) (הרחבת תחולת החוק למקצועות בריאות נוספים), התשס"ט - 2008** (פ/2905/17), אשר כללה גם את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות. הצעת החוק עברה קריאה ראשונה והוכנה לקראת קריאה שניה ושלישית, אך בהמשך פוזרה הכנסת והצעת החוק לא קודמה.

העתק הצעת חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות (תיקון) (הרחבת תחולת החוק למקצועות בריאות נוספים), התשס"ט - 2008 (פ/2905/17), מצ"ב כ**<u>נספח 4</u>**.

העתק פרוטוקול הישיבה שערכה ועדת העבודה ביום 16.6.2009, מצ"ב כ**<u>נספח 5</u>**.

40. יודגש, כי בהצעת החוק עמד המחוקק על החשיבות בהסדרת המקצוע בחקיקה, וכך נכתב בדבר ההסבר:

> "חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח- 2008 (להלן- החוק), הסדיר את העיסוק במקצועות ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, טיפול בהפרעות בתקשורת וכן תזונה

[1] למען הנוחות, ועדת העבודה ו- ועדת המשנה של ועדת העבודה, אשר עסקה בהצעת חוק מקצועות הבריאות יכונו יחדיו - "ועדת העבודה".

ודיאטנות. בהצעת החוק המתפרסמת בזה מוצע להסדיר מקצועות בריאות נוספים, שהעיסוק בהם טרם הוסדר עד היום: קרימינולוגיה קלינית, רנטגנאות ודימות, פודיאטריה, **טיפול בהבעה ויצירה**, כירופרקטיקה ואוסטיאופטיה, **כדי להבטיח את הרמה המקצועית ההולמת של העוסקים בהם ולהגן על בריאות הציבור**".

41. בחודש מרץ 2010, התפרסם תיקון לחוק מקצועות הבריאות במסגרתו הוסדר העיסוק בארבעה מקצועות בריאות נוספים: קרימינולוגיה קלינית, כירופרקטיקה, פודיאטריה ופודיאטריה ניתוחית.

42. במסגרת חוק מקצועות הבריאות שהתקבל בשנת 2008 והתיקון לחוק מקצועות הבריאות משנת 2010, לא הוסדר תחום הטיפול באמצעות אומנויות.

ג.3. על המחדל המתמשך בהדרתו של תחום הטיפול באמצעות אומנויות מחוק מקצועות הבריאות

43. מתוך הכרה עמוקה כי המקצוע עוסק "בדיני נפשות", משרד הבריאות דרש כתנאי להסדרה, כי ייקבעו אמות מידה אחידות ללימודי תואר שני (כולל הכשרה מעשית), אשר יהוו תנאי מינימאלי לקבלת רישיון לעסוק בתחום הטיפול באמצעות אומנויות.

44. דרישת משרד הבריאות הוצגה בין היתר על ידי ד"ר אמיר שנון (מנהל המחלקה למקצועות הבריאות במשרד הבריאות), אשר לקח חלק פעיל ביותר בישיבותיה של ועדת העבודה בקשר עם הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות. כך למשל ציין ד"ר שנון בישיבה של ועדת העבודה אשר התקיימה ביום 30.9.2009:

> "**המקצוע הזה (טיפול באמצעות אומנויות - הח"מ) מטפל במכלול רחב של פתולוגיות, בעיות של התנהגות, בעיות של מחלות נפש וכדומה, והיה בין המקצועות שהוסדרו מינהלית במשך הרבה שנים ועבר הרבה תהפוכות. הוא עבר הרבה תהפוכות כי בסך הכל לדעתנו הדרישות מבעלי המקצוע, גם אלה שקיבלו תעודה, לא היו הולמות ומספיקות בוודאי למי שאמור לטפל בבעיות כל כך משמעותיות כפי שתיארתי**" (עמ' 55).
>
> "**להבדיל מפסיכולוגים, שהדרישות מהם**, כולכם יודעים, **הן מאוד גבוהות**, **יש לנו כאן בעלי מקצוע שמטפלים בוודאי בדברים שהם משיקים, אם לא למעלה מכך, עם השכלה והכשרה שנמוכות בהרבה. לכן יש כאן בעיה ויש צורך בשינויים מאוד מהותיים ומשמעותיים בעינינו.** אנחנו ניסינו להגיע לאיזה שהן הסכמות עם האיגוד ועם יושב-ראש האיגוד וכמובן עם המוסדות - קיימים מספר מוסדות שמלמדים את המקצוע - ויש איזה שהן הבנות אבל עוד לא הגענו להסכמות וגם מבחינת המוסדות יש חוסר אחידות כאשר יש כאלה שדורשים יותר ויש כאלה שדורשים פחות [...] לגבי הדרישות האחרות, **אנחנו בהחלט מעוניינים לשדרג את המקצוע. בחלק מהמקומות הנושא כבר נלמד לתואר שני ואנחנו רוצים שזאת תהיה הנורמה כך שהלימודים למקצוע עצמו** - שהיום הם לימודי תעודה כאשר צריך האיש להיות בעל תואר אקדמי כדי ללמוד בכלל אבל הלימודים עצמם הם לימודי תעודה ברוב המוסדות, וגם זה מוסכם כאן ואני רק מדגיש את זה - **יהיו לתואר שני במקצוע**" (עמ' 56).
>
> "[...] **בנוסף, יש הכשרה מעשית שצריכה להיות**. זאת אומרת, אנחנו דנים כאן ואני רק רוצה להדגיש שבדרישות המקצוע הזה **יש הכשרה מעשית שהיא במסגרת הלימודים ויש הכשרה מעשית שהיא לאחר סיום הלימודים**. גם כאן יש ויכוח לגבי מספר השעות שצריך בחלק הזה ובחלק האחר" (עמ' 59).

העתק פרוטוקול הישיבה שערכה ועדת העבודה ביום 30.9.2009, מצ"ב כ**נספח 6**.

45. הנה כי כן, מדבריו של ד"ר שנון עולה, כי מאחר שתחום הטיפול באמצעות אומנויות משיק לתחום הפסיכולוגיה, על מנת לקבל הסמכה לטפל בתחום זה יש צורך בתואר שני והכשרה מעשית.

46. על מנת לגבש את הדרישות האקדמיות למקצוע הטיפול באמצעות אומנויות ובתוך כך להתקדם עם תהליך הסדרת המקצוע בחקיקה, בישיבה של ועדת העבודה אשר התקיימה ביום 12.10.2009 הוחלט על הקמת ועדה מטעם המל"ג בשיתוף עם משרד הבריאות, אשר תגבש אמות מידה אחידות לתואר שני אקדמי בטיפול באמצעות אומנויות (להלן: "**ועדת המל"ג**").

העתק פרוטוקול הישיבה שערכה ועדת העבודה ביום 12.10.2009 (ראו עמ' 31-34 לפרוטוקול), מצ"ב כ**נספח 7**.

47. ביום 21.9.2010 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 19/10 (להלן: "**חוזר המנכ"ל משנת 2010**"). בחוזר המנכ"ל צוין: כי ביום 23.11.2009 הוחלט בוועדת העבודה כי מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות יוסדר בחקיקה כאשר יוכרו הלימודים במקצוע זה לתואר שני על ידי המל"ג; וכי ביום 26.6.2010 פרסמה ועדת המל"ג את מסקנותיה בדבר אמות מידה אחידות לתואר שני בטיפול באמצעות אומנויות.

יוער, כי בחוזר המנכ"ל בוטלה רשימת תכניות הלימודים שהיו מוכרות על ידי משרד הבריאות ונקבע תנאי חדש כללי לאישור תוכנית לימודים ללימודי תעודה והוא שתוכנית לימודי התעודה מתקיימת במוסד המוכר על ידי המל"ג.

העתק חוזר המנכ"ל משנת 2010, מצ"ב כ**נספח 8**.

48. מסקנות ועדת המל"ג (אותן אימצה המל"ג בהחלטה מיום 13.7.2010), כללו מתווה ובו אמות מידה אחידות ללימודי תואר שני אקדמי בתחום הטיפול באמצעות אומנויות כתנאי סף לעסוק בתחום, תכני לימוד אובליגטוריים, היקף שעות של הכשרה מעשית במסגרת הלימודים לתואר, היקף שעות הכשרה מעשית מתקדמת לאחר הלימודים לתואר, ובחינה מקצועית מטעם משרד הבריאות לקבלת תעודת עיסוק. במאמר מוסגר יוער, כי החלטת המל"ג תוקנה בישיבותיה מיום 8.11.2011 ומיום 21.2.2012.[2]

העתק החלטת המל"ג - מתווים לתוכניות לימודים לתואר שני בטיפול באמצעות אומנויות (הבעה ויצירה) מיום 13.7.2010, מצ"ב כ**נספח 9**.

העתק החלטות המל"ג מיום 8.11.2011 ומיום 21.2.2012, מצ"ב כ**נספח 10**.

49. בהתאם למתווה הנ"ל פועלות כיום שמונה תוכניות לתואר שני בטיפול באמצעות אומנויות במוסדות מוכרים להשכלה גבוהה, כאשר שבע מתוכן אף מתוקצבות על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המל"ג.

50. למען שלמות התמונה נוסיף, כי בעקבות דיוני ועדת המל"ג ודרישת משרד הבריאות, פרסמה המל"ג בחודש מרץ 2013 מתווה נוסף לתוכניות לימודים ייעודיות להשלמת תואר שני מקוצר **עבור מטפלים בפועל שסיימו לימודי תעודה בתחום** (על מנת שגם מטפלים בעלי תעודה ישדרגו את הכשרתם לתואר שני, על פי דרישת משרד הבריאות).

---

[2] התיקונים נגעו למוסדות בהם ניתן להשלים ניסיון מעשי בתחום האומנותי וקורסי קדם עבור לימודי התואר השני.

העתק התוכנית הייעודית אשר פורסמה על ידי המל"ג ביום 14.3.2013, מצ"ב כ**נספח 11**.

51. ובחזרה לחוזר המנכ"ל משנת 2010. כפי שצוין בסעיף 2 לחוזר זה, בעקבות פרסום המתווה הנ"ל, "**בימים אלו** (שנת 2010 - החו"מ) **החל הליך הסדרת המקצוע בחקיקה בכנסת**".

הנה כי כן, כבר בשנת 2010 הושלם תהליך האקדמיזציה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, תהליך אותו דרש משרד הבריאות כתנאי להסדרת המקצוע בחקיקה.

52. כפי שצוין לעיל, כבר בחוזר המנכ"ל משנת 1992 הציג משרד הבריאות את הצורך הקריטי לקבוע אמות מידה ברורות להעסקת מטפלים באמצעות אומנויות. כ - 20 שנים לאחר מכן, בחוזר המנכ"ל משנת 2010, הוסיף משרד הבריאות וציין, כי הוא מאמץ את אמות המידה האקדמיות שנקבעו על ידי ועדת המל"ג למקצוע הטיפול באמצעות אומנויות וכי בעתיד מועמדים להעסקה יהיו צריכים לעמוד בסטנדרטים החדשים שנקבעו בנספח ב' לחוזר מנכ"ל זה. כל זאת, על מנת לשמור על רמה טיפולית הולמת ועל בריאות הציבור.

53. אלא שעל אף חלוף השנים ועל אף שקוימו כל התנאים שהציב, נכון להיום, משרד הבריאות טרם הסדיר תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות.

ג.4. הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בעולם

54. במרבית ממדינות העולם המערבי מקצועות הטיפול באמצעות אומנויות מוכרים על ידי המחוקק ומוסדרים על ידי המדינה.

55. כך למשל, **בארצות הברית**, מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות מוכר במדינות רבות[3] וביניהן: ניו יורק, מסצ'וסטס, דלאוור, קנטקי, מרילנד, מיסיסיפי, ניו מקסיקו, אורגון וניו ג'רזי.

56. **באנגליה**, תרפיה באומנות חזותית, דרמה תרפיה, ותרפיה במוזיקה מוכרות על ידי משרד הבריאות ומוגדרות כמקצועות בחוק. ישנם כללי הכשרה וניהול ומתקיימת בחינה ממשלתית שהעוברים אותה זוכים לתעודת מטפל רשמית ממשרד הבריאות הבריטי.

57. **בשוויץ**, הסתיימה לאחרונה עבודת מטה שערכה שלוש שנים שבסיומה הכיר משרד הבריאות השוויצרי במקצועות התרפיה ובעקבות זאת מקיים בחינה ממשלתית ומעניק תעודות מטפל לצולחים אותה.

58. **בדרום אפריקה** תרפיה באומנות חזותית, דרמה תרפיה, תרפיה במוזיקה וגם תרפיה בתנועה, מוסדרות בחוק ומפוקחות על ידי מועצה סטטוטורית של מקצועות הבריאות, **ובאוסטריה**, משרד הבריאות מכיר בפסיכודרמה כמקצוע מוכר לרישוי פסיכותרפיסטים.

---

[3] קישור לאתר האגודה האמריקאית לטיפול באמצעות אומנות: https://arttherapy.org/state-advocacy/
הסדרת רישוי במדינת ניו יורק: http://www.op.nysed.gov/prof/mhp/catlic.htm

ד. <u>הנזקים אשר נגרמים בשל אי ההסדרה</u>

59. אי הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות, גורמת לנזקים רבים וקריטיים אשר באים לידי ביטוי בשלושה מישורים: פגיעה במטופלים, פגיעה במטפלים ופגיעה במטפלים לעתיד, כפי שיפורט להלן.

ד.1. <u>הפגיעה במטופלים</u>

60. מטרת חוק מקצועות הבריאות היא להסדיר את העיסוק במקצועות הבריאות כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים בהם ולהגן על בריאות הציבור.

61. בעבר, אכן היתה הגנה על בריאות הציבור, כאשר ניתנה תעודת הכרה במעמד למטפלים באמצעות אומנויות. אך, הגנה זו בוטלה ולא הוחזרה. למעשה כיום, משרד הבריאות לא מכיר ולא מסדיר את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות. **וכך, כל אדם - אף ללא כל הכשרה (אקדמית או מעשית) - יכול להציג את עצמו כמטפל באומנויות.**

62. זאת ועוד. על פי הנחיות משרד הבריאות והמל"ג נקבע, כי הכשרת המטפלים באמצעות אומנויות תהיה על בסיס לימודי תואר שני הכוללים הכשרה מעשית בהיקף של 600 שעות. בנוסף, נקבע כי יש לבצע שנת הכשרה מעשית מתקדמת (לאחר סיום התואר השני) שבה ידרשו הסטודנטים ל - 960 שעות נוספות. אותה שנת הכשרה תקבל למעשה תוקף חוקי רק לאחר תיקון חוק מקצועות הבריאות והכללת הטיפול באומנויות במסגרתו. בתקופת הביניים הוחלט בדיונים בכנסת ולבקשת משרד הבריאות, כי תוכניות ההכשרה השונות יקיימו בעצמן את הפיקוח על שנת ההכשרה המעשית המתקדמת בהתאם למתווה המל"ג.

63. כלומר, משרד הבריאות הסיר מעצמו את האחריות על אותה הכשרה מעשית מתקדמת, למרות שהיה שותף לדרישתה. כמו כן, מאחר שמדובר בשעות הכשרה שלא במסגרת לימודי התואר השני, אין הן תחת אחריותה של המל"ג. בנסיבות אלה, מתוך הכרה כי מדובר במקצוע בריאות **העוסק בדיני נפשות**, ובשל כך שהכשרה מעשית מתקדמת חיונית והכרחית להכשרת המטפל, כיום, כל תוכניות ההכשרה מציעות שנת הכשרה מעשית מתקדמת (כ"שנה שלישית") לאחר סיום שתי שנות הלימוד לתואר (בעבר, הכשרת מטפלים באמצעות אומנויות נמשכה שלוש שנים בלבד, במסגרת לימודי תעודה).

64. אולם, בהעדר חקיקה, מסיימי התואר השני שלא ביצעו את ההכשרה המעשית המתקדמת, עדיין יוכלו לצאת לשוק המטפלים. המדובר בלמעלה מ - 350 סטודנטים מדי שנה! הדבר גורם לחוסר מקצועיות שעלול להוביל לפגיעה קשה במטופלים כתוצאה מטיפול לקוי. התוצאות חמורות בהרבה כאשר מדובר במטפלים שלא עברו כל הכשרה (כאמור לעיל).

ראו בעניין זה את הדברים שנאמרו במסגרת דיון שנערך בוועדת העבודה ביום 23.11.2009 (עמ' 15-13). העתק פרוטוקול הישיבה שערכה ועדת העבודה ביום 23.11.2009, מצ"ב כ<u>**נספח 12**</u>.

ד.2. <u>הפגיעה במטפלים</u>

65. כיום פועלים בישראל כ- 7,000 מטפלים באמצעות אומנויות בעלי הכשרה, אשר זכאים לתעודת הכרה במעמד ממשרד הבריאות (תעודה זו לא מונפקת עוד, כאמור).

66. בנסיבות בהן לא קיימת הסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, אין בקרה על הדרישות המקצועיות והמעשיות להגדרת "המטפל/ת הראוי/ה". כלומר, אין כל אמצעי סינון או הגדרה חוקית המבדילה בין מטפל באמצעות אומנויות שקיבל הכשרה מקצועית לכך, לבין אדם ללא כל הכשרה שהיא. הואיל וכל אדם יכול להציג עצמו כמטפל, מעמד המטפלים שקיבלו הכשרה מתאימה - נשחק.

67. כמו כן, המטפלים העוסקים במגזר הפרטי, ניצבים בתחרות בלתי הוגנת - מטפלים ללא הכשרה מתחרים עמם על קהל המטופלים ומוכנים להעניק טיפולים לא מקצועיים במחירים נמוכים מאוד, מבלי שיעמוד בפניהם חסם כלשהו.

68. גם במגזר הציבורי, ולמרות הנהלים המגדירים את מי ניתן להעסיק במערכת הבריאות, אין למטפלים יכולת להשתלב בשירותי הבריאות הממלכתיים כדבעי. זאת, מאחר שכל עוד המקצוע לא נכלל בחוק מקצועות הבריאות הוא לא נחשב למקצוע בריאות מבחינת חוקים רבים (בין היתר - חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד - 1994, חוק זכויות החולה, תשנ"ו - 1996, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998, ועוד).

69. כתוצאה מכך, מטפלים במערכת הבריאות מועסקים לרוב כעובדים עצמאיים (פרילנסרים), ללא זכויות סוציאליות, ללא תקנים, ללא ליווי מקצועי ברוב המקומות (כמו תהליכי הדרכה הנדרשים בכל מקצועות בריאות הנפש) וללא פיקוח מותאם למקצוע שלהם. אותם מטפלים מועסקים גם ללא שילוב בתוכניות לפיתוח מקצועי, ללא יכולת להתקדם במערכת, וללא קבלת התנאים המוענקים למטפלים שמקצועותיהם הוסדרו בחוק מקצועות הבריאות (למשל ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, קלינאי תקשורת וכו').

70. אף המספר הזעום של המטפלים באמצעות אומנויות המועסקים במערכת הבריאות שכן הוענק להם תקן, מחזיקים בפועל בתקנים <u>בגין מקצוע שונה</u> (מרפא בעיסוק, אחות טיפולית, מסייע רפואי). המשמעות לכך היא שהקידום המקצועי חסום בפניהם, משום שלא ניתן לקדם מטפל באמצעות אומנויות בשירות המדינה על תקן של מקצוע אחר, למשרות שונות. וכך, לא אחת קורה, שמטפלים באמצעות אומנויות עובדים עשרות שנים, אך נותרים עם משכורות נמוכות מאוד.

71. זאת ועוד. בשל דרישתו של משרד הבריאות לשנות את הכשרתם של המטפלים לקראת הסדרה של התחום בחוק מקצועות הבריאות, מטפלים רבים עברו את לימודי התואר השני כנדרש, <u>על כל ההשלכות הכספיות הכרוכות בכך</u>. אלא שמשרד הבריאות לא קידם את הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק, וכיום כל עוד נמשכת אי ההסדרה - אין משמעות מעשית ללימודים אלה.

72. להלן יוצגו - באופן בלתי ממצה - דוגמאות קונקרטיות לפגיעה שנגרמת למטפלים עקב אי ההסדרה של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות. דוגמאות אלה מתרחשות במציאות באופן תדיר.

<u>העותרת מס' 2 - גב' ילנה גרנות</u>:

73. גב' גרנות למדה תואר ראשון בחינוך (הוראת אומנות) במכללת אורנים, ותואר שני בתחום הטיפול באמצעות אומנויות באוניברסיטת חיפה.

74. בשנת 2013 ילנה החלה לעבוד כמטפלת באומנות חזותית במרפאה לילדים ונוער במרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה הכרמל (ביה"ח טירת הכרמל).

75. כאשר נחשפה למרכיבי השכר החודשי שלה, הבחינה ילנה כי דרגת השכר שלה נקבעה לפי תואר ראשון (B.A) ולא לפי תואר שני (M.A), כלומר, היא קיבלה שכר שלא בהתאם לתואר האקדמי שהיה ברשותה.

76. ילנה פנתה אל מר אורן גולן, מנהל מחלקת משאבי אנוש בביה"ח טירת הכרמל על מנת שתתוקן דרגת השכר שלה. מר גולן פנה בעניין לעו"ד הרולד בר, מנהל תחום בכיר שכר ויחסי עבודה במשרד הבריאות. עו"ד בר השיב, כי בהתאם לסעיף ב' לחוזר המנכ"ל של משרד הבריאות משנת 2010, על ילנה להציג תעודה על סיום לימודים למטפל "ביצירה והבעה" (ולא טיפול באמצעות אומנויות), בתוכנית מוכרת ובמוסד מוכר על ידי המל"ג.

העתק מכתבו של עו"ד הרולד בר מיום 19.2.2018, מצ"ב כ**<u>נספח 13</u>**.

77. לבקשת ילנה, פנתה יו"ר עמותת יה"ת ביום 21.2.2018 לעו"ד בר וציינה, כי כיום, בהתאם להנחיות המל"ג וכפי שצוין גם בחוזר המנכ"ל משנת 2010 - שם המקצוע הוא טיפול באמצעות אומנויות **ולא** עוד טיפול בהבעה ויצירה (השם הקודם של המקצוע).

78. ביום 14.3.2018, השיב עו"ד בר לפנייה זו וציין, כי כל עוד אין הכרה ברישוי המקצוע באמצעות אומנויות (היינו, כל עוד המקצוע לא מוסדר בחוק), יחידות המשרד עובדות לפי חוזר המנכ"ל, כלומר דורשות לקבל תעודת סיום לימודים למטפל "ביצירה והבעה", ואילו מטפל באמצעות אומנויות (שזה אותו מקצוע רק בשמו המעודכן) ניתן להעסיק רק כ"מדריך ומעסיק למקצוע".

העתקי מכתבה של יו"ר עמותת יה"ת לעו"ד הרולד בר מיום 21.2.2018, ותשובת עו"ד הרולד בר מיום 14.3.2018, מצ"ב כ**<u>נספחים 14, 15</u>**.

79. תשובתו של עו"ד בר אבסורדית ממש וזאת משני נימוקים: ראשית, הרישוי (הסדרת המקצוע) מתעכב כ- 15 שנים בשל אוזלת ידו של משרד הבריאות עצמו. שנית, בחוזר המנכ"ל מצוין באופן מפורש, כי משרד הבריאות מאמץ את הגדרת המקצוע על ידי המל"ג, כטיפול באמצעות אומנויות.

יודגש, כי השם "טיפול באמצעות אומנויות" כפי שמופיע בתעודה של גב' גרנות וכן המתווה לתואר השני שלמדה, מופיע בנספח ב' לחוזר המנכ"ל משנת 2010.

80. כלומר, בשל התנהלות קלוקלת של משרד הבריאות, אשר מחד גיסא דרש אקדמיזציה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, וכחלק מתהליך זה נקבע השם החדש של המקצוע (טיפול באמצעות אומנויות), ומאידך גיסא לא מכיר בהישגים האקדמיים אותם הוא דרש, ילנה נפגעת כלכלית בצורה קשה ביותר.

81. המשמעות של תשובת משרד הבריאות היא כי כל אותם מטפלים באמצעות אומנויות אשר סיימו את לימודיהם במקצוע טיפול באמצעות אומנויות בהתאם לדרישותיו של משרד הבריאות, לא יזכו לקבל ממשרד הבריאות את דרגת השכר התואמת את השכלתם, כל עוד משרד הבריאות לא יסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה.

82. למען השלמת התמונה נוסיף, כי ילנה החלה בלימודי הדוקטורט שלה באוניברסיטת חיפה, אך עודנה משתכרת כבעלת תואר ראשון בלבד ומועסקת מבלי שיהא למקצוע שלה (טיפול באמצעות אומנויות) תקן בביה"ח.

העותרת מס' 3 - גב' תמרה רוסו לייזרוביץ':

83. גב' רוסו עוסקת בטיפול באמצעות אומנות חזותית, ולמדה תואר ראשון בחינוך מיוחד במכללת "בית ברל".

84. כחלק מהכנותיה להסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות ורצונה לעמוד בדרישות העתידיות אשר נקבעו על ידי המל"ג ומשרד הבריאות, למדה הגב' רוסו לימודי תואר שני במקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בשלוחה של "אוניברסיטת לסלי" מארה"ב (ושילמה על לימודים אלה עשרות אלפי שקלים). לאחר לימודיה, הגב' רוסו עסקה בתחום הטיפול באמצעות אומנויות ביחידת הילדים והנוער שבמרפאה הקהילתית לבריאות הנפש בחולון.

85. נכון להיום, עובדת הגב' רוסו במקצוע באופן פרטי. במסגרת זו מופנים אל הגב' רוסו מטופלים המבוטחים בביטוחי בריאות פרטיים, כמו גם כאלה המבוטחים בקופת חולים כללית.

86. אולם, בשל העובדה שכיום כל אדם יכול להציג עצמו כמטפל, גם אם אין באמתחתו הכשרה מתאימה לכך (או הכשרה כלשהי), ישנם אנשים רבים המציגים את עצמם כמטפלים באמצעות אומנויות. כתוצאה מכך ישנה ירידה מתמדת בשכר המשולם למטפלים. כך למשל, בשנת 2004, עלות הטיפול עמדה על סך של 220 ש"ח, בעוד שכיום, עלות טיפול זהה עומדת על סך של 135 ש"ח בלבד (מובן כי ככל שהיתה נחסמת האפשרות לטפל בפני אותם אנשים המציגים עצמם כמטפלים אך אינם בעלי ההכשרה הנדרשת, היו פחות מטפלים בשוק ולפיכך שכר המטפלים היה עולה).

87. בכך כמובן ישנה פגיעה כלכלית קשה בציבור המטפלים אשר קיבלו הכשרה המתאימה לדרישות משרד הבריאות והמל"ג. אך כיום, אין להכשרה זו משמעות, הן מבחינת היכולת לעסוק במקצוע הטיפול באמצעות אומנויות והן מבחינת השכר המשולם למטפלים.

העותרת מס' 4 - גב' אורנית חורש:

88. הגב' חורש היא מטפלת באמצעות אומנויות אשר עוסקת בטיפול באמצעות דרמה תרפיה.

89. גב' חורש למדה תואר ראשון במדעי ההתנהגות באוניברסיטה הפתוחה, ותואר שני בתאטרון קהילתי באוניברסיטת תל אביב. בנוסף לכך, גב' חורש למדה בתוכנית ללימודי תעודה למקצוע טיפול באמצעות אומנויות (דרמה - תרפיה) במכללת בית ברל.

90. גב' חורש בעלת ניסיון של כ - 18 שנים בטיפול רגשי בעיקר במוסדות חינוך, בריאות ורווחה בקהילה ובקליניקה פרטית. גב' חורש מומחית בהתפתחות הילד, בעבודה עם נוער ועם אוכלוסיות בוגרים בעלי צרכים מיוחדים.

91. במהלך שמונה וחצי השנים האחרונות, גב' חורש מועסקת ביחידה הקהילתית להתפתחות הילד באור יהודה כמטפלת רגשית ואחראית תחום הטיפול הרגשי (להלן: "**היחידה הקהילתית להתפתחות הילד**"), כיום מנהלת היחידה הקהילתית להתפתחות הילד, אור יהודה.

92. ביום 3.12.2017 נערך יום עיון בנושא רציונל הרשומה הרפואית בהתפתחות הילד, על ידי המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות. יום העיון יועד ליחידות טיפוליות אשר עובדות עם ילדים ועל כן הזמינו את כל המטפלים אשר עוסקים ברשומות רפואיות.

העתק ההזמנה ליום העיון מצ"ב כ**<u>נספח 16</u>**.

93. היחידה הקהילתית להתפתחות הילד ביקשה לשלוח את גב' חורש ליום העיון בתור מטפלת בכירה, אך נתקלה בסירוב מאחר שמקצוע הטיפול באמצעות אומנויות לא מוגדר כחלק מצוות מקצועות הבריאות בחוק.

94. בהודעת הסירוב אשר נמסרה על ידי ד"ר ירדני, מנהלת המחלקה להתפתחות הילד במשרד הבריאות צוין, כי צוות התפתחות הילד קבע שימי העיון של המחלקה מיועדים רק לצוות מקצועות הבריאות שבחוק. **הואיל ומטפלים באמצעות אומנויות לא מוכרים כחלק מצוות מקצועות הבריאות, אין אפשרות שישתתפו ביום העיון שהתקיים ביום 3.12.2017 ובכל יום עיון אחר המאורגן על ידי המחלקה**.

95. כלומר, משרד הבריאות <u>מונע</u> ממטפלים באמצעות אומנויות את ההשתתפות בהשתלמויות חיוניות בנושאים בהם עוסקים המטפלים מדי יום ביומו <u>במסגרת עבודתם</u>. באופן אבסורדי ממש, המקור לסירובו של משרד הבריאות הוא אי הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה. זאת, כאשר האחריות להסדיר את התחום בחקיקה מוטלת על משרד הבריאות, והוא ממאן לעשות כן על אף שדרישות ההכשרה שהציב הושלמו זה מכבר.

96. נוסף על האמור יצוין, כי מאז שהיחידה הקהילתית קיבלה הכרה רשמית מטעם משרד הבריאות לפני כארבע שנים, עוברת היחידה, בכל שנה, ביקורת על ידי משרד הבריאות. במסגרת הביקורת, מבקש משרד הבריאות לקבל מידע הנוגע לפעילות העובדים ביחידה הקהילתית. אלא שבביקורות שעורך משרד הבריאות הוא נמנע מלבקר את המטפלים באמצעות אומנויות מהנימוק שמקצוע הטיפול באמצעות אומנויות לא מוכר בחוק. לעומת המטפלים באמצעות אומנויות, עובדים סוציאליים, מרפאים בעיסוק וקלינאי התקשורת, אשר כולם אוחזים במקצועות המוכרים בחוק, אכן עוברים ביקורת שנתית על ידי משרד הבריאות. למעשה, משרד הבריאות מתעלם כליל מהמטפלים באמצעות אומנויות ובכך פוגע ביכולתם של המטפלים להתקדם ולשפר את הטיפולים שהם מעניקים למטופלים ביחידה הקהילתית.

ד.3. <u>הפגיעה במטפלים לעתיד</u>

97. אי הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות אף פוגע במטפלים לעתיד. הואיל ואין הסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, כל מוסד יכול לפתוח תוכנית הכשרה, לקבוע את רף ההכשרה בעצמו, ללמד תכנים כראות עיניו ולהגדיר את בוגריו כמטפלים באומנויות.

98. משכך, עלולה להיגרם פגיעה קשה בסטודנטים שישלמו ממיטב כספם למוסדות לימוד שונים. סטודנטים אלה עלולים לגלות בסוף תהליך הכשרתם, כי אין הם יכולים לעבוד בשירות המדינה או בגופים נוספים הדורשים את ההכשרה האקדמית המתאימה, בהתאם לדרישות המל"ג כפי שבאות לידי ביטוי בהצעת התיקון לחוק מקצועות הבריאות.

ה. <u>עמותת יה"ת פועלת ב - 15 השנים האחרונות על מנת להסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות</u>

99. בעשור וחצי האחרונים פועלת עמותת יה"ת באופן אינטנסיבי לקידום חקיקה אשר תסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות.

100. לפני כעשור, היה נראה כי מאמציה של עמותת יה"ת עומדים לשאת פרי. עם כינונה של הכנסת ה - 18 ועדת העבודה החלה לדון בהצעת חוק לתיקון חוק מקצועות הבריאות, כך שיכלול את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות, כפי שצוין לעיל. אך בהמשך, ולאחר שהצעת החוק עברה קריאה ראשונה, דיוני הוועדה הופסקו בשל פיזור הכנסת בחודש אוקטובר 2012.

101. בשנים לאחר מכן, עמותת יה"ת המשיכה במרץ בפעולות מול משרד הבריאות לצורך קידום החקיקה, אך לא הושגה כל התקדמות.

102. כך, התקיימו פגישות בין נציגי עמותת יה"ת לנציגי משרד הבריאות בימים 30.8.2015, 21.12.2015, 13.1.2016 ו- 20.2.2016. בפגישה האחרונה המליץ מנכ"ל משרד הבריאות לפנות ליו"ר ועדת העבודה והרווחה לשם קידום החקיקה. אך, לאחר שעמותת יה"ת פנתה ליו"ר ועדת העבודה והרווחה נמסר לה כי הנושא הוחזר למשרד הבריאות והוועדה לא יכולה לקדם אותו, מאחר שהמשרד לא מעביר את עמדתו הרשמית בנוגע לחקיקה.

העתקים מסיכום הפגישה מיום 30.8.2015 וממכתבה של עמותת יה"ת מיום 13.1.2016, מצ"ב כ<u>**נספחים 17, 18**</u>.

103. במכתב למנכ"ל משרד הבריאות מיום 21.3.2016 העלתה עמותת יה"ת את האמור על הכתב וביקשה שמשרד הבריאות יעביר לועדת העבודה את עמדתו הרשמית בנוגע לחקיקה. עוד הוסיפה עמותת יה"ת, כי מזה למעלה מ - 12 שנים היא פועלת מול אנשי משרד הבריאות בדרכי נועם במטרה להכיר במקצועות הטיפול באמצעות אומנויות ולהסדיר את מעמד המטפלים בחוק; וכי על אף שהושלמו כל המשימות שהתבקשו על ידי משרד הבריאות, נמשכת הפקרת המטופלים והמטפלים מבלי שהעניין מוסדר.

העתק המכתב שנשלח על ידי נציגי עמותת יה"ת למנכ"ל משרד הבריאות ביום 21.3.2016, מצ"ב כ**נספח 19**.

104. עמותת יה"ת המשיכה לפעול גם אל מול נציגי הכנסת הנוכחית (הכנסת ה - 20), ובתוך כך פנתה למשרד הבריאות בבקשה לדון שוב בנושא הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות.

105. בימים 10.7.2016 ו- 11.7.2016 קיימו נציגי עמותת יה"ת פגישה עם נציגי משרד הבריאות, על מנת לבחון כיצד ניתן לקדם את הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות כחלק מהצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק מקצועות הבריאות. אלא שמאז פגישות אלה לא חלה כל התקדמות בנושא, כאשר אנשי משרד הבריאות טוענים כי הנושא מונח על שולחנו של מנכ"ל משרד הבריאות.

106. כפי שציינו נציגי עמותת יה"ת בפניותיהם לנציגי משרד הבריאות מהימים 15.9.2016 ו- 28.11.2016, על אף ניסיונות לקדם את הנושא ולקיים שיח עם לשכת מנכ"ל משרד הבריאות, פניותיהם של נציגי יה"ת לא נענות.

העתק פניותיהם של נציגי עמותת יה"ת לנציגי משרד הבריאות מהימים 15.9.2016 ו- 28.11.2016, מצ"ב כ**נספח 20**.

107. ביום 30.11.2016, השיב היועץ הבכיר למנכ"ל משרד הבריאות (להלן: "**היועץ למנכ"ל**") לפניותיה של עמותת יה"ת, וציין כי על מנת להסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה, חשוב ונכון כי משרד הבריאות הוא אשר יוביל את המהלך ביחד עם גורמי המקצוע. עוד ציין היועץ למנכ"ל, כי משרד הבריאות בהחלט מודע לחשיבות הנושא ולשנים הרבות אשר עמותת יה"ת פועלת בתחום ולכן פועל כדי למצות את הדיון המשרדי כך שתתקבל החלטה מושכלת על ידי השר.

העתק תשובת היועץ הבכיר למנכ"ל משרד הבריאות מיום 30.11.2016, מצ"ב כ**נספח 21**.

108. לכאורה תשובה מעודדת. אלא שהשאלות וההשלכות אשר צוינו בתשובת היועץ למנכ"ל שחשוב לבדוק טרם התקדמות בחקיקה, נדונו בהרחבה בעבר ולובנו כבר על ידי כל הגורמים המקצועיים.

109. לכן, ביום 29.12.2016 שלחו נציגי עמותת יה"ת מכתב תשובה ליועץ למנכ"ל, ובו התייחסו להיבטים השונים שהועלו במכתבו. עוד הוסיפו, כי הם ישמחו לקיים דיון בין נציגי מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות ובין נציגי משרד הבריאות, על מנת לפתור ביעילות את כל הבעיות שנותרו פתוחות (ככל שקיימות) על מנת לקדם את תהליך החקיקה.

העתק המכתב ששלחו נציגי עמותת יה"ת ליועץ למנכ"ל מיום 29.12.2016, מצ"ב כ**נספח 22**.

110. משלא אירע דבר, פנו נציגי עמותת יה"ת ביום 23.1.2017 למנכ"ל משרד הבריאות, וציינו כי על אף כל הפניות והפגישות שהתקיימו בשנה החולפת, לא חלה כל התקדמות. עוד ביקשו נציגי עמותת יה"ת לקיים פגישה דחופה על מנת לבחון כיצד ניתן לקדם את תהליך החקיקה.

העתקי פנייתה של עמותת יה"ת מיום 23.1.2017 ותשובת מנכ"ל משרד הבריאות מיום 30.1.2017, מצ"ב כ**נספחים 23, 24**.

111. בהמשך לפניותיה של עמותת יה"ת ולדיונים שנערכו (לרבות עם ס. שר הבריאות) על מנת לקדם הסדרה בחקיקה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, נערכה ביום 19.3.2017 פגישה בין נציגי עמותת יה"ת לנציגי משרד הבריאות. בפגישה זו ציין מנכ"ל משרד הבריאות כי "במערכת השיקולים הרחבה של המשרד ובתעדוף הנושאים ומשאבי כ"א הנושא אינו בראש סדר העדיפויות כרגע. ניתן לומר כי ההסדרה תקרה במוקדם או במאוחר". כך ממש.

העתקי סיכום הדיון שנערך ביום 19.3.2017 על ידי משרד הבריאות ומכתבה של עמותת יה"ת למנכ"ל משרד הבריאות מאותו היום, מצ"ב כ**נספחים 25, 26**.

112. ביני לביני, ביום 28.2.2017 פרסם משרד הבריאות מסמך שכותרתו "טיפולים של מקצועות הבריאות בקופות החולים ובמערכת החינוך לתלמידים הלומדים בחינוך המיוחד". מטרתו של מסמך זה היא קביעת קריטריונים מקצועיים להנחיית רצף טיפולי לילדים המקבלים שירותי חינוך מיוחד במקצועות הבריאות בין מערכת החינוך והבריאות. במסמך זה לא נכלל מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות.

העתק המסמך "טיפולים של מקצועות הבריאות בקופות החולים ובמערכת החינוך לתלמידים הלומדים בחינוך המיוחד" מיום 28.2.2017, מצ"ב כ**נספח 27**.

113. בעקבות פרסום מסמך זה ובהמשך לפגישה האחרונה, שלחו ביום 26.3.2017 נציגי עמותת יה"ת מכתב נוסף למנכ"ל משרד הבריאות. במכתב זה העלו נציגי עמותת יה"ת על הכתב פעם נוספת את ההשלכות הקשות מאי הסדרת המקצוע בחקיקה. עוד הוסיפו נציגי יה"ת, כי המסמך מיום 28.2.2017 מעיד אף הוא על הבעייתיות הקיימת בשל אי הסדרת המקצוע בחקיקה. מסמך זה של משרד הבריאות מתייחס רק למקצועות הטיפוליים המוכרים כשירותי בריאות המוסדרים בחקיקה. זאת, למרות שבמשרד החינוך מועסקים אלפי מטפלים באמצעות אומנויות, ולמרות שהטיפול באמצעות אומנויות ניתן במשרד החינוך בהיקף נרחב.[4] מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות לא נכלל במסמך כתוצאה ישירה של אי הסדרתו בחקיקה. נציגי עמותת יה"ת ציינו, כי אי הכללתו של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות פוגע באופן ישיר בזכותו של התלמיד המטופל לקבל רצף טיפולי כפי שהוסדר עבור מקצועות הבריאות האחרים.

העתק המכתב ששלחה עמותת יה"ת ביום 26.3.2017, מצ"ב כ**נספח 28**.

114. במהלך שנת 2017 שלחה עמותת יה"ת פניות נוספות לנציגי משרד הבריאות בניסיון לקדם את החקיקה, ובין היתר גם ביקשה לעדכן בינתיים את חוזר המנכ"ל משנת 2010.

העתק דוגמאות לפניות מטעם עמותת יה"ת מהימים 27.4.2017, 29.4.2017, 22.10.2017, 12.11.2017 ו- 14.12.2017, מצ"ב יחד כ**נספח 29**.

115. **במקביל** למגעים הרצופים שקיימו נציגי עמותת יה"ת עם גורמי במשרד הבריאות בניסיונות לקדם את הסדרת המקצוע במסגרת הצעת חוק ממשלתית כפי שפורט לעיל, פנתה עמותת יה"ת גם לחברי כנסת במטרה לקדם את ההסדרה במסגרת הצעת חוק פרטית.

---

[4] למשל, רק באגף לחינוך מיוחד, מועסקים כ - 3,500 מטפלים הנותנים טיפולים נפשיים שבועיים לפחות לכ - 6,000 ילדים והוריהם.

116. כך לדוגמה, קיימה עמותת יה"ת פגישה ביום 26.5.2016 עם ח"כ איציק שמולי (המחנה הציוני), שבעקבותיה הונחה על שולחן הכנסת ביום 3.8.2016 הצעת חוק לתיקון חוק מקצועות הבריאות כך שיכלול את תחום הטיפול באמצעות אומנויות.

העתק הצעת חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות (תיקון - טיפול באמצעות אמנויות), התשע"ו - 2016 (פ/3325/20), מצ"ב כ**נספח 30**.

117. בראשית שנת 2017 פנתה עמותת יה"ת גם לח"כ נורית קורן (ליכוד), בבקשה להגיש הצעה לתיקון חוק מקצועות הבריאות כך שיכלול את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות. ח"כ קורן נאותה לקחת את הצעת החוק של ח"כ שמולי ולהגישה כהצעת חוק פרטית משלה. זו הונחה על שולחן הכנסת ביום 12.6.2017.

העתק פניותיה של עמותת יה"ת לח"כ קורן מיום 5.2.2017 ומיום 16.2.2017 והצעת חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות (תיקון - טיפול באמצעות אמנויות), התשע"ז - 2017 (פ/4308/20), מצ"ב כ**נספחים 31, 32**.

118. בהמשך, פנתה עמותת יה"ת לחברי כנסת נוספים על מנת שיתמכו אף הם בהצעת החוק. כך, נשלחו מכתבים לח"כ עבדאללה אבו-מערוף מהרשימה המשותפת, ח"כ מיכל בירן ומירב מיכאלי מהמחנה הציוני, וח"כ עיסווי פרג' ממר"צ.

העתק המכתבים ששלחה עמותת יה"ת לחברי הכנסת, מצ"ב יחד כ**נספח 33**.

119. על אף האמור, מאז הונחה הצעת החוק של ח"כ קורן על שולחן הכנסת - לא אירע דבר.

120. ביום 8.11.2017 התייצב ס. שר הבריאות מעל דוכן הכנסת וכמענה לשאלתה של ח"כ מיכל בירן (המחנה הציוני) - מה יעלה בגורל מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות ומדוע מתעכבת ההסדרה, השיב כי משרד הבריאות מבין את הצורך בהסדרת המקצוע וכי העניין מצוי בטיפול. לבסוף ציין, כי **הטיפול בעניין לא ייקח זמן רב, והציע שח"כ בירן תעמוד עמו בקשר בעוד כחודש על מנת לבחון את התקדמות הנושא**.[5]

העתק חלק מתוך הפרסום הרשמי (אתר האינטרנט של הכנסת) של שאילתא 966 מישיבת הכנסת שנערכה ביום 8.11.2017, מצ"ב כ**נספח 34**.

121. על אף דבריו הברורים של ס. שר הבריאות ועל אף פניות ופגישות נוספות עם נציגי משרד הבריאות - לא נערכה כל התקדמות בהסדרה המיוחלת.

122. לצד פניות אלה, פנה לס. שר הבריאות גם ארגון "קול דודי", המאגד למעלה מ - 400 מטפלות באמצעות אומנויות מהמגזר החרדי (להלן: "**ארגון קול דודי**"). ארגון קול דודי דרש כי תוסדר בדחיפות החקיקה בתחום הטיפול באמצעות אומנויות באשר בהתאם למצב החוקי כיום, אין מניעה מכל אדם אף ללא הכשרה כלל לטפל באנשים ולגרום להם נזק. כך צוין, כי קופות החולים מעסיקות מטפלים ומפנות מטופלים למטפלים אשר אין בידם כל הכשרה מוכרת או מוגדרת. עוד נכתב, כי

---

[5] מצ"ב לינק לקטע האודיו המלא מתוך השאילתא:
http://online.knesset.gov.il/app/#/player/peplayer.aspx?ProtocolID=67339 (שאילתא 966, החל מדקה 38:20).

הפגיעה במקצוע הטיפול באמצעות אומנויות ובמטופלים היא רבה שכן המטופלים חשופים לשרלטנות ולחוסר מקצועיות כאשר אין שום חקיקה המסדירה ומעגנת את התחום.

העתק פניותיו של ארגון קול דודי מהימים 19.9.2017 ו- 21.2.2018, מצ"ב יחד כ**נספח 35**.

123. במהלך חודש ינואר 2018, נציגי עמותת יה"ת קיימו מפגש עם אשת סגן נשיא ארה"ב, הגב' קארן פנס,[6] ועם אשת ראש הממשלה, הגב' שרה נתניהו, במסגרתו נפגשו עם מטפלים ומטפלות באמצעות אומנויות שהציגו בפניהן גישות טיפול ייחודיות שפותחו בישראל, וביקשו את עזרת הגב' נתניהו להסדרת המקצוע בחקיקה. הגב' נתניהו נעתרה לבקשה ופנתה לס. שר הבריאות בעניין זה.

העתק פנייתה של עמותת יה"ת לגב' שרה נתניהו מיום 28.1.2018, מצ"ב כ**נספח 36**.

124. בתשובה לפניית הגב' נתניהו מיום 7.2.2018, ציין ס. שר הבריאות כי נושא הסדרת הטיפול באמצעות אומנויות נמצא על סדר היום של משרד הבריאות וכי הגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות "בהחלט מבינים את הצורך בהסדרת התחום (הטיפול באמצעות אומנויות)". עוד צוין במכתב זה, כי עד להחלטה על הסדרת הנושא בחקיקה ראשית ועל מנת להבטיח טיפול נאות, משרד הבריאות בוחן לעומק את האפשרות של רענון חוזר שייקבע כללים להעסקת מטפלים באמצעות אומנויות במערכת הבריאות הציבורית כך שיוגדר סטנדרט העסקה "שיימנע העסקת עובדים לא מקצועיים ופגיעה בבריאות הציבור". לבסוף צוין, כי **החוזר המעודכן לתקופת הביניים יובא לפתחו של ס. שר הבריאות בהקדם וכך גם שאלת הסדרת התחום בחקיקה ראשית**.

העתק מכתב התשובה שנשלח לגב' שרה נתניהו ביום 7.2.2018, מצ"ב כ**נספח 37**.

125. אך גם לאחר מכתב זה לא נעשה דבר. ביום 6.6.2018 שלחה עמותת יה"ת לס. שר הבריאות מכתב נוסף בעניין זה, ואף דרשה לקיים פגישה על מנת לבחון כיצד לקדם את הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה בדחיפות.

העתק המכתב ששלחה עמותת יה"ת ביום 6.6.2018, מצ"ב כ**נספח 38**.

126. מכתב זה לא זכה למענה.

127. חרף חשיבות הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק; ההשלכות הקשות של אי ההסדרה על המטופלים והמטפלים כאחד; התחייבויות מפורשות, חוזרות ונשנות של המדינה לעשות כן (הן בפני בית המשפט הנכבד כפי שיפורט בהמשך, והן בפני נציגי עמותת יה"ת) - מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות עדיין לא מוסדר בחוק.

128. בנסיבות אלה, פנתה עמותת יה"ת באמצעות ב"כ בפנייה דחופה למשיבים 1-2 כי יפעלו לאלתר לתיקון חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, כך שיכלול גם את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות, שאחרת תאלץ עמותת יה"ת לנקוט באמצעים העומדים לרשותה על פי הדין, לרבות פנייה לערכאות המשפטיות המוסמכות.

העתק מכתבה של עמותת יה"ת למשיבים 1-2 מיום 22.10.2018, מצ"ב כ**נספח 39**.

---

[6] אשת סגן הנשיא פנס, היא מורה לאומנות ונוהגת לקיים מפגשים עם מטפלים ברחבי העולם כחלק מפעילותה לקידום מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות.

129. הגם שחלף המועד הקבוע בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, לקבלת תשובה, מכתבה של עמותת יה"ת מיום 22.10.2018 **לא זכה לכל מענה**.

130. ביום 10.12.2018 שלחה עמותת יה"ת מכתב תזכורת למשיבים 1-2.

העתק מכתב התזכורת ששלחה עמותת יה"ת ביום 10.12.2018, מצ"ב כ**נספח 40**.

131. **גם פניה זו לא נענתה**.

132. בנסיבות אלה, נאלצה עמותת יה"ת, יחד עם מטפלות נוספות אשר נפגעות באופן אישי מאי הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה, לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

ו. הטיעון המשפטי

ו.1. השיהוי בהשלמת הליכי החקיקה - בלתי סביר בעליל

133. כמפורט בהרחבה לעיל, כבר שנים ארוכות נמנע משרד הבריאות מלהסדיר בחוק את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות, הגם שהושלם תהליך האקדמיזציה של התחום. זאת על אף ההכרה בכך שההסדרה היא הכרחית על מנת להבטיח את הרמה המקצועית ההולמת של העוסקים בתחום ואת בריאות הציבור. מחדל זה חמור גם לאור ההשלכות הקשות שיש לאי ההסדרה על המטופלים, שכן מדובר במקצוע שעוסק בטיפול נפשי. ראה בעניין זה דברי יו"ר ועדת העבודה, הגב' אדטו, בישיבה מיום 12.10.2009:

> **"הדבר היחיד שהוחלט עליו בישיבה הקודמת, כפי שאמרו כאן כמה מן המשתתפים, הוא שמדובר על מקצוע שעוסק בדיני נפשות. זה היה הקונצנזוס בישיבה הקודמת"**.

העתק פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה מיום 12.10.2009, מצ"ב כ**נספח 41**.

134. ביקורת קשה על כך שהסדרה חוקית של תחום כה חשוב מתמהמהת במשך שנים רבות נשמעה גם מפי בית משפט נכבד זה.

135. במסגרת פסק הדין **בבג"ץ קאופמן** אשר ניתן בשנת 2004, בית המשפט העליון ציין, כי המדינה הסכימה למתן צו מוחלט המבטל את הנוהל של משרד הבריאות לפיו הותנתה הוצאת תעודת "הכרה במעמד" בלימוד על פי תוכנית שהוכרה על ידי משרד הבריאות, ובלבד שהוא ייכנס לתוקפו כעבור מספר חודשים במהלכם ניתן יהיה להשלים את הליכי החקיקה.

136. כלומר, כבר בשנת 2004, המדינה ציינה בפני בית המשפט הנכבד כי תשלים את הליכי החקיקה בתוך מספר חודשים בודדים. אלא שכמעט 15 שנים חלפו מאז, וטרם הוסדר מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות במסגרת חקיקה ראשית.

137. בשנת 2012, כיוונים מכון לפסיכודרמה וקבוצות בע"מ הגישה עתירה נגד גורמים שונים במשרד הבריאות והחינוך, במסגרת בג"ץ 647/11 **כיוונים - מכון לפסיכודרמה וקבוצות בע"מ נ' ד"ר רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות** (פורסם בנבו, 22.8.2012) (להלן: "**בג"ץ כיוונים**"). במסגרת **בג"ץ כיוונים** טענה העותרת, כי יש להורות על בטלות חוזרי מנכ"ל משרד הבריאות והחינוך שקבעו

סטנדרטים מקצועיים להעסקת מטפלים באמצעות אומנויות במוסדותיהם.

138. כבוד השופט נ' הנדל דחה את העתירה בקבעו, כי אין מקום להתערב במדיניות ההעסקה של משרדי החינוך והבריאות. פסק הדין בבג"ץ כיוונים ניתן בשים לב לעובדה שחוזרי המנכ"ל הזמניים נועדו לחול בתקופת ביניים, החל מביטול נוהל "הכרה במעמד" שהיה נהוג ועד להשלמת החקיקה שתסדיר את המקצוע באופן כולל. **זאת, לאור תגובת המדינה כי "החקיקה מצויה בשלבים מתקדמים"**.

139. עוד ציין כבוד השופט הנדל בפסק הדין **בבג"ץ כיוונים**, אשר ניתן בשנת 2012, כי הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות "התארכה מעבר לצפוי" (סע' 5 לפסק הדין) וכי לעיכוב זה השלכות קשות. ובלשונו:

> **"יש להצר על העיכוב בהשלמת הליך החקיקה, אשר גורר עימו השלכות כואבות ויקרות על המבקשים לעסוק בתחום, כמו גם על המכונים המבקשים לעסוק בהכשרת המטפלים. מוטב לטובת כל הפועלים בתחום כי תסתיים המלאכה תוך זמן סביר, על כל המשתמע מכך. במובן זה יפה נהג עותר 2 כשהעלה את הסוגיה לדיון ולו כדי להבליט את הצורך לסיים את העיקר - הוא ההסדרה בחוק של מקצוע הטיפול בהבעה וביצירה. המשיבים הודיעו בתגובתם כי החקיקה מצויה בשלבים מתקדמים. יש לקוות שהחסר יושלם בהקדם [...] יודגש כי הצד השני של המטבע הוא השיהוי בהשלמת החקיקה. הימשכות ההליכים עשויה, אף שלא במכוון, לפגוע במתן שירותי פרא-רפואיים לציבור הנזקק להם. הגם וישנה התפתחות חקיקתית בתחום זה בשנים האחרונות, אין להסתפק בכך"** (סע' 7 לפסק הדין).

140. אמירותיו הברורות של בית המשפט העליון, אשר כבר לפני 6 שנים עמד על הצורך הברור להסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות, כמו גם עמדת המדינה שהוצגה בפני בית המשפט כי ההסדרה מצויה בשלבים מתקדמים - מעידות כשלעצמן על החובה המידית והברורה של משרד הבריאות, להסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק.

141. ויודגש, כי דבריו של כבוד השופט הנדל, בפסק הדין **בבג"ץ כיוונים** נאמרו לאחר שכבר בשנת 2004, המדינה ציינה בפני בית המשפט הנכבד כי תשלים את הליכי החקיקה בתוך מספר חודשים בודדים.

142. מכל המקובץ לעיל עולה, כי במשך שנים רבות המדינה מכירה בחשיבות שבהסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה, ואף מציגה בפני בית המשפט העליון מצג כי החקיקה נמצאת בשלבים מתקדמים. אך למעשה, לא עושה דבר.

143. בבג"ץ 8730/03 **שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר** (פורסם בנבו, 21.6.2012), פס' 34-35 לפסק הדין (להלן: "**בג"ץ שירותי בריאות כללית**"), קבע בית המשפט הנכבד כי המשיבים באותו העניין פעלו בעצלתיים, תוך שהם נמנעים מקיום פגישות בנושא הנדון שם במשך תקופות ארוכות (כעשר שנים) והתערב בפעולותיה של הרשות. בית המשפט הנכבד ציין, כי התנהלות הרשות באותו העניין חרגה ממתחם הסבירות באופן המצדיק מתן סעד על ידי בית משפט נכבד זה.

144. בית המשפט הנכבד ציין באותו עניין, כי מבין הכללים אשר חלים על רשות מנהלית בבואה ליישם את סמכותה, כלל מרכזי הוא הכלל המחייב את הרשות לפעול ב"מהירות ראויה". כלל זה, מטיל על הרשות חובה כפולה. **ראשית**, על הרשות להתחיל בהפעלת שיקול הדעת בעת בו צורך זה מתעורר ועליה ליצור במהירות הראויה את המנגנונים הנחוצים לצורך הפעלת שיקול הדעת. **שנית**, על

הרשות לפעול ביעילות כדי לגבש החלטות ולאחר מכן ליישמן.

145. עוד ציין בית המשפט הנכבד ב**בג"ץ שירותי בריאות כללית**, כי נקודת האיזון לפרק הזמן להפעלת שיקול הדעת אשר ימצא כראוי, נקבעת על פי נסיבותיו של כל מקרה, וראוי שתמצא במקום בו הנזק שעלול להיגרם מדחיית ההחלטה עולה על הנזק שעלול להיגרם מקבלתה, אף בטרם הושלמה. כאשר מדובר בזכויות אדם, או באינטרס ציבורי רב חשיבות כפי שמדובר בענייננו, מקבל מושג "הזמן הסביר" לביצוע הפעולה משמעות מיוחדת.

146. אכן, במסגרת בחינת סבירות קצב פעולתה של הרשות המנהלית יש ליתן משקל למיהותה של הרשות. כך, ככל שלרשות המנהלית סמכויות רבות יותר, כך מתחם שיקול הדעת המוקנה לה לקביעת קצת פעולתה וסדר העדיפויות הפנימי בין המשימות השונות - רחב יותר.

147. אלא שבענייננו, התנהלותו של משרד הבריאות עולה כדי <u>חריגה משמעותית ממתחם הסבירות</u> אשר מוקנה לרשות מנהלית בהפעלת סמכויותיה, חריגה המצדיקה מתן סעד על ידי בית המשפט הנכבד.

148. הצורך בהסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות עלה כבר בשנת 2004, עת בוטלה הנפקת תעודות ההכרה במעמד (בחוזר המנכ"ל משנת 2003). על אף מצגיו של משרד הבריאות אשר תחילתם כבר בשנת 2004, לפיהם הוא מצוי בתהליך השלמת החקיקה אשר תסדיר את מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק - למעשה, לא נרשמה כל התקדמות מצדו.

149. בנסיבות בהן המטפלים והמטופלים ממתינים כעשור וחצי להסדרה של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות במסגרת חוק מקצועות הבריאות, תוך פגיעה בזכויותיהם החוקתיות כפי שיפורט להלן, אין ספק כי מדובר <u>בשיהוי בלתי סביר</u> מצד משרד הבריאות אשר אמון על הסדרה חוקית של תחום הטיפול באמצעות אומנויות ועל בריאות הציבור.

2.1. <u>הפגיעה בזכויות החוקתיות של המטופלים והמטפלים</u>

150. כפי שקבע בית המשפט הנכבד כבר במסגרת **בג"ץ כיוונים**, העיכוב בהליכי החקיקה (עיכוב העולה כדי שיהוי בלתי סביר כאמור), גורר השלכות כואבות ויקרות על המטפלים ועל כן מוטב כי ההסדרה החוקית של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות תסתיים תוך זמן סביר. ככל שהחקיקה לא תושלם בתוך פרק זמן סביר, יהא בכך כדי שיהוי אשר עשוי לפגוע (ופוגע בפועל) במתן שירותי הטיפול באמצעות אומנויות לציבור הנזקק להם. למעשה, אי השלמת החקיקה פוגעת באורח קשה ביותר בזכויותיהם החוקתיות של המטופלים והמטפלים, כפי שפורט לעיל ואף יפורט להלן.

2.1.א. <u>הפגיעה החוקתית במטופלים</u>

151. **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו**, קובע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

152. הואיל ואין הסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, **כל אדם - אף ללא הכשרה כלשהי - יכול להעניק לעצמו את התואר "מטפל באומנויות"**. פשיטא, כי בנסיבות אלה, על אף שמדובר במקצוע העוסק ב"דיני נפשות" והמשיק לתחום הפסיכולוגיה, ישנם מטופלים המקבלים טיפול לקוי ולא מקצועי בעליל, אשר עלול להוביל לפגיעה נפשית ואף פיזית קשה, באופן הסותר לחלוטין את עקרונותיו הברורים של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

153. יתר על כן, הגם שלמטופלים עומדת הזכות להגנה על חייהם, גופם וכבודם, בשל אי ההסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה, אין הם זוכים להגנה זו ולמעשה זכויותיהם החוקתיות נפגעות באורח קשה.

154. מטרתו של חוק זכויות החולה - התשנ"ו 1996 (להלן: "**חוק זכויות החולה**"), היא לקבוע את זכויות האדם המבקש טיפול רפואי או המקבל טיפול רפואי ולהגן על כבודו ועל פרטיותו (ראו סע' 1 לחוק זכויות החולה).

155. בשל אי הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות, ההסדרים שנקבעו בחוק זכויות החולה לא חלים על תחום הטיפול באמצעות אומנויות. בהתאם, הגדרת "מטפל"[7] בחוק זכויות החולה לא כוללת את המטפל באמצעות אומנויות. מכאן מתחייבת המסקנה, כי כל עוד חוק זכויות החולה לא חל על תחום הטיפול באמצעות אומנויות - הזכות לכבוד של המטופלים נרמסת, ולמעשה נפגעת ההגנה על הזכויות החוקתיות של המטופלים.

156. בהקשר זה נציין מספר סעיפים מחוק זכויות החולה, אשר לא חלים כתוצאה מאי הסדרת המקצוע בחקיקה.

157. **סעיף 5 לחוק זכויות החולה** קובע, כי מטופל זכאי לקבל טיפול רפואי נאות, הן מבחינת הרמה המקצועית והאיכות הרפואית, והן מבחינת יחסי האנוש. כפי שצוין לעיל, בהיעדר חקיקה, כל אדם יכול לקרוא לעצמו מטפל באומנויות. מסיימי התואר השני שלא ביצעו את ההכשרה המעשית המתקדמת שלאחר התואר, עדיין יוכלו לצאת לשוק המטפלים. הדבר גורם לחוסר מקצועיות שעלול להוביל לפגיעה נפשית במטופלים כתוצאה מטיפול לקוי. ברי, כי התוצאות חמורות בהרבה כאשר מדובר במטפלים שאף לא עברו את ההכשרה האקדמית הנדרשת.

158. **סעיף 13 לחוק זכויות החולה** קובע, כי לא יינתן טיפול רפואי למטופל אלא אם ניתנה על ידי המטופל הסכמה מדעת לפי הוראות פרק ד' לחוק זכויות החולה. כך נקבע, כי לשם קבלת הסכמה מדעת, ימסור המטפל למטופל מידע רפואי הדרוש לו באורח סביר על מנת לאפשר למטופל להחליט האם להסכים לטיפול המוצע.

159. מידע רפואי הדרוש באורח סביר על מנת לקבל החלטה בהחלט כולל מידע על הסמכתו של המטפל. העובדה כי למטפל אשר עתיד להעניק למטופל טיפול באמצעות אומנות, אין הכשרה העומדת בדרישות המל"ג או הכשרה בכלל, היא עובדה חשובה אשר עומדת בבסיס החלטתו של המטופל לקבל טיפול. אולם מובן, כי מטפלים ללא הכשרה מספקת, לא יציינו בפני המטופלים אשר עתידים לקבל מהם טיפול את עובדת אי הכשרתם בהתאם להנחיות המל"ג ומשרד הבריאות. בכך כמובן שנפגעת זכותם של המטופלים להסכים מדעת לקבלת הטיפול הרפואי. כאשר כל מטפל רשאי להכתיר עצמו כמטפל באמצעות אומנויות, ברי כי יש בכך משום הטעית המטופלים.

---

[7] "רופא, רופא שיניים, סטז'ר, אח או אחות, מיילדת, פסיכולוג, מרפא בעיסוק, פיזיותרפיסט, קלינאי תקשורת, תזונאי-דיאטן, קרימינולוג קליני, פודיאטר, פודיאטר מנתח, כירופרקט, וכן כל בעל מקצוע שהכיר בו המנהל הכללי, בהודעה ברשומות, כמטפל בשירותי הבריאות".

160. בהערת אגב יוער, כי "תעודה במקצוע בריאות" מטעם משרד הבריאות מבססת הנחה סבירה אצל מטופלים כי המטפל עומד ברמה המקצועית הנדרשת להעניק טיפול רפואי. תעודת מקצוע בריאות כאמור, תינתן למטפלים באמצעות אומנויות רק לאחר שיוסדר המקצוע בחקיקה.

ו.2.ב. <u>פגיעה חוקתית במטפלים</u>

161. הזכות לעבוד נגזרת מזכותו של אדם לכבודו ולחירותו האישיים, אשר מעוגנים **בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**. הזכות לעבוד נועדה לממש את יכולותיו האישיות של האדם, את תבונת כפיו ואת הידע המקצועי שרכש. זכות זו מאפשרת לאדם העובד להביא לידי ביטוי את כישוריו, את יכולותיו ליצור, לתרום לזולת ולחברה ולהגשים את עצמו.

162. כך ציין בית הדין הארצי לעבודה במסגרת פסק הדין בעניין ס"ק (ארצי) 56/09 **הסתדרות המעו"ף - ההסתדרות הכללית החדשה נ' חבר המועצות הדתיות** (פורסם בנבו, 4.4.2012):

> "הזכות לעבוד אינה מוטלת בספק. זכות זו היא פועל יוצא מחופש העיסוק המעוגן בחוק יסוד: חופש העיסוק. **זכות זו נגזרת גם מזכותו של אדם לכבודו ולחירותו האישיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות לעבוד נועדה לממש את יכולותיו האישיות של האדם, את תבונת כפיו ואת הידע המקצועי שרכש. זכות זו מאפשרת לאדם העובד להביא לידי ביטוי את כישוריו, את יכולותיו ליצור, לתרום לזולת ולחברה ולהגשים את עצמו**" (סע' 27 לפסק הדין).

163. עוד קבע בית הדין הארצי לעבודה, כי הזכות לעבוד טומנת בחובה את הזכות לפרנסה בכבוד בהתאם ליכולותיו של העובד; הזכות לעסוק בעבודה במיומנות ולהתקדם בה; ואת הזכות לעבור השתלמויות בשטח בו עוסק העובד.

164. ראו את דבריה של כבוד השופטת א' ברק-אוסוסקין בפסק הדין בעניין ע"ע (עבודה ארצי) 326/03 **מדינת ישראל-משרד הבריאות, המרכז לבריאות הנפש נ' צ'פקוב** (פורסם בנבו, 20.2.2006):

> "[ברם] הזכות לעבוד אינה רק הזכות למינימום פרנסה. **הזכות לעבוד היא גם הזכות לפרנסה בכבוד בהתאם ליכולות של העובד**. באופן זה לעובד יהיה סיפוק, הוא יהיה מוערך על ידי משפחתו והאנשים הסובבים אותו. הזכות לעבוד כוללת גם את הזכות לעסוק הלכה למעשה במה שאדם מיומן לו. הזכות אינה רק לקבל את השכר בצירוף כל התוספות. זוהי גם **זכות לעסוק במיומנות, להתקדם בה** תוך סיפוק מהעיסוק. הזכות לעבוד היא גם **הזכות לעבור השתלמויות בשטח בו עוסק העובד** [...]" (עמ' 22 לפסק הדין).

165. הנה כי כן, הזכות לעבוד היא זכות חוקתית אשר נובעת מחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. ומכאן, שפגיעה בזכות לעבוד היא פגיעה בזכות חוקתית בכבודו של האדם.

166. כפי שצוין בהרחבה לעיל, בנסיבות בהן לא קיימת הסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות, אין בקרה על הדרישות המקצועיות והמעשיות להגדרת "המטפל/ת הראוי/ה". כלומר, אין כל אמצעי סינון או הגדרה חוקית המבדילה בין מטפל באמצעות אומנויות שקיבל הכשרה מקצועית לכך, לבין כל אדם ללא כל הכשרה שהיא. הואיל וכל אדם יכול להציג עצמו כמטפל, מעמד המטפלים שקיבלו הכשרה מתאימה - נשחק.

167. כתוצאה מאי הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחקיקה, מטפלים במערכת הבריאות מועסקים לרוב כעובדים עצמאיים (פרילנסרים), ללא זכויות סוציאליות, ללא תקנים, ללא ליווי מקצועי ברוב המקומות (כמו תהליכי הדרכה הנדרשים בכל מקצוע בריאות נפש) וללא פיקוח מותאם למקצוע שלהם. אותם מטפלים מועסקים גם ללא שילוב בתוכניות לפיתוח מקצועי, ללא יכולת להתקדם במערכת, וללא קבלת התנאים המוענקים למטפלים שמקצועותיהם הוסדרו בחוק מקצועות הבריאות.

168. אף המספר הזעום של המטפלים באמצעות אומנויות אשר מועסקים במערכת הבריאות שכן הוענק להם תקן, <u>מחזיקים בפועל בתקנים בגין מקצוע שונה</u> (מרפא בעיסוק, אחות טיפולית, מסייע רפואי). המשמעות לכך היא שהקידום המקצועי חסום בפניהם, משום שלא ניתן לקדם מטפל באמצעות אומנויות בשירות המדינה על תקן של מקצוע אחר, למשרות שונות.

169. כלומר, אי ההסדרה של מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות במסגרת חוק מקצועות הבריאות פוגעת בזכותם של המטפלים לעבוד, כפי שזו הוגדרה על ידי הפסיקה, ובתוך כך, פוגעת בזכות החוקתית להגנה על כבודם כפי שזו נקבעה בחוק היסוד כבוד האדם וחירותו.

170. **מכל האמור לעיל עולה באופן ברור, כי אי ההסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות פוגע בזכויות החוקתיות של המטופלים והמטפלים, כפי שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם חירותו.**

3.ו. <u>המחדל המתמשך של משרד הבריאות מחייב סעד שיפוטי</u>

171. הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, חייבות לכבד את הזכויות המוקנות לאדם בהתאם לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו (ראו סע' 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

172. בהתאם לסעיפים 2 ו - 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על המדינה מוטלת החובה שלא לפגוע בכבוד האדם כמו גם להגן על חייו, על גופו ועל כבודו. יפים לעניין זה דבריו של כבוד השופט י' עמית אשר נאמרו במסגרת פסק דינו בבג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 17.9.2014):

> "לכבוד האדם פן חיובי ופן שלילי. **על המדינה מוטלת החובה שלא לפגוע בכבוד האדם**. זה ההיבט השלילי המעוגן בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הנוקט לשון "אין פוגעים...". **על המדינה החובה להגן על כבוד האדם**. זה ההיבט החיובי המעוגן בסעיף 4 לחוק היסוד הנוקט לשון "כל אדם זכאי להגנה..." [...] "השימוש בלשון 'הגנה' טומן בחובו משמעות אופרטיבית-אקטיבית, שהיא מעבר להכרה גרידא בקיומן ובמעמדן של זכויות היסוד" (פס' 18 לפסק דינו של כבוד השופט י' עמית).

173. בהתאם לאמור, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) **אהרן ברק**, ציין במאמרו, "הזכות החוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד", כי חובת המחוקק היא לקבוע באמצעות חקיקה את המסגרות הנורמטיביות שיאפשרו הגנה על חייו, על גופו ועל כבודו של כל אדם (כגון הקמת מערכים של חינוך ובריאות, חובת רישוי וקביעת עבירות פליליות), ובמילים אחרות לקבוע את מערכת הדינים המממשת את ההגנה על חייו, על גופו ועל כבודו של אדם.

<u>ראו</u>: אהרן ברק "הזכות החוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד" **משפט וממשל** יז 9, 32 (תשע"ו) (להלן: "**ברק**").

174. עוד מציין ברק, כי במצב דברים בו חוקי היסוד קובעים זכות חוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד על המחוקק לכבד זכות זו, כלומר, לחוקק. ולכן, כאשר המחוקק מפר באי החקיקה את חובתו החוקתית לכבד את הזכות להגנה על חייו, גופו וכבודו של אדם, מדובר במצב של מחדל חקיקתי.

175. המחוקק רשאי שלא לממש את חובתו, רק אם אי החקיקה מקיימת את תנאיה של פסקת ההגבלה. אך כאשר אי החקיקה אינה מקיימת תנאים אלה, המחוקק מפר באי החקיקה את חובתו החוקתית לכבד את הזכות להגנה. בנסיבות אלה, בית המשפט רשאי ומוסמך להכריז על אי החקיקה כהפרה של הזכות החוקתית, ולצוות על המחוקק לקיים את חובתו, כלומר, לחוקק. יובהר, כי אין בכך פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, באשר עקרון הפרדת הרשויות לא מתיר פגיעה בזכויות חוקתיות.

ראו: **ברק**, עמ' 21, 49; אהרון ברק "על תורת הסעדים החוקתיים" **משפט ועסקים** כ 301, 358 (2017).

176. גם בפסיקה מהעת האחרונה חזר בית המשפט העליון על כך שבמקרים בהם מחדל חקיקתי מפר זכויות חוקתיות בסיסיות, ישנה אפשרות והצדקה לחייב את המחוקק - לחוקק.

177. כך למשל, בפסק הדין בעניין בג"ץ 781/15 **איתי ארד-פנקס נ' הועדה לאישור הסכמים לת עוברים על פי חוק הסכמים לת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996** (פורסם בנבו, 3.8.2017), קבע כבוד השופט ח' מלצר (פסקה 8 לפסק דינו), כי ייתכן שהכרה במחדל חקיקתי אשר מפר זכויות חוקתיות תצדיק חיוב של המחוקק לחוקק:

> "[אלא ש] הצעת חוק, אפילו תאושר תוך פרק זמן סביר - איננה נותנת עדיין, על פניה, מענה לעותרים 1-4 ולשכמותם, ומכאן **שיש לשמור על זכותם לטעון כי מחדל חקיקתי בתחום זה - מפר את זכויותיהם החוקתיות הבסיסיות**. הכרה בכך, אם תהיה, ולא ימצא להפרה עיגון במסגרת "פיסקת הגבלה", תצדיק אולי **חיוב** של המחוקק - **לחוקק**".

178. אף מספר חודשים לאחר מכן, בפסק הדין בעניין בג"ץ 8735/13 **חיים שטנגר, עו"ד נ' שרת המשפטים** (פורסם בנבו, 14.12.2017), כבוד השופט ח' מלצר קבע (פסקה 17), כי יתכן שבית המשפט הנכבד רשאי לחייב את הרשות המחוקקת לחוקק חוקים שיגנו על זכויות חוקתיות מוגנות:

> "במאמר מוסגר אציין עוד כי גם בהקשר החוקתי עשויות לעלות לפרקים שאלות דומות **בדבר האפשרות לחייב (אפילו) את הרשות המחוקקת לחוקק חוקים שיגנו על זכויות חוקתיות מוגנות**, ובמקרים קיצוניים במיוחד, **יתכן והדבר אפשרי**".

179. יוער כי אף בפסק הדין בעניין בג"ץ 3132/15 **מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 13.4.2016), ציין כבוד השופט ח' מלצר כי ראוי לסייג את הקביעה לפיה אין בידי בית המשפט הנכבד להורות למחוקק לחוקק (פס' 54 לפסק דינו של כבוד השופט ח' מלצר).

180. אמירות דומות באשר לאפשרות להורות למחוקק לחוקק או לאפשרות הסדרת תחום מסוים באמצעות חקיקה שיפוטית ניתן למצוא בשלל פסקי דין אשר יצאו תחת ידו של בית משפט הנכבד.

181. כך למשל, כבוד השופט רובינשטיין ציין במסגרת פסק דינו בבג"ץ 5771/12 **ליאת משה נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים לפי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996** (פורסם בנבו, 18.9.2014, פסקה מו'), כי אין להוציא מכלל אפשרות

התערבות שיפוטית חוקתית מקום בו לא מתקיימים הליכי חקיקה, ובלשונו:

"[...] קיומם של הליכי חקיקה עכשוויים להרחבת מעגל הזכאות הקיים בחוק הפונדקאות מצדיק מטבע הדברים ובצו השכל הישר ריסון שיפוטי בבית משפט זה, כדי שלא לזנב במחוקק [...] כמובן, **אם לא יתקיימו הליכי חקיקה אין להוציא מכלל אפשרות התערבות שיפוטית חוקתית**".

182. גם כבוד הנשיאה ד' ביניש במסגרת פסק דינה בבג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 15.9.2010) קבעה , כי חופש הפעולה שניתן לחברי הכנסת ושרי הממשלה לפעול להסדרת תחומים מסוימים לא מוחלט, ויש בצידו גבולות וסייגים. חופש הפעולה מוגבל מקום בו ישנה פגיעה בזכות חוקתית:

"סוגיית אי התקדמות הליכי החקיקה, שלא לומר הימנעות מנקיטתם, אף עלתה בדיון האחרון שנערך לפנינו ביום 6.12.2009. בהקשר זה, הבהירה באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה כי למרות שעבודת המטה המקצועית הסתיימה אין ביכולתה לערוב למועד בו יחל הליך החקיקה, אם בכלל, וזאת בשל היות הסוגיה "סבוכה", כהגדרתה. על כן, הודיעה באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה כי גם לא יהיה זה ראוי לבקש ארכה נוספת לשם הגשת הודעת עדכון בדבר הכנתה של הצעת חוק ממשלתית. באת-כוח הכנסת טענה מצדה כי חברי הכנסת מודעים לבעייתיות העולה מהחקיקה הקיימת וכי קיימת מוכנות לפעול לתיקון העוול, חרף העובדה שהאחריות העניינית בנושא מוטלת על הממשלה. 8. **מאז הדיון האמור, נותר המצב כשהיה ללא כל שינוי בחקיקה.** חברי הכנסת ושרי הממשלה חופשיים אמנם לפעול על פי שיקולים פוליטיים כאלה או אחרים ואין הם מנועים מלשקול שיקולים קואליציוניים בבואם להסדיר נושאים בעלי אופי חברתי-כלכלי. **<u>אולם חופש פעולה זה אינו מוחלט ויש בצידו גבולות וסייגים. הוא מוגבל מקום בו ישנה פגיעה בזכות חוקתית, ובענייננו בזכות לשוויון</u>** [...] לא הייתה מחלוקת בפנינו כי פגיעה בעיקרון השוויון מעוררת קשיים מן ההיבט החוקתי [...] סברנו כי הממשלה והכנסת ישכילו לפעול לפתרון הבעיה ללא התערבותו של בית משפט זה. כך סברנו, כך אף קיווינו, אלא ש**<u>הממשלה והכנסת נמנעו, באופן שיטתי ובמשך מספר שנים, מלפעול לפתרון הסוגיה נשוא העתירות</u>** [...] בהתחשב בהימנעות הממשלה והכנסת מתיקון החקיקה באופן עצמאי, ונוכח הימשכות פגיעת תיקון 146 לפקודה בעיקרון השוויון, **באנו לכלל מסקנה כי לא יהיה מנוס מליתן צו מוחלט שיורה לממשלה למלא אחר חובתה** ולפעול לתיקון סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, כך שיכלול קריטריונים אחידים ושוויוניים למתן הטבות מס הכנסה [...] ובכך לשים קץ למצב שעל פניו מפר את עיקרון השוויון באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד החוקתיים [...]".

183. וראה גם דברי כבוד השופט ס' ג'ובראן במסגרת פסק דינו בבג"ץ 9156/06 **עו"ד אהרן פולק נ' חברי הכנסת ה-17** (14.11.2006), כי התערבות בית המשפט בהליכים פנים פרלמנטריים של הכנסת תעשה מקום בו נטען לקיומה של פגיעה ניכרת בערכים המהותיים של המשטר החוקתי (פס' 8 לפסק הדין).

184. כפי שהוכח כדבעי לעיל, חלפו שנים רבות מבלי שהזכויות החוקתיות המוגנות של המטפלים והמטופלים זכו להגנה, ומשרד הבריאות נותר פאסיבי באי מימושן. עוד הוכח, כי אי ההסדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות פוגעת אנושות בזכויות החוקתיות של המטופלים והמטפלים כאחד, כפי שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם חירותו.

185. יודגש, כי הפגיעה בזכויות החוקתיות של המטפלים והמטופלים, כלומר המחדל החקיקתי בהגשמת זכויותיהם - <u>לא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה</u> שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

186. זאת ועוד. **ברק** מציין במאמרו, כי ביסודה של פסקת ההגבלה מונחת התפיסה כי הרשות השלטונית רשאית לפגוע בזכות חוקתית ובלבד שלפגיעה זו יש צידוק, וכי "פגיעה" לעניינה של פסקת ההגבלה, היא כל מעשה או מחדל שאין בו מימוש של הזכות החוקתית כדי מלוא היקפה, למעט פגיעה של מה

בכך.

187. אחד מהתנאים הקבועים בפסקת ההגבלה הוא כי הפגיעה תיעשה "בחוק". כלומר, כדי שיהא צידוק למחדל אי החקיקה, יש לעגן צידוק זה בחוק. לכן, כאשר לא ממומשות זכויותיהם החוקתיות של המטופלים והמטפלים, מבלי שיהא לכך עיגון בחקיקה, אין הסמכה לאי מימוש מלא של הזכויות החוקתיות ולמעשה אין תחולה לפסקת ההגבלה. יוצא אפוא, כי פסקת ההגבלה יכולה לספק צידוק למחדל החקיקתי רק אם המחדל לא מלא (הימנעות כוללת מהגנה על הזכות) (**ברק**, עמ' 21-25).

188. בענייננו, הואיל ואין כל חקיקה המגשימה את זכויותיהם החוקתיות של המטפלים והמטופלים מדובר במחדל חקיקתי מלא לגביו פסקת ההגבלה לא חלה, לפיכך הפגיעה במטופלים ובמטפלים - בהכרח בלתי חוקתית. בנסיבות אלה בהחלט ישנה הצדקה להעניק לעותרות סעד חוקתי ולהורות על הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות.

<u>ראו גם</u>: רונן פוליאק "סעד החובה לחוקק: הצעה למתווה הדרגתי" **משפטים** מו 675 (2017).

4.ו. <u>התנהלותו של משרד הבריאות מהווה הפרה של הבטחה שלטונית</u>

189. נוסף על האמור לעיל יצוין, כי התנהלותו של משרד הבריאות מהווה גם הפרה של הבטחה שלטונית.

190. בהתאם להלכה הפסוקה, הבטחה שלטונית שניתנה בצורה ברורה על ידי בעל תפקיד ברשות, בגדר סמכותו החוקית, בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי, וכאשר הצד השני מקבל אותה בצורה זו - מחייבת היא. על מנת להוכיח שכלולה של הבטחה מנהלית, יש להראות כי אין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה.

<u>ראו</u>: ע"א 6132/16 **יורם פרדקין נ' מדינת ישראל - יחידת המפקח על המכרות** (פורסם בנבו, 10.4.2018).

191. משרד הבריאות דרש כתנאי להסדרת המקצוע, כי תתבצע אקדמיזציה לתחום הטיפול באמצעות אומנויות **והתחייב, כי לאחר תהליך האקדמיזציה, יקודם התיקון לחוק לפיו יוסדר מעמדם של המטפלים באומנויות בחוק מקצועות הבריאות**. בכך, העניקו הגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות הבטחה שלטונית ברורה (חוזר מנכ"ל מס' 19/10).

192. כעת, לאחר שהתהליך הושלם והמטפלים פעלו בהתאם לדרישות המל"ג, על כל העלויות הרבות הכרוכות בכך, משרד הבריאות ממאן לקיים את ההבטחה השלטונית שניתנה, והלכה למעשה מושך את ידיו מהסדרת התחום. ויודגש, מדובר במהפך מקצועי ממש, אשר התרחש במשך שנים ארוכות (מעת שבוטלו תעודות ההכרה במעמד בשנת 2004), מהפך אשר מתברר, כיום, כחסר תכלית.

193. בנסיבות בהן ישנה הפרה של הבטחה שלטונית מצד משרד הבריאות - בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשרד הבריאות לעמוד בהבטחה שניתנה ולהסדיר את תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק מקצועות הבריאות, <u>לאלתר</u>.

194. בשולי הדברים יצוין, כי גם ההבטחה למציאת **פתרון ביניים** בדמות רענון חוזר המנכ"ל משנת 2010, הופרה (ראו נספח 37 לעיל).

195. ואף לו ננית, כי דבריהם של נציגי משרד הבריאות במהלך תהליך האקדמיזציה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות וכן במהלך כל השנים שחלפו מעת שהושלם תהליך האקדמיזציה, לא עולות כדי הבטחה שלטונית - יש לקבוע בהכרח כי המחדל החקיקתי של משרד הבריאות נגוע בחוסר הגינות עד כדי תריגה ממתחם הסבירות. זאת, מעצם העובדה שמשרד הבריאות לא נתן דעתו לציפיות שפיתחו כלל המטפלים וההסתמכות שלהם על דרישותיו, אשר גררו מהפך מקצועי וגם עלויות כלכליות משמעותיות.

196. כאמור, בשל דרישתו של משרד הבריאות לשנות את הכשרתם של המטפלים לקראת הסדרה של התחום בחוק מקצועות הבריאות, מטפלים רבים עברו את לימודי התואר השני כנדרש, על כל ההשלכות הכלכליות הכרוכות בכך. אלא שמשרד הבריאות לא קידם את הסדרת תחום הטיפול באמצעות אומנויות בחוק, וכיום כל עוד נמשכת אי ההסדרה - אין משמעות מעשית ללימודים אלה.

ז. <u>אחרית דבר</u>

197. חרף חשיבות הסדרת מקצוע הטיפול באמצעות אומנויות בחוק; ההשלכות הקשות של אי ההסדרה על המטופלים והמטפלים כאחד; וההתחייבות המפורשת של המדינה לעשות כן (הן בפני בית המשפט העליון והן בפני נציגי יה"ת) - הסדרה אין.

198. הלכה למעשה, מזה 15 שנים משרד הבריאות מפקיר את ציבור המטופלים שחשופים לשרלטנות ולמטפלים שאינם בעלי הכשרה מתאימה, כמו גם את ציבור המטפלים באמצעות אומנויות שתעודת ההכרה במעמד שלהם הפכה לחסרת ערך. העדר ההגדרה של תחום הטיפול באמצעות אומנויות כמקצוע בריאות, פוגע גם במעמדם ובהעסקתם של המטפלים באומנויות במערכת הבריאות לרבות בשל העדר תקינה, הדרכה, הכשרה, פיתוח מקצועי, קידום ועוד.

199. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה זו ולאחר קבלת תשובותיהם של המשיבים, להפכו למוחלט.

200. העובדות המופיעות בעתירה דנן נתמכות בתצהיריהן של גב' תמי ירמיהו, יו"ר עמותת יה"ת; ילנה גרנות; גב' תמרה רוסו לייזרוביץ'; וגב' אורנית חורש.

איה רייך- מיוחא, עו"ד
מ.ר. 30924

ינון חימוי, עו"ד
מ.ר. 74148

עמית, פולק, מטלון ושות'
ב"כ העותרות

תל-אביב, היום, 1 בינואר 2019.