

כרך נג(2), טבת התשע"ה, דצמבר 2014

## דבר העורכים

259

פרופ' יורם רבין, ד"ר יניב ואקי, גיא אזולאי, רועי הררי ונירית יונתן

## מאמרים

261

**החופש להסכים: "כשאת אומרת כן, למה את מתכוונת?"**

פרופ' אמנון רובינשטיין

295

**הפוליגרף כמכשיר לגילוי האמת או כראיה מדעית: עיון מחדש בסוגיית קבילות הפוליגרף**

**בהליכים פליליים**

השופטת אפרת פינק ועו"ד רתם רוזנברג רובינס

347

**המרוץ לעברת ההריגה - משמעות הסכמת הקרבן לסיכון עצמי במשפט הפלילי**

ד"ר רוני רוזנברג

393

**התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית - אליה וקוץ בה**

ד"ר ערן טאוסגי

453

**מיסוי רכישה עצמית של מניות בידי תאגיד**

ד"ר תמיר שאנן ועו"ד רועי כהן

501

**העוזר המשפטי לשופט - בין הפן החוקי לפן התעסוקתי**

עו"ד אילנית הלל

525

**עיון הנאשם ב"רשומות אישיות" של קרבנות עברת מין**

עו"ד תומר אורינב

## ביקורת ספרים

559

**החופש האקדמי - בין אתיקה למשפט: ספרם של אמנון רובינשטיין ויצחק פשה "סדקים באקדמיה"**

פרופ' ברק מדינה

571

**האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא**

פרופ' חיים זנדברג



**Editorial Note**

259

Prof. Yoram Rabin, Dr. Yaniv Vaki, Guy Azulay, Roy Harary &amp; Nirit Yonatan

**Articles**

261

**The Right to Consent**

Prof. Amnon Rubinstein

295

**The Polygraph as a Lie Detector or Scientific Evidence: Rethinking Polygraph Admissibility in Criminal Procedures**

Judge Efrat Fink &amp; Adv. Rottem Rosenberg Rubins

347

**The Meaning of Assumption of Risk in Criminal Law**

Dr. Rony Rosenberg

393

**Objection to a Class Action Settlement - A Fly in the Ointment**

Dr. Eran Taussig

453

**Taxation of Distribution in Redemption of Shareholder's Stock**

Dr. Tamir Shanan &amp; Adv. Roy Cohen

501

**Law Clerks: Legal and Employment Aspects**

Adv. Ilanit Hilel

525

**Disclosure of Private Filed of Sexual Offence Victims**

Adv. Tomer Urinov

**Book Review**

559

**Academic Freedom: Between Ethics and Law: On Amnon Rubinstein and Yizhak Pasha's Book "Academic Flaws"**

Prof. Barak Medina

571

**Will "Agricultural Law" Regain its Former Glory? on Vered Deshe's Book "The Agricultural Law in Israel"**

Prof. Haim Sandberg



# החופש האקדמי – בין אתיקה למשפט: ספרם של אמנון רובינשטיין ויצחק פשה "סדקים באקדמיה"

ברק מדינה\*

- א. הקדמה
- ב. חופש אקדמי: אתיקה ומשפט
- ג. האסדרה של ההשכלה הגבוהה בישראל
- ד. זכויות הסטודנטים
- ה. סיכום

## א. הקדמה

מערכת ההשכלה הגבוהה, בישראל ובדמוקרטיה אחרות, משפיעה השפעה מכרעת על אופייה של החברה. גם כיום, כאשר תאגידים מסחריים עוסקים באופן אינטנסיבי במחקר ובפיתוח, אוניברסיטאות המחקר הן עדיין הגורם העיקרי לקידום הידע ולהכשרת חוקרים, ויחד עם שאר המוסדות להשכלה גבוהה הן מופקדות על חינוכם של מנהיגי העתיד. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל גם גדלה מאוד בעשרים השנים האחרונות: על שבע אוניברסיטאות המחקר נוספו עשרות מוסדות להשכלה גבוהה, חלקם בתקצוב ציבורי וחלקם בלעדיו. הודות לכך גדל מספרם – ושיעורם באוכלוסייה – של התלמידים במוסדות להשכלה גבוהה מכ-50 אלף תלמידים לתואר בוגר בתחילת שנות התשעים לכ-130 אלף בשנת 2000 ועד לכ-200 אלף תלמידים כיום.<sup>1</sup> המעמד הבין-לאומי של מוסדות המחקר בישראל טוב בהרבה מן הדירוג הבין-לאומי של ישראל במדדים כלכליים ומהישגיה של ישראל ביחס לעולם בתחומים אחרים. מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל היא הסיבה העיקרית להצלחה של תעשיית הידע והיא גורם רב חשיבות לכך שישראל היא אחת היחידות מקרב המדינות

---

\* מופקד הקתדרה לזכויות אדם ע"ש השופט חיים ה' כהן ז"ל, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

<sup>1</sup> אמנון רובינשטיין ויצחק פשה **סדקים באקדמיה** 262–263 (2014); שיעור התלמידים המתחילים ללמוד לתואר בוגר מתוך כל שנתון עלה מפחות משליש בשנות התשעים של המאה העשרים, לכמחצית השנתון כיום (שם).

שהוקמו במהלך המאה העשרים, ששמרה ברציפות על אופי דמוקרטי. חרף ההצלחה הרבה של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל בתחומי המחקר וההוראה, ותרומתם המכרעת לחברה, המוסדות אינם זוכים בקרב הציבור, ובקרב גורמים מסוימים במערכת הפוליטית, לאותה מידה של הערכה ויוקרה שמהן נהנו בעבר. טענות הביקורת כלפי המוסדות, מצד גורמים שונים, נוגעות בעיקר להיבטים הקשורים ליחסם של המוסדות ושל חברי הסגל האקדמי כלפי התלמידים, לאמות המידה שלפיהן חברי הסגל החדשים נבחרים מקרב המועמדים, להטיות פוליטיות של חברי סגל בתחומים מסוימים ולעניינים נלווים לכל אלה. השחיקה בהכרה הציבורית בחשיבות הרבה של המוסדות להשכלה גבוהה לחברה בישראל אפשרה את הירידה החדה בתקצוב הציבורי של ההשכלה הגבוהה בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת. הדבר הביא להקטנה ניכרת של מספר חברי הסגל האקדמי באוניברסיטאות המחקר ולמשבר תקציבי חמור, עד כדי סכנה של ממש להמשך קיומם של כמה מן המוסדות. תהליך זה מנוגד למגמה במדינות רבות אחרות, שהגדילו את התמיכה הציבורית בהשכלה הגבוהה. בה בעת, הגורמים המופקדים על האסדרה (רגולציה) של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, בעיקר המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), הוועדה לתכנון ולתקצוב (הות"ת) והמערכת המשפטית, דבקו במידה רבה (לצד חריגים מסוימים) במדיניות של הותרת חופש פעולה ניכר למדי למוסדות להשכלה גבוהה. גם המוסדות עצמם לא שינו באופן יסודי את העמדה העקרונית שלהם בדבר הכרה בחופש רחב לאנשי הסגל האקדמי בפעילותם האקדמית במחקר ובהוראה.

הפעור הזה בין תפיסות ציבוריות לבין עמדותיהם של הגורמים המופקדים על אסדרת מערכת ההשכלה הגבוהה נובע, ככל הנראה, משני גורמים: האחד, אי-הסכמה באשר לתקפותה של הביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה ועל חברי הסגל האקדמי; והאחר, עמדה של גורמי האסדרה המנהליים והמשפטיים שהדרך העדיפה לתקן פגמים מסוימים בתחום ההשכלה הגבוהה אינה הפעלת סמכות שלטונית, וכפיית החלטות מסוימות – או אף דרך פעולה כללית – על המוסדות ועל חברי הסגל, אלא הסתפקות בהערכה ביקורתית של תפקוד המוסדות. אימוצה של העמדה האחרונה הביא לידי כך שהדינים הנוגעים להשכלה גבוהה לא פותחו די צורכם. עם זאת, היה מקום לצפות לדיון יסודי, מהיבט של אתיקה מקצועית, במכלול פניה של הפעילות האקדמית, בהתבסס על עקרונות תיאורטיים, על הערכות אמפיריות לעניין התנהגותם של האנשים הנוגעים בדבר ועל הניסיון שנצבר במדינות אחרות. אף שניתן למצוא בספרות האקדמית שפורסמה בישראל דיון כלשהו בכמה מן הסוגיות,<sup>2</sup> הדיון בסוגיות אלה אינו שלם. ספרם של אמנון רובינשטיין ויצחק פשה, "סדקים באקדמיה", נועד לעורר דיון מסוג זה ולספק לו תשתית מצוינת. הספר דן במגוון רחב

<sup>2</sup> חיים גנז "חופש אקדמי" עיוני משפט יב 415 (1987); רענן הר-זהב וברק מדינה דיני השכלה גבוהה (1999).

של סוגיות בתחום הפעילות האקדמית, ומתמקד בשלושה היבטים עיקריים: חופש אקדמי של חברי הסגל, החופש האקדמי המוסדי והחופש האקדמי של הסטודנטים.

## ב. חופש אקדמי: אתיקה ומשפט

נקודת המוצא היסודית של הספר היא שהחופש האקדמי אין משמעותו רק חופש מהתערבות, כלומר עצמאותו של הגורם הנוגע בדבר. חופש אקדמי עניינו גם החובות האתיות או המוסריות המוטלות על השותפים לפעילות האקדמית – המורים, התלמידים והמוסד עצמו – מתוקף תכליתה של הפעילות האקדמית והיעדים שהיא נועדה להשיג. לחופש האקדמי יש אפוא לא רק מובן שלילי (אי-התערבות) אלא גם מובן חיובי (חובות אתיות). חלק ניכר מן הדיון בספר עוסק בתוכן המובן החיובי של החופש האקדמי, ובמעמד המשפטי הראוי להיבט חיובי זה.

לעניות דעתי, זהו מהלך מבורך. הוא מבהיר שהכרה בחירויות, שמטבע הדברים כוללות גם את החירות לפעול באופן לא ראוי (the right to do wrong), אינה שוללת את מקומו של המשפט (וממילא את מקומם של המשפטים) בהתוויית דרך הפעולה הראויה. לפיכך האתגר העיקרי הוא לא רק התוויית אופן הפעולה הראוי של אנשי אקדמיה ושל המוסדות האקדמיים, אלא אפיון האמצעים המשפטיים שבאמצעותם יהיה אפשר לשפר את דרך הפעולה של גורמים אלה תוך התחשבות גם בהיבט ה"שלילי" (של חירות מהתערבות) של החופש האקדמי. אני סבור שהצעותיהם של רובינשטיין ופשה בשני מישורים אלה הן מצוינות. בהצעות אלו מצע מעולה לדיון במכלול היבטיה של הפעילות האקדמית, ולפיכך ספרם הוא מקור ראשון במעלה לעיון מסוג זה. הספר עשיר בדוגמאות מן המשפט המשווה ומן הפרקטיקה של המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ויש בו שילוב של תיאוריה ויישום והצעות לפתרונות יצירתיים לשלל בעיות קשות המתעוררות בתחום ההשכלה הגבוהה.

דוגמה לגישתם העקרונית של המחברים היא האפיון של החופש האקדמי של חברי הסגל האקדמי. לשיטתם, יש לו שלושה מאפיינים עיקריים: החופש האקדמי (במובנו כחופש מהתערבות) הוא היבט מיוחד של חופש הביטוי, ומוקנית לו הגנה רחבה יותר מההגנה הניתנת להיבטים אחרים של חופש הביטוי. הטעם העיקרי לכך הוא החשיבות המיוחדת של האקדמיה בשיח הציבורי:

"בחברה אזרחית הקיימת במדינה דמוקרטית יש צורך בקיומם של גרעיני דעת קהל שיהיו עצמאיים ונפרדים מהמערכת הפוליטית והציבורית. תפקידה של האקדמיה הוא לערער על מוסכמות ולהעלות

רעיונות חדשניים וחריגים [...] ולפתח שיח של מגוון דעות".<sup>3</sup>

אולם, וזה המאפיין השני, החופש האקדמי חל, בעקבות הגישה המקובלת בגרמניה, רק על עמדות "העומדות בסטנדרטים אקדמיים", כלומר רק על "תהליכים, התנהגויות והחלטות המבוססות על הכללים האקדמיים של חיפוש ידע וניתוח משמעותו".<sup>4</sup> לבסוף, וזה לב הטיעון, החופש האקדמי חל בעיקרו של דבר רק על כוחו של המוסד האקדמי כלפי חבריו. הגבלות שלטוניות על חופש אקדמי צריכות להיות מוסדרות בעיקרן על פי הדין הכללי בעניין חופש הביטוי; ואילו הגבלות שהמוסד האקדמי מבקש להטיל על חבריו צריכות להיות מוסדרות על פי האפיון האמור של החופש האקדמי.

כאמור, בקדמם עמדה ייחודית זו, רובינשטיין ופשה מבקשים להתמקד בעידוד המערכת האקדמית לפתח כללים של אתיקה מקצועית לאנשי אקדמיה, שעמידה בהם תגן על חברי הסגל מפני הפעלת כוח כופה על ידי המוסד.<sup>5</sup> לפיכך, חלק הארי של הדיון שלהם בחופש האקדמי האישי, החופש של חברי הסגל האקדמי מהתערבות בפעילותם, מוקדש לבחינת תוכנן של "נורמות אקדמיות" שאמורות להנחות את חברי הסגל בעבודתם. בלשונם:

"גישה זו שאנו מציעים צריכה לעודד את החלת עקרונותיה על ידי הקהילה האקדמית עצמה, במוסדות האקדמיים באמצעות גופים אקדמיים וולונטריים ולא על ידי רשויות ממשל חיצוניות, ובכללן בית המשפט. בשאלות של מדע ומחקר ראוי שבית המשפט יפנה את האחריות לפתחה של האקדמיה".<sup>6</sup>

גישה זו עולה במידה רבה בקנה אחד עם תפיסתו העקרונית של בית המשפט העליון באשר לחופש העיתונות, ככל שהוא קשור לפרסומים שיש בהם פגיעה בשם טוב,

<sup>3</sup> רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 34; ברוח דומה ראו: גנז, לעיל ה"ש 2, בעמ' 422.

<sup>4</sup> שם, רובינשטיין ופשה, בעמ' 52, 67.

<sup>5</sup> עלי לציין שלא ברור לי כיצד גישתם זו של המחברים עולה בקנה אחד עם עמדתם שהוזכרה לעיל, בדבר החשיבות הכללית של אנשי האקדמיה לפיתוח השיח הציבורי בחברה. המחברים מציינים בהקשר זה כי הנימוקים שביסוד ההכרה בחופש האקדמי "מצדיקים הכרה בחופש הביטוי האקדמי גם מחוץ לפעילות הרגילה באוניברסיטה (extramural speech), כמו גם בחופש להביע דעה פוליטית או חברתית שאינה בתחום מומחיותו של איש האקדמיה" (שם, בעמ' 34). מטבע הדברים, פעילות כזו אינה מקיימת את הכללים האקדמיים המקובלים של חיפוש ידע וניתוח משמעותו, ולא ברור אפוא אם לשיטתם של רובינשטיין ופשה היבטים אלה של פעילותם של אנשי אקדמיה אמורים ליהנות מהגנה רחבה יותר מההגנה הניתנת לפעילות דומה של אחרים, אם לאו.

<sup>6</sup> שם, בעמ' 54.

בפרטיות וכנראה גם בהקשרים קרובים. ייתכן שההלכה שנפסקה בהקשר זה יכולה לשמש מקור השראה לעניין החופש האקדמי. ניתן לציין שתי התפתחויות עיקריות בנושא: בפרשת **ידיעות אחרונות נ' קראוס** נקבע שהיעדר ההסדרה ברישיון של מקצוע העיתונות – בדומה בהקשר זה לעיסוק האקדמי – והיעדר מסגרת רשמית לאכיפת האתיקה המקצועית של עיתונאים, בשונה ממקצועות אחרים, אינם מקריים, שכן "כדי שהעיתונות תוכל למלא תפקיד זה [את תפקידה] כראוי, היא צריכה להיות פטורה מפיקוח או ממעורבות אחרת של הממשלה"<sup>7</sup>. בית המשפט הוסיף וקבע כי על העיתונות מוטלת החובה "להנהיג סדר בכיתה, היא עצמה ולא אחרים, כדי להבטיח שלא ייעשה שימוש בכוחה אלא באופן ענייני והוגן"<sup>8</sup>.

מועצת העיתונות בישראל, שהיא גוף וולונטרי המורכב מנציגי המו"לים, נציגי העיתונאים ונציגי ציבור, קבעה כללי אתיקה מפורטים למדי ואף הקימה בית דין הדן בתלונות על הפרת כללי האתיקה. ההחלטה אם לציית לכללי האתיקה ולהכרעות בית הדין של מועצת העיתונות, נתונה לשיקול הדעת של העיתונים. העמדה המקובלת היא שאין מקום להתערבותו של המחוקק בקביעת כללי האתיקה או בקביעת חובה משפטית, שתיאכף באמצעות בתי המשפט, לציית לכללי האתיקה, אך יש לקבוע שההגנה המיוחדת הניתנת לעיתונות בתחום חופש הביטוי – הדומה בטעמיה לטעמים להענקת הגנה מיוחדת גם לביטוי האקדמי – מותנית בקיום כללי האתיקה.

זו הייתה המלצתה של ועדת צדוק לעניין חוקי עיתונות<sup>9</sup>; וזוהי במידה רבה העמדה שאומצה לאחרונה בפרשת **פלוני נ' דיין-אורכך**. בית המשפט דן בתביעה של קצין צה"ל שטען כי נפגע שמו הטוב עקב שידור טלוויזיה שבו נטען כי הרג במכוון ("וידא הריגה") אדם שהתקרב למוצב, אף שידע שמדובר בילדה שאין נשקפת ממנה סכנה. התברר שפרטים מסוימים בשידור היו שגויים, ובעיקר הטענה שהתובע פגע בילדה אף שידע שאין נשקפת ממנה סכנה. בית המשפט פסק כי בשל חשיבותו של חופש העיתונות יש להעניק לעיתונות "מרחב מחייה", ולפיו, "הפרסום צריך שייבחן

<sup>7</sup> דנ"א 7325/95 **ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס**, פ"ד נב(3) 1, 53 (1998).

<sup>8</sup> שם; השופט זמיר הוסיף, עם זאת, כי הפיכת העיתונות ל"ריכוזית יותר, מסחרית יותר ותחרותית יותר [...] שוחקת את האתיקה של כל העיתונים" ועלולה לחייב, בבחינת הרע במיעוטו, עיגון בחקיקה של כללי האתיקה העיתונאית וקביעת חובה רשמית לפעול על פיהם (שם, בעמ' 52, 55).

<sup>9</sup> ועדת צדוק המליצה לקבוע חובה בחוק, שתוטל על כל עיתון וכל עיתונאי, לקיים את כללי האתיקה ואת פסקי הדין של מועצת העיתונות, תוך הימנעות מאכיפה שיפוטית של חובה זו, אך קביעה שפעולה לפי כללי האתיקה תשמש הגנה בתביעה בגין פגיעה בשם טוב. ראו: **דין וחשבון הוועדה הציבורית לחוקי העיתונות** 62–64 (1997) (להלן: ועדת צדוק); לדיון במעמד המשפטי הרצוי של כללי האתיקה המקצועית של עיתונאים ראו גם: ראם שגב **חופש הביטוי: הצדקות וסייגים** 211–218 (2008).

כמכלול, בלי לדקדק בכל פרט ופרט מהפרסום הפוגע", ודי בכך ש"הפרסום הוא אמיתי על-פי מהותו".<sup>10</sup>

העיקר לענייננו הוא שבית המשפט קבע שם כי לצד הגנת אמת בפרסום, מוקנית לעיתונאים גם הגנה מכוח סעיף 15(2) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, שעניינה פרסום שנעשה בתום לב, בנסיבות שבהן "היחסים שבינו [בין המפרסם] לבין האדם שאליו הופנה הפרסום הטילו עליו חובה חוקית, מוסרית או חברתית לעשות אותו פרסום". נפסק כי קיום דיונים בסוגיות בעלות חשיבות חברתית רבה הוא, לעניין הגנה זו, "חובה חברתית" המוטלת על העיתונות. עם זאת, ההגנה תחול רק אם הפרסום נעשה "תוך עמידה בסטנדרטים מחמירים של עיתונות אחראית", הדומים במהותם למבחן הסבירות שבהגנת אמת בפרסום (ומרחיבים בכך את הדרישות הקבועות בסעיף 16 לחוק איסור לשון הרע, לעניין תום לב בפרסום), ומבוססים גם על כללי האתיקה שקבעה מועצת העיתונות.<sup>11</sup>

דומני שיש מקום לשקול יישום של תפיסה דומה גם באשר לאקדמיה. הגיעה העת לכונן גוף וולונטרי, שיורכב מנציגים של הנהלות המוסדות האקדמיים בישראל, חברי סגל, סטודנטים ואנשי ציבור, ושיקבע כללי אתיקה מקצועית לחברי הסגל האקדמי ולסטודנטים. אין לשלול גם את האפשרות שגוף כזה יקים מוסדות שיפוט משמעתיים. העיקר, הציות לכללי האתיקה הללו יכול לשמש אמת מידה לקביעה – לא רק של המוסדות האקדמיים אלא גם של בתי המשפט – אם מוקנית להתנהגות או להתבטאות מסוימת של אנשי אקדמיה ההגנה הרחבה יותר הנובעת מן החופש האקדמי. מהלך מסוג זה, שבו תומכים גם רובינשטיין ופשה,<sup>12</sup> צפוי להערכתי להיות מועיל במכלול היבטים הקשורים לחופש האקדמי.

כאמור, ספרם של רובינשטיין ופשה עשיר מאוד וכולל דיון מפרה במגוון סוגיות חשובות הנוגעות לחופש האקדמי. בין היתר נדונות בו מהותה של הדרישה לקיים דיון אקדמי כתנאי לכך שעבודה תחסה תחת ההגנה הרחבה של החופש האקדמי; תחולתו של החופש האקדמי על טענות שקריות; החופש האקדמי והתבטאויות בנושאים פוליטיים השנויים במחלוקת ציבורית במהלך שיעורים, בכתיבה אקדמית ובכנסים מדעיים; היקפה של החובה לקיים גיוון ואיזון דעות בפרסומים אקדמיים, בקרב סגל המורים ובכנסים; מעמדה של קריאה לחרם אקדמי במסגרת החופש האקדמי. דיון מפורט זה צריך לשמש אבן יסוד לכל בירור היבטים של חופש אקדמי,

<sup>10</sup> ע"א 751/10 פלוני נ' דיין-אורבך, פס' 93-94 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (פורסם בנבו, 8.2.2012).

<sup>11</sup> שם, פס' 28-32 לפסק דינו של השופט פוגלמן, פס' 117-120 לפסק דינה של המשנה לנשיאה ריבלין. בכך שונתה ההלכה שנקבעה בהקשר זה בע"א 213/69 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עיתון הארץ בע"מ, פ"ד כג(2) 87, 94 (1969); בעניין זה, ראו גם: דנ"א 2121/12 פלוני נ' דיין אורבך (פורסם בנבו, 18.9.2014).

<sup>12</sup> רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 133-137.



ויש בו תשתית מצוינת לכינון קוד אתי של הפעילות האקדמית, גם אם אפשר לחלוק על היבטים מסוימים של המסקנות המוצעות בו.

## ג. האסדרה של ההשכלה הגבוהה בישראל

לצד הדיון בחופש האקדמי האישי, הספר מציע גם דיון מפורט בהיבטים הקשורים לאופן הפעולה של הגורמים המאסדרים את הפעילות בתחום ההשכלה הגבוהה, ובעיקר המל"ג והות"ת. המחברים מבקרים את ההסדר הנוהג כיום, שלפיו סמכויותיה של המועצה מוסדרות בחוק, ואילו סמכויותיה של ות"ת הן פרי החלטת ממשלה בלבד, בלא קביעה ברורה של חלוקת הסמכויות בין שני הגופים והסדרת מחלוקות ביניהם. ביקורת זו של המחברים זכתה לאוזן קשבת, ולאחר השלמת הספר פרסמה את הדין וחשבון שלה ועדה ציבורית שמונתה לדון בנושא (שבה כיהן גם פרופ' רובינשטיין), וההמלצה העיקרית בו היא להסדיר בחוק את פעילותם של שני הגופים הללו ולהבטיח מידה רבה של עצמאות לות"ת.<sup>13</sup>

גם בהקשר זה המחברים מבטאים את העמדה העקרונית שלהם, שכבר הוזכרה לעיל, בדבר מהותו של החופש האקדמי, הפעם בהקשרם של המוסדות להשכלה גבוהה: לשיטתם, לצד הכרה בעצמאותם של המוסדות, יש לקבוע במפורש כי:

"המוסדות להשכלה גבוהה מחויבים [...] להפעיל את שיקול הדעת העצמאי שלהם בהתאם לנורמות מן המשפט הציבורי וכללי המשפט המנהלי. עם הנורמות הללו נמנות כמובן חובת תום הלב, חובת ההגינות ועקרון השקיפות".<sup>14</sup>

אני סבור שזו גישה ראויה, ואימוצה על ידי המוסדות להשכלה גבוהה – שנעשה בהדרגה – צפוי לתרום תרומה חשובה לא רק לתקינות פעילותם אלא להבטחת עצמאותם של המוסדות.

בריונם בתחום המוסדי, המחברים מבקרים את אופן פעולתן של המל"ג והות"ת בשני היבטים. במישור המוסדי, המחברים מבקרים את העצמאות הניכרת של הגופים המאסדרים בקביעת אמות המידה לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה ולפעילותם של המוסדות. המחברים קוראים למעורבות רבה יותר של הכנסת בקביעת אמות מידה

<sup>13</sup> דין וחשבון הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה (2014). הוועדה הציעה להקים רשות להשכלה גבוהה, שתכלול שלושה גופים: מועצה להשכלה גבוהה, שתפקד על קביעת מדיניות; ועד מנהל, שיפקד על יישום המדיניות על כל היבטיו ועל תכנון ותקצוב, ואילו יועברו סמכויות ות"ת; וכן ועדה להסמכה, גוף מקצועי שיהיה מופקד על הכרה במוסדות והסמכה להעניק תארים אקדמיים.

<sup>14</sup> רובינשטיין ופשה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 195.

כלליות, כגון בקביעת אמות מידה לתקצוב המוסדות להשכלה גבוהה ולקביעת גובה שכר הלימוד. זוהי עמדה שקשה לחלוק עליה במישור העקרוני, אם כי יש לזכור שאימוצה עלול להיות כרוך גם בסיכון עצמאותה של מערכת ההשכלה הגבוהה. ההנחה שהכנסת תאמץ את התפיסה העקרונית של המחברים, בדבר עצמאותם של המוסדות להשכלה גבוהה, אינה מובנת מאליה. יתר על כן, קביעה פוליטית של אמות מידה לתקצוב עלולה להביא להטיות לטובת תחומי לימוד שהתרומה שלהם לחברה ניתנת למדידה במונחים כספיים ואשר צפויה להניב תשואה בטווח הקצר, על חשבון תחומים שמעודדים חשיבה ביקורתית, עיגון תרבות דמוקרטית, סובלנות וערכים אחרים.

הביקורת השנייה נוגעת למה שנראה בעיני המחברים כהפליה בין אוניברסיטאות המחקר לבין המוסדות שאינם מתוקצבים. עיקר הביקורת מופנה אל היעדר אמות מידה כלליות לקביעה איזה מוסד רשאי להיקרא "אוניברסיטה", כינוי שחשיבותו אינה רק תדמיתית אלא גם מעשית, לאור המדיניות הנוהגת שמעניקה לאוניברסיטאות בלבד כוח להעניק תוארי דוקטור ומעניקה להן עצמאות רבה יותר בהיבטים שונים של פעילותן. אף שקשה להגדיר מהי אוניברסיטה, אני מצטרף לעמדתם העקרונית של המחברים בעניין זה. בה בעת, אני סבור שאימוץ הגדרה בעניין צפוי להביא להצדקתה של ההבחנה העקרונית בין אוניברסיטאות המחקר לבין המוסדות האחרים להשכלה גבוהה בישראל. בשורות הבאות אני מבקש להציע מתווה להגדרה אילו מוסדות צריכים להיות מוכרים כאוניברסיטה.

בעיקרו של דבר, אוניברסיטה היא מוסד להשכלה גבוהה שעוסק במחקר מדעי ובהוראה אקדמית. במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל האוניברסיטה מתייחדת בעיקר בשניים: האחד, מספר תחומי הפעילות האקדמית המתקיימים במוסד, והמגוון שלהם, עובר סף מסוים. האחר, היקף הפעילות המחקרית ואיכותה – שנקבעים לפי גורמים כגון מספר החוקרים במוסד הפועלים בתחומים השונים, מעמדם המקצועי והיקף הפעילות המחקרית שלהם, מספר התלמידים לתארים מתקדמים, היקף שיתופי הפעולה בין-לאומיים, הזכייה במענקי מחקר תחרותיים וגורמים נוספים מסוג זה – גם הוא עובר סף מסוים. המאפיינים הללו, של "רוחב" הפעילות האקדמית במוסד מסוים ו"עומקה", חשובים ביותר בהערכת התאמתו של מוסד למלא את הייעוד של אוניברסיטה, דהיינו לקיים מחקר מדעי והוראה אקדמית ברמה גבוהה.

תפיסה זו מבוססת על ההנחה שלפעילות אקדמית מצוינת נדרשת קהילה אקדמית רחבה ועמוקה. קהילת החוקרים צריכה להיות מגוונת בתחומי עיסוקה, כדי לאפשר קיום תכניות מחקר והוראה בין-תחומיות והכשרה אקדמית בסיסית רחבה. עם זאת, קהילת החוקרים צריכה גם לפעול בתחומים קרובים המפרים זה את זה, עליה לקיים מפגשים מדעיים ושיתופי פעולה בין-לאומיים וצריך לעמוד לרשותה ציוד מתאים הנחוץ למחקר ולהוראה. אופיו של המחקר המדעי בימינו שונה מאוד

מזה של העבר: בתחומים רבים – למשל, ננוטכנולוגיה, חקר המות, מדעי החיים, אנרגיה, ביוטכנולוגיה, מדעי הסביבה, וכן תחומים שונים במדעי החברה והרוח – דרושים צוותים רחבים של חוקרים, וחשוב מכך: צוותים המורכבים מחוקרים מדיסציפלינות שונות. מחקר אקדמי ברמה גבוהה מחייב "מסה קריטית" של חוקרים בכל אחד מן התחומים.

הקביעה מהו הסף הנדרש, מבחינת "רוחב" הפעילות האקדמית וה"עומק" שלה, אינה מובנת מאליה, והיא יכולה כמובן להשתנות מעת לעת וממקום למקום לאור משתנים כגון מרחקים גיאוגרפיים בין מוסדות ואמצעים טכנולוגיים שיכולים לגשר עליהם, משאבים כספיים, היצע החוקרים בתחום מסוים ועוד. בכפוף לקושי זה, ניתן להעריך שבתנאים הקיימים במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כיום, דרישות הסף האמורות צריכות להיות אלה בקירוב: במישור הראשון, לאוניברסיטה ייחשב מוסד אקדמי שתחומי הפעילות בו כוללים, לכל הפחות, את תחומי הידע העיקריים במדעי החברה והרוח ובמתמטיקה, ובכללם: היסטוריה, פילוסופיה, ספרות, פסיכולוגיה, כלכלה ומדע המדינה; או את תחומי הידע העיקריים במדעי החיים, במתמטיקה ובמדעים הפיזיקליים. מגוון בסיסי זה נחוץ כדי לאפשר שיתופי פעולה במחקר ובהוראה בין-תחומיים, שבלעדיהם אי-אפשר כיום לקיים הוראה ומחקר אקדמיים מצוינים. במישור השני, לאוניברסיטה ייחשב מוסד אקדמי שמספר החוקרים הפעילים בו במשרה מלאה, מי שעיקר פעילותם הוא מחקר והוראה אקדמיים, הוא לפחות כמה מאות אנשים. לכך צריך להתווסף שקלול סף מסוים של מדדים באשר לאיכות תפוקות המחקר של החוקרים (במות פרסום, ציטוטים וקרנות מחקר תחרותיות). תנאים אלה נחוצים לקיום קהילות אקדמיות בתחומי הידע השונים, ובלעדיהם לא תיתכן בעת הזו הוראה ברמה גבוהה של מגוון תחומי המשנה בדיסציפלינות השונות, מפגשים מדעיים, הדרכת תלמידים לתארים מתקדמים ושיתופי פעולה מחקריים בכל אחד מן התחומים הרלוונטיים.

בדיקת המוסדות הפועלים כיום במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל לפי אמות מידה אלה מביאה למסקנה חד-משמעית שיש פער גדול מאוד בין שבע אוניברסיטאות המחקר (בלי לכלול את אריאל) לבין שאר המוסדות להשכלה גבוהה (כולל אריאל). לפי נתוני הות"ת, הפערים קיימים הן במדדי הגיוון של תחומי המחקר של החוקרים במוסדות השונים וגיוון תחומי הלימוד, הן במדדים בדבר תפוקות המחקר והיקף הזכייה בקרנות מחקר תחרותיים. מדובר בפערים גדולים מאוד: למשל, בתחום תפוקות המחקר והפרסומים ישנם הבדלים של פי 20 עד פי 40, לא רק במספרים מוחלטים אלא גם בנתונים הממוצעים לחבר סגל במוסדות השונים.

כאמור, אני תומך בעמדתם של המחברים, שיש מקום לקבוע אמות מידה ברורות להכרה במוסד להשכלה גבוהה כאוניברסיטת מחקר. יש לחייב בגיוון תחומי הפעילות במוסד, ולקבוע רשימה של תחומים ששיעור מסוים מתוכם צריך להיכלל בפעילות

האקדמית במוסד, וכן לקבוע סף של ממוצע תפוקות מחקר ומענקי מחקר לחוקר במוסד, כמו גם סף של היקף פעילות מחקרית כוללת במוסד. סיווג של מוסד כאוניברסיטה יקנה לו זכויות וסמכויות ובהן תקצוב ציבורי ישיר ועקיף, וסמכות להכשיר תלמידי מחקר במוסד.

#### ד. זכויות הסטודנטים

לבסוף, החלק האחרון של הספר מוקדש לזכויותיהם של הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. המחברים עוסקים בפירוט בזכותם של סטודנטים להפגין בתחומי המוסדות להשכלה גבוהה, ובעיקרו של דבר תומכים בהגנה רחבה על זכות זו. עם זאת, לשיטתם אין להטיל על המוסדות נטל כספי בגין ההפגנות, למשל בגין העסקת מאבטחים בשכר. יתר על כן, המחברים סבורים כי ההכרעות בעניין היקפה של הזכות להפגין צריכות להעניק משקל ניכר גם לכך שהתכלית המרכזית של המוסד היא לימודים ומחקר.<sup>15</sup> עמדתם העקרונית של המחברים מקובלת עליי, אך אני סבור שיש לתת משקל רב יותר לחשיבות המיוחדת של האפשרות להפגין בתחומי המוסדות להשכלה גבוהה. הדבר מתיישב, במידה רבה, עם עמדתם העקרונית של רובינשטיין ופשה עצמם באשר להצדקות להכרה בחופש האקדמי כהיבט מיוחד של חופש הביטוי. הצדקות אלה, הקשורות לתפקיד המיוחד של ההשכלה הגבוהה בקידום דיון ביקורתי, חלות גם על תלמידים ועל זכותם להפגין בתחומי המוסד.

החברה הישראלית מאופיינת בהפרדה רבה בין קהילותיה, בעיקר בין יהודים לערבים, והלימודים באקדמיה הם הזדמנות כמעט יחידה לחברי שתי הקהילות להיפגש, לשוחח, להתווכח, לגבש זהות פוליטית ולנסות להסביר זה לזה את עמדותיהם. משום כך, ולאור האופי הייחודי של האקדמיה כמוסד המעודד ביקורת, פתיחות וסובלנות, על המוסדות להשכלה גבוהה מוטלת החובה לכבד במיוחד את זכות ההפגנה של הסטודנטים. רכישת המיומנות להביע בפומבי עמדה בסוגיות חברתיות ולאומיות, תוך שיתוף פעולה עם אחרים, וחיזוק החוסן הנפשי להיחשף לעמדות שונות ואף מקוממות, הם בעלי חשיבות מכרעת להכשרת הסטודנטים כאזרחים פעילים בחברה דמוקרטית. ובה בעת, שלילת הזכות להפגין וכניעה ללחצם של המתנגדים לביטוי, ולו בדרך של חיוב המבקשים להפגין לשאת בעלויות האבטחה, שהצורך בה נובע מן החשש מתגובה אלימה מצד קהל עוין, עלולות להביא לתוצאה ההפוכה, של פגיעה במרקם החיים המשותפים במדינה וחיזוק מגמות אנטי-דמוקרטיות.

סוגיה נוספת הנבחנת בפירוט בספר, במסגרת נושא זכויות הסטודנטים, היא הנגישות להשכלה הגבוהה. קשה להגזים בהדגשת התרומה העצומה של פרופ' אמנון

<sup>15</sup> שם, בעמ' 246-247.

רובינשטיין, בעת שכיהן כשר החינוך בממשלת רבין השנייה, להגברת הנגישות של ההשכלה הגבוהה לציבור בישראל, בזכות קידום המדיניות של מתן היתר להקמת מכללות לא מתוקצבות. המהלך הזה היה הכרחי לנוכח הקושי של האוניברסיטאות המתוקצבות לקלוט לשורותיהן את כלל החפצים לרכוש השכלה גבוהה. אולם גישה זו יצרה קושי לא מבוטל, הנובע מכך שבהיעדר תקצוב ציבורי, המוסדות שאינם מתוקצבים נאלצים לגבות שכר לימוד שהוא בדרך כלל גבוה כמעט פי שלושה מזה הנהוג במוסדות המתוקצבים. התוצאה היא חשש להפליה בין תלמידים, שרק חלקם זוכים לצרוך את השירות המסובסד של לימודים במוסד מתוקצב, ואילו האחרים, והם הרוב, אינם זוכים לכך.

המחברים מודעים למורכבות הסוגיה, שיש לה פנים לכאן ולכאן. הם מציעים בהקשר זה דיון עשיר ויסודי, המבוסס על מחקר השוואתי, היסטורי ואמפירי, שתוצאותיו מאירות עיניים. עיקר הביקורת שלהם אינו דווקא על כך שהתמיכה הציבורית ניתנת רק לקבוצה מקרב כלל הסטודנטים, אלא על אמות המידה שלפיהן קובעים מי התלמידים הזכאים לתמיכה. הגישה הנוהגת היום, שלפיה התמיכה ניתנת על פי זהות המוסד שבו התלמידים לומדים, ואמות המידה שעל פיהן נקבעים תנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות לחוגים המבוקשים, הן לא בהכרח האפשרויות היחידות או הטובות ביותר. גם בעניין זה, לספר עשויה להיות תרומה חשובה מאוד בהנעת דיון ציבורי ופוליטי בסוגיות שחשיבותן מכרעת לקידום השוויון ולקביעת עתידה של החברה הישראלית.

## ה. סיכום

ספרם של רובינשטיין ופשה הרים תרומה חשובה לדיון הכרחי במעמדה של ההשכלה הגבוהה בישראל. הדיון הביקורתי המובא בו במגוון תחומי פעילותה של ההשכלה הגבוהה, ובאופן פעילותם של גורמי האסדרה והפיקוח, עשוי לעודד דיון עשיר ויסודי בהיבטים מרכזיים של תחום חשוב זה. המורכבות של הסוגיות, והסכנה הנשקפת משינויים לא זהירים בהסדרים הנוהגים, אינן יכולות להצדיק את הנטייה של רבים, במערכת הפוליטית ובמערכת ההשכלה הגבוהה כאחד, להימנע מלבחון מחדש מוסכמות יסוד שהתגבשו בתחומים אלה בעשורים הרבים שחלפו מאז נחקק חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, והוחלט על הקמת ות"ת. ספר זה, ועמו הדין וחשבון של הוועדה להסדרת המשילות של מערכת ההשכלה הגבוהה, שפורסם זמן קצר לאחר שיצא הספר לאור וכולל הצעות לרפורמות ניכרות באופן פעילותן של המועצה להשכלה גבוהה ושל הוועדה לתכנון ולתקצוב, הם צעדים חשובים בכיוון זה.