



אוניברסיטת רייכמן - הרצליה

בית ספר הארי רדזינר למשפטים

**זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד**  
**בעקבות התיקון ה - 11 לחוק החינוך המיוחד**

מנחה: פרופ' גיא זיידמן

מגיש: אילן עמר

28474765

עבודה זו מוגשת כחלק מהדרישות לקבלת תואר מוסמך MA



## תודות

כמקובל וכפי שמוזכר בבבלי ברכות, סג: אפתח ב"כבוד ובשבח האכסניא"; בית הספר למשפטים הארי רדזינר, אוניברסיטת רייכמן.

תודה לפרופ' ליאור זמר, דיקן בית הספר למשפטים, יוזם וראש התכנית לתואר שני במשפט, טכנולוגיה וחדשנות עסקית ולכל חברי הסגל בתכנית.

תכנית ייחודית זו אפשרה לנו הסטודנטים לפגוש אנשים ובעלי תפקידים מעולמות שונים ומגוונים, חשפה אותנו לעקרונות, לאנשי מקצוע, למרצים ולבעלי תפקידים מה"שורה הראשונה" בתחום המשפט, החברה, הטכנולוגיה והחדשנות העסקית.

המרקם המגוון של הסטודנטים, הקורסים המגוונים והמעשירים אפשרו את מימוש וקיום עיקרון החופש האקדמי במיטבו! לכל אחד ניתנה הזכות והאפשרות לבצע מטלות ולכתוב עבודות בתחום הקרוב לליבו מתוך המקצועות וקורסי הליבה במשפט, טכנולוגיה ועסקים – למזג בין תחומי הידע השונים ולקשר אותם לתחומי העניין שלו. כך למשל מצאתי אני כר נרחב לעסוק, הן בעבודה זו והן במטלות אחרות, בתחום החינוך, הפרטיות והמשפט העברי. זהו חופש אקדמי במיטבו!

תודה מיוחדת למנחה האישי, פרופ' גיא זיידמן היקר ואם יורשה לי ידידי ורעי. גיא מנחה בנועם, במקצועיות רבה ובמאור פנים; הוא ניחן בידע נרחב ובמקצועיות רבה ומאידך מעביר את שיעוריו ומנחה במאור פנים ובחוש הומור שנון במיוחד. גיא הוא מנחה "מאפשר"; לא כופה את עמדתו ואת ה"אגינדה" שלו והוא פורש בפני המונחה את המקורות, העקרונות והאנשים הרלוונטיים לתחומי המחקר של המונחה. גיא מעצים את המונחה, "זורם" עם תחום המחקר שלו תוך הבנייה ויצירה של עוגנים ואבני יסוד מעולם המשפט בכלל ומעולם המשפט המינהלי בעיקר, הרלוונטי לתחום המחקר הנוכחי. תודה לך גיא על חוויה מעצימה וחיובית של הנחייה מקצועית, מעשירה ומרחיבה אופקים בנועם ובמאור פנים. הנחייתך אותי נעמה לי מאד!

אילן



## תוכן עניינים

7	תקציר
7	רציונל המחקר
8	שאלות ומטרות המחקר
9	מתודולוגיה
9	מבנה המחקר
10	מסקנות
13	מגבלות המחקר
13	המלצות למחקרי המשך
15	פרק א' – זכות ההורים לבחור חינוך – משפט משווה.
15	אמנות בינלאומיות
16	ארה"ב
17	אירופה
18	המשפט העברי
20	הזכות לחינוך במשפט הישראלי – זכות רגילה או חוקתית?
25	פרק ב' – חוק החינוך המיוחד בישראל.
25	תהליכי חקיקה – סקירה
26	ועדת מרגלית - 2000
28	הלכת בג"ץ ית"ד
33	ועדת דוברת
53	דו"ח דורנר – הועדה הציבורית לבחינת החינוך המיוחד בישראל
56	התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד
57	וועדות זכאות ואפיון
80	אוכלוסיות החינוך המיוחד בישראל
85	מבנה מערכת החינוך המיוחד בישראל
93	פרק ג' – זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד
93	הזכות להשפיע על תכני החינוך
93	זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד עבור ילדיהם
99	הזכות לבחור חינוך מיוחד "קבוצתי"/אתני
103	מקומו ומעורבותו של התלמיד בוועדות זכאות ואפיון
107	הגדרת תחומי הזכות ומגבלותיה
112	שליטת הזכות לבחור את סוג מסגרת החינוך
130	אתגרים נוספים בפני הזכות לבחור חינוך מיוחד
143	פרק ד' – נתונים, סיכום ומסקנות

143	..... החלום ושברו
148	..... יישום התיקון לחוק – נתונים כמותיים
148	..... איסוף הנתונים
150	..... נתונים
161	..... מסקנת
162	..... קבלת החלטות נתמכת ואדריכלות של קבלת החלטות
169	..... המלצות למחקרי המשך
171	..... ביבליוגרפיה
179	..... נספחים
i	..... Abstract

## תקציר

### רציונל המחקר

התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד שהתקבל בכנסת ישראל בשנת 2018, מהווה שינוי מהותי בקביעת סדר היום החברתי בכלל ובתחום החינוך והחינוך המיוחד בפרט. ככל שתיקון זה ייושם ויוטמע כראוי בשדה, הוא עשוי להוות השלמתה של מהפיכה חברתית וחוקתית בדבר זכאותם של תלמידים עם צרכים מיוחדים לשירותי חינוך מיוחדים וזכותם של ההורים לבחור חינוך מתאים עבור ילדיהם במסגרת החינוך הרגיל. זכות זו מעוגנת בחקיקה והיא מאפשרת את הצבתם של ילדים עם צרכים מיוחדים בשורה הראשונה ביחד עם קבוצת השווים. עיגונה של זכות זו בחקיקה ובפסיקה מהווה תיקון משמעותי לעוולות ולמניעת זכויות בסיסיות, בהן הזכות לחינוך שוויוני, בקרב אוכלוסיות רחבות במהלך השנים.

האחריות ההורית על חינוך ילדיהם הינה מאפיין משותף לרובן המוחלט של התרבויות השונות בעולם והשפעתה חולשת על תחומי חיים רבים של הפרט והחברה. אחריות זו כרוכה בחובות ובזכויות, הן של ההורים והן של התלמיד; מחד, החובה לקבל חינוך בפרק זמן מוגדר ובמסגרת רשמית או מוכרת המכתיבה בין היתר את תכני הלימודים, ומאידך - הזכות לקבל חינוך ושירותי חינוך מטעם המדינה ובמימונה, הזכות לשוויון בחינוך והזכות להשפיע על תכני החינוך. במסגרת הזכות להשפיע על תכני החינוך, נכללת גם הזכות לבחור את סוג החינוך וסוג מסגרת הלימודים בה יבחרו ההורים עבור ילדם בהתאם לאורח חייהם, אמונתם, השקפתם ושיקולים נוספים.

זכות ההורים להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג החינוך עבור ילדם מעוגנת היטב במשפט העברי, הישראלי והבינלאומי. דא עקא, זכות זו, עד לשנת 2018, היתה נחלתם של ההורים והתלמידים בחינוך הרגיל בלבד ואילו השמתם של תלמידים עם צרכים מיוחדים נקבעה על ידי ועדת השמה רשותית שקבעה את השיבוץ וההשמה של התלמיד עם הצרכים המיוחדים בסוג המסגרת החינוכית שמצאה לנכון. מעורבותם ושיתופם של ההורים במסגרת ועדה זו הסתכמה בנכונותם "להסכים" בלבד להחלטת השיבוץ שקבעה הועדה המוסמכת.

שינויים ותמורות שחלו הן בחברה הכללית והן בחברה הישראלית ביחס לחריג בכלל ולתלמידים עם צרכים מיוחדים בפרט, הובילו לשינויי חקיקה משמעותיים בכל הקשור לשילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, למעורבות ואחריות ההורים ואף להשפעתם על תכני הלימוד

ובחירת סוג המסגרת בה ילמד ילדם עם הצרכים המיוחדים. שיאו של השינוי במדינת ישראל בא לידי ביטוי בחקיקה, בתיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד, בעקבות המלצותיה של הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל - דין וחשבון בראשות השופטת דליה דורנר, משנת 2009, שקובע: "הורי התלמיד יבחרו את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם מבין האפשרויות המנויות בפסקה (1) (א) עד (ג)...". וזאת לאחר שהוועדה קבעה רמת תפקוד של התלמיד וזכאותו לקבל שירותי חינוך מיוחדים.

שינוי חקיקה זה הינו שינוי משמעותי בכל הקשור לחינוך המיוחד במדינת ישראל, לשיבוץ תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך השונות ובעיקר לעבודת הוועדות הקובעות את הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים, ועדות שהחוק אף שינה את שמן מוועדות השמה לוועדות זכאות ואפיון. שינוי שם זה אינו שינוי סמנטי גרידא כי אם שינוי מהותי; מועדת השמה המשמשת גם כוועדת שיבוץ הקובעת את השמתם של התלמידים במסגרות השונות, לוועדה הקובעת את הזכאות על סמך האפיון ורמת התפקוד ובעקבות כך מאפשרת להורים את זכות הבחירה של סוג המסגרת.

המחקר הנוכחי בחן את תוקפו של תיקון זה, יישומו והטמעתו במערכת החינוך עם סיומן של שלוש שנים מלאות להחלתו בכל מערכת החינוך בארץ. הוא בחן את האתגרים שעמדו ועדיין עומדים במהלך יישומו והטמעתו ואת מימושה בפועל של זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים.

### *שאלות ומטרות המחקר*

המחקר הנוכחי התמקד בשאלות ובמטרות הבאות:

#### **• זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד**

מהם השלבים והתהליכים שהובילו להבשלתה של זכות זו כחלק מהחוק הישראלי רק בשנים האחרונות? שאלה זו נבחנת תוך התייחסות לה גם במשפט המשווה והמשפט העברי. מהן הגדרות ומגבלות זכות זו ובאילו מקרים קיימת עילה לשלילת זכות זו מההורים? מהו מקום התלמיד, זכותו להישמע, עמדתו ומשקלה בקביעת ההחלטה ומהי הפרקטיקה הנכונה לאפשר זאת בתהליך קבלת ההחלטה בבחירת מסגרת הלימודים עבורו? באיזה אופן, אם בכלל מאפשר התיקון לחוק ויישומו על ידי מערכת שירותי החינוך המיוחדים בישראל לממש זכות זו? עד כמה "זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד" היא



ממשית ובעלת תוקף מעשי ויישומי; הן להורים והן למסגרות החינוכיות? האם יש הבדלים בין האוכלוסיות השונות של החינוך המיוחד בהקשר זה?

#### • **וועדות זכאות ואפיון**

מהי תרומתן של ועדות הזכאות והאפיון ליישום והטמעת התיקון? מהו הערך המוסף של ועדות אלה, הרכבן ודרכי עבודתן, להצלחת יישום והטמעת התיקון לעומת וועדות ההשמה שקדמו להן? לסיכום ובתום שלוש שנות חלות החוק בישראל האם ניתן לקבוע כי "הרפורמה בחינוך המיוחד" הצליחה או כשלה?

#### *מתודולוגיה*

המחקר הנוכחי בחן את תהליכי החקיקה ואופן יישומו והטמעתו של חוק החינוך המיוחד בכלל והתיקון ה-11 בפרט תוך התייחסות והקבלה למשפט המשווה. במסגרת המחקר הנוכחי נעשה ניתוח תוכן מעמיק של מקורות המשפט השונים בחקיקה ובפסיקה הישראלית תוך השוואה והקבלה למקורות המשפט המשווה; אמנות והכרזות בינלאומיות, חוקות, חקיקה ופסיקה במדינות שונות בעולם ואף עיון והשוואה למקורות המשפט העברי. מקורות המשפט כוללים בין היתר; חקיקה, ראשית ומשנית, תזכירי חוק, פרוטוקולים ודוחות של ועדות ציבוריות, פסקי דין, ובכלל זה פסקי דין של בתי דין רבניים, ספרות אקדמית ועוד. בתום שלוש שנים של קיום הוועדות וצבירת מאגר נתונים עצום של מימוש הרפורמה – נעשה גם ניתוח כמותי, מקיף ומעמיק בנתונים העדכניים של בחירת ההורים, במגמות ובפילוחים השונים של מגוון הנתונים והמאפיינים המשפיעים על בחירת ההורים.

#### *מבנה המחקר*

בפרק הראשון של המחקר נעסוק בזכות הבסיסית של ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם בכלל וילדים עם צרכים מיוחדים בפרט. ננתח זכות זו עפ"י מקורות המשפט המשווה, המשפט הישראלי והמשפט העברי. נעמוד על תוקפה של זכות הזכות חוקתית או כזכות רגילה ועצמאית. בפרק השני נסקור בהרחבה את התהליכים, השינויים והתמורות שחלו במהלך חקיקת חוק החינוך המיוחד משנת 1988 ועד לחקיקת התיקון ה-11 לחוק זה בשנת 2018. נסקור את מבנה מערכת החינוך המיוחד, המסגרות השונות ושירותי התמיכה והסיוע השונים המוצעות לאוכלוסיות החינוך המיוחד השונות.

בפרק השלישי נתמקד בזכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים; בחירה פרטית, קבוצתית/אתנית" ועוד. נתייחס למקומו של התלמיד, זכותו להישמע, משקל עמדתו בקביעת החלטה והפרקטיקה הנכונה לאפשר זאת בתהליך קבלת החלטה בבחירת מסגרת הלימודים עבורו. נגדיר את תחומי הזכות וגבולותיה, האיזון הראוי שבין זכות ההורים והתלמיד לעומת עיקרון טובת הילד, האתגרים העומדים בפני מימושה ובאילו מקרים ועילות מתערבת המדינה ושוללת, אם בכלל, את זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם.

בפרק הרביעי נתמקד בנתוני הועדות משלוש השנים האחרונות; נתייחס לאופן איסוף הנתונים, לפילוחים השונים ולניתוח מעמיק של הנתונים עצמם תוך התמקדות בנתונים המבטאים את מימוש או אי מימוש זכות הבחירה בפועל בקרב האוכלוסיות השונות, שלבי הגיל השונים והשפעת היקף סלי התמיכה והסיוע על החלטת ההורים בבחירת סוג המסגרת החינוכית. לסיכום, נציג את המסקנות העיקריות העולות ממחקר זה תוך התייחסות לגורמים השונים ולהשפעתם על התהליך כולו. נציע המלצות יישומיות לשדה וכן המלצות למחקרי המשך.

### *מסקנות*

המסקנה העיקרית העולה ממחקר זה היא כי זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים מעוגנת היטב, ולדעתנו אף יתר על המידה, בחקיקה ובפסיקה הישראלית ובמקורות המשפט המשווה ואף במשפט העברי. דא עקא, זכות זו לא תמיד מתממשת הן בשל היצע דל של אפשרויות בחירה, העדר וחוסר בכוח אדם ייעודי ובמשאבים למימוש שירותי התמיכה הנגזרים מהזכאות להם ובעיקר בשל מדיניות תקצוב, הנחיות הנהלת האגף לחינוך מיוחד ומדיניות של "מה שהיה הוא שיהיה" המהווים צעדי העדפה, שלא לומר דחיפה של הרשות המבצעת את ההורים לבחור חינוך מיוחד דווקא. שינוי המציאות הנוכחית איננו תלוי בשינוי חקיקה ראשית כי אם בנקיטת צעדים של זרועות הרשות המבצעת המתאפשרים על ידי חקיקה משנית. השיח על "תיקון לתיקון" עקר וחסר כל בסיס. יש לאיין את הצורך בתהליך חקיקה ותיקון חדש לחוק ולהחיל שינויים במסגרת החקיקה המשנית. לשון החוק עצמו מאפשרת את השינויים הנדרשים במסגרת חקיקה משנית.

על סמך מסקנות נוספות שעלו מן המחקר, מומלץ לבחון מחדש את הנקודות הבאות:

- סוגי המוגבלויות המאפיינות את אוכלוסיות החינוך המיוחד, מוגבלויות בשכיחות גבוהה ומוגבלויות בשכיחות נמוכה, מחייבים חשיבה מחדש של אופן ניהול וקיום הדיון בוועדות עבור כל אחת מהאוכלוסיות. יתכן וחלק מהאוכלוסיות בשכיחות נמוכה אינן נדרשות

לעלות לוועדות זכאות בהרכב מלא ובנוהל קיום דיון רגיל בבקשות. מדובר בסוגי אוכלוסיות שבאופן ודאי יקבלו זכאות והדיון בהן כמעט ומתייתר. היקף התמיכה ובחירת סוג המסגרת עבורן יתכן וראוי שיתקבל במסגרת הבית ספרית וההורים. הנתונים מראים על איזון ראוי של בחירת סוג המסגרת ומימוש הזכאות עבור אוכלוסיות אלה.

- מדיניות האגף לחינוך מיוחד, "מה שהיה הוא שיהיה", לא מאפשרת שום שינוי מיוחל במצב החינוך המיוחד. בעוד שעפ"י מדיניות זו, התלמידים "מחדשי הזכאות" כמעט ולא מגיעים לוועדה וזוכים להמשך זכאות במתכונת של "מה שהיה הוא שיהיה", אנו ממליצים "להפוך את היוצרות" ודווקא עבור תלמידים אלה יש לקיים ועדות מלאות בהליך מלא ואולי אף נוקשה יותר במטרה לבחון את תקופת הזכאות הקודמת, את מיצוי האפשרויות ואת יעילותן של התערבויות קודמות לקידומו של התלמיד ואולי אף בחינת תרומתן של התערבויות אלה למעבר לחינוך הרגיל והמשלב.

- יש לשנות באופן מיידי את חלוקת התקציבים וסלי התמיכה והסיוע במסגרות השונות של החינוך המיוחד; באופן בולט במיוחד אין איזון בין שירותי התמיכה הניתנים במסגרות הנפרדות לבין שירותי התמיכה הניתנים במסגרת ה"סל האישי" בחינוך הרגיל. הפער עצום במיוחד ואינו מאפשר את מימוש זכות הבחירה של ההורים.

- בהקשר של שני הסעיפים הקודמים, קביעת תקצוב מאוזן והיקף התמיכה, הן בוועדות הבית ספריות והן בוועדות הזכאות והאפיון, נדרשת חשיבה מעמיקה, רחבה ומקיפה של מקומו וחשיבותו של שאלון הראמ"ה. השאלון הוכח ככלי אקדמי תקף ומהימן ויש לקבוע את משקלו הראוי בהליך קבלת ההחלטות על זכאות והיקף התמיכה.

- הזכאות לשירותי החינוך המיוחד חלה על טווחי הגילאים 3-21. מדובר בטווח רחב במיוחד ולכן יש לבחון בחינה מעמיקה ומחודשת של תמיכה ושירותי החינוך המיוחדים הניתנים לכל אחד משלבי הגיל השונים; יש לבחון תגבור משמעותי של תמיכות וסיוע עבור ילדי הגיל הרך וכתות היסוד הראשונות מחד, ומאידך נדרשת בחינה עוד יותר מעמיקה של תלמידי חט"ב ובעיקר החטיבה העליונה – מה נכלל בתמיכות הניתנות במסגרת הזכאות ובאיזה אופן, אם בכלל, יש לאשר עבורם התאמות בדרכי היבחנות. נדרש סנכרון מדויק ומאוזן יותר בין ההתאמות בדרכי היבחנות הניתנות על ידי ועדה סטטוטורית אחרת, ועדת התאמות מחוזית של האגף ללקויות למידה, לבין ההתאמות הניתנות במסגרת הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים של ועדות הזכאות והאפיון של האגף לחינוך מיוחד.

- אוכלוסיית התלמידים המופנים לועדות זכאות ואפיון היא מגוונת. מעבר לתלמידים עם פרופיל מובהק של חינוך מיוחד, מופנים לועדה תלמידים עולים, נוער בסיכון, בני מהגרים, תלמידים המבקשים התאמות בהיבחות בלבד ועוד. עולים מארצות נחלשות כמו עולים מאתיופיה ושבת בני המנשה אף מוסללים כמעט באופן ישיר לחינוך המיוחד. באשר לעולי אתיופיה, יש נוהל רגולציה של האגף שנועד למתן את ההסללה לחינוך המיוחד. באשר לשבת בני המנשה, אין מנגנון בקרה ורובם המוחלט מופנה לחינוך המיוחד, בעיקר על רקע אתני וללא קשר לקשיים לימודיים ותפקודיים אחרים מלבד היותם בני מהגרים.
- זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד כאמור מעוגנת היטב, שלא לומר "מאותרגת" ולדעתנו יתר על המידה. יש לבחון יותר איזונים ומנגנוני בקרה על מימוש זכות זו שלא תפגע בעיקרון טובת הילד ולא רק במקרים חריגים. מנגנונים אלה עשויים לכלול הדרכה והנחייה להורים, ליווי של "מורה מתאם שילוב" וכן דגש רחב יותר ומתן משקל גדול יותר להמלצות חברי הועדה ולנימוקי ההחלטות. חובת ההנמקה המוטלת על הועדה כחלק מגוף מינהלי מהווים בסיס משמעותי למודל של "אדריכלות בקבלת החלטות" בבחירת סוג המסגרת.
- התוספת הראשונה של החוק, סוגי מוגבלויות והגורם המקצועי שאבחנתו או חוות דעתו קבילה, טעונה רענון מעמיק וחשיבה מחודשת! מסמכים ומבדקים מפורטים של אנשי מקצוע מתחום החינוך (אבחון דידיקטי) אינם קבילים בועדה. לעומת זאת, הערכות לקוניות בנות שורה אחת, לעיתים בכתב יד, מאיש רפואה שאינו מתחום החינוך – קבילים ותקפים.
- סמכותם ועבודתם של חברי ועדת זכאות ואפיון מסתכמת במסגרת קיום הועדה בלבד ובקביעת החלטתם. יש מקום חשוב ומשמעותי יותר לבחון את הרחבת הסמכות, לפחות עבור חלק מחברי הועדה והיו"ר, לתהליכים שלאחר קיום הועדה במטרה לבחון את ההחלטה שהתקבלה ואפשרות מעקב, פיקוח ובקרה אחר אופן יישומה המיטבי בשדה.
- באשר לחקיקה ותיקוני חקיקה, נדמה כי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ובעיקר תלמידים עם מוגבלויות "מפוזרים" בספר החוקים הישראלי, בתיקוני חקיקה ובתוספות לחוק. עובדה זו מציגה את הזכויות הבסיסיות של אוכלוסייה זו כ"טלאי על טלאי" ולעיתים אין קשר והלימה בין החוקים השונים. נדמה כי בשלה העת להתכוון לקראת חקיקת חוק יסוד: חינוך, השכלה והכשרה מקצועית. חוק יסוד שיעגן ויבטיח חינוך והשכלה שוויוני לכל, בכל שלבי החיים, כולל השכלה גבוהה וכן הבטחת הכשרה מקצועית ושילוב בתעסוקה עבור כל אדם באשר הוא אדם.

- באופן חד משמעי, לא ניתן לסמוך על נתוני מערכות המחשוב של המשרד! נדרשת רפורמה משמעותית ויסודית בבנייה של מערכת מידע ובסיסי נתונים מאורגנים, מדויקים, זמינים, ידידותיים וכאלה שניתן להבטיח במסגרתן הגנה מוגברת של פרטיות התלמידים.

### *מגבלות המחקר*

המגבלה העיקרית של המחקר הנוכחי מתייחסת להתבססות על נתונים "ברגע אמת". מערכות המשרד והגופים הממונים על כך לא השכילו לספק נתונים מדויקים על אודות הועדות ובכל פעם התקבלו נתונים ארציים שונים, לא מדויקים ולא הולמים את נתוני המחוזות. שלושה מחוזות, ירושלים, תל אביב וחיפה בנו מאגר נתונים פנימי שאפשר תמונה מדויקת של הנתונים, בזמן אמת ובמעקב וניטור קבועים לאורך השנים. הנתונים במחקר זה מתבססים על נתוני מחוז ירושלים והם הולמים את המגמות והנתונים בשאר המחוזות.

### *המלצות למחקרי המשך*

- נדרש מחקר משולב, מעמיק ורחב היקף, הכולל גופים נוספים במטרה לזהות את הגורמים לעלייה במוגבלויות הבאות; 57 – הפרעות נפשיות ו 56 – מוגבלות על רצף האוטיזם ASD, תוך התייחסות להשפעת גודל הסל, מגפת הקורונה, שינוי והרחבת הקריטריונים האבחוניים ועוד – במטרה לבדד את המשתנים המשפיעים ולהגדיר את ההשפעה הישירה של כל גורם על תופעה העלייה המשמעותית של מוגבלויות אלה.
- חשיבות מקומו של התלמיד וזכותו להישמע, ובכלל זה יכולות הסנגור והייצוג העצמי שלו ומשקלן בהליך קבלת ההחלטות – מצדיקים קיום מערך אמפירי כולל שמסקנותיו יאפשרו בחינה פרקטית, משפטית, חינוכית ופסיכולוגית של נוכחות התלמיד בועדה והכנתו אליה על ידי הגורמים הרלוונטיים.
- נדרש מחקר מעמיק ונפרד עבור אוכלוסיית בני המנשה; מספרם באוכלוסייה הכללית, שילובם בחברה בכלל והאחוזים המופנים למסגרות החינוך המיוחד, על רקע מוצאם.



## פרק א' – זכות ההורים לבחור חינוך – משפט משווה.

הזכות לחינוך בכלל וזכות ההורים להשפיע על חינוך ילדיהם הינה זכות יסוד עתיקת יומין שלא תמיד באה לידי ביטוי ומימוש שלה בפועל בחברות ובתרבויות שונות לאורך הדורות. כיום זכות זו מעוגנת היטב באמנות והכרזות בינלאומיות בחקיקה ובפסיקה של מדינות רבות. זכות זו באה לידי ביטוי גם בפסיקה מהשנים האחרונות בספרות הרבנית ובמקורות המשפט העברי. להלן נסקור בקצרה זכות זו וביטוייה במשפט המשווה, לרבות במשפט העברי.

### אמנות בינלאומיות

מעבר לחוקות, חקיקה ועיגון משפטי של זכות החינוך במדינות שונות בעולם, הזכות הבינלאומית לחינוך מעוגנת בהכרזות ובאמנות בינלאומיות בתחום זכויות אדם, חופש דת, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות וכן האמנה בדבר זכויות הילד.

הכרזת האו"ם משנת 1948, בדבר זכויות האדם קובעת כי כל אדם זכאי לחינוך חובה חינם, לפחות בשלבים הראשוניים והיסודיים. ככלל, קובעת הכרזה זו כי חינוך מקצועי והשכלה גבוהה יהיו נגישים לכולם בצורה שווה על יסוד כשרונם ויכולתם. הכרזה זו מבוססת על כך שלחינוך יש את היכולת לטפח יחסים של כבוד, הבנה, סובלנות בין העמים ויקדם את השלום בעולם.<sup>1</sup>

אותה הכרזה, בסעיף 18, קובעת כי לכל אחד הזכות לחופש מחשבה, מצפון ודת; "זכות זו תכלול את החופש להיות בן דת או אמונה, לאמץ דת או אמונה שבה, ואת החופש ליתן ביטוי לדתו או לאמונתו, ביחידות או בצוותא, אם בפומבי ואם באורח פרטי, בפולחן, שמירת מנהגים, מצוות מעשיות והוראה... המדינות בעלות האמנה זו מתחייבות לכבד את חופש ההורים, ובמקרה המתאים את חופש האפוטרופוסים החוקיים, להבטיח חינוך דתי ומוסרי לילדיהם בהתאם להכרתם".<sup>2</sup> פירושו של דבר, כי הזכות לחופש הדת מגלמת בתוכה גם את הזכות לחינוך ולקיום הדת.

אמנה בינלאומית נוספת המעגנת את זכות החינוך לכל היא האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. אמנה שנערכה בשנת 1966 ואושררה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991. אמנה זו אף היא מתייחסת לחינוך כאמצעי להשגת והעשרת פיתוחו האישי והמקצועי של הפרט, תחושת כבודו ושוויון הזדמנויות לרכוש השכלה ומקצוע ולהשתלב בפועל בחברה, לקדם הבנה וסובלנות ולקיים

<sup>1</sup> Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 26.

<sup>2</sup> שם, סעיף 18. ס"ק 1 ו 4.

שלום בעולם.<sup>3</sup> גם אמנה זו, מבקשת להבטיח את הזכות של ההורים להשפיע על חינוך ילדיהם ולאפשר להם בחירת סוג מסגרת לימודים, גם כאלה שאינן נכללות במסגרות הציבוריות והממלכתיות: "מדינות שהן צד באמנה זו מתחייבות **לכבד את חופש ההורים**, ובאשר הדבר ישים, את חופש האפוטרופוסים החוקיים, לבחור לילדיהם **בתי ספר אחרים** מאלה שהוקמו בידי הרשויות הציבוריות, הממלאים אחרי נורמות המינימום בתחום החינוך, כפי שהמדינה עשויה לקובען או לאשרן, **ולהבטיח כי חינוכם הדתי והמוסרי של ילדיהם יהא בהתאם להכרתם.**"<sup>4</sup>

בנוסף לני"ל, האמנה בדבר זכויות הילד, שהתקבלה ע"י עצרת האומות המאוחדות בשנת 1989 ואושרה במדינת ישראל בשנת 1991, מתייחסת לזכות לחינוך במספר סעיפים וקובעת כי כל המדינות החברות יכירו בזכותו של הילד לחינוך חובה חנם כללי ומקצועי, יגישו אותו לכל, יכשירו צוותי הוראה והדרכה מתאימים, יאפשרו נגישות לידע ולשיטות הוראה חדשניות, יפעלו לביקור סדיר והקטנת שיעורי נשירה, יפעלו לביעור הבערות והאנאלפביתיות בעולם, לפיתוח אישיות התלמיד ולהכנתו לחיים אחראיים בחברה תוך שמירה על צביון דתי, אתני ולאומי שלהם.<sup>5</sup>

אמנה זו, כמו קודמותיה, מתייחסת גם לזכות ההורים לבחור עבר ילדיהם את המסגרת החינוכית ההולמת עבורם, בהתאם להשקפת עולמם.

#### ארה"ב

הזכות לבחור חינוך מבטאת גם הלך רוח מערבי הבא לידי ביטוי בתחרות בין מוסדות חינוך, פרטיים וציבוריים כאחד, ובמקרים לא מבוטלים היא מבטאת ומשרתת עקרונות של קפיטליזם. זכות ההורים לבחור חינוך בשנים האחרונות מבטאת יותר מכל תופעה זו גם במערכות החינוכיות במדינות השונות בארה"ב. מערכת החינוך בארה"ב בכלל מאופיינת ברמה גבוהה של ביזור. כל מדינה אחראית על החינוך בתחומה ובתי הספר כפופים למחוזות השונים. עובדה שיוצרת מציאות לפיה הרפורמות והשינויים במערכת החינוך אינם אחידים ואינם מבטאים תוצר של מדיניות אחת.<sup>6</sup> ההפרטה במערכת החינוך באה לידי ביטוי בכמה אופנים; מתן שוברים להורים שיוכלו לבחור מסגרות חינוכיות פרטיות עבור ילדיהם במימון ציבורי. מתן זיכיון לגופים פרטיים, למטרות רווח וללא מטרות רווח, להקים בתי ספר פרטיים במימון ציבורי. מדובר על מאות תכניות כאלה ברחבי

<sup>3</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Article 13.

<sup>4</sup> שם, ס"ק 3.

<sup>5</sup> U.N. Convention on the Rights of the Child (1989), Article 14, 28, 29, 30.

<sup>6</sup> חנה איילון, נחום בלס, ירבי פניגר ויוסי שביט "הפרטה, בחירה ושוויון בחינוך" **אי שוויון בחינוך ממחקר למדיניות** 36 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2019).



ארה"ב והתופעה רק גדלה והולכת.<sup>7</sup> חלק מהרפורמות כללו גם פתיחת אזורי רישום שונים ופתיחת בתי ספר ציבוריים על אזוריים במטרה למשוך אליהם אוכלוסיות משכבות אוכלוסיות גבוהות יחסית ובכך להעצים, לטייב ולשפר את מערכות החינוך הציבוריות באזורים המתאפיינים באוכלוסיות של שחורים, היספאנים ומשפחות ממעמד סוציו-אקונומי בינוני עד נמוך. בתי הספר הציבוריים האזוריים הייחודיים אמנם שונים מתכניות המלגות והשוברים המוצעים להורים לבחור חינוך פרטי אך הגיוון הרחב של אפשרויות הבחירה במערכות החינוך בארה"ב משרת ותואם ללא ספק את האידיאולוגיה הקפיטליסטית השלטת במדינה זו. מסופקנו אם רפורמה מרחיקת לכת בקנה מידה כזה מתאימה למציאות החברתית במדינת ישראל. רפורמה מעין זו עשויה בעיקר לשרת את בעלי המעמד הגבוהה ואולי חלק ממעמד הביניים והיא עשויה להעצים את הפערים החברתיים במדינת ישראל. במקרים של רפורמות ציבוריות להבטיח ולוודא הוגנות ושוויון ברפורמות הנעשות במגזר הציבורי.

#### אירופה

זכותם של ההורים להשפיע על חינוך ילדיהם ולהיות מעורבים בתהליך חינוך ילדיהם אומצה במדינות רבות באירופה ובמדינות ה-OECD. זכות זו, מודל "בחירת ההורים" (Parent Choice) מתייחסת גם לבחירת ההורים את מסגרת הלימודים עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים. מודל זה אמור לשקף את טובת הילד והוא כרוך גם בחשש ובסיכון שמא החלטת ההורים לא תמיד תשרת את טובת הילד והיא תושפע משיקולים לא ענייניים כדוגמת הרצון שלהם לראות את ילדם במסגרת רגילה.

החוקה באירלנד, משנת 1990, קובעת במפורש כי הורים יוכלו לבחור חינוך עבור ילדיהם בכל אחת ממסגרות החינוך שימצאו לנכון; בית ספר פרטי, בית ספר ציבורי ואף חינוך ביתי.<sup>8</sup> מערכת החינוך בדנמרק הוקמה בתחילת המאה ה-19 (1814) וכבר בתחילת דרכה היא הנהיגה "חוק חינוך חובה". המונח "חוק חינוך חובה" עפ"י מערכת החינוך באירלנד שונה באופן מהותי מפירושו במערכת החינוך במדינת ישראל. עפ"י החוק בדנמרק חובת החינוך איננה מתייחסת לחובת נוכחות

<sup>7</sup> כך למשל במילוקי פועלת תכנית בחירת ההורים (MPCP) וכן תכנית מלגות ההזדמנויות של מחוז וושינגטון (DCOPS) ועוד. המחקרים אמנם מעידים על הצלחות של תכניות אלה בתחום האקדמי, שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים, הגברת מעורבות ההורים במערכת החינוך ואף שיפור משמעותי של מערכות החינוך הציבוריות כתוצאה מתחרות זו. יחד עם זאת אין אחידות דעים לגבי יעילותה של הרפורמה בכל התחומים. ראה: Lindsey M. Burke. "The Value of Parental Choice in Education: A Look at the Research." *Issue Brief*. No. 4173. 1-3. (2014).

Julie F. Mead, Maria M. Lewis. "The Implications of the Use of Parental Choice as a Legal "Circuit Breaker"". *American Educational Research Journal*. Vol. 53, No. 1, pp. 100-131. (2016)

<sup>8</sup> Ireland Constitution [1990], sec. 42(2): "Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognized or established by the State"

במסגרת לימודים ממלכתית אלא ההקפדה על כך שיש לתת לכל ילד חינוך נאות. במסגרת זו, ההורים חופשיים לחנך את ילדיהם בכל דרך הנראית להם טובה כל זמן שהיא תואמת את הדרישות והסטנדרטים של המסגרות הציבוריות. אין חובה לשלוח את התלמידים למסגרות הממלכתיות והציבוריות בלבד, יש הקפדה על מתן חינוך הולם ומותאם בכל מסגרת שירצו ההורים לממש זכות זו ובכלל זה חינוך ביתי.

באופן דומה, גם החוקה ההונגרית מאפשרת להורים להעניק לילדיהם חינוך לפי בחירתם והשקפתם.<sup>9</sup> יודגש, כי תפיסה זו נובעת מהתפיסה שהאחריות להענקת חינוך מוטלת בראש ובראשונה ובאופן בלעדי על ההורים.<sup>10</sup>

הנה כי כן, האחריות לחינוך הילדים מוטלת בראש ובראשונה, אם לא באופן בלעדי, על ההורים. משכך, אך טבעי הוא שהזכות לבחור חינוך עבור ילדיהם תהיה נחלתם. הממסד, המדינה – אמורים לאפשר מתן הזדמנויות לבחירה, אך הבחירה היא של ההורים. תפיסה דומה, לפיה, החינוך מוטל בראש ובראשונה על ההורים ואילו הממסד מאפשר מסגרות חינוך למימוש זכות זו, עולה בקנה אחד עם התפיסה החינוכית במשפט העברי כדלהלן.

### המשפט העברי

שאלת היחס לחריג בכלל ולתלמיד בחינוך המיוחד בפרט במשפט העברי מרתקת ומצביעה על תמורות ושינויים משמעותיים בתחום לאורך השנים ובסוגות השונות של ספרות המשפט העברי ובעיקר ספרות השו"ת.<sup>11</sup> מיסוד בתי הספר הציבוריים באמצעות תקנת יהושע בן גמלא העבירה את האחריות למתן שירותי חינוך מההורים לממסד הציבורי. תקנה זו, מתייחסת בפשטות לתלמידים רגילים ולמתן שירותי חינוך בסיסיים ללא התייחסות למשאבים ייחודיים הנדרשים לתלמידים עם צרכים מיוחדים. בעוד שהתלמידים הרגילים זכו לשירותי חינוך ציבורי, הרי שהתלמידים עם הצרכים המיוחדים זכו להתייחסויות פרטניות במקורות המשפט העברי ואין זה מובן מאליו שהקהילה חייבת לספק שירותי חינוך מיוחדים ובכלל זה, שיטות הוראה ייחודיות, מורים נוספים והקטנת מספר התלמידים בכתות. כך למשל כותב הרב משה פיינשטיין בתשובה: "... וכמובן אי אפשר למלמד ללמוד עם תינוקות כאלו בסך תינוקות שלומד עם סתם ילדים, ויהיו מחוייבים לשכור להם מלמד אף לסך קטן כפי טיב הילדים במדרגתן שיאמרו המבינים בזה, פעמים ששה ופעמים ז'

<sup>9</sup> Constitution Of The Republic Of Hungary 1949, art. 60(2): "Parents are entitled to the right of choosing the kind of education their children are to receive"

<sup>10</sup> "In the Republic of Hungary, parents and guardians have the obligation of seeing to the education of minor children" Constitution Of The Republic Of Hungary 1949, art. 70J

<sup>11</sup> ראה בהרחבה: אילן עמר, "אחריות ההורים והקהילה בחינוך ילדים עם צרכים מיוחדים לאור ההלכה וספרות השו"ת בעת החדשה", *דרך אפרתה*, טו, ביטאון המכללה האקדמית לחינוך, אפרתה, ירושלים, 43-72, (2020).

וח', שהוא ב' וג' פעמים יותר מסתם תינוקות. שלא כל אדם אפשר לו לעמוד בהוצאה שכזו כשהקהילות לא יעזרו בזה... אבל לחייב את כל אדם שיעזרו לישיבה דתלמידים כאלה... **אולי לא חייבו רבנו**... דאולי לא רצו חכמים להטריח הציבור יותר מזה.<sup>12</sup> מדבריו של הרב משה פיינשטיין עולה כי תקנת יהושע בן גמלא ומיסוד בתי הספר הציבוריים חלים על החינוך הרגיל ובמקרה זה כופים את הציבור לשלם את הוצאות הלימוד. היות וההוצאות הלימודיות והכלליות הנדרשות להקמת מוסדות חינוך מיוחד הן רבות מאד, עד כדי פי שניים או פי שלושה – יתכן מאד שלא הטריחו חכמים את הקהל יתר על המידה ואין חובה ציבורית, במסגרת תקנת יהושע בן גמלא, לקיים מוסדות לימוד לתלמידים עם צרכים מיוחדים שהוצאות הנדרשות עבורם גדולות בהרבה מבני גילם שאינם עם צרכים מיוחדים.

כחלק ממערכת החינוך הציבורית שהתקין יהושע בן גמלא נכללים גם המעברים בין המסגרות השונות ומערך ההסעות. היות ומדובר בילדים קטנים, שיותר מאשר המבוגרים, הדרכים להם בחזקת סכנה, קיימות הגבלות באשר למעברים בין המוסדות השונים אלא אם כן מתקיימים התנאים של **הנגשת דרכים בטוחות**, מעל לכל ספק עבור הילדים. על יסוד ההנגשה ועיצוב אוניברסלי של סביבת הלימודים, כותב הרב יהודה זולדן כי מערכת החינוך צריכה להיות מונגשת, לא רק פיזית, עבור כל תלמיד ותלמיד: "הרמב"ם כתב בלשון יחיד, ומכאן, שאף אם מדובר על ילד אחד, יש להקים למענו מסגרת אם יש סכנה במעבר ממקום למקום. **יש למצוא ולאפשר פתרון לכל תלמיד על מנת שלא ייווצר מצב שהתלמיד אינו לומד במסגרת כלשהי. לא נאמר דבר על רמתו הלימודית או יכולת כזו או אחרת של התלמיד... אין מדובר על בעיה גופנית, רפואית או נפשית שיש לאותו תלמיד או לאותם תלמידים יחידים, ומדובר על תלמידים רגילים. אך בשל סכנה פיזית... תידרש השקעה כספית גדולה מאד להקים מערכת ומסגרת לימודים לקבוצה כה קטנה. את אותו עיקרון יש להחיל על תלמיד שאינו יכול להיות במסגרת הרגילה של בית הספר מסיבות אחרות... מכאן ניתן ללמוד גם על החובה להנגיש את הדרכים לבתי הספר ובתוכם. כל גרם מדרגות משמש מכשול לפני תלמידים עם מוגבלות, ויש להכשיר את בתי הספר שיהיו מותאמים לצורכיהם: כבש, מעלון, מעלית וכד'."**

הרחבת שירותי החינוך הציבוריים מתקנת יהושע בן גמלא גם לתלמידי החינוך המיוחד אינה מובנת מאליה והיא בגדר "חידוש". הישענותה של זכות זו על בסיס חינוכי לא מקובלת על כל הזרמים

<sup>12</sup> הרב משה פיינשטיין, **אגרות משה**, יו"ד, ח"ד סימן כט.

ביהדות ואחרים נשענים על סעד, צדקה<sup>13</sup> ואף חובת מתן שירותי רפואה<sup>14</sup> כדי להצדיק מתן שירותי חינוך מיוחד.<sup>15</sup>

בימינו, נדמה כי גם במגזר החרדי, שירותי החינוך המיוחדים זכו לעדנה רבה וכי מתן שירותי חינוך מיוחדים בתלמודי התורה, בישיבות קטנות, בסימנרים לבנות ובכלל המסגרות החרדיות הינן בגדר עובדה. נדמה כי ברוב המוחלט של החברה הישראלית הזכות לחינוך, ובכלל זה הזכות לשירותי חינוך מיוחדים, היא זכות יסודית מדין חינוך דווקא ולא דווקא מהצורך להיזקק לסעדים, נימוקים וטעמים אחרים.

שאלה מעניינת אחרת באשר לזכות לקבל חינוך, ובכלל זה חינוך מיוחד, היא לגבי תוקפה החוקי של זכות זו; זכות רגילה או זכות חוקתית. הגם שלדעתנו, אין זה גורע ממהותה של הזכות, שאלה זו מעניינת מהפן המשפטי/חוקתי שלה ונראה שהיא לא הוכרעה בפסיקה הישראלית ובפרשנות המשפטית של חוקי היסוד במדינת ישראל. עיסוק עיוני בשאלה זו מובא להלן ומציג את המחלוקת במערכת השפיטה הישראלית באשר לתוקפה של זכות זו.

### *הזכות לחינוך במשפט הישראלי – זכות רגילה או חוקתית?*

הסקירה שלעיל מצביעה על שינויים ותמורות שחלו בעולם בכלל באשר לזכות לקבל חינוך ולהשפיע עליו. נדמה שיותר ויותר, הזכות לחינוך בכלל והזכות להשפיע על תכני החינוך בפרט, קונה לה שביטה במקורות המשפט המהווים מקורות לזכויות "מדור ראשון" כמו חוקות ואמנות בינלאומיות. מתוך ההבנה כי החינוך מהווה נקודת הזנק משמעותית לקיומה של חברה שוויונית ומתקדמת בכך שהוא מאפשר לפרט ולחברה בכלל להעשיר ולפתח את היכולות האישיות, המקצועיות, את תחושת הכבוד, הביטחון והשוויון – מתמקם החינוך במקום מרכזי בחברה. רכישת השכלה ומקצוע, השתלבות ראויה בעולם התעסוקה ובחברה בכלל, קידום סובלנות וקיומה

<sup>13</sup> ראה לעיל, ה"ש 12. לאחר שדחה הרב משה פיינשטיין את האפשר לחייב את ההילה במתן שירותי חינוך מיוחדים, היקרים יותר, הוא פסק שיש לעזור להורים לילדים עם צרכים מיוחדים **מדין צדקה**, לקיים מסגרות של חינוך מיוחד עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים שכן ההוצאות שלהם מרובות.

<sup>14</sup> הרב שלמה זלמן אויערבך, **שולחן שלמה: ערכי רפואה** ג' (מהדורת ש.ב. לייבוזון, עמ' קנא, תשס"ו), התבסס על הגמרא: "כל עיר שאין בה עשרה דברים הללו אין תלמיד חכם רשאי לדור בתוכה בית דין מכין ועונשין וקופה של צדקה נגבית בשנים ומתחלקת בשלשה ובית הכנסת ובית המרחץ וביהכ"ס **רופא** ואומן ולבלר (וטבח) ומלמד תינוקות." בבלי, סנהדרין, יז, ע"ב, וקבע שהיותו: "ילדים שוטים או בעלי תסמונת דאון, שהאפשרות ללמדם רק בכתות קטנות, חייבת הקהילה מדינא להקים כתות קטנות המתאימות לילדים אלה, **כשם שהיא חייבת לדאוג לחולה הזקוק לטיפול רפואי ואין בידו לשלם**". פירושו של דבר, ההצדקה למתן שירותי חינוך מיוחדים נובעת מדין רפואה ולא מדין חינוך.  
<sup>15</sup> ראה לעיל, ה"ש 11.

של חברה שוויונית הם תוצרים ישירים של הזכות לחינוך. היות שכך, הזכות לחינוך מתקרבת ונכרכת יותר ויותר עם עיקרון השוויון.<sup>16</sup>

עיקרון השוויון מהווה אבן יסוד במשטר הדמוקרטי בכל מדינה מודרנית ועליה מושתת משטר זה. עיקרון השוויון מופיע עוד במגילת העצמאות<sup>17</sup> והוא עיקרון-על במשפט הישראלי ועם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו זכה עקרון השוויון למעמד חוקתי עליון והפך להיות "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו", אעפ"י שאינו "כתוב על ספר".<sup>18</sup> עקרון זה בא לידי בהלכות ובפס"ד רבים ובתחומים שונים בחקיקה הישראלית.<sup>19</sup>

על סמך עיקרון השוויון, נגזרת גם הזכות לשוויון בחינוך. זכות זו מעוגנת בחוקים שונים בחקיקה הישראלית. כך למשל, סעיף 5(א) בחוק זכויות התלמיד אוסר על אפליית תלמידים מרקעים שונים ברישום, שיבוץ, קבלה והרחקה של תלמידים ממוסד חינוך. כמו כן סעיף זה אוסר על קביעת תכניות לימודים נפרדות וכתות נפרדות על רקע עדתי, חברתי-כלכלי, השקפה פוליטית ועוד.<sup>20</sup> עיקרון השוויון בחינוך בא לידי ביטוי גם בהשכלה הגבוהה. חוק המועצה להשכלה גבוהה קובע כי לא רק שאין להפלות סטודנטים בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה אלא אף יש לקבוע אמות מידה להעדפתם של תלמידים באזורי עדיפות לאומית שקבעה הממשלה בקבלתם למוסדות להשכלה גבוהה.<sup>21</sup> עיקרון השוויון בחינוך מעוגן גם מבחינה מגדרית כאשר חוק שיווי זכויות האישה מעגן את הזכויות החברתיות של הנשים ובכלל זה זכות לשוויון בחינוך.<sup>22</sup> הזכות לשוויון בחינוך באה לידי ביטוי, ובעיקר נדרשת, עבור אוכלוסיות נחשלות ותלמידים עם צרכים מיוחדים. חוק החינוך המיוחד, שנרחיב עליו להלן, מעגן את זכויותיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הממלכתי תוך דגש והעדפה להשמתם במסגרות של חינוך רגיל.<sup>23</sup>

נמצאנו למדים כי הזכות לחינוך מקושרת, שלא לומר מעוגנת בחוקי יסוד (כבוד האדם וחירותו) ובעקרונות יסוד, אף כאלה המהווים נשמת אפה של הדמוקרטיה הישראלית (עיקרון השוויון). יחד

<sup>16</sup> נציין כי באופן פאראדוקסלי החובה למתן שירותי חינוך פוגעת בזכות לקבל חינוך, שכן עצם העובדה שהמדינה מחייבת לקבל חינוך, תוך הגדרת תכני יסוד, זמנים, טווח גילאים ועוד, שוללת בעצם את האפשרות לוותר על זכות זו. יתירה מזאת, קביעת לימודי יסוד כמקצועות חובה, פוגעת בזכות לבחור את סוג החינוך ולהשפיע על תכני הלימוד. כך או כך, זכות זו מעוגנת בחוק ומאפשרת קיומו של עיקרון השוויון המהווה נשמת אפה של הדמוקרטיה.

<sup>17</sup> הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

<sup>18</sup> בג"ץ 98/69, **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693, 398.

<sup>19</sup> חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, ס' 6-ד1, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ס' 2 ו 7, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ס' 4-1, חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, ס' 3-1, חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, ס' 3-1.

<sup>20</sup> חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, 5(א).

<sup>21</sup> חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, סעיף 25 ב (א).

<sup>22</sup> חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, סעיף 6.

<sup>23</sup> חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח – 1988. הזכות לשוויון בחינוך עבור אנשים עם מוגבלות מעוגנת גם בחוק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 שחייב את הקמתה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. נציבות זו "פועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית, כאזרחים שווים זכויות וחובות במגוון תחומי החיים. ביניהם, תעסוקה, דיור, **חינוך**, כשרות משפטיות ואפוטרופסות, בטחון סוציאלי, וכן תרבות ופנאי." (פרק ו').

עם זאת, החקיקה הישראלית, בין אם כחוקים עצמאיים ובין אם כסעיפים נפרדים, מתייחסת לזכות החינוך כחוק רגיל (חוק לימוד חובה, חוק חינוך ממלכתי, חוק חינוך מיוחד, חוק זכויות התלמיד ועוד). מה שמביא אותנו לדון בשאלת טיבה, מהותה ובסיסה המשפטי של זכות זו כזכות רגילה או כזכות חוקתית.

בשנות הלימודים תשס"ט ותש"ע, בעיר פתח תקווה נותרו מספר תלמידים, בני העדה האתיופית ללא מסגרת לימודים בעירם. הסיבה לכך היא סירובן של מוסדות לימודים בעיר לקבל את בני העדה האתיופית בעיר. סירוב זה נבע, לדברי גורמי החינוך בעירייה, מסיבות של אי התאמה על רקע דתי ולאור העובדה שחלק מהתלמידים עברו להתגורר בעיר רק לקראת סוף חודש אוגוסט, לאחר שתלמידי העיר שובצו במסגרות החינוכיות.

בעקבות כך, הוגשה עתירה לבג"ץ נגד שרת החינוך, משרד החינוך ועיריית פתח תקווה, מה שיכונה להלן בג"ץ טבקה.<sup>24</sup>

בפס"ד זה, קובעת השופטת אילה פרוקצ'יה, בין היתר, כי הזכות לחינוך הינה זכות חוקתית, המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ולהלן דבריה:

"אין כזכות לחינוך האחוזה ונעוצה בערך כבוד האדם בקשר שאינו ניתן לניתוק. לא ניתן לנתק ולהפריד בין כבוד האדם לבין זכותו הבסיסית של אדם לקנות דעת, תרבות, ערכים ומיומנויות שבהשתלבותם מהווים תנאי לקיום ולחיים בכבוד אנושי. בלא מימוש מלא של הזכות לחינוך נפגע כבודו של האדם, ונפגע קיומו האנושי בכבוד. בלא חינוך, נפגעת יכולתו של האדם לממש את הווייתו האנושית במלואה; פגיעה זו כמוה כפגיעה בזכותו לכבוד אנושי... יש יסוד לומר, אפוא, כי הזכות לחינוך מהווה, כשלעצמה, חלק מזכותו של אדם לכבוד אנושי בהקשר החוקתי..."<sup>25</sup>

שאלת מעמדה המשפטי של הזכות לחינוך עדיין נשארה פתוחה בפסיקה הישראלית וכי שיוכה לזכות חוקתית כזו או אחרת איננה מבטאת תמימות דעים בין שופטי בית המשפט העליון במדינת ישראל. יתירה מזאת, בפסיקות מסוימות נדמה כי ייחוסה של זכות זו לחוק יסוד כזכות נלווית או כ"סרר עודף", פוגעת במעמדה כזכות עצמאית.

בבג"ץ ית"ד,<sup>26</sup> דנה בשאלה זו השופטת דליה דורנר ומציגה את הצדדים לכאן ולכאן. כך למשל היא מביאה את דברי השופט תיאודור אור בבג"ץ שוחרי גיל"ת, שקובע כי הזכות לחינוך היא זכות יסוד:

<sup>24</sup> בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך. (להלן: בג"ץ טבקה).  
<sup>25</sup> שם, פסקה 16. אין זו הפעם היחידה בה מייחסים את הזכות לחינוך לזכות חוקתית. כך למשל, בבג"ץ אבו לבדה, קובע השופט דנציגר כי הזכות לחינוך מעוגנת גם בחוק יסוד חופש העיסוק המבטיח לקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחי המדינה בלי הבדל דת, גזע ומין – ולהבטיח, בין היתר, חופש חינוך ותרבות. (בג"ץ 5373/08 אסמעיל אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך, פסקה 2 לדברי השופט דנציגר).

<sup>26</sup> בג"ץ 2599/00 יתד נגד משרד החינוך פ"ד נו(5) 834.

"החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי, חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט. הוא חיוני לקיומה של חברה, שבה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה."<sup>27</sup> למרות דברים נחרצים אלה, השופט אור, בדעת יחיד קובע כי הזכות לחינוך איננה חלק מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו "ואילו שני השופטים האחרים העדיפו להשאיר את ההכרעה בסוגייה זו לעת מצוא."

לעומת זאת, השופטת דליה דורנר קובעת בצורה מפורשת כי הזכות לחינוך הינה "יצירת החוק, המשפט הבינלאומי והפסיקה - עומדת על רגליה שלה, ללא קשר הכרחי לזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו".

כך או כך, השאלה האם הזכות לחינוך כלולה בזכות לכבוד האדם, כמשמעותה בסעיפים 2 ו 4- לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, טרם הוכרעה.

נדמה כי התשובה לשאלה זו כרוכה ביחס למהפכה החוקתית.<sup>28</sup> המהפכה החוקתית התרחשה בישראל בשנת 1992 עם חקיקת שני חוקי יסוד; חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. שני חוקים אלה קבעו בעצם כי מספר זכויות אדם הינן בעלות תוקף ועוצמה חוקתית באופן שאין חוק רגיל של הכנסת יכול לפגוע בחוקי יסוד אלה. בעקבות זאת, כוח החקיקה הוגבל וכוחה של הרשות המחוקקת נחלש.

מבלי להיכנס לסוגיה קונסטטוציונית זו ולפולמוס הרווח בחברה הישראלית סביב השאלה: "חוקה לישראל – כן או לא?", נדמה כי דבריה של השופטת דליה דורנר ביחס לזכות החינוך כזכות חוקית רגילה מחזקים יותר את מעמדה ותוקפה של זכות זו. למרות שהיא זכות חוקית "רגילה", שלכאורה "מוחלשת" מזכות חוקתית, הרי שהיא זכות עצמאית, עומדת בכוחות עצמה על רגליה ואיננה זקוקה להישען ולהיתמך על מקורות חוקתיים. זאת ועוד, שורשיה של זכות זו מעוגנים היטב בעקרונות יסוד, המהווים נשמת אפה של הדמוקרטיה, כמו עיקרון השוויון. כך שלדעתנו, זכות זו, אף שהיא חוק רגיל, יציבה ואיתנה ואין לה הצורך להישען מקורות נוספים.

הגם שהדיון שלעיל בדבר טיבה של הזכות לחינוך עסק בחינוך בכלל, הפרשנות המשפטית שלו עשויה להתפצל לנתיבים שונים; יהיה שמי שיטען בפשטות שהזכות לשירותי חינוך מיוחדים נכללים בתוך הזכות לחינוך בכלל. מנגד, יהיה מי שיטען שזכות זו הינה זכות נפרדת או שמא אינה

<sup>27</sup> בג"ץ 7715, 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ(2) 3. עמ' 24  
<sup>28</sup> אהרון ברק "הקונסטטוציונליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי היסוד והשלכותיה על המשפט הפלילי (המהותי והדיוני)" מחקרי משפט יג, 5 (1996).

נחשבת לזכות אוניברסלית.<sup>29</sup> העובדה שחוק נפרד, חוק החינוך המיוחד, חוקק במדינת ישראל רק לאחר 40 שנה מיום שהוקמה וכ 36-39 שנים לאחר שחוקקו חוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי, מעידה אף היא על הנפרדות החוקית והמשפטית שבין הזכות לחינוך בכלל לבין הזכות לחינוך מיוחד. שמא הגיע הזמן והבשילה העת לקדם חוק יסוד: החינוך שיעגן את הזכות לחינוך על כל פרטיה ודקדוקיה של זכות זו עבור כל אזרחי המדינה.<sup>30</sup>

עיקרה של רשומה זו הוא הזכות של ההורים לבחור חינוך מיוחד עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים. זכות זו, שהמרכיב המרכזי שבה, הזכות להשפיע על תכני החינוך, מהווה ללא ספק חלק בלתי נפרד מהזכות לחינוך בכלל. עיגונה בחקיקה ובפסיקה הישראלית של זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד הינה חדשה, צעירה ורכה בשנים. התיקון ה 11 לחוק החינוך המיוחד נכנס לתוקף רק בשנת 2018 והוא מתאפיין בחבלי לידה קשים ובעיכובים התפתחותיים שלו עצמו בדרך ליישומו והטמעתו בצורה מיטבית. על השתלשלות תהליכי החקיקה של חוק החינוך המיוחד במדינת ישראל, עד לתיקון האחרון, התיקון ה 11 לחוק החינוך המיוחד, המעגן בחקיקה את הזכות של ההורים לבחור חינוך מיוחד – בסקירה שלהלן, בפרק ב'.

---

<sup>29</sup> ראה לעיל, "המשפט העברי", דבריו של הרב משה פיינשטיין בשו"ת אגרות משה: "אבל לחייב את כל אדם שיעזרו לישיבה דתלמידים כאלה... **אולי לא חייבו רבנן**... דאולי לא רצו חכמים להטריח הציבור יותר מזה."

<sup>30</sup> ראה להלן בסיכום ובהמלצות המחקר הנוכחי.



## פרק ב' – חוק החינוך המיוחד בישראל.

בסקירה שלהלן נעמוד על אבני ציוני הדרך המשמעותיות בתהליכי החקיקה בתחום החינוך המיוחד. חוק החינוך המיוחד חוקק במדינת ישראל בשנת 1988 לאחר מאבק ממושך של הורים לילדים עם תסמונת דאון במטרה לממש את הזכות הבסיסית שלהם לחינוך שוויוני. שני תיקונים משמעותיים בחוק זה היו התיקון ה-7 לחוק (תיקון המכונה "חוק השילוב") משנת 2002 והתיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד משנת 2018, התיקון שהוא עיקרו של מסמך זה. לתיקוני החקיקה קדמו ועדות ציבוריות שמונו על ידי שרי החינוך וכן הלכות בבג"ץ, לאחר עתירות של עמותות, ארגוני הורים ועוד. עתירות שבסופו של דבר חייבו את המדינה לקבוע בחוק, בחקיקה ראשית ו/או בחקיקת משנה, דרכים למימוש מלא של הזכות לחינוך מיוחד שוויוני.

### תהליכי חקיקה – סקירה

מדינת ישראל הצעירה, כחלק מהקהילה הבינלאומית חתומה על אמנות בינלאומיות בדבר זכויות הילד ואנשים עם מוגבלויות ומחויבת להן. כיאה לגישה הסיעודית שרווחה בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, תלמידים עם צרכים מיוחדים חסו תחת "משרד הסעד" וקיבלו שירותי רווחה וטיפול ממשרד חברתי זה. תלמידים מתקשים במערכת החינוך הרגילה "נהנו" משירותי תמיכה מסוימים מאד במסגרת "כתה טיפולית" מתוקף סעיף 9 לחוק לימוד חובה<sup>31</sup> או שהיו מושא לתכניות הסללה מוכוונות למיון והכוון תעסוקתי בתעשייה מסורתית שאינה עתירת ידע. רק כארבעים שנה לאחר קום המדינה, בשנת 1988, בעקבות מאבקם של הורים לילדים עם תסמונת דאון (ית"ד), חוקק במדינת ישראל חוק חינוך מיוחד המבטיח בחקיקה מתן שירותי חינוך מיוחדים עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות סרגטיביות במערכת החינוך הממלכתית. כשש שנים לאחר חקיקת חוק החינוך המיוחד, גובשה תכנית האב ליישום חוק החינוך המיוחד.<sup>32</sup> מטרתה של תכנית אב זו הייתה לוודא כי התלמידים עם הצרכים המיוחדים, ככל שניתן, יש לשלבם במסגרות החינוך הרגיל ולתת להם את המענים הנדרשים עבור צרכיהם המיוחדים במסגרת הכתה הרגילה ובד בבד לצמצם את הפנייתם לוועדות ההשמה. הנה כי כן, עוד מראשיתו, רוחו של חוק החינוך המיוחד, יישומו והטמעתו בשדה, היתה שילוב מירבי במסגרות הרגילות וצמצום הפנייה לוועדות

<sup>31</sup> סעיף 9 לחוק לימוד חובה קבע: "השר רשאי לחייב, בצו, רשות חינוך מקומית... לפתוח ולקיים מוסד חינוך רשמי לילדים או לנערים קשי חינוך, או לילדים או לנערים בעלי מום, הגרים בתחום שיפוטה... הזכאים לחינוך יסודי חנים לפי חוק זה." סעיף זה, שהוא "רשות" ולא חובה על השר, בוטל בשנת 1988 עם חקיקת חוק החינוך המיוחד.

<sup>32</sup> משרד החינוך. תכנית האב ליישום חוק החינוך המיוחד (1994).

השמה ושיבוץ במסגרת הנפרדות של החינוך המיוחד. מתן התמיכה עבור התלמידים עם הצרכים המיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל נקרא "סל שילוב". במקביל לסל תמיכה זה, שהוא סל דיפרנציאלי, "צבוע" וניתן עבור התלמידים המשולבים, בתי הספר המשלבים קיבלו גם תמריצים נוספים בהתאם לכמות ואיכות השילוב במסגרתם. הגם שהיה תקציב זה דיפרנציאלי, הוא ניתן למסגרת ולא לתלמיד עצמו, כך שמנהלים יכלו לנהל תקציב זה כראות עיניהם ולעיתים אף לאחד כמה תלמידים עם סל שילוב זה לכדי תקן של "כתה מקדמת", כתת חינוך מיוחד במסגרת החינוך הרגיל. אשר על כן, בפועל, נקבע התקציב לפי המסגרת ולא לפי רמת תפקודו ויכולתו של התלמיד. כך שבפועל, היו כתות קטנות, רב גילאיות שבהן ישבו תלמידים ברמות תפקוד שונות בצורה מאד בולטת. כתות אלה זכו, ועדיין זוכות, לתקציבים מאד גדולים כך שבאופן פאראדוכסלי – התקצוב עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים במשולבים בחינוך הרגיל הלך ופחת ואילו התקצוב עבור הכתות והמסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד הלך וגדל. מציאות זו הובילה להקמתה של ועדה ציבורית לבחינת יישום החוק והטמעתו בשדה, ועדת מרגלית, 2000.

#### ועדת מרגלית - 2000

מדיניות התקצוב שהעדיפה את תקצוב המסגרת על פני תקצוב התלמיד, הובילה למציאות שבה אותם תלמידים שנהנו מתקצוב ראוי במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד, זכו לתקצוב מצומצם באופן ניכר ביותר אם רצו לממש את זכותם במסגרות החינוך הרגיל. בניגוד גמור לרוח החוק והתפיסות החברתיות שרווחו בשאלת השילוב וההכלה, מדיניות תקצוב זו העדיפה את ההדרה והנפרדות של תלמידי החינוך המיוחד על פני שילובם בסביבה הטבעית, הנורמטיבית והרגילה שלהם ביחד עם קבוצת השווים. פניות רבות של עמותות לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגוני הורים והורים לילדים עם צרכים מיוחדים הובילו את שר החינוך דאז, יוסי שריד, להקים ועדה ציבורית שמטרתה לבחון את יישום חוק החינוך המיוחד. הועדה, בראשות פרופ' מלכה מרגלית, הגישה את הדוח, דוח ועדת מרגלית,<sup>33</sup> למשרד החינוך בחודש תמוז תש"ס, יולי 2000 ובו היא מפרטת את המלצותיה ליישום ראוי של חוק החינוך המיוחד כאשר ההשראה היא חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אחד משני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם שחוקקו במדינת ישראל בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, חוקי יסוד המהווים את מה שמכונה המהפכה החוקתית. בהתבססם על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובהשראת המהפכה החוקתית עם חקיקת שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, כעשור לאחר מכן, חברי ועדת מרגלית 2000 ניסו לחולל שינוי

<sup>33</sup> מלכה מרגלית. דוח הועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (2000).

קונספטואלי בכל הקשור לזכויותיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים ולמימוש זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים במסגרות הטבעיות שלהם עם קבוצת השווים. המלצותיהם של חברי הועדה בדוח זה, עסקו באופן בולט בהמשגה ובהגדרות החינוכיות תוך אימוץ עקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אמנות בינלאומיות בדבר זכויות הילד והמשפחה לכבוד ומתוך מטרה לקדם את סיכוייהם לשוויון הזדמנויות מלא.

בראש ובראשונה הדגישה הועדה את הצורך להימנע מהמשגה ומחלוקה קטגוריאלית של התלמידים עם הצרכים המיוחדים באופן שיתייג אותם ויבדיל אותם מהאחר. שינוי נוסף ומהותי עליו ניתן הדגש בהמלצות הדוח הוא שינוי, סמנטי ומהותי של הועדות. מוועדות השמה, הקובעות את הזכאות, השיבוץ וההשמה לוועדות זכאות, שיקבעו את הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים, שינוי הרכבם ושמירה על זכויות התלמידים והוריהם באופן שינתן משקל לעמדתם בקבלת ההחלטה ובשיתופם בקבלת המידע הרלוונטי ובתהליכי הזיהוי והטיפול הניתנים.

במקביל לשמירת ייחודם של המסגרות הנפרדות, כמרכזי התמחות בהוראה ובטיפול וכמסגרות ייחודיות ואוטונומיות, הדגישה הועדה את הצורך להרחיב את השילוב במסגרות הרגילות ולאפשר באופן משמעותי שילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הרגילות תוך מתן המענים ההולמים במסגרות אלה.

אחד השינויים הקונספטואליים המשמעותיים עליהם המליצה הועדה הוא כי חינוך מיוחד "איננו מקום" שבו ניתנים השירותים כי אם תהליך המבטא את יישום ומימוש שירותי החינוך המיוחדים. חינוך מיוחד אינו עוד מקום, מסגרת, כתה כי אם שירותי חינוך מיוחדים הניתנים עבור התלמיד עם הצרכים המיוחדים. שירותים הניתנים עבור התלמיד ולא עבור המסגרת בה לומד התלמיד. אשר על כן, המליצה הועדה להימנע מזיהוי יתר של תלמידים מתקשים ומהגדרתם כתלמידים עם צרכים מיוחדים. יתר על כן, המליצה הועדה להימנע ממתן שירותי חינוך מיוחדים עבור תלמידים שאינם זקוקים להם. המלצה זו, האחרונה, נבעה ככל הנראה מקביעת הועדה כי אין בקרה מספקת על חלוקת תקציבי החינוך המיוחד במסגרות הרגילות וכי יש יותר מאשר חשש לפיו תלמידים מהחינוך הרגיל נהנים מתקציב החינוך המיוחד ואילו תלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים אינם נהנים מתקציב זה.

שינוי מהותי נוסף, פרוצדורלי, עליו המליצה הועדה הוא שותפות והכשרה של העובדים בתחום. הועדה המליצה להרחיב יותר את מעגל השותפים גם למורים בחינוך הרגיל ולשלבם בתהליכי הכנסת השינויים, תוך מתן הכשרה הולמת ובניית מערך השתלמויות מתאימות. בהקשר זה, המליצה הועדה על הקמתם של מרכזי פיתוח, מחקר וארגון הידע. מרכזים אלו יפעלו

באוניברסיטאות ובמוסדות להשכלה גבוהה, יחקרו את תחום החינוך המיוחד, יפעילו תכניות, השתלמויות והדרכות לצוותים החינוכיים.

ועדת מרגלית הציבה אתגרים משמעותיים בפני מערכת החינוך. הועדה הצעידה צעד אחד, משמעותי, קדימה את החוק החינוך המיוחד. שאלת שילוב הילדים עם הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגיל, כן או לא, פינתה את מקומה לשאלת האופן הראוי והמעשי של השילוב. למורת רוחם של ההורים לילדים עם הצרכים המיוחדים, המלצות ועדת מרגלית לא שינו את המציאות. לא חלה ירידה במספר התלמידים המופנים למסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד ומאידך פערי התקצוב עבור התלמידים עם הצרכים המיוחדים במסגרות הרגילות לעומת תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הנפרדות הוסיפו ונשארו גדולים באופן שלא דרבנו את ההורים להילחם ולבקש לממש את זכותם לשירותי החינוך המיוחדים במסגרות הרגילות, עם אותו תקצוב לו היו זכאים במסגרות הנפרדות. מציאות זו הובילה שוב את העמותות, ארגוני ההורים וההורים לילדים עם צרכים מיוחדים לעתור לבג"ץ, מה שיקרה לימים בג"ץ ית"ד, שיהווה ציון דר משמעותי בחינוך המיוחד ויוביל לתיקון חקיקה, התיקון ה 7 לחוק החינוך המיוחד, מה שמכונה "חוק השילוב".

#### *הלכת בג"ץ ית"ד*

סנונית נוספת בדרך ליצירת שוויון מלא במימוש הזכות לחינוך בין תלמידי החינוך המיוחד למקביליהם בחינוך הרגיל הופיעה בתחילת שנות ה 2000 עם הלכת בג"ץ ית"ד שקבעה כי מתן שירותי החינוך המיוחדים להם זכאים לתלמידי החינוך המיוחד ינתנו גם במסגרות החינוך הרגיל ולא רק במסגרות הסגרגטיביות של החינוך המיוחד. הלכה זו הובילה לשינוי בחקיקה ולתיקון מס' 7 בחוק החינוך המיוחד המוכר גם כ"חוק השילוב". בהלכה זו, תקע בג"ץ יתד המהווה אבן יסוד משמעותית בדרך לשוויון מלא לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.<sup>34</sup>

בעוד שוועדת מרגלית הנ"ל הדגישה את עיקרון השוויון והמליצה על מתן סל תמיכה שווה לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל כמו זה שאותו היו מקבלים במסגרות החינוך המיוחד – המלצות לחוד ומציאות לחוד. הפערים בתקצוב התלמידים עם הצרכים המיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל לעומת אותם התלמידים, עם אותו סוג מוגבלות ועם אותה רמת תפקוד, הנהנים משירותי החינוך המיוחדים במסגרות הנפרדות, לא השתנה ואף הורע; תלמידים עם צרכים מיוחדים שלמדו במסגרות הנפרדות זכו לתקצוב ולמשאבים גבוהים במיוחד

<sup>34</sup> יורם רבין וקרן מיידר "בית המשפט תוקע יתד: על הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך בשדה החינוך המיוחד" המשפט ח', (תשס"ג).

באופן שאינו פרופורציונלי לחלוטין אילו אותם תלמידים היו לומדים במסגרות הרגילות. מדיניות תקצוב זו באופן מפורש פוגעת בעיקרון השוויון ודוחפת בשתי ידיים את התלמידים עם הצרכים המיוחדים למסגרות הנפרדות, גם אם יכלו בעזרת תמיכה מסוימת להשתלב בצורה ראויה במסגרות החינוך הרגיל.

בעקבות כך, הורים לילדים עם תסמונת דאון, עמותת ית"ד ועוד 54 הורים לילדים עם צרכים מיוחדים עתרו לבג"ץ במטרה לחייב את המדינה לאפשר את התמיכה עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים גם במסגרות החינוך הרגיל ולא דווקא במסגרות הנפרדות.

סעיף 4(א) לחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988<sup>35</sup> קובע כי: "המדינה אחראית למתן חינוך מיוחד חנם לפי חוק זה." בסעיף 3 לחוק זה נאמר: "ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו; לא נמצא מוסד כאמור באזור מגוריו אחראית רשות החינוך המקומית למתן חינוך מיוחד לילד במוסד מתאים, קרוב ככל האפשר לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית אחרת." ובסעיף 7 נאמר:

"א. ועדת השמה תקבע את זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ואת

השמתו במוסד לחינוך מיוחד.

ב. בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה זכות קדימה

להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד.

ג. החליטה ועדת השמה על השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד כאמור בסעיף

קטן (ב), תמליץ הועדה על טיפולים או שיעורים מיוחדים שיינתנו לו באותו מוסד."

יודגש כי מוסד לחינוך מיוחד, עפ"י ההגדרה בחוק, הוא: "מוסד חינוך מוכר שניתן בו חינוך מיוחד, לרבות כזה במוסד חינוך מוכר שבה ניתן חינוך מיוחד." כך שלמעשה, החינוך המיוחד ניתן במסגרות נפרדות של חינוך מיוחד, בתי ספר לחינוך מיוחד וכן כתות לחינוך מיוחד, כאשר ההעדפה וזכות הקדימה היא השמה במסגרת חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד. לפי המשתמע מלשון החוק, הכוונה היא גם לכתות הנפרדות שבתוך המסגרות של החינוך הרגיל.

ההורים העותרים בעתירה זו הדגישו בפני בית המשפט את סעיף 7ב המעדיף נותן זכות קדימה להשמת תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הרגילות. לדבריהם, ההשמה צריכה להיות באופן מוחלט במסגרות הרגילות, תוך מתן סיוע ושילוב הולם במסגרות ובכתות של החינוך הרגיל. ההורים, בהישענם ובהיסמכם על דוח מבקר המדינה<sup>36</sup> שקבע כי בפועל משרד החינוך איננו מממן

<sup>35</sup> הציטוטים הם לפי לשון החוק לפני התיקונים.

<sup>36</sup> מבקר המדינה, דין וחשבון 2001, 2001.

את ההוצאות הכרוכות בשילוב ורובו המוחלט של תקצוב החינוך המיוחד הולך למסגרות הנפרדות; בתי ספר וכתות לחינוך מיוחד. באופן זה, נטל המימון של השילוב המלא נופל על כתפי ההורים. דוח מבקר המדינה הנ"ל קובע כי הפרשנות של משרד החינוך את החוק, לפיה לא קיימת זכאות לקבל שירותי חינוך מיוחד חנם במסגרות החינוך הרגיל, שגויה והיא משתקפת בפועל בהנחיות המשרד ובהקצאת המשאבים על ידו.

לאור האמור לעיל, טענו ההורים העותרים כי מדיניות זו של משרד החינוך פוגעת בזכות לחינוך, כזכות יסוד, ובעיקרון השוויון. מדיניות זו מפלה לרעה בין ההורים שמשרד החינוך נושא בהוצאות החינוך המיוחד של ילדיהם לעומת ההורים האחרים הנושאים בעצמם את הוצאות החינוך עבור ילדיהם. עוד נטען כי עיקרון השוויון נפגע גם באופן שבו להורים האמידים יש את היכולת לשאת את עלויות ונטל השילוב וילדיהם נהנים משילוב מלא, לעומת הורים נעדרי יכולת זו, שזכות ועיקרון השוויון נמנעים מהם והם משובצים בכתות נפרדות גם אם יש להם את היכולת הלימודית והחינוכית להשתלב באופן מלא בחינוך הרגיל.

מנגד, טען משרד החינוך כי לשון החוק בסעיף 3, הינו ברור וכי מימוש הזכות לחינוך מיוחד הינה רק במוסד לחינוך מיוחד או בכתת חינוך מיוחד במוסד רגיל. זאת ועוד, טען משרד החינוך כי סעיף 7ב לחוק החינוך המיוחד הקובע כי ועדת ההשמה תעניק זכות קדימה להשמה ושיבוץ במוסד שאינו חינוך מיוחד הינה בגדר המלצה בלבד, מימושה מותנה בהיקף המקורות העומדים לרשות המדינה וכי התקצוב של תלמידים שהופנו למסגרות החינוך הרגיל, נתון לשיקול דעת המשרד בהתאם לתקציבים שעומדים לרשותו לצורך כך.<sup>37</sup>

בפס"ד מרתק, הכורך את הזכות לחינוך והזכות לחינוך מיוחד ביחד עם זכויות יסוד בסיסיות, במשפט העברי, המשווה, אמנות בינלאומיות וכן פסקי דין בעניין זכויותיהם של אנשים עם צרכים מיוחדים בחברה בכלל מפרשים השופטים אור, דורנר ולוי את החוק באופן שאינו משתמע לשני פנים. השופטים כותבים: "בענייננו, תכליתו הפרטיקולרית של חוק חינוך מיוחד היא להעניק חינוך מיוחד בחינם לכל ילד בעל צרכים מיוחדים, כדי להביא למימוש הפוטנציאל הטמון בו ולאפשר את שילובו בחברה. ראו גם דברי ההסבר להצעת חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988(ה"ח תשמ"ח, בע, (169) 'המציינים כי החינוך המיוחד נועד לסייע למתחנכים בו להשתלב בחברה על-ידי מיצוי היכולת הטמונה בהם - הפיזית, השכלית והנפשית. תכלית פרטיקולרית זאת תואמת ואף מגשימה את הזכות לחינוך, את עקרון השוויון, ואת האמנות הבינלאומיות שאושרו על-ידי מדינת ישראל. אומנם, סעיף 7 לחוק, הדין בחינוך מיוחד במסגרת מוסד חינוכי רגיל, אינו קובע

<sup>37</sup> בג"ץ ית"ד, לעיל, סעיף 3.

במפורש כי חינוך זה ימומן על-ידי המדינה, כפי שנקבע בסעיף 3 באשר לחינוך מיוחד במוסדות ובכיתות נפרדים. עם זאת, לנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון, המשפט הבינלאומי והתכלית הפרטיקולרית של החוק, כפי שפורטו לעיל, המסקנה המתבקשת היא כי חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל.

הפירוש המפלה שעל-פיו פעלה המדינה עד כה מביא לתוצאה בלתי-סבירה. חוק חינוך מיוחד מתווה שתי דרכים למתן החינוך המיוחד - האחת במסגרת נפרדת של חינוך מיוחד, והשנייה במסגרת החינוך הרגיל, שבה הילדים מקבלים סיוע שהיקפו נקבע על-פי צורכיהם על-ידי ועדת השמה. אין זה מתקבל על הדעת, כי הכנסת בחרה, באופן שרירותי, לצמצם את חובת המדינה לתת חינוך מיוחד חינוך רק לאחת משתי המסגרות שנקבעו בחוק, וכל זאת כאשר מוסכם על הכל כי במסגרת הרגילה טמון ערך מוסף של ממש לחינוך.

זאת ועוד: אילוץ של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים הוא חמור, ואין להשלים עימו. אילוץ כזה פוגע בלב-ליבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חינוך מתגלם לשאיפה להעניק - על-ידי חלוקת תקציבי החינוך - הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם. אכן, מילדים בעלי צרכים מיוחדים, הנשלחים למסגרת של חינוך מיוחד ולא למסגרת של חינוך רגיל משיקולים תקציביים בלבד נשללת הזדמנות זו, ותוצאה מפלה כזאת אין לקבל.<sup>38</sup>

הדברים הברורים העולים מפס"ד זה, אינם משתמעים לשני פנים ומבקשים לתקן את המעוות על ידי תקצוב ראוי גם עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים המשתלבים באופן מלא במסגרות החינוך הרגיל. השופטים מקבלים את העתירה ומסכמים: "על המדינה, ככל שהדבר אפשרי, ולו באופן חלקי, לדאוג לתקצוב חינוכם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים כבר כעת. אני מציעה איפוא לקבל את העתירה במובן זה שיוצהר כי המדינה אינה מקיימת את חובתה על-פי החוק למתן חינוך מיוחד חינוך לילדים שהושמו במוסדות החינוך הרגילים, כי עליה להיערך במהירות האפשרית לקיום דרישות החוק, וכי עליה לקיים דרישות אלה, כמפורט בפסק-הדין, לכל המאוחר במסגרת ההכנה של הצעת התקציב של השנה הבאה והחל משנת התקציב הבאה, הכל במגבלה הקבועה בסעיף 7(ה) לחוק."<sup>39</sup>

<sup>38</sup> בג"ץ ית"ד, שם, סעיף 9.

<sup>39</sup> בג"ץ ית"ד, שם, סעיף 11. בהמשך מחייב בית המשפט את המדינה לשאת בהוצאות העותרים בסך של 15,000 ₪.

כפי שצינו רבין ומיידר<sup>40</sup> פסיקה זו הינה "תקיעת יתד" ואבן דרך משמעותית בעיגון זכויותיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים והוריהם. הזכות לחינוך בכלל והזכות לחינוך מיוחד בפרט הינה זכות יסוד המבוססת על עיקרון השוויון והיא מחילה חובה על המדינה לממן ולתקצב את שירותי החינוך המיוחדים כחלק מחוק חינוך חובה חנם גם עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל ולא דווקא במסגרות חינוך מיוחד נפרדות. זהו מימוש עיקרון השוויון במיטבו שכן לב ליבו של עיקרון השוויון המהותי מתבטא במתן הזדמנויות שוות ובאפשרות למימוש הפוטנציאל האישי של התלמיד בחברה הרגילה דווקא שכן באופן זה טמון למעשה הערך המוסף של עיקרון השוויון.

כשנתיים לאחר פסה"ד בג"ץ ית"ד, בוצע התיקון ה-7 לחוק החינוך המיוחד ונוסף בו פרק שלם, "פרק השילוב". תיקון זה מכונה כאמור, גם כ"חוק השילוב". פרק ד1 לחוק החינוך המיוחד, "שילוב תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל" עוסק בהגדרות של השילוב ו"התלמיד המשולב", הגדרת "מוסד חינוך רגיל", תכניות השילוב,<sup>41</sup> הצוותים העוסקים בו, אופן תהליך קבלת ההחלטות על הזכאות לשילוב ואפשרויות ההשגה על החלטת הצוות הרב מקצועי.

החוק חוקק בשנת 2002 ונכנס לתוקף בשנה"ל תשס"ד (2003/2004). בפועל, משרד החינוך לא יישם את החוק והוא נשען על סעיף 20ג לחוק הקובע ש: "השר, בהסכמת שר האוצר, **יקבע תכנית לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים**; התכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים." טוען שאין מספיק תקציב ליישם את החוק באופן מידי וביקש ליישמו בצורה מדורגת במהלך השנים. בג"ץ<sup>42</sup> דחה את הפרשנות הזו של משרד החינוך וכתב שאין לקבל פרשנות זו שכן פרשנות זו פוגעת בזכות לחינוך ובכלל זה בזכות לחינוך מיוחד ואף סותרת את עיקרון השוויון. זאת ועוד, קובע בית המשפט כי "שיקול הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא מוגבל".<sup>43</sup> בג"ץ מרחיב בחשיבות התקצוב הצודק, דווקא של החינוך המיוחד שכן: "... החינוך המיוחד משרת לא רק את עניינם של הילדים אלא גם את האינטרס הציבורי, ובכללו האינטרס לחסוך במשאבי המדינה. שהרי, הדעת נותנת כי ילדים שלא יוכלו, לכשיגדלו, לדאוג לעצמם, יפלו לנטל על כתפי הציבור".<sup>44</sup> לאור כל זאת, קובע בית המשפט כי התקצוב של החינוך המיוחד, שהופנה בעיקרו למוסדות החינוך המיוחד ולא לתלמידים המשולבים במסגרות

<sup>40</sup> ראה לעיל, ה"ש 34.

<sup>41</sup> תכנית חינוך יחידנית לתלמיד משולב. סעיף 20(ז) לחוק החינוך המיוחד. בניגוד לתל"א (תכנית לימודים אישית) לתלמיד עם צרכים מיוחדים הלומד במסגרת חינוך מיוחד.

<sup>42</sup> בג"ץ 6973/03, מרציאנו נגד שר האוצר. פס"ד, 2003. להלן בג"ץ מרציאנו הראשון.

<sup>43</sup> שם, סעיף 10.

<sup>44</sup> שם, סעיף 11.



החינוך הרגיל, חייב להשתנות לפי רוח ודרישות החוק. השופטת דליה דורנר שעמדה בראש הרכב זה מסכמת את פסה"ד וכותבת: "... (התקציב) שהופנה בעיקרו למוסדות החינוך המיוחד, אינו מספק את צרכי הילדים המשולבים במסגרות הכלליות.... וממילא, בהיעדר תקציב נוסף, נשללת זכותם לחינוך. מצב עניינים זה אינו מקיים את תכלית החוק וסותר את חובת המדינה להגשים, ולו ברמה המינימלית, את הזכות לחינוך; וכן סותר הוא את חובתה לכבד את הזכות לשוויון. אני מציעה איפוא להפוך את הצו למוחלט במובן הבא: על המדינה להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום... כן יוטל על המדינה, במסגרת תקציבה לשנת הלימודים הבאה, תשס"ה, לגבש הסדר מלא וממצה, בדרך של קביעת קריטריונים ברורים, העולים בקנה אחד עם דרישות החוק, כפי שהובהרו בפסק-דין זה.<sup>45</sup> למרות דברים ברורים אלה של בית המשפט הגבוה לצדק, הפערים בין תקצוב התלמידים עם הצרכים המיוחדים במסגרות הנפרדות לבין אותם תלמידים עצמם המשולבים במסגרות החינוך הרגילות נותר בעינו. בדרך אגב, ועדה ציבורית אחרת שעסקה בעיקרה בקידום החינוך בישראל בכלל, עסקה בפרק אחד בחינוך המיוחד ואחת מהמלצותיה מהווה נדבך חשוב מאד ומשמעותי לסוגיית השילוב וקביעת פרופיל ורמת תפקוד תלמידיאי שלפיו יקבע אופן התקצוב. להלן עיקרי המלצותיה של הועדה, ועדת דוברת, הרלוונטיים לחינוך המיוחד.

#### *ועדת דוברת*

ועדת דוברת, שזכתה לשם הרשמי: "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", מונתה בשנת 2003 על ידי ממשלת ישראל, "במטרה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תכנית שינוי כוללת – פדגוגית, מבנית וארגונית – וכן התווית דרך ליישומה."<sup>46</sup> המלצה 1.11 של הדוח התייחסה להיענות לצרכיו המיוחד של כל ילד. בפתח המלצה זו, היתה התייחסות לטיפול תלמידים מצטיינים ומחוננים, לאחר מכן המלצות לתמיכה בנושאים ובנוער בסיכון, תלמידים ומורים עולים ולקראת הסוף התייחסה הועדה לקידום ושילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים. הועדה ממליצה בין היתר על הקמת ועדה בין משרדית לקידום תלמידים עם צרכים מיוחדים.

שני נושאים משמעותיים בתחום החינוך המיוחד עליהם המליצה הועדה הם: פיתוח "פרופיל תפקודי" ככלי להערכת רמת התפקוד של התלמיד וכן מינוי מורה מתאם-שילוב שילווה את ההורים

<sup>45</sup> שם, סעיף 11. שאר שופטי ההרכב, ריבלין ופרוקצ'יה, הסכימו להחלטת השופטת דורנר, ראשת ההרכב.

<sup>46</sup> ועדת דוברת. כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל. התכנית הלאומית לחינוך – כי לכל ילד מגיע יותר (2005). בראש הועדה עמד איש העסקים שלמה דברת ועימו היו עוד כ-20 אנשי חינוך ואקדמיה. הדוח כלל כ-318 עמודים הכוללים תמונת מצב של מערכת החינוך בישראל, רפורמות בעולם, חזון, עיקרי התכנית, המלצות ליישום ונספחים.

והתלמיד עם הצרכים המיוחדים בקביעת המסגרת החינוכית המותאמת עבורו.<sup>47</sup> להלן נתמקד בשתי המלצות חשובות אלה.

*פיתוח "פרופיל תפקודי" ככלי להערכת רמת התפקוד של התלמיד*

לשון המלצת הועדה קובע: "אנו ממליצים, כי משרד החינוך יפתח, באמצעות מומחים, כלי סטנדרטי להערכת רמת התפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים בתחומי תפקוד שונים, בהתחשב בסוג הלקות של התלמידים ובגילם. הפרופיל התפקודי ישמש כלי לקביעת הזכאות של התלמיד לחינוך משולב מותאם, להערכת היקף התמיכה שלה הוא נזקק ומהות התמיכה. כמו כן, ישמש הפרופיל התפקודי של התלמיד כבסיס להכנת תוכנית לימודים אישית עבורו ולהערכה תקופתית של מידת התקדמותו." בהמשך סעיף זה מבקש הדוח לערוך הבחנה בין תלמידים עם צרכים מיוחדים נלווים, הלומדים בכתה רגילה ונזקקים לתמיכה מסוימת לבין תלמידים עם צרכים מיוחדים מורכבים שלאור הפרופיל התפקודי שלהם הם נזקקים לתמיכה נרחבת יותר ורב מימדית, תמיכה הכוללת שירותי חינוך מיוחדים מקיפים והתאמות משמעותיות בסביבת הלמידה. המלצה זו של הועדה, לדעתנו, הינה משמעותית ביותר ויש בה לא מעט בכדי לספק את המענה לפער ההולך וגדל שבין תקצוב התלמידים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל לבין עמיתיהם הלומדים במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד. קביעת פרופיל תפקודי לפי סוג המוגבלות יכול לקבוע את היקף התמיכה ומהותה עבור כל תלמיד ותלמיד. לא עוד תקצוב כולל עבור המסגרות כי אם תקצוב מותאם עבור כל תלמיד באופן שיאפשר לו להשתלב במסגרות החינוך הרגילות ולקבל את המענים המותאמים עבורו במסגרות אלה. קביעת פרופיל תפקודי של התלמיד, מבוסס מחקר וסטנדרטים, שבעקבותיו יקבעו היקף ומהות התמיכה – משרת בראש ובראשונה את טובת הילד ורצון ההורים. מהלך כזה יאפשר השמה ושיבוץ במסגרת רגילה עם תמיכה מספקת, הולמת ומותאמת עבור התלמיד.

כאן המקום להקדים מעט את המאוחר ולציין כי עם התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד ויישומו בשנים האחרונות, עלתה לדיון ביתר שאת הסוגיה הכאובה של שאלון הראמ"ה. כפי שנראה להלן, עפ"י התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד, סל התמיכה לתלמיד עם הצרכים המיוחדים יקבל בין היתר לפי רמת התפקוד. לצורך כך פותח שאלון רמת תפקוד של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). שאלון ראמ"ה הינו שאלון מקוון להערכת רמת התפקוד של התלמיד והוא מהווה חלק מהמסמכים שיש להגיד לועדות זכאות ואפיון. שאלון רמת התפקוד הוא שאלון מתוקף ומהימן,

---

<sup>47</sup> שם, עמ' 108-109.

מבוסס סטנדרטיים ככל כלי מחקרי. הוא מכיל עשרות היגדים שלגביהם נדרשים צוותי החינוך לדרג את רמת התפקוד של התלמיד בכל אחד ואחד מתחומי התפקוד השונים. השאלון מופיע בכמה לפי שכבות הגיל; לתלמידי בתי הספר יש גרסאות של השאלון לפי שכבות הגיל הבאות: א-ג, ד-ו, ז-ט ו-יב. עבור ילדי הגן קיימות שלוש גרסאות; שאלון לגיל 3, שאלון לגיל 4 ושאלון לגן חובה. התחומים אותם מעריך כלי זה הם: קוגניטיבי-לימודי-שפתי, תקשורת, רגשי, עצמאות תפקודית והתארגנות, חברתי ובגני הילדים גם ממד סנסו-מוטורי. את השאלון ממלאים כאמור צוותי החינוך על סמך היכרות עם התלמיד, תצפיות ומידע תוך התייחסות לצרכיו ולתפקודו של התלמיד בהתאם לעמיתיו בקבוצת השווים. בסיום מילוי השאלון מתקבלות תוצאות על רמת תפקודו הכולל של התלמיד וכן תוצאה של כל קטגוריה בנפרד. באופן זה, מתקבלת בפני חברי הועדה תמונה מקיפה של תפקוד התלמיד בתחומים השונים וביחד עם שאר הממסכים הקבילים, שאלוני ההפניה, הערכות המורים ועוד - מונחים בפני חברי הועדה מגוון רחב של חומרים והערכות שיש בהם כדי לסייע להם לקבל החלטה שקולה ומבוססת נתונים על אודות תפקוד התלמיד וקביעת הפרופיל התפקודי הכולל שלו.

שאלון הראמ"ה בעינינו איננו עוד גחמה בירוקרטית של פקידים וחוקרים שכל מטרתם להקשות על צוותי החינוך. הוא איננו "נוסחת מחשב עלומה" המפיקה רמת תפקוד שחורצת את גורלו של התלמיד. שאלון הראמ"ה, על כל נוסחיו וגרסאותיו, הוא כלי מחקרי תקף ומהימן. השאלון נמדד, נחקר, עבר שינויים ונוסחים והתגלה כשאלון מהימן שניתן לסמוך עליו ככלי שעשוי לתת תמונה מדויקת על רמת תפקודו של התלמיד בתחומי התפקוד השונים בהתאם לשכבות הגיל השונות. לא פחות מחמישה מחקרים מקיפים של מפתחי השאלון נערכו לשכבות הגיל השונות והוכיחו את תקפותו ומהימנותו של השאלון. להלן נתוני וממצאי המחקרים המעידים על מהימנות ותיקוף השאלונים לשכבות הגיל השונות ובתחומי התפקוד השונים.

טבלה מס' 1 – מקדמי המהימנות של חמשת הממדים לפני קיצור הכלי ולאחר קיצורו - גן חובה<sup>48</sup>

182 פריטים <sup>30</sup>		276 פריטים <sup>30</sup>		ממד
α	מס' פריטים	α	מס' פריטים	
0.90	31	0.92	43	תפקוד חברתי
0.91	36	0.86	50	תפקוד רגשי
0.98	45	0.98	63	תפקוד קוגניטיבי-שפתי <sup>31</sup>
0.91	23	0.90	29	תפקוד בתחום התקשורת
0.93	23	0.96	59	עצמאות תפקודית והתארגנות <sup>31</sup>
0.90	24	0.89	32	תפקוד סנסו-מוטורי

<sup>48</sup> משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (גן חובה) (2014).

טבלה זו מתארת את מקדמי המהימנות של התפקודים השונים כפי שנמדדו בשאלוני ראמ"ה לגיל הרך. הן בשאלון המקוצר והן בשאלון הארוך נדמה כי רמת המהימנות גבוהה במיוחד –  $\alpha = .86$ .  $\alpha = .96$  בשאלון הארוך (276 פריטים) וכן  $\alpha = .98$  –  $\alpha = .90$  בשאלון המקוצר (182 פריטים). מהימנויות אלה גבוהות במיוחד ומעידות על כך שהשאלון כולו מהימן וניתן להסתמך עליו.

טבלה מס' 2 – מקדמי המהימנות של חמשת הממדים לפני קיצור הכלי ולאחר קיצורו - יסודי<sup>49</sup>

ממד	מספר היגדים	מהימנות (אלפא של קרונבאך)
תפקוד חברתי	32	0.898
תפקוד רגשי	35	0.902
תפקוד קוגניטיבי-לימודי-שפתי	56	0.969
תפקוד בתחום התקשורת	19	0.866
עצמאות תפקודית והתארגנות	28	0.935

טבלה זו מתארת את מקדמי המהימנות של התפקודים השונים כפי שנמדדו בשאלוני ראמ"ה לשכבת גיל בית הספר היסודי (א-ו). מהימנות השאלון בכל החלקים נעה בין  $\alpha = .97$  –  $\alpha = .86$ . גם מהימנויות אלה גבוהות במיוחד ומעידות על כך שהשאלון כולו מהימן וניתן להסתמך עליו.

טבלה מס' 3 – מקדמי המהימנות של חמשת הממדים לפני קיצור הכלי ולאחר קיצורו – חטי"ב<sup>50</sup>

ממד	לפני קיצור השאלון		אחרי קיצור השאלון	
	מספר פריטים	אלפא של קרונבאך	מספר פריטים	אלפא של קרונבאך
תפקוד חברתי	56	0.93	38	0.90
תפקוד רגשי	47	0.94	39	0.92
תפקוד קוגניטיבי-לימודי שפתי	99	0.99	56	0.98
תפקוד בתחום התקשורת	28	0.96	22	0.94
עצמאות תפקודית והתארגנות	33	0.96	25	0.95

<sup>49</sup> משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (א-ו) (2012).

<sup>50</sup> משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (ז-ט) (2014).

טבלה זו מתארת את מקדמי המהימנות של התפקודים השונים כפי שנמדדו בשאלוני ראמ"ה לגיל הרך. הן בשאלון המקוצר והן בשאלון הארוך נדמה כי רמת המהימנות גבוהה במיוחד –  $\alpha=0.93$ . בשאלון הארוך וכן  $\alpha=0.98$  –  $\alpha=0.90$  בשאלון המקוצר. מהימנויות אלה גבוהות במיוחד ומעידות על כך שהשאלון כולו מהימן וניתן להסתמך עליו.

טבלה מס' 4 – מקדמי המהימנות של חמשת הממדים לפני קיצור הכלי ולאחר קיצורו – תיכון<sup>51</sup>

171 פריטים		181 פריטים		ממד
$\alpha$	מס' פריטים	$\alpha$	מס' פריטים	
0.97	58	0.97	59	תפקוד קוגניטיבי-שפתי
0.86	22	0.86	22	תפקוד בתחום התקשורת
0.83	36	0.80	40	תפקוד רגשי
0.91	24	0.91	25	עצמאות תפקודית והתארגנות
0.71	31	0.71	35	תפקוד חברתי

טבלה זו מתארת את מקדמי המהימנות של התפקודים השונים כפי שנמדדו בשאלוני ראמ"ה לגיל הרך. הן בשאלון המקוצר והן בשאלון הארוך נדמה כי רמת המהימנות גבוהה וניתן להסתמך עליה.  $\alpha=0.97$  –  $\alpha=0.71$  בשאלון הארוך (181 פריטים) וכן  $\alpha=0.97$  –  $\alpha=0.71$  בשאלון המקוצר (171 פריטים). מהימנויות אלה גבוהות והן מעידות על כך שהשאלון כולו מהימן וניתן להסתמך עליו. יחד עם זאת, בתחום החברתי, נראה כי המהימנות בטווח הנמוך אם כי עדיין בטווח שניתן להסתמך עליו מבחינה מחקרית. זאת ועוד, מדובר בתחום אחד כך שבציון הכולל הוא מתאזן וטווח המהימנות הכולל של השאלון ללא ספק כזה שניתן להסתמך עליו.

לאור כל זאת וכי לפי ממצאי ניתוח השאלונים לשכבות הגיל השונות ולפי תחומי התפקוד השונים נראה כי שאלון רמת התפקוד, שאלון הראמ"ה, משרת נאמנה את המלצת דוח ועדת דוברת ובראש ובראשונה הוא מקדם את האגינדה של קביעת היקף ומהות התמיכה על סמך רמת תפקוד התלמיד ולא לפי סוג המוגבלות בלבד. כך שבאופן זה, חזון התגשמות מימוש הזכאות באופן ראוי, הולם ומותאם של התלמיד עם הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות, היה במרחק הושטת יד. אלא שלמרבה הכאב והצער, מה שהכשיל את המהלך הוא דווקא ארגוני המורים וההורים. למרות הביקורת הנוקבת על התנהלות המדינה באופן יישום החוק ורוח השילוב, נדמה שדווקא בעניין

<sup>51</sup> משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (חטיבה עליונה) (2016).

שאלון הראמ"ה, פעלה המדינה בצורה נכונה ומקצועית ואילו ארגוני המורים וההורים יירו לעצמם ברגל" וכרתו את הענף עליו הם יושבים. בעיקר בהובלת התנגדותם של ארגוני המורים, מילוי שאלון הראמ"ה על ידי צוותי החינוך כשל. בטעות, או ליתר דיוק בהטעייה אולי מכוונת, טענו ארגוני המורים והמתנגדים לשאלוני הראמ"ה כי שאלון זה, כמעט לבדו, קובע את רמת התפקוד של התלמיד וממילא את הזכאות ואת רמת התמיכה הנגזרת מזכאות זו. מה שאינו נכון בפועל, שכן חברי הועדה הם אלה שקובעים את רמת התפקוד בפועל. שאלון הראמ"ה ושאר המסמכים שעומדים לרשות חברי הועדה אינם אלה בגדר "תנא דמסייע" ומאפשרים להם, באמצעות דיוק ושאלות מכוונות, להבין יותר את רמת התפקוד של התלמיד.

טעות זו בהבנת מהותו וייעודו של שאלון הראמ"ה באה לידי ביטוי גם בעתירה שהוגשה לבג"ץ במטרה לעכב את יישום תיקון – 11 לחוק החינוך המיוחד. בג"ץ 3754/20 של עמותות לילדים עם צרכים מיוחדים נגד משרד החינוך ומשרד האוצר, ביקש להוציא צו על תנאי ולעכב את יישום התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד. בין יתר הטענות של העותרים, היתה התייחסות לא מדויקת למהותו וייעודו של שאלון הראמ"ה. כך למשל טוענים העותרים כי: "סמכות קבלת ההחלטה נשללה מהן (חברי הועדה) כמעט לחלוטין עד שהפכו להיות גורם חסר משמעות בקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים, בקביעת רמת התפקוד של התלמיד ובקביעת היקף סל השירותים לו הוא זכאי בשילוב, וזאת נוכח הנחיה של המשיב 1 המורה לחברי הוועדה לקבוע את רמת התפקוד **בהתאם לתוצאה מספרית המתקבלת במחשב לאחר מילוי שאלון על ידי איש צוות חינוכי** ("שאלון ראמ"ה), ונוכח העובדה שהיקף סל השירותים נגזר אף הוא **מהזנת נתונים במחשב ולא על ידי חברי הוועדה**; ההנחיות של משרד החינוך הפכו את שאלון ראמ"ה אפוא לכמעט חזות הכול, ובכך שוללות כמעט לחלוטין (למעט מקרים חריגים ביותר) את שיקול הדעת המקצועי של הוועדה."<sup>52</sup> כמו כן, בסעיף 180 לעתירה, כותבים העותרים: "חרף זאת המשיב 1 רוקן מתוכן את סמכות הוועדות כאשר הנחה אותן לתת משקל מכריע לתוצאה מספרית המתקבלת באמצעות תוכנת מחשב המפעילה נוסחה עלומה, וזאת מבלי לקיים דיון מקצועי ושקוף בכל שאר המסמכים המצויים בפני הוועדה."

הגדרה של כלי מחקרי, תקף ומהימן כ"תוכנת מחשב המפעילה נוסחה עלומה" יש בה כדי להעיד על חוסר התמצאות ובקיאיות בכלי הערכה ומדידה, כלים המהווים חלק משמעותי בתהליכי הוראה, למידה והערכת תוצריהם. שאלון הראמ"ה כאמור, איננו חזות הכל ולחברי הועדה יש יותר מאשר

<sup>52</sup> בג"ץ 3754/20. בזכות, איל"ן, אלו"ט ואחרים נ משרד החינוך ומשרד האוצר. סעיף 4(א)

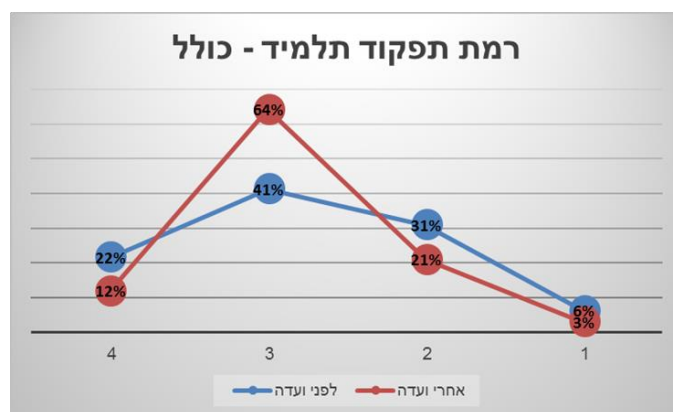
סמכות לקבוע את הזכאות של התלמיד על סמך סוג המוגבלות ורמת התפקוד שלו, גם אם שאלון הראמ"ה הראה נתונים אחרים.

דברים אלה באים לידי ביטוי בתוצאות הועדות בפועל. בשנת תש"פ, חובה היה למלא את שאלוני הראמ"ה כחלק מההליך להגשת הפנייה לוועדת זכאות ואפיון. תוצאות התפלגות רמות התפקוד בשאלונים שמולאו על ידי הצוותים החינוכיים, ומנגד התפלגות רמות התפקוד של התלמידים כפי שקבעו הועדות, מופיעים להלן בלוח ובגרף מס' 1.<sup>53</sup>

טבלה מס' 5 – התפלגות רמות התפקוד של התלמיד עפ"י שאלון ראמ"ה והחלטת הועדה

רמת תפקוד תלמיד - כולל				
4	3	2	1	
1214	2316	1741	350	
22%	41%	31%	6%	לפני ועדה
818	4418	1441	205	
12%	64%	21%	3%	אחרי ועדה

לוח מס' 1 – התפלגות רמות התפקוד של התלמיד עפ"י שאלון ראמ"ה והחלטת הועדה



נתונים אלה מצביעים על הבדלים משמעותיים בקביעת רמות התפקוד כפי שנקבעו על ידי צוותי החינוך שמילאו את שאלוני הראמ"ה לעומת קביעת רמת התפקוד כפי שקבעה הועדה. הבדלים אלה, הן באחוזים והן במספרים המוחלטים, מעידים בראש ובראשונה כי שאלון הראמ"ה איננו "חזות הכל" כפי שנטען וכי לוועדות יש הסמכות לקבוע את רמות התפקוד גם אם הם לא משקפות את תוצאות שאלוני הראמ"ה, בניגוד לנטען. עוד יודגש כי ההבדלים בסופו של דבר הם לטובת התלמידים וכי לא רק שהועדות לא מנעו זכאות לתלמידים בעקבות תוצאות שאלון הראמ"ה, אלא הן אישרו זכאות גם בניגוד לתוצאות שאלון הראמ"ה.

<sup>53</sup> הנתונים מתבססים על נתוני הועדות שהתקיימו במחוז ירושלים. ראה להלן, פרק ד' – איסוף הנתונים, על הקושי בקבלת נתונים מדויקים ממערכות משרד החינוך ועל הצורך בבנייה של מערכת ייחודית לאיסוף הנתונים בשלושה מחוזות מרכזיים; ירושלים, תל אביב וחיפה. נתונים שניתן להסתמך עליהם ברמת הדיוק הגבוהה ביותר.

על מנת להבין את ממצאי הלוח והגרף נקדים ונאמר כי רמות התפקוד 1 ו 2 מזכות את התלמיד בזכאות ל"סל מוסדי" – זכאות לשירותי חינוך מיוחדים מתוך הסל הבית הספרי ללא זכאות של ההורים לבחירת סוג המסגרת. לעומת זאת, רמות תפקוד 3 ו 4, מזכות את התלמיד בזכאות ל"סל אישי" – זכאות מלאה לשירותי החינוך המיוחדים וכזו המאפשרת להורים את הזכות לבחור את סוג המסגרת.

תוצאות השאלון והועדות משנת תש"פ באשר לקביעת רמת התפקוד של התלמיד מראות כי בעוד שתוצאות השאלונים שמולאו על ידי צוותי ההוראה קבעו רמות תפקוד 1 ו 2, שאינן מזכות בסל אישי, עבור 2091 תלמידים – תוצאות רמת התפקוד 1 ו 2 שנקבעו בוועדות היו עבור 1646 תלמידים בלבד. כלומר, יותר תלמידים בשאלוני הראמ"ה נתנו זכאות סל מוסדי עבור התלמידים ואילו הועדות קבעו פחות רמות תפקוד 1 ו 2, המזכות בזכאות לסל מוסדי בלבד. מנגד, ניתן לראות כי רמות תפקוד 3 ו 4, המזכות בזכאות לסל אישי כולל זכות ההורים לבחור, נקבעו יותר (5326) על ידי הועדות מאשר תוצאות אלה שנקבעו במילוי שאלוני הראמ"ה על ידי הצוותים החינוכיים (3530). נמצאנו למדים; שאלון הראמ"ה איננו חזות הכל. לחברי הועדות היתה ועודנה הסכמות לקבוע את רמת התפקוד של התלמיד. החלטות חברי הועדה הטיבו יותר עם התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. שאלון הראמ"ה, איננו עוד "תכנת מחשב המפעילה נוסחה עלומה". מדובר בכלי מחקרי מתוקנן, תקף ומהימן שהיה ועודנו עשוי לתת מענה ראוי ומדויק להערכת תפקודי התלמיד בתחומים השונים.

כאמור, בלחץ גדול של ארגוני המורים ועיצומים שנקטו נגד שאלוני הראמ"ה, השאלון כמעט ונגנז והוא פינה את מקומו למחווים ושאלונים "מקוצרים" שלא תמיד נותנים את התמונה המלאה ובוודאי לא המדויקת על התלמיד לקראת הדיון בוועדה.

זה המקום להציף ולהדגיש את המתח שבין שתי זכויות יסוד משמעותיות; זכות ההתאגדות והזכות לחינוך. חופש ההתאגדות כזכות יסוד וכאחת מחירויות הפרט במשטר דמוקרטי מתייחסת לזכותו של כל אדם להתאגד למטרות משותפות.<sup>54</sup> במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל ובעיקר עד לתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת הוצעו מספר הצעות חוקה וחוקי יסוד לעגן זכות זו בחקיקה הישראלית.<sup>55</sup> גם לאחר עיגון זכויות אדם בחוקי יסוד במדינת ישראל, עדיין הוצעו הצעות

<sup>54</sup> ראה לעיל ה"ש 1, 2.

<sup>55</sup> ראה למשל: הצעת חוקה יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948), הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם - פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד - 1963), הצעת חוקה - פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964), הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973) הכנסת השביעית - ועדת משנה בראשות בנימין הלוי, הצעת "חוקה לישראל" - פרופ' רייכמן (1986), הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (1991).



חוקה לעגן זכות זו ברמה של חוקה/חוקי יסוד.<sup>56</sup> המכנה המשותף העיקרי של הצעות אלה הוא הזכות של אזרחים ו/או תושבים<sup>57</sup> להתאגד למטרה משותפת שאין בה סכנה לקיומו של המשטר הדמוקרטי, חשש או פגיעה בשלום הציבור ובביטחון המדינה.

עד לתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, זכות ההתאגדות לא היתה מעוגנת בחוקי יסוד וכי תוקפה ניתן לה באופן מעשי כיצירה של פסיקת בית המשפט העליון. עם כינונה של המהפכה החוקתית במדינת ישראל בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת בעת חקיקת שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק, קודמה גם הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות כחוק יסוד נפרד.<sup>58</sup> בשונה מקודמיה, האחרונה לא עברה בכנסת ולא הבשילה לכדי חוק יסוד. בהעדר חוקה לישראל ומגילת זכויות אדם שלמה, שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם שהתקבלו ובעיקר חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נועדו לעגן במעמד על-חוקתי זכויות מסוימות. משכך, היו שרצו לעגן את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית ברוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך למשל ברוח זו כותב הנשיא לשעבר, אהרון ברק,<sup>59</sup> כי כבודו וחירותו של האדם משתרעים למעשה על כל זכויות האדם המגנות על חירותו וכבודו כמו שוויון, חופש דיבור, תנועה, דת, התאגדות ועוד. בהמשך דבריו הוא מפרט לגבי חופש ההתאגדות ומגדיר אותה כזכות בעלת מעמד נורמטיבי חוקתי-על חוקי וכי חופש זה "... כולל בחובו את זכותם של עובדים ומעבידים "להתארגן", כלומר להקים ארגון עובדים ומעבידים."<sup>60</sup> עמדה זו, לפיה חופש ההתאגדות הינו זכות חוקתית בהיותו חלק בלתי נפרד מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אומצה בפסיקה הישראלית ולא רק על ידי הנשיא לשעבר אהרון ברק. כך למשל קובע שופט בית המשפט המחוזי, יצחק ענבר בפס"ד בתביעה שהגישה לשכת עורכי הדין בישראל כנגד הארגון העולמי של המשפטנים היהודים בשאלת צירוף אדם כחבר בתאגיד ללא קבלת הסכמתו וללא ידיעתו ("חברות שלא מדעת")<sup>61</sup> וכן בפס"ד של השופטים אדלר, צור ווירט-ליבנה בבית הדין הארצי לעבודה בשאלת השפעת סמכויותיה של המדינה על זכות ההתאגדות של נהגי האוטובוס.<sup>62</sup>

<sup>56</sup> ראה למשל: הצעת החוקה של פרופ' בנדור (2000), סעיפים 88 ו 89. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005), סעיף 17.

<sup>57</sup> בחלק מההצעות הנוסח היה "אזרחים" באחרות "אזרחים ותושבים" והיו כאלה שהנוסח בהן היה "כל אדם" כך שכל אדם, באשר הוא אדם, אזרח, נתין, תושב - יהיה זכאי להיכלל בזכות זו.

<sup>58</sup> הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות, ה"ח תשנ"ד.

<sup>59</sup> אהרון ברק **פרשנות במשפט**, (הוצאת נבו, תשנ"ד) כרך ג', 416. וראה גם אהרון ברק "זכויות אדם מוגנות - ההיקף וההגבלות" **משפט וממשל** א (תשנ"ב-תשנ"ג), 253.

<sup>60</sup> שם, ה"ש קודמת, **פרשנות במשפט**, עמ' 431.

<sup>61</sup> ה"פ (י-ס) 3200/04 **לשכת עורכי הדין בישראל נגד הארגון העולמי של המשפטנים היהודיים**. דינים-מחוזי לד(7), 235.

<sup>62</sup> עסק (ארצי) 57/05 **ההסתדרות הכללית החדשה נגד מדינת ישראל-משרד התחבורה ומטרון באר-שבע**. פס"ד, 2005. במקרה זה, הפריטה המדינה שירות ציבורי - תחבורה עירונית בעיר באר-שבע- באמצעות מתן זיכיון. משהושבת השירות העניקה המדינה זיכיונות ארעיים לגופים אחרים להפעלת אותו השירות. בית הדין דן האם יש בכך משום פגיעה בזכות ההתארגנות של העובדים השותפים והאם הדבר דורש את התערבותו של בית הדין.

מנגד, עמדה זו אינה מקובלת על כל וכי ניתן למצוא בספרות עמדות מנוגדות לפיהן חופש ההתאגדות אינו כלול בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו במסגרת הביטוי הרחב "כבוד האדם".<sup>63</sup> כך או כך, חופש ההתאגדות הינו עובדה בלתי ניתנת לערעור בין אם כזכות רגילה ובין אם כזכות חוקתית והיא מופיעה במבחר חוקים ישראלים כזכותו של הפרט להתאגד, לבד או עם אחרים לצורך מטרה חוקתית משותפת.<sup>64</sup>

לצד חופש ההתאגדות, הזכות לשבות מהווה כלי לגיטימי וחוקי, אם כי מסויג, להפעלת מנופי לחץ על המעסיקים במטרה להגן על זכויותיהם של העובדים מחד ומאידך לשפר את תנאי העסקתם ולקדם את ענייניהם כעובדים. מורים ואנשי חינוך נכללים במדינת ישראל בקבוצת "השירות הציבורי" שאינם כפופים לנציבות שירות המדינה והם מספקים שירות חיוני. זכותם של מורים ואנשי חינוך בישראל לשבות הינה זכות קיימת, לגיטימית ונהנית מהחסינות של סנקציות כל זמן שהיא עומדת בתנאי הלגיטימציה של זכות זו.

הזכות לשבות מוכרת גם במשפט העברי אם בכל הקשור לשביתת מורים, בעיקר מורים למקצועות הקודש, זכות זו מוגבלת יותר. מבחינת המשפט העברי, חופש ההתאגדות הינו זכות עתיקת יומין שמתאפשרת כתוצאה מהחירות שמעניקה ההלכה לבעלי המקצוע השונים לנהל את עצמם ולקבוע נהלים ותקנות בינם לבין עצמם ובינם לבין הציבור כל זמן שתקנות אלה לא חורגות מאיסורים הלכתיים ו/או כרוכות בחובות הלכתיות או מצוות החלות על העובדים והמעסיקים. מורים, אנשי חינוך ובעלי מקצוע במרחבים המקודשים נכללים במעין "קבוצת ביניים" במשפט העברי; מחד, הם אינם "מקצועות חופשיים" ומאידך הם מספקים שירותים חיוניים הגם שאינם נחשבים ל"פיקוח נפש" ובהיעדרם לא נשקפת סכנת חיים מיידית לצורכי השירותים.

הספרות התלמודית<sup>65</sup> והספרות הרבנית<sup>66</sup> מכירות בזכותם של בעלי מקצוע ובעלי אמנויות להתאגד ולהתקין תקנות המחייבות את שאר העובדים באותו תחום ואף להגן על העובדים במסגרת הסכמים קיבוציים. כך למשל מופיע בתוספתא: **"ורשאין בני העיר להתנות על השערים ועל המדות ועל שכר פועלין. רשאין לעשות קיצתן... רשאין הצמרין (טווי צמר) והצבעין (צובעי צמר) לומר: 'כל מקח שיבוא לעיר, נהיה כולנו שותפים בו. ורשאין הנחתומין (אופים) לעשות רגיעה (שעות**

<sup>63</sup> הלל סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" **משפטים כח** 257 (תשנ"ז).  
<sup>64</sup> ראה למשל, סעיף 1 בחוק העמותות, התש"ס-1980, ס"ח 210: "שני בני אדם או יותר החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקתית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו, רשאים לייסד עמותה." וכן סעיף 2 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, ס"ח 189, מאפשר את קיומה של זכות ההתאגדות גם לאדם אחד: "כל אדם רשאי לייסד חברה, ובלבד שמטרה ממטרות החברה אינה נוגדת את החוק, אינה בלתי מוסרית או אינה נוגדת את תקנת הציבור" וכן הכרה בקיומו של תאגיד של אדם אחד (שם, סעיף 3).

<sup>65</sup> הספרות התלמודית מתייחסת למשנה, לתוספתא, לתלמודים (בבלי וירושלמי) ולמדרשי ההלכה והאגדה. ספרות זו נכתבה החל מתקופת בית שני (536 לפנה"ס) ועד למאה ה-6 לספירה.

<sup>66</sup> הספרות הרבנית מתייחס לפרשני המקרא והתלמוד, ספרות הראשונים והאחרונים, ספרות ההלכה (רמב"ם שולחן ערוך ועוד), ספרות השו"ת לדורותיה ועוד.

הפסקה ומנוחה) **ביניהם. רשאי החמרין** (מובילי משאות על חמורים) **לומר: 'כל מי שימות חמורו – נעמיד לו חמור אחר'... רשאי הספנים לומר: 'כל מי שתאבד ספינתו, נעמיד לו ספינה אחרת.**"<sup>67</sup>

התוספתא מתייחסת גם לעובדים חיוניים ולספקי שירותים ציבוריים ולמגבלות החלות עליהם: **"מי שהיה בלן (אחראי בבית המרחץ) לרבים, ספר לרבים, נחתום לרבים, שולחני (בנקאי) לרבים, ואין שם אחר אלא הוא, והגיע שעת הרגל ומבקש לילך לתוך ביתו יכולים לעכב על ידיו עד שיעמיד אחר תחתיו.**"<sup>68</sup> לפי זה, עובדי השירות הציבורי אינם יכולים לזנוח את מקום עבודתם במיוחד בשעה שהציבור כולו זקוק להם, כגון בתקופת החגים, אלא אם כן דאגו למצוא לעצמם מחליפים. בהמשך התוספתא שם כתוב שאם הם התנו עם הציבור על תנאי העסקה ולא קיבלו את שכרם כראוי - הרשות בידם לזנוח את מלאכתם. כלומר, יש בידם את האפשרות לנקוט סנקציות ואף השבתה עד שיתוקן העוול שנגרם להם.

דברים אלה מתייחסים לנותני השירותים, פרטיים או ציבוריים, ב"שוק החופשי". התייחסות מיוחדת במשפט העברי מכוונת לעובדים במרחבים המקודשים ול"משרתים בקודש". אף על פי שאין במלאכתם צורך "חיוני" ומידי של סכנה ופיקוח נפש, בעלי אומנויות אלה מוגבלים בסנקציות שהם יכולים לנקוט בהם ויתירה מזאת – במקרים מסוימים מותר להערים עליהם באופן שהשירות שהם אמורים לספק לא ייפגע. כך למשל במקרה שיש מוהל יחיד בעירו והוא אינו מוכן למול בחינם או בשכר שקבעו מנהיגי הציבור, מותר להערים עליו ולהבטיח לו את השכר שהוא מבקש ולאחר מכן לתת לו פחות ממה שהובטח ולא לחרוג מהשכר הקבוע.<sup>69</sup> בעלי תפקידים אחרים ה"משרתים בקודש" היו בין היתר גם בעלי אומנויות ייחודיות בבית המקדש; הלויים שהיו מיומנים בשירה ובנגינה, אופי לחם הפנים, מקטירי הקטורת ועוד. פעולות מסוימות בבית המקדש נעשו על ידי בעלי אומנויות שרק הם ידעו את "סוד המלאכה" והיה בידם הכוח לנקוט בעיצומים במטרה להעלות את שכרם. כך למשל מספרת התוספתא על מומחי הכנת לחם הפנים ומומחי הקטרת הקטורת שלא רצו לגלות את סוד מלאכתם, ניסו להביא במקומם "מומחים" אחרים מאלכסנדריא אך האחרונים לא היו מספיק בקיאים בכל השלבים של מלאכות אלה. אותם מומחים הראשונים, דרשו לכפול את שכרם ודרישתם נענתה.<sup>70</sup>

נמצאנו למדים כי המשפט העברי מאפשר התאגדות ואף נקיטת סנקציות, עיצומים ושבתות של בעלי מקצוע שונים, הן בעלי מקצועות חופשיים והן בעלי מקצועות במרחב המקודש. מנגד, לבעלי

<sup>67</sup> תוספתא (ליברמן), **בבא מציעא**, יא, כג-כו.

<sup>68</sup> תוספתא **בבא מציעא**, יא, כז.

<sup>69</sup> בשולחן ערוך, יו"ד רסא, א כותב הרמ"א: "האב שאינו יודע למול ויש כאן מוהל שאינו רוצה למול בחינם, רק בשכר, יש לבית הדין לגעור במוהל זה." בספר פתחי תשובה שם, כתוב: "... רשאים להטעותו להבטיח לו שכר ולא ליתן לו".

<sup>70</sup> תוספתא יומא, ב, ה.

מקצועות מסוימים בתחום "שירותי הקודש", לא עומדת הזכות לשבות ו/או לנקוט בסנקציות, מה שמאפשר ומתיר להנהגה הציבורית להערים עליהם.

קבוצה מיוחדת של בעלי מקצוע היא עובדי החינוך וההוראה והם זוכים להתייחסות מיוחדת במשפט העברי. מלאכתם מוגדרת "מלאכת ה'" והם נדרשים לבצעה באמונה. יתירה מזאת, מלמדי תינוקות של בית רבן אינם רשאים לשבות ולהפסיק ממלאכתם גם לא לצורך בניית בית המקדש.<sup>71</sup> מלמדי התינוקות, אנשי החינוך וההוראה נדרשים לאחריות מוגברת במלאכתם: **"מלמד התינוקות שמניח התינוקות ויצא, או שעושה מלאכה אחרת עמהם, או שמתרשל בתלמודו – הרי זה בכלל "ארור עושה מלאכת ה' רמיה". ואם נוטל שכר לימוד – הרי הוא גם גזלן.**"<sup>72</sup> הדרישות ממלמדי התינוקות הן ייחודיות וכרוכות באחריות רבה בביצוע מלאכתם. התייחסות ייחודית זו של המשפט העברי לאנשי החינוך וההוראה, המשחררת אותם מכל מחויבות ואחריות אחרת מלבד מלאכתם - מעלה את השאלה של זכות השביתה וחופש ההתאגדות שלהם לצורך שיפור תנאי העסקתם. שאלה זו מעסיקה רבות את הספרות הרבנית וביתר שאת בעת החדשה. "נשק השביתה" מצומצם מאד עד כדי כך שאיננו עומד לאנשי החינוך וההוראה שכן שביתתם מהווה "ביטול תורה" שאינו ניתן לתשלומין. לדעת הפוסקים והרבנים המשיבים בספרות השו"ת, אנשי חינוך והוראה אינם נחשבים לעובדים רגילים ולכן גם אינם נכללים בכלל ב"תקנות הפועלים". בשנותיה הראשונות של המדינה, הרב הראשי הספרדי הראשון נדרש לשאלת שביתת המלמדים לצורך שיפור תנאי העסקתם והעלאת שכרם. התנאי היחיד שהוא מאפשר שביתה של מלמדים הוא רק אם הם אכן מקופחים בשכרם בצורה משמעותית וזאת לאחר שהם פנו לבית הדין והמעבידים מסרבים לכבד פסק דין של בית הדין.<sup>73</sup> במקרה אחר, הרב צבי פסח פרנק,<sup>74</sup> שהיה רבה הראשי של העיר ירושלים, אסר על מלמדים לשבות בתוך תקופה שסוכם עליה מראש על תנאי העסקתם. אמנם לאחר תקופה זו, ולפני חידוש חוזה הם רשאים לשבות על מנת להשיג את מבוקשם וגם זה רק בתקופה מסוימת שבה השינוי ביוקר המחייב היה חריג במיוחד והשפיע בצורה משמעותית על המלמדים באופן שלא יכלו להתפנות ולהתרכז במילוי תפקידם. ואכן, אנו עדים לכך שההצדקה לשביתת מלמדים בספרות הרבנית בעת החדשה נעשתה במקרים מצומצמים בלבד. בתוך פרק הזמן שלשמו המלמדים נשכרו לעבודת ההוראה, כלומר במהלך השנה, נדמה שכמעט ולא נמצא שום היתר להשביתה, גם אם יש עיכוב בתשלום השכר במהלך שנה"ל.<sup>75</sup> המסקנה העולה מתשובות אלה היא כי היתר למלמדים

<sup>71</sup> בבלי, שבת קיט, ע"ב: "אין מבטלין תינוקות של בית רבן אפילו לבניין בית המקדש".

<sup>72</sup> רמב"ם, הלכ' תלמוד תורה, פ"ב, ה"ג.

<sup>73</sup> משפטי עוזיאל, ח"ג, חושן משפט, סימן מב', שאלה ו.

<sup>74</sup> תחומין, ה', תשמ"ד עמ' 293-294.

<sup>75</sup> שו"ת אגרות משה, יורה דעה, ח"א, סימן קל"ח.

לשבות יתאפשר רק לקראת חידוש חוזה עבודה ופתיחת שנה.<sup>76</sup> אין שום הצדקה להשבתה בתוך שנת הלימודים. יתירה מזאת, גם ההיתר לשביתת מלמדים בתקופה שלקראת חידוש חוזה ההעסקה תהיה מוצדקת רק אם הטענות שלהם הן העלאת שכר בעקבות שינוי חריג ביוקר המחייב בלבד. בקשה לשינוי תנאי העסקה אחרים כמו הפחתה בשעות עבודת או תנאים אחרים - אינה מהווה הצדקה לשבות, גם לא לקראת חידוש חוזה העסקה. יודגש כי שביתה מוצדקת לקראת חידוש חוזה העסקה בשל יוקר המחייב לא יכולה להיעשות על ידי המלמדים בדרך של "עשיית דין לעצמם" אלא הדבר צריך להתקיים רק לאחר שקיבלו אישור בית דין לכך או נמלכו עם רב העיר.<sup>77</sup> על פניו נראה, כי אין להם גם אפשרות להתאגד בארגון או ועד עובדים כנציגים שינהלו עבורם מו"מ וכי הרשויות הסמכותיות לקבוע את הצדקה של השביתה, בתנאים המסוימים שהוצגו, הם בית הדין המקומי או הרב המקומי.

מלאכת החינוך וההוראה במשפט העברי נחשבת ל"מלאכת קודש" דווקא כאשר מדובר במורים המלמדים מקצועות קודש. שכן, רק במקרה זה נחשב הדבר ל"ביטול תורה" שאין התלמידים והמלמדים פטורים ממנו גם לא לצורך בניית בית המקדש. לאור זאת, ניתן לראות כי הרב משה פיינשטיין עושה הבחנה בין מורים למקצועות הקודש ובין מורים למקצועות החול. מורים למקצועות קודש אינם רשאים לשבות ואינן רשאים לנקוט בסנקציות גם אם שכרם מולן במהלך שנה"ל. לעומת זאת, מורים למקצועות חול - דינם כשאר הפועלים המאוגדים בוועדי עובדים ומותר להם לשבות גם במהלך שנה"ל אם בחוזה העבודה קיים תנאי המאפשר להם לשבות אם מעכבים או מלינים את שכרם.<sup>78</sup> שאלה זו, של הבחנה בין מורים למקצועות הקודש לבין מורים למקצועות החול טעונה התייחסות נפרדת ומעמיקה מה נכלל במלאכת החינוך וכיצד יש להתייחס להוראת מקצועות "חול" ומקצועות "ליבה" וכן לחינוך לקריירה ולרכישת מקצוע ועוד.

הנה כי כן, זכות ההתאגדות והחופש של עובדים לשבות ולנקוט עיצומים הינם חלק בלתי נפרד מחירויות הפרט וההבטחה של בעלי המקצוע להגן על זכויותיהם וחופש העיסוק שלהם. חירות זאת, קנתה לה שביתה במשפט הבינלאומי, הישראלי והעברי כאחד. יחד עם זאת, מגבלותיה של חירות זו מבטיחות את השירות הציבורי החיוני במשפט הכללי ואילו במשפט העברי הן מצמצמות יותר ומגבילות את העוסקים במלאכות "הקודש"; במרחבים המקודשים, בתפקידים הפולחניים ואף בחינוך היהודי ובהוראת מקצועות הקודש. גם במרחב הישראלי בכלל והחינוכי בפרט, אנו מוצאים חריג לזכות זו; החינוך המיוחד. כמעט באופן מוחלט, סכסוכי עבודה, עיצומים ושביתות מורים

<sup>76</sup> ב 1.9 או בראש חודש אלול, כפי שנהוג בתלמודי התורה ובישיבות.  
<sup>77</sup> תשובת הרב שלמה זלמן אויערבך, הובאה בתחומין, ה', תשמד, 287-292.  
<sup>78</sup> שם, ה"ש 31.

שהובילו ארגוני המורים השונים מחריגים את תלמידי החינוך המיוחד. גם בתקופת מגפת הקורונה בשנים האחרונות, בעת הטלת סגרים והגבלות תנועה שהטילה המדינה, הוחרג החינוך המיוחד וצוותי הוראה ותלמידי החינוך המיוחד פקדו את מוסדות החינוך המיוחד תוך הקפדה ושמירה על "קפסולות" למידה נפרדות וכללי ההרחקה שנקבעו במטרה למנוע את התפשטות המגפה. פירושו של דבר, הזכות לחינוך מיוחד זוכה ל"הגנה מוגברת" וייחודית ובשונה משירותי החינוך הרגיל, שאף הם חיוניים, היא זוכה להחרגה וגוברת על הזכות להתאגד, החופש לשבות ולנקוט עיצומים, שהן חלק מחירויות הפרט וחופש העיסוק.

ארגוני המורים בישראל; הסתדרות המורים בבתי הספר היסודיים וארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, ידועים כארגוני עובדים חזקים במיוחד ובעלי כוח והשפעה שהחלטותיהם משליכות על המשק בישראל כולו. עם תחילת יישומו של התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד שכלל בין היתר תהליכי בירוקרטיה ומילוי טפסים ושאלונים רבים לקראת הגשת התלמידים לוועדות הזכאות ואפיון. בין השאלונים שנדרשו צוותי ההוראה למלא עבור התלמידים לקראת ועדות הזכאות ואפיון, בלט שאלון רמות התפקוד, שאלון הראמ"ה. שאלון זה, בתחילת דרכו הכיל כ-180 פריטים ונדרש היה למלא אותו עבור כל תלמיד שניגש לוועדה. במהלך כל שנות יישומו והטמעתו של התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד, שאלון זה היה במוקד השיח בכלל ובשיחות המשא ומתן שבין ארגוני המורים ומשרד החינוך. אופן יישומו של השאלון במהלך הטמעת התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד עבר שינויים רבים; אורך השאלון, האוכלוסיות שחייבים למלא עבורן את השאלון לעומת אוכלוסיות שמילוי השאלון עבורן היה בגדר "המלצה" ואף כאלה שלא נדרש למלאו עבורן כלל וכלל. בכל פעם שנושא יישום והטמעת התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד לשיח הציבורי ולשולחן המו"מ שבין ארגוני המורים ומשרד החינוך – שאלון הראמ"ה היה במוקד והיווה ה"חוליה החלשה" והבטן הרכה של התהליך. ארגוני המורים הוציאו הנחיות לצוותי ההוראה שלא למלא את שאלוני הראמ"ה ולא לשתף פעולה עם הוועדות בכל הקשור לקביעת רמת תפקוד התלמיד עפ"י תוצאות שאלוני הראמ"ה כמחווה שקובע את רמת תפקוד התלמיד. הנחיות אלה נחלו הצלחה לא מועטה, בעיקר בקרב צוותי ההוראה בגני הילדים ואוכלוסיית התלמידים עם הצרכים המיוחדים בשכיחות הנמוכה. שיאו של "מאבק עובדים" זה הגיע לשיאו בתאריך 17.11.2022 עם פרסום הנחייה רשמית של הנהלת המינהל הפדגוגי למנהלי המחוזות של משרד החינוך, תחת הכותרת: **"שאלון רמת תפקוד (ראמ"ה) לצורך דיון בוועדות זכאות ואפיון."** גוף ההודעה שנשלחה למנהלי המחוזות ושמוען בעיקר לצוותי ההוראה וליו"ר ועדות הזכאות ואפיון כלל בין היתר את הדברים הבאים: **"שאלון רמת תפקוד (ראמ"ה) הוא כלי תצפיתי, המסייע בהערכת תפקוד התלמיד בתחומים שונים.** השאלון שימש כמסמך חובה בעבור תלמידים המופנים לראשונה לוועדת זכאות

ואפיון. בוועדות זכאות ואפיון המתקיימות החל משנה"ל תשפ"ג, לרבות ועדות המתקיימות שלא במועד הקבוע (ועדות חריגות), **אין חובה למלא את השאלון לצורך הדיון בוועדה...** כאמור, שאלון רמת תפקוד (ראמ"ה) **עשוי גם הוא לסייע בהערכת תפקוד התלמיד**, כחלק מכלל המסמכים המוצגים לוועדה, אך הוא אינו מהווה תנאי להפניית התלמיד ולקיום הדיון בוועדה.<sup>79</sup> עוד באותו היום, שלחה מזכ"לית הסתדרות המורים, הגב' יפה בן דוד, הודעת SMS למנהלי בתי הספר ולעובדי ההוראה. להלן לשון ההודעה: "מנהלות ומנהלים, עו"ה הוראה יקרים, אני שמחה לבשר, כי לאחר שיח ודיונים שקיימה הסתדרות המורים עם מנכ"לית משרד החינוך והצוות המקצועי ממשרדה, נענה משרד החינוך לבקשתנו בנושא שאלון ראמ"ה ומעתה השאלון אינו חובה. בהתאם לכך, אנו מנחים אתכם כי יש למלא רק את שאלון 6.1 המקוצר שהינו חובה על פי חוזר מנכ"ל... אני רוצה להודות למנכ"לית המשרד, דלית שטאובר וצוותה, על דיון מעמיק ומקצועי שהוביל להחלטה

נכונה.<sup>80</sup>

ללא ספק, זכות ההתאגדות והחופש לנקוט עיצומים, כחלק מחירויות הפרט והזכויות של עובדי ההוראה בישראל, זכתה למימוש מלא. ארגוני המורים, המנהלים וצוותי ההוראה יכולים בהחלט לרשום מהלך זה כהצלחה משמעותית במימוש זכויותיהם כעובדים. מנגד, אנו סבורים כי מימוש זכות זו בא על חשבון הזכות לחינוך של התלמידים עם הצרכים המיוחדים. זכות זו, שהינה זכות הטעונה הגנה מוגברת, לא מתממשת ומסופקני אם צוותי ההוראה ובעיקר ההורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים מבינים את עומק הכישלון החינוכי של מהלך זה בכל הקשור לדיוק בהערכת תפקודי התלמיד עם הצרכים המיוחדים בתחומי התפקוד השונים. תהליכי הערכה ומדידה הם חלק בלתי נפרד מהתהליך החינוכי ויש בהם לא מעט בכדי לקבוע תכניות התערבות, חינוכיות וטיפוליות, מותאמות ומדויקות עבור התלמיד. ככל שתהליך האבחנה המקדים, ההערכה והמדידה של תחומי התפקוד השונים של התלמיד יהיו מדויקים יותר – כך הם יהוו בסיס מוצק ואיתן למימוש הזכות לחינוך ראוי והולם. הערכה ומדידה של רמות תפקוד התלמיד בתחומים השונים בקרב תלמידים עם צרכים מיוחדים, מורכבת מאד ודורשת התייחסות מיוחדת וממוקדת עבורם יותר מאשר עבור תלמידים אחרים. מכלול הקשיים התפקודיים של תלמידים עם צרכים מיוחדים, דורש דיוק יתר, אבחנה מבדלת ומיקוד ברור יותר באשר למקור ולמוקד קשייהם. כחלק מהזכות לחינוך, זכותו של כל תלמיד באשר הוא, ועל אחת כמה וכמה תלמיד עם צרכים מיוחדים (שלגביהם כאמור, זכות החינוך טעונה הגנה מוגברת), שיקיימו עבורו תהליכי הערכה מדויק, ראוי ומבוסס על כלי מדידה

<sup>79</sup> מכתב למנהלי המחוזות בנושא: שאלון רמות תפקוד (ראמ"ה) לצורך דיון בוועדות זכאות ואפיון, משרד החינוך, 17 בנובמבר 2022, סימוכין 1089-2022-0000510. ההדגשות שלי.

<sup>80</sup> הודעת SMS שנשלחה למנהלי בתי הספר וצוותי ההוראה על ידי מזכ"לית הסתדרות המורים, הגב' יפה בן דוד ביום 17.11.2022.

"הכי קרובים לאמת". דחיקה הצידה של כלי מחקרי, מקיף, מתוקנן, מתוקף ומהימן והעדפת כלי הערכה אחרים, לא מדויקים ו"מקוצרים", מחטיאים את המטרה החינוכית ופוגעים בדיוק תהליכי ההערכה והמדידה החינוכיים המהווים חלק בלתי נפרד מהזכות לחינוך. מהלך זה שמשרת נאמנה את זכות עובדי ההוראה להתאגד, לנקוט בעיצומים ולממש את חירותם כעובדים, איננו מצדיק את הפגיעה בזכות לחינוך ובוודאי לא בזכות לחינוך של תלמידים עם צרכים מיוחדים, הזכאים להגנה מוגברת על זכותם זו. מן הראוי היה שזכותם של תלמידים בכלל ותלמידים עם צרכים מיוחדים בפרט להערכה מדויקת של תפקודם הכולל תהיה מדויקת, רחבה ומקצועית יותר. במקרה זה, הזכות לחינוך, ובכלל זה הערכת תפקודי למידה ותפקודים כוללים, גוברת על זכות ההתאגדות וזכויותיהם של עובדי וצוותי ההוראה.

המחקר הנוכחי מרבה לבקר את משרד החינוך בתהליכי יישום והטמעת התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד. נדמה, כי דווקא בתהליך אקדמי ומקצועי של בניית מחוון וכלי מקיף, רחב ומדויק להערכת ומדידת תפקודי הלומד, בהתאם להמלצת דוח דוברת, ראויה מערכת החינוך לביקורת חיובית ואף לתשבחות על הליך חינוכי ומקצועי. באותה נשימה, כשלה מערכת החינוך בכך שנכנעה ללחץ של ארגוני המורים, המנהלים ועובדי ההוראה, ויתרה על הזכות של התלמידים עם הצרכים המיוחדים לתהליך חינוכי, החל מההערכה והמדידה של רמות התפקוד שלו במטרה לקבוע תכניות התערבות לימודיות, חינוכיות וטיפוליות מותאמות, לטובת חירויות וזכויות עובדי ההוראה.

#### *קביעת המסגרת החינוכית שבה ילמד תלמיד הזכאי לחינוך משולב מותאם.*

יצויין, כי בשלב זה של חוק החינוך המיוחד, שנת פרסום דוח דוברת, 2005, עדיין הורי התלמידים עם הצרכים המיוחדים לא נהנים מהזכות להשפיע על החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם. בשונה משאר התלמידים במערכת החינוך במדינת ישראל, קביעת המסגרת החינוכית למימוש הזכות לחינוך עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים נתונה לסמכותה של ועדת ההשמה ו"מעורבות" ההורים בקביעה זו מסתכמת בהסכמתם לקביעתה של הועדה. זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד עבור ילדיהם קיבלה תוקף חוקי רק בשנת 2018 עם התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד.

בפסקה קצרה, דוח ועדת דוברת "מהלך בין הטיפות" וממליץ על ניצנים ראשוניים של מתווה למעורבות ההורים לילדים עם צרכים מיוחדים בתהליך קבלת ההחלטה בקביעת סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם. להלן לשון הדו"ח:

"עם קבלת הזכאות לחינוך משולב מותאם, ימנה מינהל החינוך האזורי **מורה מתאם-שילוב** לתלמיד ולהוריו, שיש לו ניסיון בעבודה עם סוג הלקות של התלמיד. מתאם השילוב **ילווה את**



**התלמיד ואת הוריו ויסייע להם בתהליך קביעת המסגרת החינוכית שבה ילמד.** מתאם השילוב יהיה אחראי לכך **שעמדות התלמיד ומשאלותיו יוצגו על ידו או על-ידי הוריו בכל שלבי ההתדיינות אודות בחירת המסגרת החינוכית.** מתאם השילוב יקדיש תשומת לב מיוחדת לליווי התלמיד והוריו לקראת ובתוך מעברים בין מסגרות ובתוך המסגרות עצמן.

הורים של תלמיד הזכאי לחינוך משולב מותאם ו/או התלמיד עצמו **יוכלו לבקש** כי ילמד במסגרת של חינוך רגיל באזור מגוריהם, או במסגרת של חינוך מיוחד, ובלבד שיש במסגרת שבחרו בה אפשרות למימוש קידומו מבחינה לימודית, חינוכית וחברתית, והיא נותנת מענה הולם לצרכיו. הבחירה במסגרת החינוך הרגיל מותנית בכך שיישומה **אינו פוגע ברווחתו של הילד וברווחת הסביבה הלימודית שלו,** ומאפשרת קיומו של **מרחב בטוח ומגן.**

מנהל מינהל החינוך האזורי יוכל לרשום את התלמיד בבית-ספר מסוים (על-פי סוג החינוך הנבחר), אם הדבר יאפשר התארגנות יעילה ומועילה של מערך שירותי התמיכה בו, ו/או התאמות העונות על צרכיו. **במקרים של חילוקי דעות בין ההורים ו/או התלמיד לבין הצוות החינוכי תפסוק ועדת ערר** שתיקבע לצורך זה בכל מינהל חינוך אזורי.<sup>81</sup>

עיקרו של המסמך הנוכחי הוא זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים. זכות זו נדונה בכל המסמך בהיבטים שונים וברמות עיון והעמקה שונות. פסקה זו של דוח דוברת הינה מאד משמעותית ויש בה אבני דרך משמעותיות ליישום ומימוש הזכות של ההורים, במיוחד לילדים עם צרכים מיוחדים, להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם. להלן נעמוד בקצרה על נקודות אלה. בהמשך נעסוק בכל אחת מאבני יסוד אלה בעיון ובהעמקה במקום הרלוונטי.

#### *מתאם שילוב/תומך החלטה*

זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם הינה זכות הכרוכה באחריות לא מועטה והדורשת כשירות ומיומנויות כלליות שיאפשר את תהליך קבלת ההחלטות בצורה שקולה, נכונה ובעיקר שתשרת את טובת הילד. עפ"י רוב, בעיקר בקרב הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, תהליך זה דורש הכנה, בירור מעמיק לגבי החלופות האפשריות, ידע, מיומנויות של קבלת החלטות ועוד. לא ניתן "לשחרר לאוויר" את הזכות הזו מבלי לצייד אותה במנגנוני איזון ובקרה. מימוש הזכות דורש מכלול של צעדים ושותפים שיאפשרו אותה. אחד המנגנונים האלה הוא אותו "מורה מתאם-שילוב לתלמיד ולהוריו." דמות מקצועית ובקיאיה שתאפשר את הנגשת המידע וכל מה

<sup>81</sup> דוח דוברת, ראה לעיל, ה"ש 46. עמ' 106, סעיף ו'.

שצריך כדי לאפשר להורים לממש את הזכות בצורה מיטבית שתשרת את טובת התלמיד. החלטה זו טעונה ודרוש ליווי של איש מקצוע שידע להנגיש ולהציג בצורה מיטבית את כל המידע הנדרש לקבלת החלטה זו. נדמה, כי נקודה זו בדוח ועדת דוברת מתייחסת לקושי של להותיר את ההורים עם הזכות, לבד בחזית, בלי כלים ומידע מספקים שיאפשרו את מימושה ולכן מינוי של איש מקצוע שזה יהיה תפקידו – לתאם את השילוב הנכון והרצוי – הוא צעד בלתי נפרד מתהליך זה. להלן, בפרק הסיכום, נתייחס לכך שהתיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד נתן את הזכות להורים לבחור את סוג המסגרת. הזכות הזו "באה לעולם" בלי שום הכנה ובלי שום מנגנונים של ביקורת ואיזונים ולכן הצענו, מהליכים משפטיים ומינהליים אחרים לאמץ את עיקרון "תומך ההחלטה" כפי שנראה שם בהרחבה.

#### *מעורבות התלמיד בקבלת ההחלטה*

הנהנה העיקרי מהזכות לחינוך בכלל והזכות לחינוך מיוחד בפרט – הוא התלמיד. בשל היותו קטין, ההחלטות לגביו מוטלות על המבוגרים המשמעותיים בסביבתו והאפוטרופוסים שלו. היות ומדובר בעניין מרכזי, ייחדנו בהמשך פרק נפרד למעורבותו ולהשתתפותו של התלמיד בועדות הזכאות ואפיון, בזכות שלו להישמע ובתהליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לגביו ובכלל זה גם בועדות הזכאות והאפיון.

גם בנקודה זו, נדמה כי דוח דוברת "מהלך בין הטיפות" ולצד זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם הוא מציף גם את שאלת זכות התלמיד להישמע ואת מתן המשקל הנכון לעמדת התלמיד בתהליך קבלת ההחלטה על בחירת סוג המסגרת: "מתאם השילוב יהיה אחראי לכך שעמדות התלמיד ומשאלותיו יוצגו על ידו או על ידי הוריו בכל שלבי ההתדיינות אודות בחירת המסגרת החינוכית."<sup>82</sup> אחד השינויים המשמעותיים שחלו בשנים האחרונות, במעמדו של התלמיד בכלל והתלמיד עם הצרכים המיוחדים בפרט, הוא הצבתו של התלמיד במרכז, מעורבותו והשתתפותו בתהליכים הנוגעים אליו ומתן משקל משמעותי לעמדותיו ורצונותיו בתהליכים אלה. על כך כאמור, נרחיב בהמשך.

#### *הסביבה המשלבת*

אחד האתגרים המשמעותיים ביותר העומדים מול הזכות של ההורים לבחור חינוך היא הסביבה הכללית. זכותם של ההורים לבחור מסגרת חינוכית עבור ילדיהם לא יכולה להיות מנותקת

---

<sup>82</sup> לשון הדו"ח

משיקולים המביאים בחשבון גם את מצב הסביבה הכללית. בחירת סוג המסגרת צריכה להיות מתאימה עבור התלמיד עצמו באופן שיאפשר את מימוש קידומו הלימודי, החינוכי, החברתי והיא מאפשרת מתן מענים הולמים וראויים עבור צרכיו השונים אך מאידך, בחירה זו חייבת להיות בחירה כזו שאיננה פוגעת "...ברוחות הסביבה הלימודית שלו ומאפשרת קיומו של מרחב בטוח ומגן".<sup>83</sup> נדמה כי הדוח, בדברים אלה, מרמז אולי להתנגדות של הורים לילדים במערכת הכללית שבהם משולבים ילדים עם צרכים מיוחדים. יתירה מזאת, הזכות של ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים איננה זכות מוחלטת ובמקרים מסוימים, בהם יש חשש לסכנה לשלום התלמיד ו/או לסביבתו, קיים נוהל שלילת הזכות של ההורים לבחור את סוג המסגרת.

לסיכום, דוח דוברת, בהתייחסותו הקצרה לחינוך המיוחד, הציב מספר עקרונות משמעותיים וחשובים ליישום של התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד; הראשון – אפיון לפי רמת התפקוד ופיתוח כלי אקדמי ומהימן להגדרת רמת תפקוד זו. השני – מורה מתאם-שילוב/תומך החלטה שילוו את ההורים והתלמיד במימוש זכות הבחירה את סוג המסגרת. השלישי – מעורבות התלמיד, השתתפותו ומתן משקל לשאיפותיו ורצונותיו בהליכים הנוגעים בענייניו. הרביעי – התייחסות לסביבה המשלבת באופן שהבחירה תשרת את טובת הילד ולא תסכן את שלומו ושלומו סביבתו. חוק החינוך המיוחד, ועדת מרגלית, בג"ץ ית"ד, התיקון ה- 7 לחוק החינוך המיוחד ("חוק השילוב"), בג"ץ מרציאנו הראשון, ועדת דוברת, אמנות בינלאומיות עליהן חתומה מדינת ישראל, עיקרון השוויון ומטרות מוצהרות על שילוב מיטבי – כל אלה לא שינו את המציאות. ההפך הוא הנכון; הנתונים מראים על עלייה חדה במיוחד של מספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בכלל ועל תלמידים הנהנים מזכאות זו במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות כאשר מנגד יש ירידה של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המממשים זכאות זו במסגרת החינוך הרגיל. נתונים מהעשור הראשון של המילניום הנוכחי מצביעים על עלייה משמעותית במספר התלמידים במערכת החינוך המיוחד ובמספר הכתות הנפרדות לתלמידי החינוך המיוחד.

---

<sup>83</sup> שם

טבלה מס' 6 – מספר התלמידים בחינוך המיוחד בין השנים תשס"ג-תשע"ה<sup>84</sup>

תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד	תלמידים שילוב	במסגרות	סה"כ	שיעור בתוכנית השילוב	הלומדים
תשס"ג	38,000	74,000	112,000	66.1%	
תשס"ד	43,000	73,000	116,000	62.9%	
תשס"ה	46,000	67,000	113,000	59.3%	
תשס"ו	48,000	59,000	107,000	55.1%	
תשס"ז	51,000	60,000	111,000	54.1%	
תשס"ח	54,000	75,000	129,000	58.1%	
תשס"ט	59,000	75,000	134,000	56.0%	
תש"ע	64,000	95,000	159,000	59.7%	
תשע"א	66,483	100,124	166,607	60.1%	
תשע"ב	71,470	109,387	180,857	60.5%	
תשע"ג	73,998	99,918	173,916	57.5%	
תשע"ד	78,085	99,435	177,520	56.0%	
תשע"ה	80,340	112,502	192,842	58.3%	

נתונים אלה מצביעים על עלייה מתמדת של התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד במדינת ישראל במהלך השנים. בעוד שבשנת תשס"ג, שנה לאחר בג"ץ יתד והתיקון ה-7 לחוק החינוך המיוחד, מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים במדינת ישראל עמד על כ-112,000 הרי שבשנת תשע"ה, כעשור לאחר מכן, מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים במדינת ישראל על בכ 71% לכ-192,000 תלמידים בסה"כ. יודגש, כי על פי לוח זה, לפיו מספר התלמידים במסגרות השילוב כולל גם את התלמידים בכתות הנפרדות במסגרת החינוך הרגיל, הכתות ה"קטנות" או כתה "מקדמת", שהן למעשה מסגרות סגרגטיביות של החינוך המיוחד הנמצאות במסגרות החינוך הרגיל. לא מדובר על תלמידים המשולבים באופן מלא במסגרות החינוך הרגיל.

עובדה זו מובילה אותנו לנתון מרתק אחר; נתון המתייחס למספר הכתות הקטנות, הכתה המקדמת, שהוקמו במהלך העשור הנדון במערכת החינוך בכלל. נזכיר, כתה מקדמת הינה מסגרת של חינוך מיוחד ואיננה נחשבת ל"שילוב מלא" כפי שהתכוון לכך המחוקק.

<sup>84</sup> אתי וייסבלאי, חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות. הכנסת, מרכז המידע והמחקר 2015 I. הנתונים מבוססים על דוח מבקר המדינה, 63 ג', לשנת 2012 וכן מנתוני משרד החינוך, הפיקוח במטה, האגף לחינוך מיוחד.

טבלה מס' 7 – מספר בתי הספר, גני ילדים וכתות בחינוך המיוחד, תש"ס-תשע"ה<sup>85</sup>

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
1,829	1,718	1,589	1,543	1,418	1,306	1,217	1,084	967	934	801						גני-ילדים
331	321	311	304	294	278	269	260	249	239	238	241	236	235	231	224	בתי-ספר
3,321	3,036	2,717	2,544	2,363	2,236	2,029	1,846	1,698	1,584	1,408	1,404	1,099	993	914	840	כיתות

טבלה זו מציגה את העלייה החדה במספר מסגרות החינוך המיוחד, בגנים ובבתי הספר, בין השנים 2000 ל 2015. מסגרות אלה, יש להדגיש, אינן מסגרות שילוב, כי אם מסגרות חינוך מיוחד נפרדות לתלמידים עם צרכים מיוחדים. בשנת 2005 היו במערכת החינוך 801 גני חינוך מיוחד ובשנת 2015 מספר גני החינוך המיוחד עמדו על 1,829 – מספר המבטא עלייה של כ 128%. באשר למסגרות החינוך המיוחד הכוללניות, בתי הספר לחינוך מיוחד שבדרך כלל מאכלסים את התלמידים עם המוגבלויות בשכיחות נמוכה, העלייה מתונה יותר במהלך השנים. אם בשנת 2000 היו 224 בתי ספר לחינוך מיוחד כוללני, הרי שבשנת 2015 מספרם של בתי הספר לחינוך מיוחד כוללני עומד על 331, עלייה של כ 47%. עלייה דרמטית ומשמעותית ביותר חלה במספרם של הכתות הנפרדות, כתות החינוך המיוחד במסגרות החינוך הרגיל. בשנת 2000 עמד מספרם של כתות אלה על 840 בעוד שבשנת 2015 מספר זה "זינק" ל 3,321. עלייה חדה של 295%!!! עלייה חדה זו באה לידי ביטוי גם בתקצוב של כתות אלה בשנים האחרונות כפי שמוצג בנתוני משרד החינוך שלהלן בפרק ד'.  
 אבן דרך משמעותית נוספת בדרך למימוש מלא של הזכות לחינוך מיוחד הכוללת בתוכה את הזכות להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג מסגרת הלימודים היא דו"ח דורנר ובעקבותיו התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד שנכנס לתוקפו כעשור לאחר פרסום הדוח, כפי שנסקור להלן. על פניו נראה כי דוח דורנר מאמץ את כל ההחלטות הקודמות שהיו לפניו; ועדת מרגלית, בג"ץ ית"ד, ועדת דוברת ועוד ואף מוסיף נדבכים מסוימים ומחדד עקרונות נוספים כמו הכשרה של צוותי החינוך, הטיפול הפרא-רפואי, הסייעות, איזון התמיכות בין המסגרות השונות של החינוך המיוחד וכמובן זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים.

*דו"ח דורנר – הועדה הציבורית לבחינת החינוך המיוחד בישראל*

בשנת 2007 מינתה השרה יולי תמיר את הועדה הציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד בראשות השופטת דליה דורנר, להלן דוח דורנר. הועדה שהתכנסה, פרסמה בשנת 2009 את מסקנותיה, לא לפני שהיא בחנה לעומק את המערכת הנבדקת, התכנסה 17 פעמים למפגשים שחלקם היו פתוחים

<sup>85</sup> נתוני משרד החינוך.

לקהל הרחב ושמעה אנשי חינוד, חוקרים מישראל ומהעולם, אנשי ממשל ומינהל החינוך, מומחים מתחום הרווחה והבריאות, פעילים בעמותות (ובכלל זה הורים לילדים עם צרכים מיוחדים) ואנשי ציבור. דוח הועדה כולל ארבעה פרקים: הראשון – רקע משפטי רלוונטי. השני – תיאור מצב החינוך המיוחד בישראל באותה עת. השלישי – סיכום הטענות שהוצגו ונשמעו בפני חברי הועדה. הרביעי – מציג את ממצאי הועדה ומסקנותיה. כנספח לדוח הועדה, ניסחה הועדה הצעת חוק המשקפת את המלצותיה.

עיקר הטענות שהוצגו בפני הועדה התייחסו לנושא התקצוב. לדעת הטוענים, מדיניות התקצוב של משרד החינוך את מערכת החינוך המיוחד בכלל אינה עולה בקנה אחד עם עיקרון השילוב כפי שהוא מופיע בחוק החינוך המיוחד. בעוד שהחוק מבטא העדפה ברורה של השמת תלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים במסגרות החינוך הרגיל, מדיניות התקצוב מעודדת, שלא לומר דוחפת את ההורים לבחור במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד. הורים המעוניינים שילדם ישולב במסגרת רגילה נאלצים לשלם מכספם הפרטי ולשאת בעלויות השלמת השירותים להם הוא נדרש. ביתר שאת, עבור הורים מעוטי יכולת, אפשרות זו לא קיימת ולכן בליט ברירה הם נאלצים להסכים ולשבץ את ילדיהם במסגרות נפרדות של החינוך המיוחד.

אחת הפסקאות המשמעותיות של דוח דורנר, המבטאת את המציאות העגומה של העדר יישום והטמעת החזון שעומד בבסיס חוק החינוך המיוחד, עוסקת בהעדפה, שלא לומר דחיפה של המערכת את ההורים להסכים לשיבוץ במסגרות הנפרדות על פני המסגרות המשלבות. להלן לשון הפסקה:

"משרד החינוך, כך נטען, אינו מכחיש למעשה כי התקציב לתלמיד עם לקויות בשכיחות גבוהה באוכלוסייה הלומד בכתה רגילה, נמוך משמעותית מזה של תלמיד עם לקות דומה הלומד במוסד לחינוך מיוחד. התקצוב הבלתי מספק של השילוב אף גורם להורים רבים, כך נטען, להסתפק בסופו של דבר במתכונת של החינוך המיוחד, ולא להתעקש על שילוב שיחייב אותם לשאת בחלק מהוצאותיו. יתרה מכך, השיטה התקציבית שבה משתמש משרד החינוך דוחפת למסגרות החינוך המיוחד גם אם הילדים שסיוע בהיקף מוגבל (כגון, מספר שעות סיוע בשבוע וטיפול פרא-רפואי בודד) היה מאפשר להם להשתלב במסגרת חינוך רגילה. בהקשר זה נטען עוד כי תפישתו של משרד החינוך את השפעותיו התקציביות של השילוב שגויה: בעוד המשרד טוען כי תקצוב מסגרות החינוך המיוחד נעשה עבור כל כתה כך שמעבר של תלמיד בודד למסגרת חינוך רגילה אינו מאפשר גריעה מתקציב הכתה בלא לפגוע בילדים שנותרו ללמוד בה, הרי שבפועל שילובם של ילדים בעלי צרכים

מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות חוסך, למעשה, למדינה את הצורך לפתוח כתות חינוך מיוחד נוספות.<sup>86</sup>

פסקה זו מבטאת יותר מכל את הפער בין החזון לבין היישום שלו בשדה החינוכי. פסקה זו היתה רלוונטית לתקופה שלפני כתיבתה, רלוונטית לתקופה שלאחר כתיבתה ורלוונטית ביתר שאת לכישלון יישום והטמעת התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד, עשור מאוחר יותר לאחר שהיא נכתבה. עיקריה של פסקה זו עוסקים בלב ליבו של עיקרון השילוב, עיקרון השוויון בחינוך ועיקרון זכות ההורים לבחור חינוך.

ועדת דורנר המליצה מספר המלצות משמעותיות ליישום והטמעה מיטבית של חוק החינוך המיוחד, לא לפני שהיא כתבה בזו הלשון: (אימוץ ההמלצות) "... מחייב את משרד החינוך לבצע מהפכה של ממש במתכונת שבה הוא מספק שירותי חינוך לילדים בעלי הצרכים המיוחדים בישראל."<sup>87</sup> ואכן, המלצותיה של הועדה אינם אלא מהפכה ושינוי מן הקצה אל הקצה במתן שירותי חינוך מיוחדים בישראל והוא ההפך הגמור ממתכונת "מה שהיה הוא שיהיה"<sup>88</sup> אותה מאמץ משרד החינוך במהלך השנים.

להלן עיקרי ההמלצות המהותיות בדוח דורנר שישומן עשוי להביא לשינוי המיוחל בשירותי החינוך המיוחדים בישראל:

א. **שיבוץ בהתאם לבחירת ההורים** – למעט מקרים בהם נפגעים טובת הילד או שלומם של אחרים.

ב. **אפיון על יסוד התפקוד ולא רק הלקות** – באופן פרטני בהתאם לרמת תפקוד הילד ובחינה מעת לעת של הערכה זו.

ג. **שיטת התקצוב** – קביעת סל שירותים/שעות לפי קבוצות אפיון. "תקציב הולך אחר הילד". בהקשר זה, ממליצה הועדה לנתק בין התקציב לבין סוג המסגרת בה התלמיד לומד, כלומר: התקציב הוא עבור הילד ולא עבור המסגרת בה הוא לומד.

ד. **ועדת אפיון** – שתתכנס אחת לשלוש שנים ו/או במעברים לקבל דיווח על אודות הילד. תינתן אפשרות ערר.

ה. **פיקוח והכשרה**:

<sup>86</sup> דוח דורנר, עמ' 37.

<sup>87</sup> דוח דורנר, עמ' 66.

<sup>88</sup> מדיניות זו באה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל באשר לנוהל חידוש הזכאות לכל התלמידים שכבר נמצאים בחינוך המיוחד. כך למשל קובע חוזר מנכ"ל כי תלמידים שיש להם זכאות לשירותי חינוך מיוחדים והם עולים לועדה, אין צורך במסמכים עדכניים, בוועדות בהרכב מלא עם ההורים וכי ניתן להמשיך עבורם את הזכאות בקיום נוהל ועדה מקוצר שבו סוג המסגרת, היקף התמיכה, סוג המוגבלות ורמת התפקוד נשארים כפי שהיה במתן הזכאות בוועדה הקודמת. ראה למשל, חוזר מנכ"ל, חינוך מיוחד, הוראת קבע 0287, 28.3.2022, סעיפים 3.4, \*\* 3.8.3, ו(3), 2.9.4, א (ב3) ועוד. על מדיניות זו נרחיב בפרק הדיון.

1. פיקוח על המסגרות השונות בהענקת השירותים.
2. הכשרת אנשי מקצוע רב-מקצועיים כצוות בינמקצועי (צב"מ) בדיסציפלינות השונות של החנ"מ והשילוב.

#### 1. סייעות:

1. סייעות אישיות וסייעות שילוב
2. פיקוח המדינה על התקציב המועבר לרשות המקומית למטרת הסייעות בלבד.
3. הכשרת הסייעות – לימודי תעודה (400 שעות).

מתווה זה של המלצות הדוח לא נותר בגדר המלצות בלבד והוא עצמו אף הציע לבצע ניסוי מוקדם כדי לבחון את המלצותיו באזורים מסוימים לפני שהוא מיושם בכל הארץ. ה"פיילוט" של יישום המלצות ועדת דורנר החל בשנת 2012 בחולון, לאחר מכן במעלה אדומים, בטירת הכרמל ובירושלים. במסגרת הפיילוט נדרשו להעביר תלמידים ממסגרות החינוך המיוחד לחינוך הרגיל בתקצוב אישי עפ"י המפתח הבא; 10% מכלל התלמידים בכתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים יעברו לשילוב מלא בכתות רגילות ו 3% מכלל התלמידים במסגרות החינוך המיוחד הכוללניות יעברו אף הם לשילוב מלא בכתות רגילות. קול קורא<sup>89</sup> שהוציא משרד החינוך ביקש לאתר גוף מחקרי שיעקוב אחר יישום המלצות הדוח בפיילוט שנערך בערים השונות. הגוף הנבחר לבצע מחקר זה הוא האוניברסיטה העברית שקיבל את האחריות לביצוע המחקר בשנת 2015, החל לעבוד בשנת 2017 ורק בשנת 2020, 10 שנים לאחר מתן האישור של שר החינוך להתחיל את הפיילוט, הוגש דוח סיכום המחקר. בינתיים, בשנת 2018, בוצע התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, הוחל ליישמו בשנת 2019 במחוז צפון ושנה לאחר מכן בכל הארץ. כך שבפועל, התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד לא התבסס על בחינה מעמיקה, מחקרית ואמפירית של המלצות דוח דורנר והניסוי שבה בעקבותיו. על התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, המאפיינים והשינויים המרכזיים בו נפרט להלן.

#### *התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד*

התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד שחוקק בשנת 2018 ומיושם בשנים האחרונות, עשוי היה להוות לא פחות מאשר השלמה של מהפכה בכל הקשור לזכות לשוויון בחינוך המיוחד ככל שהוא יוטמע בצורה נכונה ויאפשר באמת את זכותם של ההורים לבחור חינוך. תיקון זה שחוקק בעקבות ההמלצות של דוח דורנר מכיל שני מרכיבים עיקריים: הראשון - "סל אישי" - הנקבע בהתאם לסוג המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד והקובע את רמת וסוג התמיכה הנדרשים בהתאם לכך.

<sup>89</sup> קול קורא 34/12.15 למחקר בנושא בחינת היישום של דוח דורנר.



מרכיב זה מקביל להמלצה המרכזית בדוח דורנר לפיה "התקציב הולך אחר הילד" וכי הוא נקבע וניתן לתלמיד בהתאם לרמת התפקוד שלו ולא לפי סוג הלקות. השני - זכות ההורים לבחור - עשוי להוות החלק "המכה בפטיש" של מימוש המהפכה בדבר השוויון למימוש הזכות לחינוך מיוחד ככל שבחירה זו תהיה בחירה אמיתית מתוך מגוון של אפשרויות והזדמנויות ולא כברירת מחדל בין "חלקי" אפשרויות שלא משאירות בפועל הזדמנות אמיתית לבחירה.

#### וועדות זכאות ואפיון

בעקבות דוח דורנר, מינה שר החינוך דאז, גדעון סער את מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, שלומית עמיחי לעמוד בראש ועדה ציבורית שתבחן את יישום דוח דורנר בשדה. הועדה<sup>90</sup> התכנסה בשנת 2009 ועסקה בנושאים הבאים: בחירת ההורים, מודל תקצוב ("תקציב הולך אחר הילד"), דרכי האפיון לקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים וכן הכשרת הצוותים החינוכיים לרבות מורים, סייעות ומטפלים מהתחום הפרא-רפואי.

באשר לבחינת התקצוב של שירותי החינוך המיוחדים במסגרות השונות של החינוך המיוחד, הומלץ בדוח דורנר כי יש להשוות את היקף התמיכה של התלמידים המשולבים במסגרות הרגילות ("סל אישי") להיקף התמיכה הניתן לאותם התלמידים במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד. באופן זה, "התקציב הולך אחר הילד", משרת את מטרת השילוב ומאפשר **באופן שוויוני** להורים שירצו בכך לבחור עבור ילדיהם "סל אישי" במסגרת החינוך הרגיל. אלא שגם כאן, הצהרות לחוד ומציאות לחוד. הצוות שעסק במודל התקצוב מבין חברי ועדת עמיחי בחן מודלים שונים של תקצוב ולבסוף החליט על מודל תקצוב שמתייחס אך ורק לתלמידים עם "הסל אישי". כך שבפועל, לא רק שלא הצטמצם הפער בין תלמידים משולבים עם "סל אישי" במסגרות החינוך הרגיל לעומת עמיתיהם במסגרות הנפרדות, הפער הלך וגדל יותר. הסל האישי של התלמידים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל "מגולם" בעלות הכתה הרגילה ולכן מכל תקציב אישי הופחתו 1.7 שעות הוראה שבועיות למסגרת הכללית הרגילה. סך של שעות שאמור היה להיות חלק מה"סל האישי". בלס כותב על החלטה זו: **"החלטה זו מעוררת תמיהה, שכן המלצות ועדת דורנר נועדו להשוות את התקציבים המוקצים לתלמידים עם לקויות ורמות תפקוד דומות הלומדים במסגרות לימודיות-חינוכיות**

שונות".<sup>91</sup>

<sup>90</sup> ועדת עמיחי (2009). הועדה לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר. משרד החינוך.

<sup>91</sup> נחום בלס המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 12, ה"ש 15 (2022).

שתי המלצות משמעותיות ורלוונטיות למחקר הנוכחי שעליהן המליצה וועדת עמיחי קשורות לפיתוח כלי הערכה לאפיון התפקוד ואיחוד וועדות ההשמה והשיבוץ לוועדה אחת – וועדת זכאות ואפיון.

ועדת עמיחי הטילה על הרשות הארצית להערכה ומדידה בחינוך (ראמ"ה) לפתח בתוך שנה כלי להערכת רמת התפקוד של התלמיד; כלי מבוסס מחקר, תקף ומהימן. כאמור לעיל, הכלי פותח, תוקף ונקבעו לו רמות גבוהות של מהימנות; לכל שלבי הגיל ובתחומי התפקודים השונים. למרבה הצער, כלי זה נותר כאבן שאין לה הופכין ובמהלך שנות קיום וועדות זכאות ואפיון, השימוש בו נעשה פחות עד כדי חוסר שימוש כמעט לגמרי.

ההמלצה השנייה, איחוד וועדות ההשמה וועדות השיבוץ לוועדה אחת, וועדת זכאות ואפיון, הובילה בין היתר לשינוי החקיקה ולתיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד. עיקרו של מסמך זה עוסק בתיקון החקיקה האחרון לחוק החינוך המיוחד ונתמקד בו להלן.<sup>92</sup>

התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד ערך שינויים מושגיים בחוק ובשינויי הגדרות ומינוחים בעולם החינוך המיוחד. מעבר לכך, תיקון זה כלל גם שינויים מהותיים ומשמעותיים שהשפעתם באה לידי ביטוי בין היתר בהרכב חברי הוועדה, דרכי עבודתה והתנהלותה. השינויים בחוק החינוך המיוחד בעקבות התיקון ה- 11 לחוק זה הובילו גם לשינויים בפרמטרים וברכיבים של המערכות הממוחשבות של האגף לחינוך מיוחד; שינויים המבטאים בין היתר מהויות הנגזרות מהשינויים בתיקון לחוק.

חוק החינוך המיוחד במתכונתו הנוכחית מורכב מחמישה פרקים, שתי תוספות וכ 24 סעיפי חוק; פרק א' – פרשנות, פרק ב' – שירותי חינוך מיוחדים, פרק ג' – זכאות ואפיון, פרק ד' – הלימודים במוסד לחינוך מיוחד, פרק ט' – שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל ופרק ה' – שונות. שתי התוספות של החוק הן; תוספת ראשונה – סוגי מוגבלויות והגורם המקצועי שאבחנתו קבילה. התוספת השנייה – היקפי התמיכות הניתנות לכל אחת מהמוגבלויות השונות, בכל אחת מרמות התפקוד השונות; במסגרת החינוך הרגיל (סל אישי) ובמסגרות החינוך המיוחד (כתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחדים או מוסד חינוך מוכר שניתנים בו שירותי חינוך מיוחדים).

להלן נתמקד בשינויים העיקריים בחוק החינוך המיוחד; שינויים סמנטיים, מושגיים ומהותיים.

<sup>92</sup> בתקופה שבין פרסום וועדת עמיחי בשנת 2009 ועד לתיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018, נעשו עוד צעדים בחינוך המיוחד; עתירות נוספות הוגשו לבג"ץ, נערכו "פיילוטס" ליישום המלצות דוח דורנר ועוד. ביחידה זו נתמקד בשינויים העיקריים שנעשו בחוק החינוך המיוחד במסגרת התיקון – 11 לחוק זה.

חוק החינוך המיוחד בגרסתו הנוכחית, לאחר התיקון ה – 11, מבטא כאמור שינויים סמנטיים ומהותיים. להלן חלק מהשינויים ה"סמנטיים" שלמעשה מבטאים יותר מהויות הנובעות מרוח החוק ומהגישה החברתית המכילה והמקבלת את האחר.

### *שינויים "סמנטיים"*

תחת ההגדרה "ילד חריג" או "ילדים בעלי צרכים מיוחדים" קובע החוק את ההגדרה "תלמיד עם צרכים מיוחדים". תחת המילה "לקות" קובע החוק את השימוש במונח "מוגבלות". תחת המונח הכולל "חינוך מיוחד", המתייחסת לבתי ספר וכיתות לחינוך מיוחד, קובע החוק את המונח: "שירותי חינוך מיוחדים". שינוי טרמינולוגי זה כאמור, איננו סמנטי בלבד, הוא מבטא גם מהויות "בעל צרכים מיוחדים" שהיה נהוג בעבר, כבר לא רלוונטי, אין "בעלות" על הצרכים המיוחדים ומי שאובחן עם מוגבלות זו או אחרת, הוא מאובחן עם... הוא לא הבעלים של המוגבלות. המינוח "לקות" שנהוג היה להשתמש בו בעבר מיוחד לגישה הרפואית-מדעית שהגדירה את הקושי הממוקד באדם. כלומר, אדם עם לקות – הוא הגדרה ממוקדת לאדם שיש בו ליקוי תפקודי מסוים. הלקות או הליקוי – ממוקדים בו עצמו. לעומת זאת, המונח "מוגבלות" מיוחס לגישה החברתית הומניסטית המטילה את האחריות להדרה מחד ומנגד לשילוב והכלה של האחר על החברה והסביבה. הסביבה צריכה להיות מעוצבת באופן אוניברסלי המאפשרת שוויון הזדמנויות לכולם. מטרת החינוך המיוחד היא ליצור את החברה הכי פחות מצרה ומגבילה. אדם שהוא עם מוגבלות, לא ממוקד בקושי שלו עצמו כי אם בתנאי הסביבה המגבילים אותו. החברה והסביבה הן הן אשר מגבילות ומצרות את צעדיו ולכן הוא לא עם לקות – הממוקדת רק בו, אלא הוא עם מוגבלות הנובעת מסביבה המצרה ומגבילה את צעדיו. השימוש במינוח "שירותי חינוך מיוחדים" בא לבטא ש"חינוך מיוחד" הוא לא מסגרת ולא מקום. שירותי חינוך מיוחדים יכולים וצריכים להינתן בכל מקום, בכל סביבה ללא קשר למסגרת. מינוח זה מבטא יותר מכל את האפשרות של ההורים לבחור באיזה מקום הם מעוניינים לממש את זכאות ילדיהם לקבל את שירותי החינוך המיוחדים.

### *שינויים מהותיים*

שינוי סמנטי ומהותי כאחד, שלא לומר מרכזי בתיקון הנוכחי של החוק, מתייחס להחלפה של "וועדות ההשמה" ב"ועדות זכאות ואפיון". וועדות ההשמה בעבר מילאו שני תפקידים; ועדות הקובעות זכאות לשירותי חינוך מיוחד ובבד בבד קובעות גם את השיבוץ ואת ההשמה של התלמיד במסגרת שבה מוצאת הועדה לנכון לשבתו. ההורים בנוהל ועדות אלה נדרשו לכל היותר "להסכים"

לשיבוץ והשמה שקבעה הועדה. מעבר לכך, לא היתה להם מעורבות של ממש בתהליך קבלת ההחלטה על השיבוץ וההשמה. פרק ג' בחוק החינוך המיוחד עוסק כולו בועדות זכאות ואפיון ומגדיר את אופן מינויו, דרך פעולתו, סמכויותיהן ועוד. בטרם נתייחס לשינויים המהותיים בהרכבן של הועדות ובדרך פעולתן, נתייחס בתחילה לסמכות המוקנית להן מתוקף החוק. סעיף 7(א), סעיפים קטנים (1) ו (2) מגדירים את סמכות הועדה:

”7(א)

(1). ועדת זכאות ואפיון תקבע את זכאותו לשירותי חינוך מיוחדים של תלמיד שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה, המגבילה את תפקודו לפי אחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה, וכן את היקף סל השירותים שיינתן לו לפי רמת תפקודו, כמפורט בחלק א' או בחלק ב' לתוספת השנייה, ולפי צרכיו;

(2). הועדה תקבע את רמת התפקוד והצרכים של התלמיד בהתאם למצבו בין השאר בתחומים אלה: קוגניטיבי, לימודי, שפתי, רגשי, חברתי, עצמאות תפקודית והתארגנות, ותקשורת;”

לפי לשון החוק, הועדה קובעת את זכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחדים על סמך קביעה של סוג המוגבלות בהתאם למוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק ולגורם המקצועי המוסמך לאבחן מוגבלות זו (להלן נספח מספר 1). סעיף קטן (2) לסעיף 7 (א) בחוק מתייחס לקביעת רמת התפקוד של התלמיד. כפי שנראה מלשון החוק, רמת התפקוד של התלמיד נקבעת על סמך אותם פרמטרים הקבועים בשאלון הראמ"ה. מה שמוכיח את נחיצותו של שאלון הראמ"ה גם מבחינת לשון החוק.

בסעיף 7(ב) ממשיך החוק ומגדיר את דרכי עבודתה של הועדה:

”(ב)

(1). ועדת זכאות ואפיון שקבעה את זכאותו של תלמיד עם צרכים מיוחדים לשירותי חינוך מיוחדים, **תמסור להורי התלמיד מידע בכתב בדבר פירוט השירותים שהתלמיד זכאי לקבל בכל מסגרת חינוכית שבה ילמד מבין אלה (בסעיף זה – מסגרת חינוכית):**

(א). כיתה רגילה במוסד חינוך רגיל בהתאם להוראות פרק ד'1;

(ב). כיתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחדים;

(ג). מוסד חינוך מוכר שניתנים בו שירותי חינוך מיוחדים;

(2). הורי התלמיד יבחרו את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם מבין האפשרויות המנויות

בפסקה (1)(א) עד (ג), ויודיעו על בחירתם לוועדת הזכאות והאפיון בתוך 14 ימים מיום שנודע להם<sup>93</sup> על קביעת הוועדה כאמור בסעיף קטן (א);

כללו של דבר, הועדה קובעת את הזכאות על סמך סוג המוגבלות ורמת התפקוד. אשר על כן שמה הוא ועדת "זכאות ואפיון" – זכאות או אי זכאות לשירותי חינוך מיוחד ואפיון סוג המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד. הועדה מחויבת על פי חוק למסור להורים מידע בכתב מידע על אודות השירותים והתמיכות הניתנים במסגרות החינוך השונות והנגזרות מזכאות זו. מכאן ואילך, ההורים הם אלה שבחרים את סוג המסגרת מבין האפשרויות המוצעות להן.<sup>94</sup> סעיפים אלה, הרבה מעבר לשינויים סמנטיים, מבטאים את השוני המהותי שבין וועדות ההשמה בעבר לבין וועדות הזכאות והאפיון במתכונתן הנוכחית.

שינויים אלה באים לידי ביטוי גם במבנה המערכות הממוחשבות של האגף לחינוך מיוחד ובמערכת זכאות ואפיון. כך למשל ניתן לראות בנספח מס' 3 את ההבדל בין חלון ההחלטה של ועדת ההשמה לעומת חלון ההחלטה של ועדת זכאות ואפיון; וועדות ההשמה קבעו את סוג המוגבלות של התלמיד, סוג המסגרת בה הוא ילמד וההורים נדרשו להסכים להחלטתם. כך נראה חלון ההחלטה של ועדת ההשמה:

#### איור מס' 1 – חלון החלטת ועדת השמה

<sup>93</sup> בהמשך מתייחס החוק למקרים בהם לא מסרו ההורים לועדה את החלטתם במועד או במקרים בהם יש מחלוקת בין הורים גרושים/פרודים באשר לבחירת סוג המסגרת. ראה בהרחבה להלן "שלילת זכות הבחירה" בפרק ג'.

<sup>94</sup> ראה להלן נספח 6 פלט מכתב החלטה להורים

לעומת זאת, חלון ההחלטה של מערכת זכאות ואפיון שונה ומכיל פריטים ומרכיבים נוספים; מעבר לקביעת סוג המוגבלות של התלמיד, קובעת הועדה גם את רמת התפקוד של התלמיד. במקרים מסוימים של מוגבלויות מורכבות נדרשת הועדה גם לקבוע את חומרת המוגבלות של התלמיד, מעבר לרמת התפקוד שלו.<sup>95</sup> זאת ועוד, בהתאם לסוג המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד נקבע סל אישי, עפ"י המפורט בתוספת השנייה לחוק. כך יש אפשרות להורים לדעת מה יהיה היקף התמיכה והסל האישי של התלמיד במידה וירצו לבחור במסגרת של חינוך רגיל עם סל אישי. עמדת הועדה באשר לסוג המסגרת הראויה עבור התלמיד מופיעה ברובריקה: "סוג מסגרת המלצת הועדה". דהיינו, הועדה ממליצה על סוג המסגרת ולא קובעת אותה. במידה ונקבעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים להורים יש הזכות לבחור את סוג המסגרת. סוג המסגרת שבחרו ההורים מופיע ברובריקה: "החלטת הורים". ניתן לראות כי יתכן ויהיו מחלוקות בין המלצת הועדה לבין החלטת ההורים; הועדה יכולה להמליץ על סוג מסוים לשיבוץ והשמה ואילו ההורים רשאים ויכולים לבחור סוג מסגרת שונה. יו"ר הועדה מציין זאת בנימוקים להחלטה ו/או בהמלצותיה אך בו בעת הוא מציין כי: "להורים עומדת זכות הבחירה".

שינויים אלה באים לידי ביטוי באיור הבא:

### איור מס' 2 – חלון החלטת וועדת זכאות ואפיון

<sup>95</sup> למשל במוגבלות בשמיעה, מוגבלות פיזית ומוגבלות בראייה, נדרש מסמך נוסף של חומרת המוגבלות. רמת התפקוד של התלמיד נקבעת עפ"י הפרמטרים שהוזכרו לעיל, סעיף 7(א)(2) בחוק ואילו חומרת המוגבלות מתייחסת לרמת החומרה שלה כפי שיקבע איש מקצוע מתחום המוגבלות.

שינויים נוספים הנובעים מתוקף התיקון הנוכחי לחוק ומצביעים על הבדלים בין וועדות ההשמה לבין ועדות הזכאות והאפיון מתייחסות להרכב הועדה ולדרכי עבודתה. להלן נתמקד בשינויים הרכב חברי הועדה, קביעת סוג המוגבלות, חידוש זכאות וחובת ההנמקה.

### הרכב חברי הועדה

עפ"י חוזר מנכ"ל משנת תשס"ו,<sup>96</sup> שנועד לקבוע את נוהלי יישום חוק החינוך המיוחד, התייחס גם להרכב חברי ועדות ההשמה. עפ"י חוזר זה, הרכב חברי ועדת ההשמה נקבע כדלקמן:

#### 3.3 הרכב ועדת ההשמה ומינוי חבריה

##### 3.3.1 הרכב הועדה

לפי סעיפים 5-6 לחוק החינוך המיוחד ימנה שר החינוך את ועדות ההשמה שהרכבן יהיה כדלקמן:

- א. נציג רשות החינוך המקומית, יו"ר
- ב. שני מפקחים של משרד החינוך שאחד מהם הוא מפקח על החינוך המיוחד והאחר הוא מפקח כללי בחינוך הרגיל או נציגיהם
- ג. פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977, מטעם הרשות המקומית
- ד. רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות
- ה. עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים
- ו. נציג ההורים: הורה לילד בעל צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שוגישו לו ארגוני הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

וועדות ההשמה התקיימו, וגם כיום – וועדות הזכאות והאפיון, מתקיימות ברשויות המקומיות בהן גר התלמיד, עפ"י הכתובת שבה רשום התלמיד במרשם האוכלוסין (משרד הפנים). עפ"י נוהל זה לא מצוין מי מבין חברי הועדה חייב להיות בה כדי שתתקיים ומי לא חייב. עפ"י רוב, חברי ועדת ההשמה בפועל היו; נציג הרשות, שהוא גם היה יו"ר הועדה, נציג הפיקוח של החינוך המיוחד, פסיכולוג ולעיתים גם נציג ההורים. לועדה הוזמנו ההורים, נציגי מסגרת הלימודים וכן מומחים ומוזמנים נוספים שמצאו לנכון לזמן לוועדה מטעם ההורים ו/או חברי הועדה. הדיון בוועדה, כמו גם היום, התקיים בשני שלבים; בשלב ראשון – כלל המוזמנים, בשלב שני – חברי ועדת ההשמה בלבד.

עפ"י חוזר מנכ"ל זה, בפני ועדת ההשמה עמדו שתי אפשרויות של החלטה בלבד:

<sup>96</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ו/8(ב) 1.2-36, יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר. סעיף 3.3.1.

לצורך ההחלטה המסכמת את הדיון בעניינו של התלמיד עומדות לפני הוועדה אפשרויות ההחלטה כדלקמן:

- (1) התלמיד ילמד במסגרת חינוך רגיל, ועניינו יידון בוועדת השילוב המוסדית לקביעת זכאותו לתמיכה מתכנית השילוב.
- (2) התלמיד זכאי לחינוך מיוחד וילמד במסגרת חינוך מיוחד. הוועדה תציין את סוג המסגרת לחינוך מיוחד שבה ילמד התלמיד: גן ילדים לחינוך מיוחד, כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר לחינוך רגיל או בית-ספר לחינוך מיוחד (ולא תנקוב בשם של מסגרת חינוכית).

הוועדה קבעה אם התלמיד זכאי לשירותי החינוך המיוחדים או לא; במידה והתלמיד אינו זכאי לשירותי החינוך המיוחדים – עניינו ישוב ויידון בוועדת השילוב המוסדית במטרה לבחון את זכאותו לתמיכה מתכנית השילוב המוסדית ("הסל הבית ספרי"). במידה והתלמיד זכאי לשירותי החינוך המיוחדים, הוועדה קובעת גם את סוג המסגרת בה ילמד; מסגרת נפרדת – גן לחינוך מיוחד, בית ספר לחינוך מיוחד או כיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל. כמו כן, הוועדה יכלה לקבוע כי התלמיד ילמד גם בבית ספר רגיל.

שני נושאים מרכזיים ורלוונטיים למחקר הנוכחי הם יו"ר הוועדה – נציג הרשות המקומית והחלטת הוועדה. עד לתיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018, משרד החינוך "מיקר החוצה" את האחריות לוועדות ההשמה והטיל אותן על הרשויות המקומיות. יתכן והמטרות היו כלכליות, ארגוניות או אף חינוכיות חברתיות – שהרשויות לכאורה אמורות להכיר יותר מקרוב את האוכלוסייה ואת המסגרות ולכן יש הגיון שקביעת הזכאות לשירותי החינוך המיוחדים או דחייתה תתקיים ב"מגרש הביתי" של התלמיד.

באשר להחלטת ועדת ההשמה, ברור באופן חד משמעי מלשון החוזר כי הוועדה קובעת ומחליטה על סוג המסגרת בה ילמד התלמיד. להורים אמנם עומדת הזכות לבחור את שם המסגרת בה ילמד ילדם אך סוג המסגרת, נפרדת או משלבת, קובעת הוועדה. ההורים כאמור נדרשו להסכים או לא להסכים להחלטת הוועדה. להורים גם עמדה הזכות לערער על החלטת וועדת ההשמה. ועדת ההשמה לא היתה ועדת "שיבוץ" שקבעה בדיוק איפה התלמיד ילמד, אך היא בהחלט קבעה את סוג המסגרת החינוכית בה ילמד התלמיד. זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים הציטמצם למספר בתי ספר ברשות המקומית שבהם היה סוג המסגרת שקבעה הוועדה. עובדה זו הציבה לא אחת דילמות וקשיים בפני ההורים; כך למשל אם במסגרת חינוכית התואמת את השקפת עולמם של ההורים לא היתה כיתה לחינוך מיוחד ולעומת זאת במסגרת אחרת, שאינה בהכרח עולה בקנה אחד עם השקפת עולמם, היה סוג מסגרת התואמת את החלטת וועדת ההשמה – היו ההורים נדרשים להחליט ולוותר על אחת משתי האפשרויות; קבלת שירותי חינוך מיוחדים



במסגרת שאינה עולה בקנה אחד עם השקפת עולמם ואורח חייהם או מימוש חינוך ילדיהם עפ"י תפיסת עולמם ואורח חייהם תוך וויתור על קבלת המענים המקצועיים והתואמים את הצרכים המיוחדים של ילדיהם.

בעקבות הועדות הציבוריות והשינויים שנדרשו ליישום מטרות החינוך המיוחד מחד והעלייה התלולה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד ומסגרות החינוך המיוחד התהליכים שקדמו לתיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד התמקדו בין היתר בשני נושאים מרכזיים: הרכב חברי הועדה, בעיקר זהות היו"ר, ומתן הזכות להורים לבחור את סוג המסגרת בה ילמד ילדם עם הצרכים המיוחדים. העיסוק בשני נושאים אלה אמור היה לשרת מטרה אחת; צמצום מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד. יו"ר הועדה, כנציג של משרד החינוך יהווה מעין רגולטור, שלא לומר "במפר" שיצמצם את מספר התלמידים בחינוך המיוחד ויכוון לכך שיותר ויותר שעולים לוועדה "יחזרו" למסגרות הרגילות ויקבלו את התמיכות במסגרת הסל הבית ספרי. במקביל, משרד החינוך הגדיל יותר את המשאבים הניתנים במסגרות החינוך הרגיל, ביניהם תכנית גפ"ן.<sup>97</sup>

עפ"י התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, הרב חברי הועדה יהיה כדלקמן:

6" (א). בוועדת זכאות ואפיון יהיו שישה חברים כמפורט להלן:

- (1). עובד משרד החינוך שהוא בעל מומחיות, ניסיון והכשרה בחינוך מיוחד, והוא יהיה יושב הראש;
- (2). נציג רשות החינוך המקומית שהוא מנהל מחלקת החינוך כהגדרתו בחוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, או מי מטעמו שהוא בעל ניסיון או הכשרה בחינוך מיוחד;
- (3). שני מפקחים כוללים של משרד החינוך, האחד מפקח כולל לחינוך מיוחד והאחר מפקח כולל לחינוך רגיל, או נציגיהם;

(4). פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 (בחוק זה – פסיכולוג חינוכי) מטעם הרשות המקומית;

(5). הורה לתלמיד עם צרכים מיוחדים שימנה השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

(ב). יושב ראש ועדת זכאות ואפיון יזמן את הוועדה.

השינוי המהותי הראשון בתיקון החוק הוא שינוי זהות יו"ר הועדה; עד לתיקון - יו"ר ועדת ההשמה היה כאמור איש הרשות המקומית. בעקבות התיקון לחוק, הצורך בשינוי זהות יו"ר הועדה הוביל לפרסום של כ-180 מכרזי פיקוח חדשים לתפקידי יושבי ראש ועדות זכאות ואפיון בכל הארץ. מעבר

<sup>97</sup> תכנית גפ"ן – גמישות פדגוגית ניהולית. תכניות העשרה מאושרות וממונות על ידי משרד החינוך ושניתנות לבחירה עבור מנהלי בתי הספר. המטרה של תכנית זו היא שבתו הספר יתנו מענים כוללים עבור התלמידים עצמם (ולא רק הכשרות בחדרי המורים) בחינוך הרגיל ובכך יפחת ה"עומס" של הפניית תלמידים לשירותי החינוך המיוחדים.

לעלות הרבה של המשרות החדשות, הנאמדת בכ 50 מיליון בשנה, העניין עורר התנגדות רבה בקרב השותפים השונים; ברשויות המקומיות, נציגי ההורים, מערכת החינוך ועוד. מנהלי מחלקות החינוך המיוחד הרשויות התרעמו על כך "שלקחו מהם" את התפקיד שלהם והציבו "איש מטעם" במקומם. כל השותפים התנגדו למהלך משום שהם חששו מכך שהיו"ר, שהוא נציג מובהק של משרד החינוך, שלא לומר "תפקיד מטעם", הוצב שם כדי להוות חסם מפני האינפלציה הגואה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים.

שינוי נוסף בהרכב הוועדה; הרופא, מומחה ברפואת ילדים, שהיה ברשימת חברי ועדת ההשמה, הוסר מהרשימה בוועדות הזכאות והאפיון ככל הנראה לאור העובדה שתפקיד זה כמעט ומעולם לא אויש בוועדות ההשמה.

עפ"י החוק:

"11 (א). המניין החוקי לדיוני ועדת זכאות ואפיון ולהחלטותיה **הוא ארבעה חברים**, ובהם: יושב ראש הוועדה, נציג רשות החינוך המקומית, הפסיכולוג החינוכי והמפקח הכולל לחינוך מיוחד או נציגו.

(ב). החלטות ועדת זכאות ואפיון יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בדיון; **היו הקולות שקולים, יהיה ליושב ראש הוועדה קול נוסף**."

ראשית, המניין החוקי לקיום ועדה הוא ארבעת החברים המוזכרים בסעיף 11(א). שני החברים הנוספים; נציג ההורים ונציג הפיקוח הכולל (לא מהחינוך המיוחד), אינם חייבים להיות כדי שהוועדה תתקיים, היא יכולה להתקיים גם בלעדיהם.

החוק קובע כי במידה ומספר הקולות שקולים, ליו"ר יהי קול נוסף. הרכב הוועדה הכולל שני נציגי משרד החינוך מול שני נציגי הרשות (בהרכב של ארבעה) או שלושה נציגי משרד החינוך מול שלושה (בהרכב של שישה), בנוסף למתן הזכות של קול נוסף ליו"ר במקרה של הצבעה שקולה – אמורים היו להבטיח את עמדת משרד החינוך ונציגיו. אלא שגם כאן חוק לחוד ומציעות לחוד. עפ"י רוב; הודעות כמעט ולא מתקיימות בהרכב של שישה חברים. המפקחים הכוללים עמוסים בעבודתם השוטפת וכמעט ולא מגיעים לוועדות. זאת ועוד, לקראת הוועדות המפקחים הכוללים מקיימים הליך של "מיצוי אפשרויות" עם בתי הספר עליהם הם ממונים והם מאשרים את התלמידים שיעלו לוועדות. כמעט ולא יתכן שיהי מצב שבו המפקחים מאשרים להעלות תלמיד לוועדה ובוועדה עצמה הם יצביעו נגד הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים עבור תלמיד שהם אישרו להעלות לוועדה. גם נציגי הפיקוח של החינוך המיוחד לא מצביעים תמיד באופן אוטומטי לפי עמדתו של היו"ר. חלק מנציגי הפיקוח של החינוך המיוחד יושבים בוועדות הבינמקצועיות בבתי הספר, ועדות שדנות במתן זכאות לשירותי החינוך המיוחדים מהסל הבית ספרי. במקרה שתלמידים שעניינם נדון בוועדה זו וחברי

הועדה מצאו לנכון להעלות לוועדת זכאות ואפיון מהסיבה שהסיוע הבית הספרי לא יספיק עבורם, עניינם עשוי להיות נדון שוב בפני חברי ועדת זכאות ואפיון, ועדה שנציג הפיקוח של החינוך המיוחד שהיה חלק מחברי הועדה הקודמת, שהמליצה על הדיון בוועדת זכאות ואפיון, יהיה חלק מחבריה. גם כאן, קשה יהיה לראות את מצפים מאותו נציג להצביע בניגוד למה שהצביע קודם.

מקרה שכיח ביותר של קיום ועדה כולל חמישה חברים; הארבעה שנכחותם חובה עפ"י חוק ונציג ההורים. נציגי ההורים מצביעים כמעט באופן אוטומטי בעד זכאות. נדיר לראות מקרים שבהם נציג ההורים מצביע נגד זכאות.<sup>98</sup>

כללו של דבר, יצירת מנגנון רגולטיבי של רוב של חברי ועדה המזוהים לכאורה עם מדיניות משרד החינוך לא הוכיח את עצמו ולא היה בכוחו של מנגנון זה לבלום את העלייה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים. יתירה מזאת, העובדה שלהורים, עפ"י חוק, יש את האפשרות להגיש ערעור על החלטת ועדת הזכאות והאפיון לוועדת ההשגה המחוזית הוסיפה אף היא להעדר יכולת "הבלימה" של העלייה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים. מספר לא מבוטל של החלטות על דחיית הזכאות בוועדות זכאות ואפיון הגיעו לוועדות ההשגה המחוזיות. במקרים לא מועטים, האחרונה הפכה את החלטת ועדת הזכאות והאפיון ואישרה את הזכאות לאותם התלמידים שעניינם נדחה בדיון הקודם.

מלבד יצירת מנגנון רשמי שיבלום את העלייה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים, מתן הזכות להורים לבחור את המסגרת החינוכית<sup>99</sup> אף הוא נועד לצמצם את מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד מתוך הנחה שילדים שיקבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחדים, ובכלל זה האפשרות לסל אישי, הורים יעדיפו יותר שתלמידים יקבלו את התמיכות במסגרות חינוך רגילות ועם סיוע ותמיכה של הסל האישי. כפי שנראה להלן, גם צעד זה נחל כישלון מובהק בעיקר בקרב התלמידים המאובחנים עם סוג המוגבלויות בשכיחות הגבוהה. החוק נתן אמנם להורים את הזכות לבחור את סוג החינוך עבור ילדיהם, אך בפועל, חלוקה לא פרופורציונלית בעליל של התמיכות הניתנות לתלמידים אלה במסגרת החינוך הרגיל והסל האישי לעומת עמיתיהם במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות – לא הותיר להורים ברירה אלא לבחור במסגרות הנפרדות.

שני צעדים אלה, המהווים את לב ליבו של התיקון לחוק; שינוי הרכב חברי הועדה וזכות ההורים לבחור חינוך – מבטאים בצורה הכי כואבת ליקוי וכשל מובנה שמראש ניתן היה לצפות את העדר

<sup>98</sup> ברמה האישית, אע"פ כי נציג הורים שנכח אצלי בוועדות, במקרים של התלבטות אמר באופן נחרץ: "תפקידי כנציג ההורים הוא להיות לטובתם". – הגם שאמירה זו אינה מדויקת, שכן לעיתים טובת ההורים והתלמיד היא לא בהכרח מתן זכאות לשירותי חינוך מיוחדים, יותר מכל היא מבטאת את רוח הגישה והדברים של נציגי ההורים שבמקרים מסוימים מגיעה גם ל"קווים לוחמניים".

<sup>99</sup> ראה לעיל, עמ' 60 וכן את סעיפי החוק הרלוונטיים.

היכולת של צעדים אלה לווסת את האינפלציה ההולכת וגואה במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ובעיקר את מספר תלמידים הלומדים במסגרות נפרדות ואת מספר המסגרות הנפרדות, בעיקר הכתות הקטנות, מספר שהולך ועולה משנה לשנה. לא זו אף זו, עובדה נוספת שקיבעה, ייצבה ושמרה על קצב עלייה מתמדת של התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים היא מדיניות ה"מה שהיה הוא שיהיה" בעניינם של התלמידים "מחדשי הזכאות", כפי שנראה להלן.

### *חידוש זכאות*

וועדות זכאות ואפיון דנות ככלל בשני סוגים של פניות<sup>100</sup>; תלמידים חדשים – כאלה שלא נהנו משירותי החינוך המיוחדים ועניינם נדון לראשונה בוועדה. תלמידים מחדשי זכאות – תלמידים שהתקיימה בעבר בגינם ועדה, ועדת השמה או ועדת זכאות ואפיון, וניתנה להם זכאות לשירותי חינוך מיוחדים למשך שלוש שנים. כללו של דבר, הזכאות ניתנת למשך שלוש שנים ולאחר מכן יש להפנות שוב את התלמיד לוועדה על מנת להמשיך את זכאותו. תלמידים אלה נקראים מחדשי זכאות והדיון בעניינם נקרא בחוק: "דיון חוזר". סעיף 10 לחוק החינוך המיוחד קובע:

" 10. (א). מנהל מוסד חינוך יביא, אחת לשלוש שנים, את ענינו של תלמיד עם צרכים מיוחדים הלומד במוסד, לדיון חוזר לפני ועדת זכאות ואפיון (להלן – דיון חוזר).

(ב). דיון חוזר יכול שיתקיים גם לאחר תקופה קצרה מזו שנקבעה בסעיף קטן (א), בין מיזמת מנהל מוסד כאמור ובין לבקשת הורה או ארגון ציבורי, ובלבד שחלפה שנה ממועד ההחלטה בעניינו של תלמיד; ואולם כל אחד מהמנויים בסעיף קטן זה רשאי להביא את ענינו של תלמיד לדיון חוזר בוועדת זכאות ואפיון פעם אחת בטרם חלפה שנה כאמור, או – באישורו של מנהל המחוז במשרד החינוך – פעמים נוספות.

(ג) בוטל.

(ד). ... בדיון חוזר רשאית ועדת זכאות ואפיון להחליט **על סמך מסמכים בלבד**..."

וועדות זכאות ואפיון מתקיימות "ב"הרכב מלא"; חברי הוועדה, הורי התלמיד ולעיתים גם התלמיד, הצוות החינוכי ומוזמנים נוספים. דיון זה אורך לפחות 45 דק', נשמעים עמדות הצדדים, מוגשים מבעוד מועד מסמכים רלוונטיים; שאלון הפנייה מבית הספר, חוות דעת, מסמכים קבילים, גיליונות ציונים, שאלון הורים, שאלון תלמיד ומסמכים נוספים. מסמכים אלה, לצד שמיעת כל הנוכחים

<sup>100</sup> בנוסף לכך, וועדת זכאות ואפיון יושבת גם כוועדת השגה, שהיא ערעור על החלטת ועדה רב מקצועית בית ספרית (ועדת שילוב), שדחתה פנייה של תלמיד לזכאות משירותי התמיכה של סל השילוב – הסל הבית ספרי.

במהלך הדיון, מאפשרים קבלת תמונה ברורה ומדויקת ככל שניתן על אודות מצבו של התלמיד. קיום ועדה בנוהל זה, מאפשר קיום דיון מקצועי והבנה טובה יותר של מצב התלמיד; תפקודו, התערבויות שענשו עימו, כוונות להתערבויות עתידיות ועוד.

עפ"י סעיף חוק זה, תלמידים שכבר נמצאים במסגרת החינוך המיוחד ונהנים משירותי החינוך המיוחדים, ככל שהם ירצו להמשיך בזכאות זו, ניתן יהיה לקיים עבורם ועדה "בהרכב חברי ועדה בלבד", ללא נוכחות התלמיד, הוריו, הצוות החינוכי ושאר המוזמנים. היא יכולה להתקיים "על סמך מסמכים בלבד".<sup>101</sup> ועדות אלה נחשבות "ועדות מקוצרות", לא מאפשרות דיון מעמיק והן כמעט סוג של "חותמת גומי" על מדיניות "מה שהיה הוא שיהיה"; תלמיד שיש לו כבר זכאות, הוריו והצוות החינוכי מעוניינים להמשיך באותה זכאות – מאשרת הועדה את המשך הזכאות "על סמך מסמכים בלבד". ועדות אלה מתקיימות בפרק זמן קצר מאד, עניין של דקות מועטות, והועדה ממשיכה ומאשרת את הזכאות.

על סמך סעיף חוק זה, חוזר המנכ"ל והנחיות האגף לחינוך מיוחד הרחיבו יותר את "ההקלות" בקיומן של ועדות "מקוצרות" אלה. חוזר מנכ"ל בעניין זה קובע: "ככלל, לכל תלמיד שהופנה לדיון על פי הנהלים בהוראה זו, וכן בכל בקשה של תלמיד או הורה, יש לקיים דיון בוועדת זכאות ואפיון, בהשתתפות חברי הוועדה, התלמיד, ההורים ושאר המוזמנים. **עם זאת, לתלמידים המחדשים את זכאותם, והם והוריהם מעוניינים בהמשך הלימודים באותו סוג מסגרת ועם אותו היקף של סל התמיכות, אפשר לקיים דיון בהשתתפות חברי ועדת זכאות ואפיון בלבד, אשר תחדש את זכאותם.** ההחלטה על קיום הוועדה באופן זה תתקבל בדיון המתקיים במוסד החינוכי לפני ההפניה לוועדה, בהשתתפות הצוות הרב-מקצועי העובד עם התלמיד וכן התלמיד והוריו. המוסד החינוכי יציג בפני התלמיד והוריו את סוגי המסגרות החינוכיות לפני שיחליטו על המשך הלימודים באותו סוג מסגרת. **סיכום הדיון יתועד על גבי הטופס בתת-נספח 6.5.** ההורים יאשרו בחתימתם את קיום הוועדה בהשתתפות חברי הוועדה בלבד, על גבי הטופס בתת-נספח 6.5 הכולל גם את סיכום הדיון (להלן נספח מס' 4)

במקרים שבהם יו"ר ועדת זכאות ואפיון סובר שיש מקום לבחון קיום דיון עם התלמיד ועם הוריו, וכן עם שאר המוזמנים, יפנה היו"ר להורים ויקיים עימם שיח בנוגע לרצונם להשתתף בדיון. היו"ר

יתעד שיחה זו.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> לשון החוק.

<sup>102</sup> חוזר מנכ"ל, שם, ה"ש 96, 3.4.4.

עפ"י נוהל זה, תלמידים מחדשי זכאות, שהוריהם מעוניינים להמשיך באותה זכאות; באותו סוג מסגרת ועם אותו היקף של סל התמיכות, בין אם הם עם מוגבלות בשכיחות נמוכה ובין אם הם עם מוגבלות בשכיחות גבוהה, מתקיים דיון בבית הספר, סיכום הדיון מועבר לוועדת זכאות ואפיון והיא ממשיכה ומאשרת את הזכאות. הסתייגות לנוהל זה מופיעה בסוף הסעיף; במידה ויו"ר הוועדה מוצא לנכון לקיים דיון בהרכב מלא, הוא רשאי לזמן ועדה בהרכב מלא. בפועל, רוב מוחלט של ועדות מחדשי הזכאות מתקיימות בנוהל של הרכב חברי ועדה בלבד.

נוהל קיום ועדות על סמך נספח 6.5 עדיין סביר, שכן מתקיים דיון בעניינו של התלמיד, תיעוד הדיון נמסר לוועדה והיא יכולה להתרשם מאיכות הדיון ולקבל את החלטתה. יחד עם זאת, בפועל, לוועדה אין באמת יכולת לבחון לעומק את הדיון ורק במקרים חריגים היו"ר יכול לזמן ועדה מלאה.

זאת ועוד, בשנת תשפ"ב, האגף לחינוך מיוחד הפיק נספח נוסף לקיום ועדות בהרכב חברי ועדה בלבד לתלמידים מחדשי זכאות, נספח 6.11 (להלן נספח מס' 5). נספח זה מקוצר יותר, לא מתאר שום תהליך שנעשה והוא כולל רק חתימות ובקשה להמשיך עבור התלמיד מחדש הזכאות את נוהל מדיניות "מה שהיה הוא שיהיה". יודגש, כי נספח זה חלק על חלק מהמוגבלויות וכי מוגבלויות מסוימות, כגון נפשיים, שמיעה וראיה, נדרש למלא נספח 6.5 המכיל בתוכו את הדיון הבית ספרי וכן מסמך קביל עדכני. נוהל זה חל גם על חלק מהתלמידים במעברים בין שכבות הגיל השונות. ככלל, נוהל זה של קיום ועדות "מקוצרות", מפורטות יותר או פחות, הגם שהוא מעוגן בחוק, לדעתנו הוא נוהל לא נכון ויש בו לא מעט כדי לקבע את המצב של החינוך המיוחד ומספר התלמידים. יתירה מזאת, נוהל זה סותר מכל וכל את מהות החינוך המיוחד, בוודאי עבור תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה.

מדיניות זו לא מאפשרת שום סיכוי למיתון, עצירה או אפילו ירידה במספר התלמידים. "מה שהיה הוא שיהיה" סותר את כל המהות של החינוך המיוחד. הנוהל צריך להיות הפוך - מה שהיה לא צריך להמשיך ולהיות, בוודאי עבור חלק מאוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד. מציאות "ההקלות" על הצוותים החינוכיים וההורים, "מבטיחה" עלייה חדה של תלמידי החינוך שכן - המחדשים נשארים ואליהם תמיד מתווספים החדשים. ההיגיון מחייב שמספרם רק ילך ויעלה.

צריכה להיות חשיבה שהיא אולי "מהפכנית", את כל ההקלות שנעשות עבור מחדשי הזכאות, באמצעות הנספחים המקוצרים 6.5, ו 6.11, יש לבטל. העיקרון העומד בבסיס המהות של החינוך המיוחד, כך לפחות הוא מוצהר, צריכה לתת מענים ו"דחיפות" משמעותיות לתלמידים מתקשים. מענים והתערבויות אלה, אמורים לתת כלים ומיומנויות שחלק לא קטן מהתלמידים יוכל ליישם בכתה הרגילה לאחר שיוטמעו אצלו היטב. המטרה בשלב מסוים, היא שכל תלמיד לפי דרגת חומרת המוגבלות שלו ורמת התפקוד שלו, יוכל "להשתחרר" מ"כבלי" החינוך המיוחד ולהסתגל בסביבת

קבוצת השווים הרגילה שלו. המצב הנוכחי הופך את החינוך המיוחד ל"חור שחור" שרק שואב אליו בכיוון אחד בלבד, את כל התלמידים, מנציח ומקבע אותם שם. אם יורשה לי, נדמה כי ההיגיון מחייב, שדווקא עבור התלמידים המחדשים הדיונים צריכים להיות יותר מעמיקים. יש לבחון מה נעשה, לבחון התערבויות, לראות אם חלה התקדמות בעניינים, איך מאפשרים חזרה לחינוך הרגיל. דווקא כאן הדיון צריך להיעשות באופן שיבחן את ההתערבויות במסגרת החינוך המיוחד ויציע להשתחרר בהדרגה מהתמיכה הזו לחינוך הרגיל. נוהל מעין זה יחייב את מסגרות החינוך המיוחד לעשות עבודה טובה שתאפשר חזרה לחינוך הרגיל. התלמידים המחדשים זכו ונהנו משירותי החינוך המיוחדים ולכן מבחינה מסוימת הם נמצאים במקום "נחות" יותר ביחס לחדשים. נטל ההוכחה ליעילות מתן שירותי החינוך המיוחדים - היא על המחדשים (המסגרות שלהם). התלמידים החדשים, שטרם זכו ליהנות משירותי החינוך המיוחדים - מגיעה להם "הזכות" "להתנסות". זהו שוויון הזדמנויות אמיתי. אם כבר מקלים בועדות – יש להקל על מי שטרם זכה ונהנה משירותי החינוך המיוחדים. מי שזכה - חובת הוכחה, להפסקה בהדרגה או להמשך הזכאות, היא עליו. אין שום סיכוי לעצור את העלייה ובטח לא ליצור ירידה והפחתה אם נוקטים במדיניות של מה שהיה הוא שיהיה. זה ההפך הגמור של העקרונות העומדים בבסיס מהות החינוך המיוחד.

### *קביעת סוג המוגבלות*

התוספת הראשונה של חוק החינוך המיוחד (להלן נספח מס' 1) מתייחסת להגדרת אוכלוסיית התלמידים עם הצרכים המיוחדים, סוגי המוגבלויות והגורם המקצועי שאבחנתו או חוות דעתו קבילה. שאלת האבחונים וקביעת סוג המוגבלות הינה סוגיה רחבה ומקיפה וטעונה מחקר נפרד בפני עצמו. שאלה זו, נדונה לא מעט גם בתחום המשפט העברי, היא מרתקת וחשובה ותקצר היריעה במסגרת מחקר זה לעסוק בה בהרחבה. יחד עם זאת, מצאנו לכונן לדון במס' נקודות רלוונטיות לאופן קיום הועדות וקביעת סוג המוגבלות.

נקודת המוצא שלנו במחקר זה היא כי תחום סמכותה, מקצועיותה ואחריותה של ועדת הזכאות והאפיון הוא מסגרת החינוך הפורמלית. ועדת זכאות ואפיון מתייחסת לשירותי החינוך המיוחדים, גם אלה שבתחום הסיוע הפרא-רפואי, הניתנים במסגרת החינוכית הפורמלית. שירותי תמיכה אחרים, חוץ ביתיים, טיפוליים, קהילתיים, חינוך בלתי פורמלי (מועדוניות, תנועות נוער) ועוד – הם בתחום האחריות של גופים אחרים מתחומי הרווחה, הקהילה, הרפואה, "המגזר השלישי" ועוד. הגם שתחום אחריותה, סמכותה ומקצועיותה של ועדת זכאות ואפיון הוא התחום החינוכי

במסגרות הפורמלי, תחום זה נושק ונוגע גם בתחומים האחרים, באחריות הגופים השונים כנ"ל. על כל פנים, התחום המרכזי הוא התחום החינוכי. אשר על כן, לדעתנו, עבודתה של ועדת זכאות ואפיון צריכה להיות סובבת סביב הציר החינוכי ואדוותיה משפיעות גם על תחומים משיקים אחרים. כיוון שכך, ההיבטים החינוכיים, ובכלל זה הפדגוגיים, הדידקטיים וכל התפקודים הלימודיים של התלמיד, כולל רווחתו הנפשית ותפקודו הכולל במסגרת החינוכית הרשמית, צריכים להוות מצפן ו"ראש החץ" שיקבע את קביעת הזכאות ורמת התפקוד של התלמידים שעניינו נדון בוועדה. הוועדה צריכה, עשויה ואף נדרשת לחוות דעתם של גורמי מקצוע אחרים, המומחים בתחום, אך חוות דעת אלה אמורות לשרת את המטרות החינוכיות של התלמיד במסגרת החינוכית הרשמית. אבחנה של מוגבלות פיזית לתלמיד שנקבעת על ידי גורם מוסמך – משרתת את הוועדה באופן שתוכל לקבל תמונה כוללת על תפקודו של התלמיד ואת ההשלכות של מוגבלות זו על תפקודו החינוכי לימודי במסגרת בה הוא לומד.

לאור זאת, אנו סבורים כי מבין כל המסמכים המצגים בפני הוועדה, המסמכים המשמעותיים ביותר שאולי יש לתת להם משקל משמעותי וכבד יותר במהלך קבלת ההחלטה בדבר זכאות או אי זכאות לשירותי החינוך המיוחדים הם המסמכים המתארים את התפקוד הלימודי, החינוכי והתפקודי הכולל של התלמיד. הוועדה הינה ועדה חינוכית בראש ובראשונה ולכן יש חשיבות ומשמעות לתחום הפדגוגי-דידקטי, בעיקר למוגבלויות בשכיחות גבוהה – לקויות למידה, הפרעת קשב וריכוז, עיכוב שפתי וכן הפרעות התנהגותיות רגשיות שמקורן על רקע לימודי.

שאלת קבילותם של מסמכים ואבחנות שנקבעו על ידי גורמי מקצוע הגיעה בעבר לפתחו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ. בתחילת שנות ה-90 עודד משרד החינוך הכשרה של "מקצוע חדש" בתחום החינוך וההוראה, מאבחנים דידקטיים. אנשי מקצוע אלה נקרא בלשון משרד החינוך "המורה המאבחן" – כלומר, ההכשרה הראשונית שלה היא הוראה ולמידה ולאחר מכן הם מתמקצעים בהערכת תפקודי למידה. היתרון של מקצוע זה הוא היותו של המורה המאבחן בראש ובראשונה כאיש חינוך, מתחום ההוראה והלמידה; הוא מכיר את התלמידים, מכיר את תכנית הלימודים ואת התפקודים הדידקטיים המצופים מהתלמידים בשכבות הגיל השונות ובהתאם לתכנית הלימודים הארצית, הוא יודע להעריך תפקודים אלה ולמצב אותם סביב הנורמה. בעודו מעודד בידו האחת משרד החינוך את ההכשרה של מקצוע חשוב זה ומכיר באבחונים הדידקטיים כמסמכים קבילים, הרי שבידו האחרת הוא קובע כי אבחנה קבילה של לקויות למידה תיעשה על ידי פסיכולוג חינוכי מומחה. מה שאומר, שמי שהוכשר להיות מאבחן דידקטי, הגיע מהתחום הדידקטי, שולט בקריטריונים הנדרשים להערכת התפקוד הלימודי – לא יוכל לאבחן את התחום שבו הוא שולט ותחת זאת, איש מקצוע אחר, מהתחום הטיפולי, הגם שהוא קשור בצורה זו או



אחרת לתחום החינוכי – יהיה מוסמך לאבחן תפקודי למידה ואבחון זה ייחשב כמסמך קביל. קבוצה של מאבחנים דידיקטיים עתרו לבג"ץ<sup>103</sup> בעקבות החלטה זו של משרד החינוך וטענו כי החלטה זו פוגעת בחוק יסוד: חופש העיסוק. הרכב השופטים, דליה דורנר, דורית בייניש והנשיא אהרון ברק, קיבלו את העתירה. מפאת קוצר היריעה לא ניכנס לכל השיקולים של פסק הדין המאלף רק נציין שעפ"י פסה"ד, הנחיית משרד החינוך בעניין זה בחוזר מנכ"ל פוגעת בחוק יסוד: חופש העיסוק. פגיעה בחוק יסוד יכולה שתהיה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה. היות וחוזרי מנכ"ל שייכים לתחום חקיקת המשנה של הרשות המבצעת, הרי שיש בהנחייה זו כדי לפגוע בחוק יסוד: חופש העיסוק. זאת ועוד, פגיעה בחוק יסוד נבחנת באופן מהותי ולא דווקא פורמאלי. כלומר, היא לא חייבת להיות פגיעה ישירה והגבלה מפורשת של הזכות לעסוק בכל משלח יד, היא יכולה להיות עקיפה. העובדה שמשרד החינוך לא הכיר באבחון דידיקטי כמסמך קביל לקביעת לקויות למידה בועדות, והיות שהוא "הלקוח" המרכזי והעיקרי של אבחונים אלה, הרי שיש כאן פגיעה עקיפה בחוק יסוד חופש העיסוק.

מכיוון שאין עיקרו של מסמך זה זכות מימוש חוק יסוד: חופש העיסוק של המאבחנים הדידיקטיים, אין כאן המקום להאריך בעניין זה. סוגיית הכשרת המאבחנים הדידיקטיים, קבילות המסמכים שלהם בועדות השונות של משרד החינוך, טרם הוסדרה בחקיקה. יש הנחיות, חוזרי מנכ"ל, הצעות חוק לאורך השנים – אך בפועל קבילותם כמסמך רשמי וקביל, מסמך יחיד שניתן יהיה לאשר על סמך האבחנה שבו את סוג המוגבלות, לכל הפחות זו המתייחסת ללקויות למידה – לא נכללת ברשימת הגורמים המקצועיים שאבחנתם קבילה כפי שהיא מופיעה בטור ב' בתוספת הראשונה של חוק החינוך המיוחד.

לא זו אף זו, הנחיות משרד החינוך בעניין הגורם המקצועי שאבחנתו קבילה, לכל הפחות לעניין לקויות למידה וכן תפקודים רגשיים והתנהגותיים שמקורם על רקע של לקויות למידה, יתכן שעומדות בסתירה לחוק.

סעיף 7 לחוק החינוך המיוחד קובע:

7. (א) (1). **ועדת זכאות ואפיון תקבע את זכאותו לשירותי חינוך מיוחדים של תלמיד שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה, המגבילה את תפקודו לפי אחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה, וכן את היקף סל השירותים שיינתן לו לפי רמת תפקודו, כמפורט בחלק א' או בחלק ב' לתוספת השנייה, ולפי צרכיו.**

<sup>103</sup> עת"מ, בג"ץ 5936/97. **לם נגד מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט.** פ"ד, נג(4), 673.

(2). הוועדה תקבע את רמת התפקוד והצרכים של התלמיד בהתאם למצבו בין השאר בתחומים אלה: קוגניטיבי, לימודי, שפתי, רגשי, חברתי, עצמאות תפקודית והתארגנות, ותקשורת. עפ"י לשון החוק; הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים נקבעת על סמך סוג המוגבלות ורמת התפקוד. על סמך קביעה זו נקבע סל אישי שלהורים יש את הזכות לבחור את זוג המסגרת החינוכית. לשון החוק קובע כי מי שמוסמך לקבוע זכאות זו "הוועדה". לאמור – כל חברי הוועדה. מתקיימת הצבעה של כל חברי הוועדה בעניינו של התלמיד והיא ההחלטה שקובעת אם לתלמיד יש או אין זכאות לשירותי החינוך המיוחדים. תוצאות ההצבעה מופיעות גם מערכת הזכאות ואפיון הממוחשבת (ראה להלן נספח מס' 3) ואם יש מחלוקת בין חברי הוועדה – הדבר מצוין גם בפרוטוקול. ככל ועדה סטטוטורית אחרת, הסכמות לקבוע היא של כל חברי הוועדה ולא נתונה לאיש מקצוע אחד, מומחה ככל שיהיה. הוועדה, שהיא ועדה סטטוטורית מתוקף חוק ומעין גוף שיפוטי, מוסמכת לקבל החלטה בעניין שהסמיך אותה החוק. הוועדה איננה חומת גומי והיא לא מקבלת כל מסמך כ"כזה ראה וקדש". יש לה מקום ומרחב תמרון להפעלת שיקול דעת. כך למשל כותבת השופטת עדנה ארבל: **"בית המשפט אינו 'חותמת גומי' לעמדתו של המומחה המקצועי, אלא זו משמשת עבורו כלי עזר**

**חיוני וחשוב, אשר יזכה למשקל נכבד, אך לא מכריע, בקבלת ההחלטה.**"<sup>104</sup>

אף על פי כן ולמרות כל האמור לעיל, חוזר מנכ"ל מעודכן של משרד החינוך קובע: **"הפסיכולוג החינוכי חבר הוועדה יקבע את אפיון המוגבלות/יות של התלמיד, תוך שהוא מסתמך על אבחנות של גורמים מקצועיים, שאבחנתם קבילה על פי התוספת הראשונה לחוק החינוך המיוחד כמפורט בנספח 9, המוצגות במסמכים הקבילים.**"<sup>105</sup> הנחייה לדעתנו עומדת בניגוד להיגיון הבריא ולשכל הישר המהווים נר לרגלה של כל ועדה רשמית, המורכבת מכמה חברים, אנשי מקצוע כל אחד בתחומו. הנחייה זו מעניקה סמכות יתר בידי של איש מקצוע אחד שכל שאר חברי הוועדה, ובכלל זה היו"ר שבסופו של דבר נושא באחריות לכל החלטה, ממתניים למוצא פיו ולהחלטתו. קביעת סוג המוגבלות היא חלק מרכזי בקביעת הזכאות, כך שלא ניתן להעניק את כל הסמכות הזו בידי של חבר ועדה אחד.

נקודה נוספת שמעלה תהייה על ההחלטה להעניק בידי חבר ועדה אחד את הסמכות הבלעדית לקביעת סוג המוגבלות היא במקרה שיש אבחון או מסמך חתום על ידי רופא מומחה בפסיכיאטריה. לעיתים הורים ניגשים לרופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר והרופא קובע אבחנה של הפרעת קשב וריכוז (ADHD) או אפילו הפרעת חרדה קלה (ללא תסמינים מובהקים). במקרה זה

<sup>104</sup> ראה להלן הי"ש 178.

<sup>105</sup> שם, הי"ש 96 חוזר מנכ"ל סעיף 3.10.5, א. (1).

המסמך הוא מסמך קביל. אמנם, האבחנה היא מהתחום הלימודי או הרגשי "הרד" וניתן לקבוע על סמך מסמך זה אבחנה של 58 – לקויות למידה/ADHD או 55 – הפרעות רגשיות התנהגותיות. במקרים לא מועטים, כאשר מוצג מסמך זה, היות והחותם הוא רופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר, פסיכולוג הועדה מחליט לתת אבחנה של סוג המוגבלות 57 – הפרעות נפשיות, גם שהאבחנה לא הכי מדויקת.

אם לא די בכך, הנחייה של האגף לחינוך מיוחד מיום 14 בפברואר 2021, ב' באדר תשפ"א, תחת הכותרת "עבודת הפסיכולוגים בועדות זכאות ואפיון לתלמידים מחדשי זכאות – תשפ"א", "משחררת" את הפסיכולוגים מהדיון בועדות עבור התלמידים המחדשים וקובעת שינוי בעבודת הפסיכולוג בועדות אלה. שינוי שנובע: "כחלק מייעול תהליך הועדות, ולצורך הפחתת עומס ההשתתפות של הפסיכולוגים בועדות". לשון ההנחייה. במילים אחרות, הועדה תתקיים ללא נוכחות הפסיכולוג, שאר חברי הועדה יקבלו החלטות ולקראת סוף יום הועדות, הפסיכולוג יצטרף לחתימה על כל ההחלטות. נוהל זה, לא ברור כיצד קיבל את "אישור הלשכה המשפטית" של משרד החינוך ומהו הבסיס החוקי משפטי שלו.

בחלק זה נגענו בקצה קצהו של נושא האבחונים, קביעת האבחנה והגורם המקצועי שאבחנתו או חוות דעתו קבילה עפ"י התוספת הראשונה של חוק החינוך המיוחד. לדעתנו, תוספת זו טעונה חשיבה מעמיקה ומחודשת. הנוהל הנוכחי, הן בחקיקה הראשית והן בחקיקת המשנה, לא משרתים נאמנה את הדיוק בקביעת האבחנה. קביעה שהיא חלק מרכזי בקביעת הזכאות לשירותי החינוך המיוחדים.

### *חובת ההנמקה*

אחד הדגשים המשמעותיים המיושם בועדות הזכאות והאפיון הוא חובת ההנמקה. ועדת זכאות ואפיון, המתפקדת כועדה סטטוטורית מתוקף חוק של רשות מינהלית (משרד החינוך), מחויבת באחת מחובות היסוד המוטלות על רשות מינהלית – חובת ההנמקה.

חובת ההנמקה חלה על רשויות ציבוריות כחלק מההגיונות והיושרה הציבורית המוטלת עליהן. חובה זו מעוגנת בחוק.<sup>106</sup> בבסיסה של חובת ההנמקה עומד העיקרון של האמון בין הרשות המינהלית לבין האזרח. ההנמקה מוכיחה כי התקיים תהליך מחשבה סדור והגיוני, לא שרירותי וקרוב להיות חסין מפני קבלת החלטה שגויה. היא מבטיחה עקביות ואחידות ויש בה כדי לבטא ולהבטיח קיום מדיניות והנחיות של הגוף הממונה. מעבר לכך שחובת ההנמקה משרתת את האזרח,

<sup>106</sup> חוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1959.

נשוא ההחלטה, היא משרתת את הגוף המינהלי עצמו וככל שההנמקה מנוסחת היטב היא עשויה להפחית מחלוקות וביקורת על ההחלטה והגוף הציבורי.

הפסיקה הישראלית שמה דגש על מילוי חובה זו על ידי הרשות המינהלית והיא מוצאת את ביטוייה בפס"ד רבים, שמעבר לחשיבות יישומה בעת קבלת החלטה, פס"ד אלה מבהירים את הרציונל שעומד בבסיס חובה מינהלית זו. כך למשל כותבת השופטת חיות: "חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות **שרירותיות** או שגויות והיא תורמת **לבניית האמון במערכת היחסים** שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית."<sup>107</sup>

למרות חשיבותה של חובת ההנמקה, אין לה צורה, היקף או כללים אחידים והיא תלויה בנסיבות של כל מקרה לגופו: "יש שתספיק הנמקה קצרה ויש שתידרש הנמקה מפורטת... הנמקה בהיקף ראוי היא הנמקה המבהירה את הטעם או את הטעמים העיקריים להחלטה, באופן שיאפשר לברר אם היא חוקית."<sup>108</sup> הגם שהנמקה דלה במקרים מסוימים אינה מצדיקה עילה להתערבות בית משפט, קבע בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים<sup>109</sup>. **שיש להקפיד על מתכונת הנמקה ראויה** במבט הצופה פני עתיד.

הוראות והסדרים הקשורים לחובת ההנמקה המוטלת על רשויות מינהליות פזורים על פני ספר החוקים של מדינת ישראל. יחד עם זאת, יש מקרים בהם לא מדובר בהוראה, המלצה או הסדר של הנמקה אלא חובה המוטלת על הרשות המינהלית לנמק את החלטתה. ישנם מקרים בהם החוק עצמו מחייב את הרשות המינהלית לרשום נימוקים להחלטותיה. כך למשל הדבר בחוק החינוך המיוחד. סעיף 9(ד) לחוק החינוך המיוחד קובע: "הועדה תודיע **בהחלטה מנומקת** בכתב להורי התלמיד עם הצרכים המיוחדים או למי מטעמם על החלטתה ונימוקה, אלא אם כן החליטה הועדה כי החלטתה ונימוקה, כולם או חלקם, לא יימסרו להורי התלמיד, אם שוכנעה כי המידע הנכלל

<sup>107</sup> עע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**. פ"ד ס(4), 217, 250 (2006). השופט זמיר, בספרו הסמכות המינהלית, מדגיש את חשיבותה של חובת ההנמקה כאחת מחובות היסוד של הרשות המינהלית וזה לשונו: "כמה מעלות טובות להנמקת החלטות מינהליות. ראשית, ההנמקה דורשת **מחשבה סדורה והיגיונית**... מוביל(ה) ל**ביקורת עצמית** של המחליט... **מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות**... מאפשרת לרשות המינהלית לבדוק את עצמה **לאחר מעשה**... כדי להבטיח **עקביות ואחידות** בהפעלת הסמכות... מסייעת לממונים על הרשות המינהלית לקיים ביקורת על הרשות... כדי לוודא שהיא מפעילה את סמכותה בהתאם **למדיניות רשמית או להנחיות של הממונים**... ללא הנמקה יקשה על אדם שנפגע מהחלטה מינהלית לשקול אם ההחלטה עומדת במבחן הדין ואם יש יסוד וטעם להעמיד אותה לביקורת שיפוטית... ההנמקה... **תורמת למערכת היחסים הראויה שבין הרשות המינהלית לבין האזרח במדינה דמוקרטית**... יש בה כדי להקנות התחושה של שרירות שלטונית. מתן נימוקים להחלטות הוא ביטוי בולט של פתיחות, והפתיחות היא אחד מעמודי התווך של המינהל התקין... רשויות מינהליות עשויות לחשוש מחובת ההנמקה... בתשובה לחשש זה, ניתן לומר כי בסופו של חשבון המינהל הציבורי יוצא נשכר מן ההנמקה... ההנמקה משרתת צורך פנימי של המינהל. משפרת את היחסים שבין המינהל לבין הציבור... **היא עשויה למנוע או להפחית ויכוח וביקורת**... אפילו אם ההנמקה עלולה להכביד על הרשות המינהלית, אין בכך שיקול מכריע, שכן תפקידו של המינהל הציבורי הוא לשרת את הציבור." יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** (ב), 897-898, (תשנ"ו). במשך השנים חובת ההנמקה לא היתה מוטלת על הרשויות המינהליות והיא צמחה מתוך המשפט הישראלי. בשנת 1952 החליטה ממשלת ישראל כי על עובד ציבור חלה החובה לנמק את החלטותיו ולרשום אותן בתיק. יחד עם זאת, הוא לא היה חייב לפרסם אותן גם לא לאזרח הנוגע בדבר.

<sup>108</sup> יצחק זמיר, שם, ה"ש 107.

<sup>109</sup> עע"מ 2668/20, **פלוני ואחרים נגד משרד הבריאות ואחרים**.

בהם עלול לסכן את התלמיד או אדם אחר; ואולם עורך דין, פסיכולוג חינוכי, רופא או עובד סוציאלי מטעמם יהיה רשאי, בכל מקרה, לעיין בפרוטוקול כולו.

חובת ההנמקה, בעיקר בועדות הזכאות והאפיון, הינה עניין מרכזי מאד. מושם דגש רב במחוזות השונים על ניסוח הנימוקים להחלטות ועל החשיבות של הנימוקים להחלטות כחלק בלתי נפרד ומהותי מההחלטות עצמן. חובת ההנמקה חלה גם בתקופת קיומן של ועדות ההשמה, אך עיון מעמיק בהחלטות של ועדות ההשמה והנימוקים להחלטות לעומת נימוקי ההחלטות של ועדות הזכאות והאפיון מצביע על הבדלים משמעותיים בהיקף, בעומק, בניסוח ובאיכות של הנימוקים. ניכר מאד כי האגף לחינוך מיוחד, בכל המחוזות, שם את הדגש על חובת ההנמקה ואיכותה והוא כולל אותה בימי ההשתלמויות והפיתוח המקצועי של יושבי ראש הועדות.

העובדה שעד לקיומן של ועדות הזכאות והאפיון להורים לא היתה זכות לבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים, מגבירה יותר ויותר את חשיבות חובת ההנמקה בהחלטות הועדה. הועדה קובעת את סוג המוגבלות ורמת התפקוד ומכך נקבעת הזכאות או אי הזכאות לשירותי החינוך המיוחדים, במסגרת הסל האישי, הסל המוסדי או בכלל לא. מעבר לכך הועדה יכולה להמליץ בלבד על סוג המסגרת המתאים עבור התלמיד עם הצרכים המיוחדים שאושרה לו זכאות. המלצה זו הינה בעלת חשיבות רבה שכן יש כאן אמירה של חברי הועדה, אנשי מקצוע המביעים את עמדתם המקצועית. גם בעניין זה ניתן לראות הבדלים בין המערכות הממוחשבות של ועדות ההשמה לעומת ועדות הזכאות והאפיון (ראה נספח 3); במערכת הממוחשבת של ועדות זכאות ואפיון נוספה רובריקה: "סוג מסגרת המלצת ועדה" ורק לאחר מכן, במידה ונקבעה לתלמיד זכאות, מתאפשרת בחירת ההורים את סוג המסגרת. זאת ועוד, לתיבת הזנת טקסט הנימוק להחלטה, נוספה תיבת הזנת טקסט "הערות והמלצות". מעבר לפירוט הפרוטוקול במהלך הדיון, בהרכב המלא ובהרכב חברי ועדה בלבד, שתי תיבות הזנת טקסט אלה, "נימוקים להחלטה" ו"הערות והמלצות", מאפשרות ליו"ר הועדה להביא בפני ההורים את עמדת הועדה, נימוקה, הערותיה והמלצותיה. הגם שלהורים עומדת זכות הבחירה של סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים, הנימוקים, הערות והמלצות של חברי הועדה עשויות לסייע להורים בקבלת ההחלטה; לחזק את החלטתם, לגבות אותה, לאפשר להם לחשוב מחדש, לעורר אותם לחשיבה מעמיקה ומחודשת ביחד עם הצוותים החינוכיים והמקצועיים על אופן ניצול המשאבים הנגזרים מהזכאות ובכלל זה ההחלטה על השיבוץ הנכון והמתאים ביותר עבור התלמיד. המחשבה הראשונית על חובת ההנמקה המוטלת על רשות מינהלית עשויה להוביל לכך שמשמעותה וחיוניותה של ההנמקה יעילה יותר כאשר מדובר בהחלטה הדוחה את הזכאות; שכן, חובת ההנמקה מסייעת לרשות המינהלית עצמה בכך שככל שהחלטה מנומקת היטב –

ההחלטה עומדת בביקורת שיפוטית, מונעת מחלוקות וביקורת על ההחלטה וכן אף יכולה לעמוד לצד הוועדה בעת הגשת ערעור לועדת השגה מחוזית.

חרף זאת, לדעתנו, חשיבותה ויעילותה של הנמקה איכותית חיונית לא פחות במקרים בהם הוועדה מאשרת זכאות; בין אם בחירת סוג המסגרת החינוכית על ידי ההורים עולה בקנה אחד עם המלצת חברי הוועדה ובין אם יש סתירה בין המלצת חברי הוועדה לבחירת סוג המסגרת לבין בחירת סוג המסגרת על ידי ההורים בפועל. המלצת חברי הוועדה על סוג המסגרת החינוכית, נימוקיה להחלטה, לאשר או לא לאשר זכאות, הערות והמלצות חברי הוועדה להורים ולמסגרת החינוכית עשויות להיות "מפת דרכים" ומעין "אדריכלות בקבלת החלטות" עבור ההורים במטרה לסייע להם לקבל החלטה או לחשוב מחדש באופן מעמיק עם גורמים נוספים ובחינה של כל השיקולים בטרם יקבלו החלטה על בחירת סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים. נימוקים להחלטה, המלצות והערות של חברי הוועדה עשויים לסייע להורים גם בפילוח התמיכות הנגזרות מהזכאות ולמשש באופן יעיל את התמיכות הנגזרות מזכאות לשירותי חינוך מיוחדים תוך סנכרון ותיאום בין גורמי התמיכה במערכת החינוך, בקהילה ובמערכות אחרות. נימוקים לדחיית זכאות עשויים גם לסייע להורים אם כדאי להגיש השגה ואם קיים סיכוי שועדת השגה תאמץ את החלטת ועדת זכאות ואפיון או שתהפוך אותה.

להלן מספר נימוקים, הערות והמלצות של חברי ועדה שיש בהם כדי לסייע להורים להחליט הן על בחירת סוג המסגרת והן על המשך צעדיהם למימוש נכון של התמיכות הנגזרות מהזכאות או להחליט אל הגשת או אי הגשת ערעור לועדת השגה במקרה שועדת הזכאות והאפיון לא מאשרת זכאות.

כאשר ועדת זכאות ואפיון לא מאשרת זכאות מנימוקים ענייניים הקשורים לסוג המוגבלות, רמת חומרתה, רמת התפקוד של התלמיד וכן מתוך התרשמות כי התלמיד יכול להיתרם מהתמיכות הניתנות במסגרת הסל המוסדי במסגרת החינוך הרגילה תוך הסתמכותה על המסמכים שהוצגו בפניה – נדמה כי יקשה להשיג תוצאה שונה בוועדת השגה ויתכן שהורים ימצאו לנכון שלא לערער על החלטת הוועדה. גם לתוצאות ההצבעה בקרב חברי הוועדה יכולה להיות השפעה על אפשרות הגשת ערעור לועדת השגה; כך למשל, כאשר התוצאות שקולות וההחלטה הוכרעה על סמך קולו הנוסף של היו"ר הוועדה,<sup>110</sup> יתכן מאד שיהיה לשכנע את ועדת ההשגה לשנות את החלטת ועדת הזכאות והאפיון. לעומת זאת, כאשר תוצאות ההצבעה על דחיית אישור הזכאות הן פה אחד, כולל נציגי ההורים, יהיה קשה לשנות את ההחלטה.

---

<sup>110</sup> עפ"י חוק, סעיף 11(ב): "החלטות ועדת זכאות ואפיון יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בדיון; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב ראש הוועדה קול נוסף."

מנגד, כאשר הועדה דוחה את אישור הזכאות על רקע טכני ולא מהותי, "פרוצדורלי", שניתן לתקן או לשנות אותו, ניתן יהיה להשלים את ההליך לפני הגשת הערעור ויתכן שבהתאם להצגת מסמכים עדכניים יותר, ניתן יהיה לשנות את החלטת ועדת הזכאות והאפיון ולאשר את הזכאות לשירותי החינוך המיוחדים. כך למשל, לעיתים מוצגים בפני הועדה מסמכים קבילים שבאופן רשמי הם קבילים אך מבחינת התוכן וקביעת האבחנה עצמה לא ניתן לקבל תמונה כוללת ומקיפה על אודות תפקודו הכולל של התלמיד ורמת חומרת מוגבלותו. דוגמא בולטת לכך היא מסמך קביל של רופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר וכן רופא מומחה בנוירולוגיה של הילד, שאבחנתם קבילה לצורך אישור קוד מוגבלות 58 – לקויות למידה/ADHD. עפ"י אבחנתם, שלעיתים מסתכמת בשורה אחת הקובעת אבחנה של סוג וקוד המוגבלות, לא ניתן להעריך מעבר לכך. לעומת זאת, על סמך אבחון פסיכו-דידקטי מקיף הכולל תיאור מפורט ותוצאות מבדקים בהערכת תפקודים קוגניטיביים, דידיקטיים ומנגנוני למידה שונים – ניתן לקבל גם כן החלטה על קביעת סוג המוגבלות אלא שהחלטה זו מבוססת יותר ונשענת על הערכה מקיפה ורחבה יותר של תפקודי הלומד. במקרה זה, הועדה יכולה לדחות את אישור הזכאות בנימוק שהיא אינה יכולה להתרשם מספיק על סמך המסמכים שהוצגו בפניה והיא ממליצה לערוך אבחנה מקיפה יותר של תחומי תפקוד שונים. במקרה זה, הורים יכולים להחליט אם הם מבצעים הערכה מקיפה יותר ולאחר מכן מגישים ערעור לועדת ההשגה.

כאשר הועדה סבורה כי התלמיד זכאי לשירותי החינוך המיוחדים ולאור קשייו הוא זקוק לתמיכה נרחבת ומקיפה ולעומת זאת ההורים נוטים לבחור מסגרת רגילה עם תמיכה מסוימת של הסל האישי, הועדה יכולה לציין כי היא ממליצה על סוג מסגרת של כיתה לחינוך מיוחד, בה ניתנת תמיכה רחבה ומקיפה יותר. מן הראוי שבמקרה זה, ייכתב בנימוק משפט המסייג את המלצת הועדה ולהדגיש כי חרף עמדתה והמלצה של הועדה – להורים עומדת הזכות לבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם. במקרה שבו חברי הועדה ו/או הצוות החינוכי והטיפוליים סבורים כי החלטת ההורים היא שגויה מבחינה מקצועית וכי היא עשויה לפגוע בטובת הילד, אך לא מסכנת את שלומו ושלומו סביבתו באופן שלא מצדיק שלילת זכות הבחירה, הועדה יכולה להמליץ על קיום פגישה נוספת עם גורמי המקצוע הרלוונטיים לחשיבה מעמיקה ומחודשת לפני קבלת ההחלטה על בחירת סוג המסגרת החינוכית.

במקרים בהם הועדה מתרשמת כי הקשיים של התלמיד חולשים על מכלול של תחומי תפקוד; אישיים, לימודיים, התנהגותיים, סביבתיים ועוד, המצדיקים מתן מענים מקיפים וכוללים מעבר לאלה הניתנים במסגרת החינוכית היא יכולה להמליץ על תכנון מערך תמיכות מקיף הכולל גם שירותים מהקהילה. אמנם הועדה לא יכולה לקבוע ולהחליט בתחום זה, אך בהחלט יש חשיבות

לכך שעמדתה של הועדה על מערך תמיכות כולל תישמע, תתקיים חשיבה של הגורמים המוסמכים וינתנו המענים גם על ידי גורמים ושירותים מעבר לאלה הניתנים במסגרת החינוכית. הועדה יכולה להמליץ גם עבור המסגרת החינוכית בכל הקשור לתכניות התערבויות ממוקדות לקשייו של התלמיד וכן על אפשרויות של שילוב ובחינה מחודשת של תפקוד התלמיד לאחר פרק זמן של יישום הזכאות שלו.

העולה מכל האמור לעיל, נדמה כי מעבר לקביעה של הועדה לזכאות או אי זכאות לשירותי חינוך מיוחדים עבור פניות של תלמידים שהגיעו לדיון, הועדה יכולה גם לקבוע עוגנים ל"מפת דרכים" וליצור מנגנון של "אדריכלות בקבלת החלטות" שתסייע להורים לממש את זכותם ולבחור נכון את המסגרת החינוכית עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים. החלטת הועדה איננה "חותמת גומי" ואיננה "סוף פסוק"; החלטה זו הינה שלב משמעותי בדרך ליישום נכון ויעיל של הזכאות וניצול נכון של התמיכות הנגזרות ממנה. להחלטת הועדה, ככל שהיא מנומקת היטב, יש "המשכיות" ותרומתה עשויה להיות חלק משמעותי ביישום התיקון לחוק החינוך המיוחד ובהטמעתו בצורה נכונה בשדה.

לקראת סיכום פרק זה, נוכחנו לראות כי ועדות הזכאות והאפיון קובעות אם כן את סוג המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד. סוג המוגבלות נקבעת מתוך רשימה של סוגי מוגבלויות המאפיינות את אוכלוסיות החינוך המיוחד. לאחר קביעת סוג המוגבלות ורמת התפקוד, נקבעת הזכאות. הנגזרת של זכאות זו מאפשרת להורים לבחור את סוג המסגרת בה ילמד ילדם עם הצרכים המיוחדים. להלן נתייחס לאוכלוסיות החינוך המיוחד בישראל בהתאם למוגבלותם ולגורם המקצועי המוסמך לאבחן כל אחת ממוגבלויות אלה. לאחר מכן נתייחס למבנה מערכת החינוך המיוחד בישראל; למסגרות החינוך השונות שבהן ניתן לממש את הזכאות ואת שירותי החינוך המיוחדים.

### *אוכלוסיות החינוך המיוחד בישראל*

בפתח יחידה זו נקדים ונאמר כי שירותי החינוך המיוחדים וההפניה לוועדת ההשמה בעבר וכיום לוועדת זכאות ואפיון מהווים "כתובת" לאוכלוסיות רבות ומגוונות על אף שאינן בהכרח אוכלוסיות המהוות אוכלוסיות בעלות פרופיל מובהק של החינוך המיוחד. כך למשל בתי ספר מפנים לוועדות, לעיתים גם במקביל להגשה לוועדות אחרות, תלמידים הזקוקים להתאמות בדרכי היבחנות, תלמידים עם קשיים סביבתיים (גירושי הורים, מחלות של בני משפחה, אירועי חיים מורכבים אמנה, מצב סוציו-אקונומי נמוך ועוד), נוער בסיכון וכן עולים ובני מהגרים. עולים ובני מהגרים, בעיקר מארצות נחלשות כמו אתיופיה, אסיה ודרום אמריקה, מופנים ומוסללים כמעט באופן ישיר



לחינוך המיוחד. משרד החינוך השכיל והיטיב לעשות בכך שיצר מנגנון רגולטיבי עבור תלמידים יוצאי אתיופיה. לאחר שהתברר כי אחוזים גבוהים מהתלמידים יוצאי אתיופיה מגיעים לחינוך המיוחד וכי מספרם בחינוך המיוחד גדול בהרבה מהיחס שלהם באוכלוסייה, קבע משרד החינוך "מכסה" עבור מספר התלמידים יוצאי אתיופיה שיופנו לחינוך המיוחד.

אוכלוסייה אחרת, חלשה, שאף היא נעלמה מ"עיני הרדאר" של מערכת החינוך המיוחד ואחוזים ניכרים מבניה מופנים לחינוך המיוחד היא אוכלוסיית שבט בני המנשה. מוצאה של אוכלוסייה זו הוא בצפון מזרח הודו (מיזורם ומניפור) ולפי המסורת שלהם הם שייכים לשבט בני המנשה, אחד משנים עשר שבטי ישראל וחלק מ"עשרת השבטים האבודים".<sup>111</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לשנת 2010, מספרם של בני המנשה כולל 3000 אנשים בישראל, 600 מהם נולדו בארץ ועוד כ-7000 מהם עדיין בצפון מזרח הודו והם מתכננים להמשיך ולעלות לארץ. עפ"י נתונים אלה, כ-30% מכלל אזרחי ישראל הם עולים, רובם (כ-82%) הם מברית המועצות לשעבר ואילו מספרם של יוצאי צפון מזרח הודו (שבט בני המנשה) הוא זועם ביותר והוא מהווה 1% מכלל העולים החדשים והרבה פחות מכך מכלל האוכלוסייה. קהילות שבט בני המנשה מרוכזים ברשויות הבאות: קרית ארבע, בית אל, קדומים ומעלות. מספר התלמידים מקרב בני המשנה המופנים לוועדות זכאות ואפיון ומשובצים במערכת החינוך המיוחד הוא גדול מאד ביחס למספרם באוכלוסייה. בנתון זה מעורבים גם משתנים אחרים הקשורים למנטליות ולתרבות של עולים אלה ובכלל זה העמדה של ההורים לפיה מערכת החינוך יודעת היטב מה טוב לתלמידים וכי מבחינת "הזכות לבחור חינוך" לא קיימת והם סומכים על שיקול דעת הצוות החינוכי ו"המערכת". בניגוד לקהילת יוצאי אתיופיה, מצבם של יוצאי צפון מזרח הודו נחות יותר מבחינת ההסללה לחינוך מיוחד ויתירה מכך – אין שום מנגנון רגולציה ובקרה על הסללת תלמידים יוצאי שבט בני המנשה למסגרות החינוך המיוחד. מכיוון שאין כאן המקום העיקרי להרחיב בעניין הסללת תלמידים שבט בני המנשה למסגרות החינוך המיוחד, נמליץ בסוף המחקר על ביצוע מחקר מקיף ומעמיק שיאפשר לדלות ולהפיק המלצות יישומיות להבטיח שתלמידי יוצאי שבט בני המנשה לא יופנו באופן אוטומטי לחינוך המיוחד וכי הפנייתם לוועדות זכאות ואפיון והדיון בעניינם יתקיים עפ"י הקריטריונים המקובלים לכלל האוכלוסייה ולא רק בשל היותם שייכים לקהילת יוצאי שבט בני המנשה.

<sup>111</sup> עפ"י המסורת שבטים אלה הוגלו בשנת 160 לספירה על ידי ממלכת אשור הם התיישבו באזור המצוי בשטחה של אפגניסטן של היום. ראה ברוך שומרון **ההזרה הטכנולוגית (פער דיגיטלי) וצרכי המידע של חברי קהילת 'בני המנשה' בישראל** עבודת גמר לתואר "מוסמך", אוניברסיטת בן גוריון בנגב, הפקולטה למדעי הרוח והחברה, המחלקה לתקשורת (2016).

יודגש, כי כבר בעבר הושם דגש על אוכלוסיות נחשלות ועל החשש מפני ההסללה לחינוך מיוחד של אוכלוסיות מוגדרות ומזוהות אתנית כמו חרדים וערבים תחת מתן משאבים לשילוב הולם בחינוך הרגיל. כך למשל ממליצה ועדת מרגלית<sup>112</sup> לאמץ מדיניות מתקנת לקבוצות חברתיות מקופחות ומתן העדפה מתקנת למגזרים מקופחים כגון הערבי, במיוחד הבדואי והמגזר החרדי. אוכלוסיות אלה הופנו ישירות לחינוך המיוחד ללא מתן מענה הולם מבחינת פיתוח תשתיות מבניות, הכשרת כוח אדם מקצועי ופיתוח כלים אבחוניים וטיפוליים כנדרש. עוד נכתב בדו"ח: "יש להקפיד על זהירות בהגדרת הזכאות לחינוך מיוחד. יש להשתמש בהליכים ברורים ומסודרים, **המתאימים לשונות תרבותית ואישית, על מנת להימנע מזיהוי יתר של אוכלוסיות מתקשות שאינן שייכות לחינוך מיוחד**, וממתן שירותים טיפוליים של חינוך מיוחד לתלמידים שאינם זקוקים להם, מאחר וקשייהם משקפים את **השונות האנושית והתרבותית**".

נדמה כי דברים אלה מסכמים נאמנה את הצורך באבחנה מبدלת בין התלמידים שמאפייניהם מהווים פרופיל מובהק של תלמידי החינוך המיוחד לבין תלמידים אחרים, לרבות עולים וכאלה עם מאפיינים תרבותיים שונים.

אשר על כן, ולאחר הקדמה זו והדיוק באשר לאוכלוסיות החינוך המיוחד, להלן נתייחס לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים לאור מאפייניהם התפקודיים השונים, אוכלוסייה כשלעצמה מגוונת במיוחד.

אוכלוסיית התלמידים הנהנים משירותי החינוך המיוחדים במדינת ישראל היא מגוונת מאד וכוללת מנעד רחב מאד של מוגבלויות וצרכים מיוחדים של תלמידים. ככלל, אוכלוסייה זו נחלקת לשני "אשכולות" מרכזיים; מוגבלויות בשכיחות גבוהה ומוגבלויות בשכיחות נמוכה.

*מוגבלויות בשכיחות גבוהה* – הינן אשכול הכולל של מגוון מוגבלויות ותלמידים עם צרכים מיוחדים שהמוגבלויות שלהם "קלות" יחסית ובדרך כלל מאפשרות להם השתלבות כמעט מלאה במסגרות החינוך הרגיל. בגני הילדים, מוגבלויות אלה מתייחסות לעיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי ועיכוב התפתחותי בתחום השפתי. מוגבלות זו מתייחסת לאיחור ולעיכוב בתפקודים התפתחותיים כוללים המהווים בדרך כלל חלק משלבי ההתפתחות של הילד בתחום המוטורי, השפתי, הרגשי, התקשורתית חברתית, ההתנהגותי ועוד. אבחנה זו, ורמת חומרתה, נקבעת על סמך בדיקה והערכה של רופא התפתחותי, פסיכולוג התפתחותי, מרפאה בעיסוק ו/או קלינאית תקשורת במכוניס להתפתחות

<sup>112</sup> ראה לעיל ה"ש 33.

הילד של משד הבריאות. הערכה זו נקבעת על סמך מבדקים שונים ובהם  $^{113}DQ$  מבדק המעריך את עקומת ההתפתחות של התלמיד/הילד בהשוואה לעקומת ההתפתחות הנורמלית.

בגילאי בית הספר, מוגבלויות בשכיחות גבוהה מתייחסות למכלול של קשיים וצרכים מיוחדים בתחום הקוגניטיבי/לימודי, התנהגותי/רגשי וההסתגלות החברתית. בתחום הקוגניטיבי לימודי נכללות המוגבלויות הבאות: משכל גבולי, לקויות למידה, הפרעות קשב וריכוז ואילו בתחום ההתנהגותי/רגשי, ההתייחסות היא למגוון של קשיי התנהגות, סטיות חברתיות וקשיים רגשיים שאינם נכללים בהגדרה של הפרעות נפשיות. האבחנה של מוגבלויות אלה נערכת בדרך כלל על סמך אבחון פסיכו-דידקטי.

*מוגבלויות בשכיחות נמוכה* – הינן אשכול הכולל של מגוון מוגבלויות ותלמידים עם צרכים מיוחדים שהמוגבלות שלהם מורכב וקשה עד כדי שכך ששילובם במסגרות הרגילות מצריך סל תמיכה נרחב במיוחד ועפ"י רוב, תלמידים אלה נמצאים במסגרות נפרדות כמו כיתות לחינוך מיוחד במסגרות רגילות או בתי ספר לחינוך מיוחד כוללני. מוגבלויות אלה כוללות מגוון רחב של מוגבלויות בתחום הפיזי, הנפשי, התקשורתי, הקוגניטיבי ועוד. בתוך אשכול זה ניתן למצוא מוגבלויות כדוגמה מש"ה (מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות תפקוד שונות), הפרעות נפשיות, הפרעת תקשורת – מוגבלות על רצף האוטיזם – ASD ומגוון של מוגבלויות פיזיות ומחלות נדירות; מוגבלות בראיה/עיוורון, מוגבלות בשמיעה/חרשות, מוגבלות פיזית (שיתוק מוחין, CP וכד') וכן תסמונות ומחלות נדירות. סוגי המוגבלויות והגורם המאבחן לכל אחת ממוגבלויות אלה מופיעים בתוספת הראשונה של חוק החינוך המיוחד ולהלן בנספח מס' 1.

התפלגות אוכלוסיות תלמידי החינוך המיוחד עפ"י אשכולות אלה מצביעה על יחס של כ 70% תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה לעומת כ – 30% תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה. לשם השוואת פילוח והתפלגות אוכלוסיות החינוך המיוחד בעולם, להלן טבלה וגרף המציגים את התפלגות אוכלוסיות החינוך המיוחד בארה"ב כפי שהם מופיעים באתר המרכז לסטטיסטיקה בחינוך (NCES)<sup>114</sup>. נתונים אלה מעודכנים לשנת הלימודים 2020-2021.

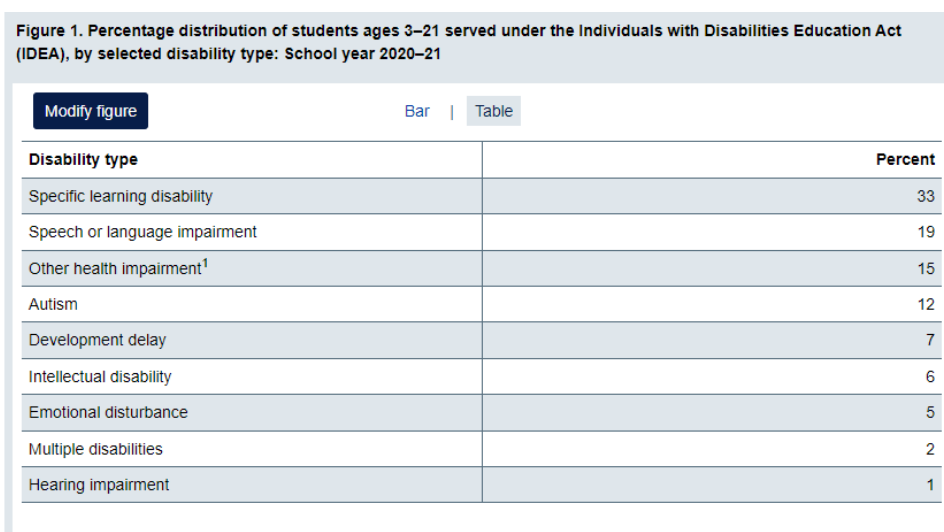
<sup>113</sup> DQ - Developmental quotient. מבדק התפתחותי/עקומת גדילה המעריך את רמות התפקוד של הילד בחמישה תחומים; הסתגלות כללית, מוטוריקה גסה, מוטוריקה עדינה, יכולת שפתית/קוגניטיבית וחיברות.

<sup>114</sup> The National Center for Education Statistics. Students with Disabilities. (2022).

<https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=64>

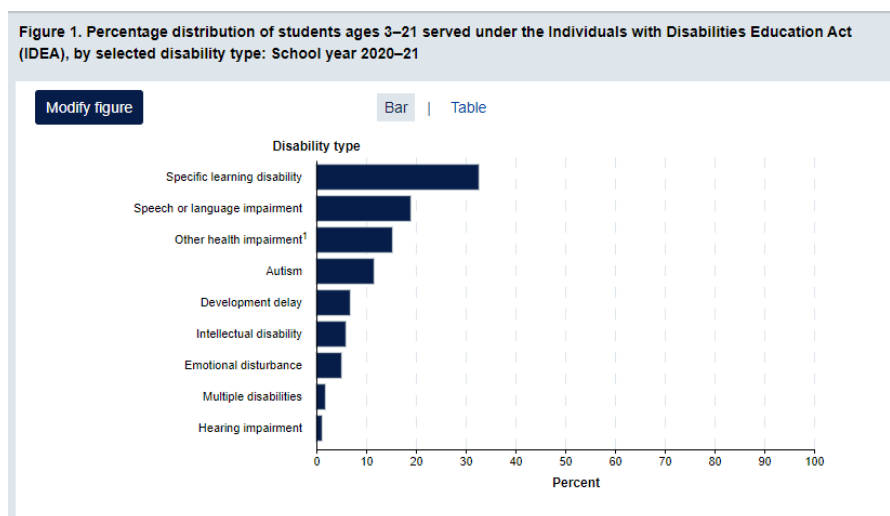
טבלה מס' 8 – התפלגות המוגבלויות (באחוזים) של תלמידים בטווחי הגילאים 3-21 לשנה"ל

20/21 בארה"ב



נתונים אלה מופיעים גם בגרף הבא :

גרף מס' 2 – התפלגות המוגבלויות (באחוזים) של תלמידים בטווחי הגילאים 3-21 לשנה"ל 20/21



נתונים אלה מצביעים על יחס של כ 65% תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה לעומת כ 35% תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה. התלמידים בשכיחות גבוהה; לקויות למידה (33%), עיכוב שפתי (19%), עיכוב התפתחותי (7%) והפרעות רגשיות (5%). התלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה; מוגבלויות בריאותיות שונות (15%), אוטיזם (12%), מוגבלות שכלית (6%), מוגבלויות מרובות (2%) ומוגבלות בשמיעה (1%).

כפי שניתן לראות, גם בארה"ב, אחוז התלמידים שמאובחנים עם אוטיזם (מוגבלות על רצף האוטיזם ASD) הוא זהה פחות או יותר ומהווה כעשירית מכלל אוכלוסיית החינוך המיוחד. לנתון

זה נתייחס בהמשך, בפרק ד', המתייחס לכלל הנתונים של הועדות וכן בפרק ה' – מסקנות והמלצות למחקרי המשך.

סוגי המוגבלויות, הגורם המאבחן, קביעת רמת התפקוד, היקף וסוג התמיכה הניתנים במסגרת שירותי החינוך המיוחדים לכל אחת מהמוגבלויות ברמות התפקוד השונות, עשויים בצורה משמעותית להשפיע על בחירת סוג המסגרת. אמנם, התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד מאפשר להורים לבחור את סוג המסגרת בה ילמד ילדם, אך השונות העצומה בהיקף ובסוג התמיכות וכן הבדלים במיקום הגיאוגרפי ומימוש הזכויות בצורה מיטבית באזורים אלה – מהווים ללא ספק גורם משמעותי בתהליך קבלת ההחלטה על בחירת סוג המסגרת על ידי ההורים. להלן נתמקד במבנה מערכת החינוך המיוחד בישראל ובהיקפי התמיכות, הסיוע והשירותים הניתנים בכל אחד ממסגרות החינוך המיוחד.

#### *מבנה מערכת החינוך המיוחד בישראל*

מערכת החינוך המיוחד במדינת ישראל נחלקת לשלוש מסגרות עיקריות; תלמידי חינוך מיוחד הלומדים במסגרת של כתה רגילה עם סיוע ותמיכה של שירותי החינוך המיוחדים המשתנים מתלמיד לתלמיד לפי סוג המוגבלות ורמת התפקוד שלו. חלק משירותים אלה כוללים הוראה פרטנית, תמיכה רגשית, תמיכה פרא-רפואית ולעיתים גם ליווי על ידי סייעת אישית. טווח שעות התמיכה נע בין 2.2 שעות שבועיות לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ועד ל 9.2 שעות שבועיות, שאת חלקן ניתן להמיר לשעות סיוע (כל שעת תמיכה מוכפלת בכ 4 שעות סיוע אישי) בהתאם לסוג המוגבלות ורמת התפקוד. אפשרות נוספת למימוש הזכויות ניתנת באמצעות כתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים. מסגרות אלה הינן מסגרות נפרדות שנמצאות בבתי הספר הרגילים. התלמידים משובצים שם לפי סוג המוגבלות והכתות קטנות במיוחד, כך שתקן של כתה כזו הינו 4-6 תלמידים לכתה בה לומדים תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה (למשל, כתות תקשורת לתלמידים עם מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD) וכן 8-14 תלמידים לכתה בה לומדים תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה (למשל כתה רגשית או כתת לקויות למידה). התמיכה הניתנת במסגרת זו הינה גדולה באופן משמעותי והיא מתפרשת על כל שעות השבוע וכוללת, מעבר למחנכת, סייעת כתתית, שירותים פרא-רפואיים ותמיכות נוספות הניתנות לאורך כל השבוע. הכתות לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה זוכים גם ליום לימודים ארוך והמשך השהייה במסגרת של קייטנה גם במהלך חופשת הקיץ. המסגרת השלישית בה ניתן לממש את הזכויות

לשירותי החינוך המיוחדים היא מסגרת סגרגטיבית שכל תלמידיה הינם תלמידים החינוך המיוחד כמו גם כל אנשי הצוות ובעלי התפקידים בה שהוכשרו למתן שירותי חינוך מיוחדים ספציפיים לסוגי המוגבלויות השונות. גם במסגרת זו התמיכה היא מאד משמעותית, אינטנסיבית ומקיפה והיא כוללת יום לימודים ארוך ולימודים גם בימי החופשות.

התמיכה הניתנת במסגרות החינוך השונות נחלקת לשני מקורות עיקריים; השירותים החינוכיים והפרא-רפואיים ניתנים באמצעות השלטון המרכזי, משרד החינוך והמתי"אות המספקות גם הכשרה, הדרכה והשתלמויות מקצועיות לאנשי הצוות החינוכי. לעומת זאת, השירותים הפיזיים והטכניים, כגון – מבנה, הנגשה, אקוסטיקה ואבזור הכתה בצורה מונגשת, סיעות אישיות, הסעות ועוד, ניתנים על ידי השלטון המקומי, הרשות המוניציפלית שבה גר התלמיד.

מערכת החינוך המיוחד במדינת ישראל מציעה מגוון רחב של תמיכות ואופציות חינוכיות הניתנות לתלמידים עם צרכים מיוחדים החל מהתאמת הסביבה הפיזית, דרך הוראה מותאמת, התאמות ושינויים בתכנית הלימודים הרגילה, דרכי הוראה מותאמות, שימוש באמצעים טכנולוגיים חלופיים (תתי"ח – תקשורת תומכת חלופית) ומערך שירותים טיפוליים ופרא-רפואיים נרחבים. שירותים אלה מבטאים מגמה מהותית של מעבר מ"המקום" הפיזי שבו משובצים התלמידים למערך "שירותי חינוך מיוחדים" הניתנים במסגרת החינוך הרגיל. המטרה המוצהרת של שינוי ומגמות אלה היא לאפשר את ההזדמנויות ואת סיכויי התלמיד עם הצרכים המיוחדים להסתגל במערכת החינוך הרגיל עם קבוצת השווים. על מנת לממש את התמיכות הניתנות במסגרות החינוך הרגיל, בין מערך השירותים של החינוך המיוחד נכללים גם גורמי ההדרכה, מומחיות התחום ומערך ההשתלמויות של המתאימות. מת"י/מתי"א – מרכז תמיכה ישובי/אזורי, הינו גוף אזורי או יישובי המספק את שירותי התמיכה, הייעוץ, ההשתלמויות וריכוז המשאבים השונים שיאפשרו למסגרות החינוך הרגילות לשלב בצורה מקסימלית ומיטבית את התלמידים עם הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות. מערך שירותים ותמיכות אלה אמור היה במהלך השנים להוביל לידי כך שמסגרות החינוך המיוחד, ובכלל זה בתי הספר לחינוך מיוחד והכתות לחינוך מיוחד במסגרות הרגילות, יסגרו בהדרגה והשירותים הניתנים במסגרת שירותי החינוך המיוחדים ייושמו במסגרות החינוך הרגיל.

על מנת שניתן יהיה ליישם את מערך התמיכות הניתן במסגרת שירותי החינוך המיוחדים במסגרת החינוך הרגיל על ידי אנשי מקצוע ומומחי תחום, עלה הצורך וההכרח לערוך שינויים גם בהכשרת המורים ואנשי הצוות בתחומי ההוראה, החינוך והטיפול השונים. בנוסף, יישום מערך שירותי החינוך המיוחדים דורש גם ליווי וייעוץ אקדמי שילווה את התהליך בתכנון, ביצוע ובמחקר. כך

שמקומה של ההשכלה הגבוהה, הן בהכשרת מורים ואנשי צוות והן בליווי אקדמי ומחקרי, מהווה חלק בלתי נפרד מהצלחת הטמעת השינוי ויצירת מציאות של שילוב מירבי של התלמידים עם הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגיל.

דא עקא, חזון לחוד ומציאות לחוד! התוספת השנייה לחוק החינוך המיוחד מגדירה את היקף התמיכות הניתנות לתלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים במסגרות השונות. עיון בטבלאות השונות והשוואה בין התמיכות הניתנות במסגרות השונות לאפיונים השונים של סוגי המוגבלויות מעלה תמונה מטרידה מאד שעומדת בניגוד גמור להצהרות הרשמיות בעד השילוב במסגרות הרגילות. כפי שנבחן להלן, התמיכה הניתנת במסגרות החינוך המיוחד, כמעט ולא מותירה שום ברירה ו"דוחפת", כפשוטו, את ההורים לבחור מסגרות סרגטיביות על פני שילוב ילדיהם בחינוך הרגיל. תמונה זו עולה בקנה אחד עם התוצאות בפועל, של בחירת ההורים בשלוש השנים האחרונות כמתואר להלן בפרק ד' – נתונים כמותיים.

התוספת השנייה של חוק החינוך המיוחד נחלקת לשני חלקים; חלק א' כולל את התמיכות הניתנות לתלמידים עם צרכים מיוחדים בכתה הרגילה במסגרות החינוך הרגיל, דהיינו "סל תמיכה אישי" שעומו אמור התלמיד עם הצרכים המיוחדים להשתלב במסגרת החינוך הרגילה. חלק זה מפרט את סוגי המוגבלויות ואת רמות התפקוד ובהתאם לכך; לסוג המוגבלות ולרמת התפקוד, נקבע סל התמיכה האישי של התלמיד.

להלן מספר דוגמאות, מתוך חלק זה של התוספת השנייה, המפרט את היקפי התמיכה שמקצה החוק לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים עבור כל אחת מהמוגבלויות השונות ורמות התפקוד השונות:

בתחילה, נראה את היקף התמיכות עבור חלק מייצג של מוגבלויות בשכיחות הגבוהה:

טבלה מס' 9 – היקף תמיכה לפי סוג מוגבלות ורמת תפקוד – שכיחות גבוהה

טור א' סוג המוגבלות	טור ב' רמת תפקוד 1 גבוהה	טור ג' רמת תפקוד 2 בינונית גבוהה	טור ד' רמת תפקוד 3 בינונית נמוכה	טור ה' רמת תפקוד 4 נמוכה
משכל גבולי	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל
לקות למידה רב־בעייתית AD(H)D	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל

אותה טבלה מונה גם את היקף התמיכות עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים שאפיון המוגבלות שלהם מורכב יותר והם נחשבים למוגבלויות בשכיחות נמוכה :

טבלה מס' 9 – היקף תמיכה לפי סוג מוגבלות ורמת תפקוד – שכיחות נמוכה

טור א' סוג המוגבלות	טור ב' רמת תפקוד 1 גבוהה	טור ג' רמת תפקוד 2 בינונית גבוהה	טור ד' רמת תפקוד 3 בינונית נמוכה	טור ה' רמת תפקוד 4 נמוכה
מוגבלות שכלית-התפתחותית	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
מוגבלות על רצף האוטיזם / ASD	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
הפרעות נפשיות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות

הסבר :

תלמידים עם צרכים מיוחדים המאובחנים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ברמות תפקוד 1 ו 2 (1=גבוהה, 2 – בינונית גבוהה), אינם זכאים לסל תמיכה אישי של שירותי החינוך המיוחדים אלא הם זכאים לשירותי תמיכה, פרטניים או קבוצתיים, במסגרת הכתה הרגילה ומסל התמיכה הבית ספרי המוענק לכלל התלמידים. אותם תלמידים, עם אותן מוגבלויות, ברמות תפקוד 3 ו 4 (3=בינונית נמוכה, 4 – נמוכה), זכאים לסיוע של שירותי החינוך המיוחדים מסל התמיכה האישי.

דא עקא, סל זה מצומצם והוא מסתכם בכ 2.2 שעות שבועיות.

לעומת זאת, תלמידים עם צרכים מיוחדים, שאובחנו עם מוגבלות בשכיחות נמוכה, מוגבלות מורכבת יותר, נהנים מסל התמיכה האישי ומסיוע אישי של שירותי החינוך המיוחדים, בכל רמות התפקוד, גם ברמות התפקוד הגבוהות.

טבלה מפורטת יותר, של כל סוגי המוגבלויות, רמות התפקוד השונות והיקף התמיכות ניתן לראות להלן בנספח מס' 2.

נתונים אלה, מצביעים על פערים משמעותיים בהיקפי התמיכות הניתנות לתלמידים עם הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות בין תלמידים המאובחנים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה לעומת תלמידים המאובחנים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה; בעוד שרובן המוחלט של המוגבלויות בשכיחות גבוהה זכאיות לתמיכה של סל אישי משירותי החינוך המיוחדים רק ברמות התפקוד



הנמוכות, 3 – בינונית נמוכה ו 4 – נמוכה, הרי שכמעט כל המוגבלויות בשכיחות הנמוכה נהנות מזכאות לשירותי חינוך המיוחדים עוד ברמות התפקוד הגבוהות; 1- גבוהה, 2 – בינונית גבוהה. זאת ועוד, תלמידים שמאובחנים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה וברמות תפקוד נמוכות; 3-בינונית נמוכה ו 4-נמוכה, מקבלים סל תמיכה אישי מצומצם ביותר, 2.2 ש"ש, לעומת קרוב לפי ארבעה ויותר מעמיתיהם המאובחנים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה ועם אותן רמות תפקוד.<sup>115</sup>

נתונים אלה מתייחסים כאמור לסל התמיכה האישי הניתן לתלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל במטרה לאפשר להם להשתלב בצורה מיטבית במסגרות אלה. החלק השני בתוספת השנייה של חוק החינוך המיוחד מפרט את התמיכות הניתנות לאותם תלמידים עם צרכים מיוחדים, המאובחנים הן עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה והן עם מוגבלויות בשכיחות הנמוכה, במסגרות הסגרגטיביות של החינוך המיוחד; כתות לחינוך מיוחד בבית ספר לחינוך רגיל וכן בתי ספר לחינוך מיוחד "כוללני". הפערים בהיקפי סל השירותים והתמיכות הניתנות במסגרות אלה, לכל סוגי המוגבלויות, גדולים באופן משמעותי ולא פרופורציונלי כלל ועיקר מהיקפי התמיכות הניתנות לאותם תלמידים במסגרת החינוך הרגיל. מעבר להיקפי שעות הוראה המהוות 100% משעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן של כיתה ומעבר למספר התלמידים הקטן באופן משמעותי ממספר התלמידים, בני השווים, במסגרות החינוך הרגיל – הרי שהתמיכות הניתנות במסגרות סגרגטיביות אלה ניתנים שירותים מקיפים יותר; יום לימודים ארוך, הזנה, פעילות ותכניות ייחודיות בחופשות, הסעות, שירותים פרא-רפואיים ונוכחות של סייעת כתתית. שירותים אלה מגדילים באופן משמעותי גם את מספר אנשי הצוות הנוכחים בכיתה ביחס למספר התלמידים; מחנכת, לעיתים שתיים (ביום לימודים ארוך), סייעת, הוראה מתקנת/מותאמת, פרטנית ו/או קבוצתית, צוותי טיפול פרא-רפואיים, חונכים ועוד.

להלן דוגמא מייצגת של שירותי החינוך המיוחדים הניתנים במסגרות החינוך המיוחד, כיתה לחינוך מיוחד וכן גן או בית ספר לחינוך מיוחד, עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים המאובחנים הן עם מוגבלויות בשכיחות הנמוכה והן עם מוגבלויות בשכיחות הגבוהה, כפי שהן מופיעות בטבלה בתוספת השנייה לחוק החינוך המיוחד. התוספת במלואה מופיעה בחלק הנספחים, נספח מס' 2.

<sup>115</sup> יודגש כי סוגי המוגבלויות 62 – עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי וכן 63 – עיכוב התפתחותי בתחום השפתי, המהוות חלק מהמוגבלויות בשכיחות גבוהה, נהנות מסל תמיכה רחב יותר ברמות התפקוד הנמוכות, בהיקף של 5.5 ש"ש. עובדה זו רלוונטית לגיל הרך, לתלמידים במעונות, בגני הילדים ובגני החובה, הנהנים משירותי תמיכה נרחבים יותר וכוללים שירותים פרא-רפואיים כמו ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת ועוד. טיפולים האופייניים לגיל הרך ובדרך כלל מסתיימים בגני החובה ולכל המאוחר בכיתה א. עוד יש לציין כי אבחנות אלה, הינן אבחנות "זמניות" והן רלוונטיות לגיל הרך בלבד.

טבלה מס' 11 – סל שירותים במסגרת כיתה לחינוך מיוחד

סל השירותים (בהתאם לחזור מנכ"ל)				
סוג המוגבלות	אורך יום לימודים והזנה	פעילות ותכניות בחופשה	שירותים פארא-רפואיים	סיוע כיתתי
מוגבלות על רצף האוטיזם/ ASD	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחזור מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא-רפואיים	יש זכאות
הפרעות נפשיות	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחזור מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא-רפואיים	יש זכאות
לקות למידה רבי-בעייתית AD(H)D	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחזור מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	יש הארכה בגני ילדים ובבתי ספר לחינוך מיוחד	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא-רפואיים	יש זכאות במוסד חינוך רגיל שהוא בית ספר יסודי רגילים, ובמוסד לחינוך מיוחד – עד כיתה י'
מוגבלות שמיעה	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחזור מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא-רפואיים	יש זכאות

העובדה שהתמיכה הניתנת במסגרת הסל אישי בכתה רגילה, במיוחד התמיכה הניתנת לתלמידים עם השכיחויות הגבוהות, לעומת התמיכה המקיפה הניתנת המסגרת הכתות ובתי הספר לחינוך מיוחד ובנוסף מספר התלמידים בהן, הקטן משמעותית, לא ממש מותירה ברירה להורים והם נאלצים לבחור מסגרות של חינוך מיוחד על פני סל אישי מצומצם בכתה רגילה עם מספר גדול של תלמידים.

עיקרו של המחקר הנוכחי יתמקד בשאלת מימוש זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד במציאות שבה האפשרויות המוצעות דוחפות לכיוון מסגרות החינוך המיוחד ודוחקות הצידה את האפשרות של השילוב במסגרות הרגילות עם סל תמיכה אישי. להלן נתמקד בזכות ההורים לבחור חינוך מיוחד, בהגדרות של זכות זו, מגבלותיה והאתגרים הניצבים בפניה במערכת החינוך המיוחד ובחברה בכלל. בפרק שלאחר מכן, נתייחס לנתונים הכמותיים מהשנים האחרונות ונבחן את יישום והטמעת התיקון לאור נתונים אלה.



## פרק ג' – זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד

הזכות לחינוך כוללת את המרכיבים הבאים: הזכות לקבל חינוך, הזכות להשפיע על תכני החינוך והזכות לשוויון בחינוך. הזכות להשפיע על תכני החינוך, כוללת בתוכה גם את הזכות לבחור את סוג המסגרת, שזהו עיקרו של מסמך זה, עליה נרחיב בפרק זה.

### הזכות להשפיע על תכני החינוך

זכות ההשפעה על החינוך מתייחסת למגוון רחב של אפשרויות של הפרט או הוריו לבחור את התוכן ואת מסגרת הלימודים המועדפת עליו במסגרת חינוך החובה. זכות זו יכולה לבוא לידי ביטוי בבחירת תכנית הלימוד ובהשפעה עליהם, בחירה בזרם מסוים מתוך הזרמים המוצעים במסגרת החינוך הממלכתי, חינוך פרטי/עצמאי<sup>116</sup> לצד המסגרות הרשמיות ואף בחופש לבחור בהמשך רכישת השכלה מעבר ללימודי החובה במוסדות להשכלה גבוהה. הזכות להשפיע על תכני החינוך נובעת מכך שחובת החינוך הינה חובה גמישה השייכת לזכויות בסיסיות, אזרחיות פוליטיות, חובה שיש בה את הזכות לבחור את החינוך הרצוי לילד או להוריו במסגרת החובה לקבל חינוך. רבין מונה שתי הצדקות מרכזיות להשפיע על תכני החינוך: הראשונה – נובעת מזכותו של הפרט לחירות ולכבוד ולחופש לעצב את אישיותו, עמדותיו, זהותו העצמית, השתייכותו החברתית ואף לימוד השפה/ות בהן ידבר. השנייה – המגוון האנושי והרב גוניות של החברה מהווה תנאי לשימורה של החברה הדמוקרטית כחברה רב-תרבותית במדינה הדמוקרטית המודרנית.<sup>117</sup> קיומו של מגוון דעות זה יכול לבוא רק באופן שבו לפרט תהיה הזכות להשפיע על תכני החינוך וההשכלה אותן הוא רוכש ולא להיות כבול לתכנים מסוימים המוכתבים על ידי הממסד.

### זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד עבור ילדיהם

הנה כי כן, הזכות לקבל חינוך מיוחד נכללת בזכות לקבל חינוך בכלל. הגם שבמהלך הדורות, הזכות לקבל חינוך מיוחד, כחלק משירותי החינוך הממלכתי והציבורי, התהוותה ונרקמה כחלק מהזכות לקבל חינוך, הרי שכיום ניתן לומר שזכות זו עומדת על שני רגליה שלה באופן עצמאי והיא איננה נזקקת לתמיכות וסעדים אחרים שיצדיקו אותה. הזכות לקבל חינוך מיוחד מגובשת ומוכרת בימינו ברובן המוחלט של מערכות החינוך. שאלת הזכות לקבל חינוך מיוחד מפנה את מקומה אם כן לשאלת האחריות למתן שירותי חינוך מיוחדים; על מי מוטלת אחריות זו? ברצף שבין האחריות

<sup>116</sup> הכוונה לחינוך ביתי או להקמת מסגרות פרטיות כדוגמת החינוך העצמאי וחינוך אנתרופוסופי כמסגרות פרטיות המוכרות על ידי הממסד ואינן נכללות במסגרת החינוך הממלכתי, המוכר הרשמי.  
<sup>117</sup> ראה לעיל, הערה 37.

ההורית מחד לבין האחריות הממלכתית, הציבורית והממסדית לספק שירותי חינוך מיוחדים ושירותי חינוך בכלל יש להצביע על בעל האחריות הראשונית למתן שירותי חינוך אלה. ממילא, למי שמוטלת עליו האחריות הראשונית והמוקדמת לספק ולתת חינוך, לו תהיה גם זכות הבכורה להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור התלמידים. במשפט העברי, הישראלי והבינלאומי ניתן לזהות ניסיונות להגדרת תחומי האחריות של ההורים מחד לבין תחומי האחריות של הממסד הציבורי והממלכתי. ההשוואה למשל במקורות המשפט העברי בין רב לתלמיד לאב ובנו מעצימה יותר ויותר את הטשטוש בגבולות האחריות לחינוך שבין האב למנהיג הרוחני. האחריות המוטלת על המנהיגים הרוחניים "להעמיד תלמידים הרבה" אף היא מחדדת יותר את האחריות של הממסד והקהילה למתן שירותי חינוך. גם מקורות המשפט הבינלאומי והישראלי, מטילים את האחריות לחינוך על ההורים וכשהאחרונים לא מממשים אותה – מוטל עליהם קנס. כלומר, הממסד נוטל על עצמו את האחריות לחינוך, מחייב את ההורים לשאת בה ואוכף זאת באמצעות סנקציות כלכליות ואף פליליות. להלן נעמוד על המתח שבין האחריות ההורית לבין האחריות הממסדית והממלכתית לחנך את התלמידים, באשר הם. אחריות שבסופו של דבר מעניקה את זכות הבכורה להשפיע על תכני החינוך ואת הזכות לבחור את מסגרת הלימודים.

האחריות להוראה, לימוד וחינוך דור ההמשך מופיעה במקרא במונחים של "אב ובן"; "ושנתם לבניך...<sup>118</sup>, ולמדתם אתם את בניכם...<sup>119</sup>, והגדת לבנך...<sup>120</sup>, שאל אביך ויגדך, זקניך ויאמרו לך...<sup>121</sup> פסוקים אלה ועוד מטילים לכאורה את האחריות לחינוך, הוראה ולימוד דור ההמשך על האבות ואף הסבים. חז"ל ופרשני המקרא בעקבותיהם מרחיבים את ההגדרות של "בעלי התפקידים" וקובעים כי האב והבן אינם חייבים להיות תחת הגדרה ביולוגית בלבד אלא גם מבטאים מערכת יחסים של רב ותלמיד, שהקשר ביניהם אינו חייב להיות ביולוגי/משפחתי.

"לבניך, אלו תלמידך, וכן אתה מוצא בכל מקום שהתלמידים קרויים בנים שנאמר: "ויצאו בני הנביאים אשר בבית אל אל אלישע" (מלכים ב', ב', ג'), וכי בני נביאים היו והלא תלמידים היו, אלא מיכן לתלמידים שקרויים בנים, וכן הוא אומר: (מלכים ב', ב', ג') "ויגשו בני הנביאים אשר ביריחו אל אלישע, וכי בני נביאים היו והלא תלמידים היו אלא שהתלמידים קרויים בנים, וכן אתה מוצא בחזקיהו מלך יהודה שלמד כל התורה לישראל וקראם בנים שנאמר: "בני עתה אל תשלו" (דה"י, כט, יא), וכשם שהתלמידים קרויים בנים כך הרב קרוי אב שנאמר: "ואלישע ראה והוא מצעק אבי אבי רכב ישראל ופרשיו ולא ראהו עוד" (מלכים ב', ב', יב'), ואומר: "ואלישע חלה את חליו אשר

<sup>118</sup> דברים ו, 7.  
<sup>119</sup> דברים יא, 19.  
<sup>120</sup> שמות יג, 8.  
<sup>121</sup> דברים לב, 7.

ימות בו וירד אליו מלך ישראל ויבך ויפל על פניו ויאמר אבי אבי רכב ישראל ופרשיו. " (מלכים ב', ב', יג-יד).<sup>122</sup>

הרחבת האחריות החינוכית/לימודית והעברתה לדורות הבאים מעבר לתא המשפחתי, מהאב לבן, והטלתה על הרב לתלמידיו מקבלת משנה תוקף בדברי המשנה הראשונה במסכת אבות, שלהבדיל ממסכתות אחרות, עוסקת רובה ככולה בענייני דרך ארץ וחינוך:

"משה קבל תורה מסיני ומסרה ליהושע ויהושע לזקנים וזקנים לנביאים ונביאים מסרו לאנשי כנסת הגדולה הם אמרו שלשה דברים הוו מתונים בדין **והעמידו תלמידים הרבה** ועשו סייג לתורה."<sup>123</sup>

העברת התורה כולה ומשנתה החינוכית לדורות הבאים מוטלת על המנהיגים הרוחניים בכל דור ודור אף שאינם קשורים בקשר משפחתי של אבות ובנים. יתירה מזה, ההנהגה הרוחנית מצווה להעמיד תלמידים הרבה. כלומר, לשאוף ככל שיותר להרחיב את מעגל התלמידים ומספרם גם ללא שיוך וייחוס משפחתי. העמידו תלמידים הרבה, במשמעות של פתיחת שערי מסגרות ומוסדות הלימוד ללא הגבלה ככל שאפשר.

הרחבת האחריות החינוכית מההורים לקהילה, להנהגה הרוחנית ולממסד וככל הנראה, גם סיבות היסטוריוגרפיות, הובילו את יהושע בן גמלא לקבוע מוסדות לימוד, כלליים ורשותיים, ולמסד את בתי הספר המחוזיים, האזוריים והמקומיים.

"... דאמר רב יהודה אמר רב ברם זכור אותו האיש לטוב **ויהושע בן גמלא** שמו **שאלמלא הוא נשתכח תורה מישראל** שבתחילה מי שיש לו אב מלמדו תורה מי שאין לו אב לא היה למד תורה מאי דרוש ולמדתם אותם **ולמדתם אתם** התקינו שיהו מושיבין מלמדי תינוקות בירושלים מאי דרוש כי מציון תצא תורה ועדיין מי שיש לו אב היה מעלו ומלמדו מי שאין לו אב לא היה עולה ולמד התקינו שיהו מושיבין בכל פלך ופלך ומכניסין אותן **כבן ט"ז כבן י"ז** ומי שהיה רבו כועס עליו **מבעיט בו ויצא** עד שבא יהושע בן גמלא ותיקן שיהו מושיבין מלמדי תינוקות בכל מדינה ומדינה ובכל עיר ועיר ומכניסין אותן **כבן שש כבן שבע**."<sup>124</sup>

המציאות האידיאלית, הנורמלית והראשונית היא "מי שיש לו אב מלמדו תורה", האחריות הבסיסית והראשונית לחינוך הבנים מוטלת על האבות. במקרים חריגים; יתמות העדר יכולת ומסוגלות הורית לחנך את ילדיהם, מכל סיבה, הותקן כי אחריות זו תיכלל במסגרת האחריות

<sup>122</sup> ספרי דברים פרשת ואתחנן, פיסקא לד, מהדורת פינקלשטיין, עמ' 61.

<sup>123</sup> משנה אבות, א' א'.

<sup>124</sup> בבלי, ב"ב, כ, ע"ב – כא, ע"א.

הציבורית והכללית של המנהיגים הרוחניים והממסד הציבורי והקהילתי. תקנת יהושע בן גמלא נועדה להבטיח את הזכות הבסיסית לחינוך והוראה לכל תלמיד ותלמיד ובמיוחד לאותם הנעדרים הזדמנות שווה לזכות זו מכל סיבה שהיא. שיקול משמעותי, נוסף, בתקנת יהושע בן גמלא מייחס לאחריות הכללית להעברת התורה שלא תשתכח מישראל אם לא תורחב אחריות החינוך למגזר הציבורי ולמנהיגים, שאינם בהכרח בעלי קשר ביולוגי/משפחתי לתלמידיהם.

הפסוק "ולמדתם אתם" הנכתב בכתוב חסר (אותם/אתם), נדרש במקור זה להעברת האחריות הכללית לחינוך/ללימוד המופנית אל הכלל ולמנהיגים הרוחניים בראשם, "אתם". בהתבססו על הפסוק: "כי מציון תצא תורה ודבר ה' מירושלים" התקין יהושע בן גמלא כי בירושלים יהיה מוסד לימוד מרכזי שבו ילמדו תלמידים מכל הארץ ע"י מורים, מלמדי תינוקות שיוכשרו לכך. אל מרכז ארצי זה, יוכלו ההורים, ככל הנראה תמורת תשלום כספי למלמדי התינוקות, לשלוח את ילדיהם ולהעניק להם חינוך ראוי. הקמת מסגרת ארצית זו, כמסגרת יחידה, עדיין לא סיפקה את המענה לזכות הבסיסית של חינוך לכל התושבים בכל רחבי הארץ. שכן, מי שאין לו אב ולא היתה לו ההזדמנות ליהנות ממרכז החינוך הארצי – לא זכה לקבל חינוך כזה במקום מושבו. אשר על כן, הורחבה התקנה של יהושע בן גמלא לכל המרחב הציבורי והיא כללה הקמת מוסדות חינוך בכל עיר, מחוז ומדינה על מנת לאפשר מתן הזדמנות שווה לכל תלמיד ותלמיד.

גדרים וכללים נוספים שכרוכים בתקנת יהושע בן גמלא היו קשורים גם לטווחי הגילאים של התלמידים ולשכבות החינוך השונות. גדרים שהתהוו ככל הנראה כתוצאה ו/או כתגובה לקשיי הסתגלות ובעיות משמעת של תלמידים מתבגרים שלא הטיבו להתאקלם במסגרת החינוכית. העובדה שתלמידי הפלכים<sup>125</sup> היו כבני 16-17 מעלה את האפשרות שהם הגיעו למוסד החינוכי עם דפוסי התנהגות שחלקם ככל הנראה לא סיגלו להם את הדפוסים הראויים והתפקוד התלמידאי הנדרש במוסדות אלו. מה שהוביל במקרים מסוימים לסלקם ממסגרת חינוכית זו.

ככל הנראה, על מנת להימנע ככל האפשר מנשירה של תלמידים מתבגרים במסגרות החינוכיות בפלכים, ייסד יהושע בן גמלא מסגרות חינוכיות יסודיות בכל עיר ועיר וקבע שהגיל הראשוני שממנו תורכב אוכלוסיית התלמידים במוסדות אלה הוא 6-7 שנים ומסגרות אלה יהיו קרובות יותר לבית ההורים ויוקמו בכל עיר ועיר ובכל מדינה ומדינה. ייתכן שבמיסוד בתי הספר ה"יסודיים" בכל עיר ועיר לתלמידים הצעירים, נבעה מהצורך להקנות להם הרגלי למידה ויכולת להסתגל למסגרת לימודים גבוהה יותר, זו שבפלכים, הקניית הרגלים שתמנע את נשירתם בגיל ההתבגרות.

<sup>125</sup> פלך הוא מחוז, נפה, חבל ארץ ואזור שחולק ככל הנראה לצרכים מנהליים.



ניתן לסכם את התהוות המבנה של מערכת החינוך שהתקין יהושע בן גמלא מן הכלל אל הפרט, מוסד "ההשכלה הגבוהה", היחידי בירושלים, מוסדות החינוך המחוזיים לבני 16-17 בפלכים ומוסדות "החינוך היסודי", בכל עיר ועיר לתלמידים הצעירים בני השש ובני השבע. התהוות והבנייה נוצרה כלל הנראה מצרכים שעלו מהשדה החינוכי במטרה לאפשר מתן מענה לחינוך שיווני לכולם. יתכן גם שלשיקול הגיאוגרפי והמרחק מבית ההורים היתה חשיבות במהלך ההתהוות של המערכת החינוכית כולה.

בדומה למקורות המקראיים והחז"ליים שלעיל, הן החוק הבינלאומי והן החוק הישראלי, מטילים בצורה שווה את האחריות הבסיסית והטבעית של ההורים על חינוך ילדיהם. סעיף 18 באמנת האו"ם קובע<sup>126</sup>:

1. המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי **לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו**. להורים, או, לפי העניין, לאפוטרופסים החוקיים, אחריות בסיסית לגידול הילד והתפתחותו. בראש מעיניהם תעמוד טובתו של הילד.
2. על מנת להבטיח ולקדם את הזכויות המפורטות באמנה זאת, יתנו מדינות חברות סיוע נאות להורים ולאפוטרופסים חוקיים בביצוע מטלותיהם החינוכיות, **ויבטיחו את פיתוחם של מוסדות, שירותים ומיתקנים לטיפול בילד**.

לפי קביעה זו, האחריות לחינוך הילדים מוטלת בצורה שווה על שני ההורים. במקרים חריגים, בהם אין הורים (יתמות וכיו"ב) או שיש הורים והם נעדרי כשירות ומסוגלות הורית, האחריות לחינוך הילד מוטלת על האפוטרופוס החוקי שמונה על ידי הממסד כאשר טובת הילד תעמוד לנגד עיניהם. בדומה לתשתית הממסדית והמערכת החינוכית הכללית שהציב יהושע בן גמלא, מחייב החוק הבינלאומי את המדינות, הממסד והקהילה להציע, להורים ולאפוטרופסים, ולאפשר להם תשתיות ומתקנים ראויים שיבטיחו מתן מענה הולם לטיפול ולחינוך הילד. השופט שניאור זלמן חשין<sup>127</sup> כותב:

**"זכותם המושרשת הטבעית של הורים היא לפקח על זרעם, יוצא חלציהם, לטפל בו, להטיל מרותם עליו, לגדלו ולחנכו כרצונם ולהשפיע עליו מהודם ומכוחם**. זוהי זכות עילאית שהוכרה אף

<sup>126</sup> אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, 1989. מבוסס על הצהרת ז'נבה בדבר זכויות הילד, 1924.  
<sup>127</sup> ילדי אימוצים, עמ' 56. הציטוט מופיע גם בפסק דין של בית המשפט העליון (ע"א 577/83) 1983. בערעור במקרה שבו סטודנטית הרתה לגבר נשוי וילדה ממנו בן. הוסכם ביניהם כי תתן אותו לאימוץ משום שהאב רצה שהוא יקבל חינוך חרדי, בניגוד לרצונה. הערכאה הראשונה קבעה כי: "הכלל הוא כי טובתו של הילד דורשת שחינוכו יופקד בידי הוריו הטבעיים, כל עוד הם מתפקדים בצורה סבירה ומתקבלת על הדעת". לדעת הערכאה הראשונה, יש בידה של המשביה לגדל כראוי את בנה, והתנאים בהם יגדל "לא יבדלו לרעה מרבים מילדי ישראל שחיים בתנאים שכאלו או דומים להם ולעתים אף ללא אב כמקרה שלפנינו". אמת, עגמות נפש רבה תיגרם למשפחה המאמצת, אך המבחן הוא טובת הקטין ולא טובתם שלהם.

בחברה הפרימיטיבית ביותר, והמדינה ומוסדותיה אינם רשאים לקפחה ולשללה מאת הורים שלא חטאו ולא פשעו, ולהעבירה לבני אדם זרים, גם אם קיפוח זה והעברה זו יביאו תועלת חמרית מרובה לילד. אין להרוס את עולמם של ההורים כדי לבנות על הריסותיו את עולמו של הילד.<sup>128</sup>

דבריו של השופט חשין מתייחסים לטובת הילד ולאחריות ההורית לחינוך יוצאי חלציהם כהתנהלות טבעית, בסיסית, קדמונית ושורשית. התוקף החוקי וההלכתי של האחריות ההורית לטיפול בילדיהם נובע מהטבע האנושי ולא להפך; זכות החינוך והאחריות ההורית לא נובעת מתוקף חוקי או הלכתי. הגם שלחוק ולהלכה יש את הסמכות והכוח לדאוג לחינוכם ולטיפולם של ילדים, לספק תשתית מערכתית ומענה הולם לצורך כך ואף לאכוף את זכות בסיסית זו – עדיין תוקפה וכוחה של האחריות ההורית נובע מצורך אנושי, בסיסי, טבעי ומושרש בקרב ההורים. העברת אחריות וסמכות זו לגורמים אחרים, שאינם ההורים הביולוגיים של הילד, טובים ככל שיהיו, אפשרית רק אם ההורים אינם מתפקדים בצורה סבירה ומתקבלת על הדעת. חוק חינוך חובה, שחוקק במדינת ישראל בשנת 1949, מטיל אף הוא את האחריות לחינוך על שני ההורים גם יחד והוא אף קובע סעיפי ענישה, קנס ומאסר, למי שלא עומד בציפייה ובאחריות זו כדלהלן:

”א. הורים של ילד בגיל לימוד-חובה, או של נער בגיל לימוד-חובה, חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד-חינוך מוכר.

ב. לא למד הילד או הנער באופן סדיר במוסד-חינוך מוכר, דינו של כל אחד מהוריו מאסר שני חדשים או קנס אלף לירות, זולת אם הוכיח מעל לכל ספק סביר שעשה כמיטב יכולתו כדי שהילד או הנער ילמד כאמור<sup>128</sup>.”

סיכומו של דבר, האחריות לחינוך הילדים הינה זכות אנושית בסיסית המושרשת בצורה טבעית אצל ההורים. ההורים הם האחראיים "לפקח על זרעם, יוצאי חלציהם, לטפל בו, להטיל מרותם עליו, לגדלו ולחנכו כרצונם ולהשפיע עליו מהודם ומכוחם<sup>129</sup>." אחריות זו מוטלת על שני ההורים בצורה שווה, הן כזכות טבעית והן כחובה חוקתית/הלכתית. המדינה, הממסד, הקהילה נדרשים אף הם לאחריות זו ותפקידם לספק את התשתית הראויה למימוש אחריות הורית זו. עפ"י החוק, המדינה, הממסד והקהילה רשאים לאכוף ואף להעניש ו/או לקנוס הורים שאינם נושאים באחריות בסיסית זו. תפיסה זו משותפת למקורות היהדות, לחוק הבינלאומי ולחוק הישראלי.

<sup>128</sup> חוק חינוך חובה, פרק שני, סעיף 4  
<sup>129</sup> חשין, ילדי אימוצים, שם.

תפיסה זו, שבה האחריות לחינוך מוטלת בראש ובראשונה על ההורים ובממשק שבין ההורים לממסד, האחרון צריך לספק את התשתית לאחריות זו ואף לאכוף אותה – מתייחסת למקרים נורמטיביים שבהם הן ההורים והן הילדים מתפקדים בצורה נורמטיבית. כפי שנרמז מעט לעיל במקרים חריגים; העדר מסוגלות וכשירות הורית מחד ובן שאיננו הולך בתלם מאידך, נוצרת מציאות מורכבת שבה שאלת האחריות לחינוך הילדים מצריכה חשיבה ועיון מחדש שכן אי אפשר להטיל את האחריות לחינוך הילדים על הורים שהם נעדרי יכולת, כשירות ומסוגלות הורית בסיסית מחד, ומאידך – גם להורים בעלי יכולת, כישורים ומסוגלות הורית סבירים ומתקבלים על הדעת, אין הכלים והמשאבים לתת מענה הולם לבנם בעל הצרכים המיוחדים הדורש מענה חינוכי וטיפולי מקצועי והולם את קשייו. זאת ועוד, יש מקרים בהם אין הורים או שהתא המשפחתי לקוי בצורה משמעותית ונדרש גורם חיצוני למלא את החלל שנוצר בנשיאת האחריות ובמתן המענה החינוכי והטיפולי של הילדים.

הזכות לחינוך בכלל ולחינוך מיוחד בפרט מכילה בתוכה את הזכות להשפיע על החינוך. זכות זו כוללת בתוכה את הזכות לבחור חינוך. עוד לפני קום המדינה, במכתב הסטטוס קוו ששלח בן גוריון לזרם החרדי העצמאי הובטחה להם בין היתר הכרה בעצמאות לבחור חינוך, מסגרות ותכנים, בכפוף להתחייבות להוראה ולימוד של מקצועות ליבה. זכות זו שמורה לזרם החינוך העצמאי עד ימינו ובשנת 1994 הוקמה "ועדת ענבר" שבין המלצותיה העיקריות היתה הזכות של ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם במטרה להשפיע על האינטגרציה החברתית ולייצר שיוויון הזדמנויות בחינוך. יודגש, כי המלצה ומדיניות זו יושמה בחינוך הרגיל בלבד.

### *הזכות לבחור חינוך מיוחד "קבוצתי" אתני*

פריצת דרך משמעותית, במשפט המשווה, לבחירת חינוך ייחודי לקבוצות אתניות היתה פסיקת בית המשפט העליון הפדרלי בארה"ב בשנת 1972. חברי כת האיימיש, כת נוצרית בצפון אמריקה שמקורה בשוויץ ובגרמניה במאה ה-17. חברי כת זו מאמינים באורח חיים פשוט, לבושים באופן מסורתי ונבדלים מהחברה המתקדמת בכך שהם מתרחקים מהקדמה הטכנולוגית, המודרנה, התעשייה, החומרנות ועוד. הם נאמנים למסורות ולעקרונות הנצרות הקדומה. לאור זאת, החינוך מהווה מבחינתם סלע מחלוקת משמעותי עם הממסד והשלטון. חברי הכת לא שוללים את החינוך היסודי המקנה מיומנויות אורייניות בסיסיות והיכולת לקרוא ולכתוב (בעיקר תנ"ך), לנהל מו"מ בחיי היום יום, להיות אזרחים נאמנים וטובים ועוד. אשר על כן, בני הכת שולחים את ילדיהם לבתי הספר הציבוריים במקום מגוריהם, עד גיל 12. אין להם מערכת חינוך פרטית משלהם. נקודת

המחלוקת של חברי כת זו עם הממסד והשלטון צפה ועולה לאחר שלב הלימודים בבית הספר היסודי, בשלבי ההשכלה התיכונית בו לדעתם התכנים הניתנים בשלב זה אינם נחוצים לאורח החיים ההולם את בני הכת וכי יש סכנה של חילון והתרחקות של בני הכת מעולם הערכים הנוצרי הקדום עליו מתבסס אורח חייהם.

החוק במדינת ויסקונסין באותם ימים חייב את האזרחים לקבל חינוך, במוסד ציבורי או פרטי מוכר, עד גיל שש-עשרה. העדר ציות לחוק זה גרר סנקציות פליליות וקנסות על הורים שלא שלחו את ילדיהם למוסדות חינוך מוכרים בשלבי גיל אלה. כך למעשה, מצאו את עצמם בני כת האימיש בהליך פלילי בו הם מורשעים בבית משפט מחוזי במדינת ויסקונסין בעבירה על חוק חינוך חובה במדינתם ואף הוטל עליהם קנס כספי סמלי של 5 דולר. ג'ונאס יודר, אחד משלוש האבות שהורשעו בתיק זה ייצג את ההורים ובית המשפט העליון של מדינת ויסקונסין פסק לטובת ההורים. אמונתם ותפיסת עולמם של בני כת האימיש, לפיה אין לפנות לבתי המשפט ליישב סכסוכים, היו בעמדה נחותה בכל הנוגע להגנה על זכויותיהם וייצוגם בבתי המשפט ובתהליכי חקיקה של המדינה. ולכן, מדינת ויסקונסין עצמה ערערה לבית המשפט העליון הפדרלי, על החלטת בית המשפט העליון של מדינת ויסקונסין שפסק לטובת בני כת האימיש. פסק הדין בבית המשפט העליון הפדרלי בארה"ב פסק שוב לטובת בני כת האימיש.<sup>130</sup> פס"ד זה כאמור הינו פס"ד דין מכונן והוא מתבסס על עיקרון חופש הדת המעוגן בחוקת ארה"ב. בית המשפט קיבל את טענות המשיבים וקבע כי התנגדותם להמשך קבלת חינוך פורמלי במוסדות המוכרים מעבר לגיל שתיים עשרה מעוגנת היטב באמונתם הדתית. לפיכך, החוק הקובע כי עליהם להמשיך ולפקוד את מערכת החינוך הפורמלית במדינתם מעבר לגיל שתיים עשרה מפרה את חופש הדת ופוגעת בזכות הבסיסית של ההורים לחנך את ילדיהם לפי אמונתם והשקפת עולמם. פס"ד זה סלל את הדרך לחינוך פרטי, שאינו מוכר רשמית, ובכלל זה חינוך ביתי במדינות רבות בארה"ב. תופעה זו נפוצה מאד כיום בארה"ב, הודות לפסק הדין התקדימי הנ"ל וכי החינוך הביתי בארה"ב נחשב מקובל כמו החינוך הציבורי והפרטי המוכר ומאפשר להורים בעצם לבחור חינוך ממגוון אפשרויות העומדות לפניהם; חינוך ציבורי, פרטי מוכר, פרטי וחינוך ביתי.

המקרה של בני כת האימיש בארה"ב מזכיר במידה רבה את החינוך העצמאי והחינוך במגזר החרדי במדינת ישראל. עד לפני קום המדינה היו בארץ ישראל שלושה זרמים שונים של חינוך וזרם נוסף אחר;<sup>131</sup> הזרם הכללי, זרם העובדים, המזרחי והזרם של אגודת ישראל. האחרון זכה להכרה

<sup>130</sup> *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972).

<sup>131</sup> החלוקה בין הזרם החרדי/עצמאי לשאר הזרמים נובעת מהעובדה שזרם זה זכה להכרה ועצמאות ממוסדות המדינה המתהווה ולא נכלל במסגרת חוק חינוך ממלכתי כדלהלן.

רשמית כבר עם קום המדינה, בעקבות מכתב הסטטוס קוו, ששלח דוד בן גוריון לראשי אגודת ישראל.

מכתב הסטטוס קוו הינו מכתב ששלח דוד בן גוריון, בשנת 1947, אז כראש הסוכנות היהודית, להנהגת אגודת ישראל ובו הוא מבטיח ומעגן זכויות דתיות לציבור החרדי בתמורה לתמיכתה בפני ועדת אונסקו"פ בהקמת המדינה היהודית. התחומים בהם התחייב בן גוריון כי ישמרו במסגרת הקמת המדינה הם: שבת, כשרות, אישות וחינוך. כאשר בתחום החינוך הובטחה אוטונומיה מלאה לכל הזרמים בחינוך ומעורבות המדינה בתכני החינוך תהיה מינימלית ותחייב שלושה מקצועות כלימודי חובה – עברית, היסטוריה ומדעים. דרישה זו ללימודי החובה לא נאכפו ואילו האוטונומיה לחינוך עצמאי נשמרה גם לאחר ביטול הזרמים האחרים בחינוך עם החלת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג 1953. שאר הזרמים, הכללי, העובדים והמזרחי, התאחדו תחת קורת גג אחת, רק ארבע שנים לאחר קום המדינה עם ביטול שיטת הזרמים בחינוך וחקיקת חוק חינוך ממלכתי בשנת 1953.<sup>132</sup> הזרם של אגודת ישראל ממשיך להיות מוכר כחינוך עצמאי עד ימינו. כיום, החינוך החרדי במדינת ישראל נחלק למגוון רחב של מסגרות החל מחינוך ממלכתי חרדי (מחוץ חרדי במשרד החינוך), מוכש"ר – מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, מוסדות פטור ומוסדות פרטיים נוספים. כל מוסד בכל אחת מהמסגרות הנ"ל מתוקצב בהתאם להיקף מקצועות הליבה הנלמדים בו ולהיקף הפיקוח הממלכתי הניתן במוסד. רק לאחרונה עלו לכותרות המחלוקות שבין הזרמים השונים במגזר החרדי באשר לשאלת הפיקוח, התקצוב והוראת מקצועות הליבה במוסדות השונים.<sup>133</sup> אחד מפסקי הדין המרתקים בשנים האחרונות בתחום החופש לבחור חינוך לקבוצות אתניות בישראל הוא פס"ד אלקסלסי נגד עיריית ביתר עילית.<sup>134</sup> פס"ד זה עוסק במקרה שבו הורים, חסידי חב"ד ביקשו לרשום את ילדיהם לבית ספר פרטי, שאינו מוכר ואינו רשמי, השייך לזרם חסידים ירושלמיים ששפת האם שלהם היא "אידיש ירושלמית" וכי במסגרת בית הספר, התלמידים לומדים, כותבים ומדברים אך ורק בשפת האידיש. מוסד הלימודים התנגד לקבלת התלמידים, בין היתר בשל הנימוקים כי "שפת האידיש הינה אחד הקריטריונים הבסיסיים" להתקבל למוסד הלימודים וכי אמונת ההורים לפיה הרבי מיליובאוויטש חי וקיים והוא מלך המשיח, מבטאת תפיסה משיחית, כפירה ביסודות האמונה באופן שלא ניתן לפשר בין תפיסתם החינוכית של ההורים לבין הדרך החינוכית של מוסד הלימודים.

<sup>132</sup> חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953. להלן חוק חינוך ממלכתי.  
<sup>133</sup> על החינוך החרדי במדינת ישראל ראה: ענת בהט, אודי שפיגל וגלעד מלאך, אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020).  
<sup>134</sup> עת"מ (ירושלים) 1320/03 מנחם-מענדל אלקסלסי ואח' נ' עיריית ביתר-עלית ואח' (פורסם בנבו 21.06.2004).

היותו של המוסד כמוסד פטור, דהיינו בית ספר פרטי שאיננו שייך למוסדות המדינה או לרשות מקומית, המורים בו אינם עובדי המדינה, הוא מנוהל על ידי עמותה פרטית והפיקוח של משרד החינוך עליו אינו הדוק – הביא את השופט אוקון לפסיקה תקדימית ומרתקת במיוחד. לדבריו, הורים ששולחים את ילדיהם למוסד פטור, עושים זאת בין היתר בשל הפיקוח המועט של משרד החינוך על תכני הלימוד, ההוראה והניהול של המוסד. במרבית מהמקרים, כותב השופט אוקון, מדובר בהורים שמזדהים עם עולם הערכים על פיהם מתנהל המוסד. פירושו של דבר, ההתארגנות הקהילתית סביב מוסד לימודי זה, מקורה באמונה דתית והשקפה המעוגנת במסגרת חופש הדת. "קיומם של בתי ספר פרטיים לצידם של בתי ספר רשמיים הוא מסימני ההיכר של דמוקרטיה השתתפותית. משטר זה מעודד התארגנות קהילתית ומאפשר לקהילה לנהל את חייה לפי הבנתה, בין היתר באמצעות הפעלתם של מוסדות חינוך. בתי ספר פרטיים עונים על הצורך לשמור על מסגרת ייחודית בחברה רבת תרבותית, ובכך מקדמים גם את האוטונומיה האישית של הפרט, המתבטאת ביכולתו לשלוט על דרכי חינוכו. ניסיון להכתיב תכני לימוד ודרכי לימוד עשוי לעורר התנגדות בשל פגיעתו המרה באוטונומיה זו. אכיפתו של משטר לימודים אחיד עלול לחטוא לצרכיהן הייחודיים של קהילות שונות, ולפגוע ברצון לשמר תרבות או זהות עצמית. ניתן לומר, כי שליטה מוחלטת של בתי ספר פרטיים עשויה לפגוע בכבוד האדם, ויש בה אף לפגום, בנסיבות מסוימות, במרקם החיים הדמוקרטיים. בנוסף, שליטה כזו פוגעת בזכויות של המיעוט להתארגן כקהילה, מקום שזכויות כאלה מוכרות. לזכות זו של הקהילה לטפח מאפיינים ייחודיים – בין כזכות של מיעוט ובין כהשתקפות מקובצת של זכויות פרט – משמעות רבה..."

לאחר עיון מעמיק בשאלת הפיקוח על מוסדות פטור ועל מציאת האיזון המדויק שבין הזכות להתארגנות קהילתית לבין קיומן של מסגרות שוויוניות ומניעת הפליה, דוחה השופט את עתירת ההורים ומחייב את המוסד להציג קריטריונים ברורים ומדויקים יותר לתכנית הלימודים במוסד, לדרכי קבלת התלמידים ולדרכי בחינת התאמת התלמידים לתכנית הלימודים. "בהעדר מדדים ברורים... לא ברור מהי הדרישה לידיעת השפה האידיש, וכיצד נבחנת ידיעת שפה זו על ידי מנהלי בית הספר... באותו אופן, בהיעדר בחינה של יסוד ההתארגנות הקהילתית וקביעת אמת מידה ברורה לקבלת תלמידים, לא ברור אם אכן בית ספר יכול לשלול קבלתם של תלמידים משום אמונת הוריהם "שהמלך המשיח חי וקיים". כך, נגרר בית משפט לבחינה אם אכן ניתן להרחיק את התלמידים מבית הספר הואיל והוריהם נתפסים כ"חברים בכת משיחית רחוקה מאוד מיסודות אמונתם" של מנהלי בית הספר. לא נותר אלא לקבוע כי שאלת תפיסת ההורים איננה רלבנטית, אלא יכולתם של תלמידים לעמוד בדרישות הלימודיות ונכונותם לקבל על עצמם את הכללים האמוניים הנהוגים בבית הספר."

פירושו של דבר, ככל שיש כללים ברורים לקבלת תלמידים על פי קריטריונים של שפת הלימוד, אמונה, דרך חיים וסממנים נוספים של התארגנות קהילתית – יש בכוחו של מוסד חינוכי פרטי שלא לקבל תלמידים שאינם נמנים עם דרכו החינוכית הייחודית של המוסד. זכות ההתארגנות האתנית והקהילתית עומדת להורים בבחירת סוג המסגרת ואופייה הייחודי עפ"י השקפת עולמם ואמונתם.

### *מקומו ומעורבותו של התלמיד בועדות זכאות ואפיון*

הנהנה המרכזי מהזכות לבחור חינוך הוא התלמיד עצמו. יחד עם זאת, היותו של התלמיד קטין ובעיקר תלמידים עם צרכים מיוחדים, שלעיתים המוגבלות שלהם כרוכה בהעדר כושר שיפוט ובהעדר בשלות קוגניטיבית, מעבירה את המימוש של הזכות לבחור חינוך להוריו ולאפטרופוסים שלו ומסמיכה אותם לבחור עבורו את הסוג החינוך המתאים ביותר עבורו לפי נקודת מבטם, תפיסת עולמם והשקפתם ומתוך הרצון לממש את עיקרון טובת הילד. מגמות ותמורות שחלו בעשורים האחרונים מציבים בקדמת הבמה את מרכזיותו ומעורבותו של הילד בכל התהליכים וההחלטות הנוגעות לגביו. כנגד גישות אלה, יהיה מי שיטען שמעורבותו של התלמיד בקבלת החלטות בתהליכים הנוגעים לגביו עשויות לדחוק את הזכות הבסיסית של ההורים והאפטרופוסים שלו לקבל החלטות לגביו. בפרק זה, נתייחס לזכות לבחור חינוך, הזכות של התלמיד ושל הוריו, תחומיה ומגבלותיה של זכות זו ולמתח שבין זכויות הילד; מימוש זכות הבחירה על ידו ומעורבותו בתהליך זה לבין טובת הילד והזכות האוטונומית של הוריו והאפטרופוסים שלו לקבל החלטות לגביו בהתאם להשקפתם ותפיסת עולמם.

זכותו של כל ילד ובפרט של תלמידים להישמע בהליכים משפטיים ומינהליים הנוגעים אליו ואף ליטול חלק משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות המתקבלות עבורו ובגיננו. סוגיא זו הינה רחבה ומקיפה מאד ודורשת עיון מעמיק ומחקר נפרד. היות ועיקרו של מסמך זה הוא זכות ההורים דווקא, לבחור חינוך מיוחד, נעלה להלן את הנקודות המרכזיות והדילמות שעולות מתוך שאלת מקומו ומעורבותו של התלמיד בועדות זכאות ואפיון. לא נעמיק בסוגיא זו ובהשלכות היישומיות שלה ונציע מספר כיוונים למחקרי המשך.

מבחינה היסטורית, ילדים, ובעיקר ילדים עם צרכים מיוחדים, היוו חוליה חלשה בכל הקשור למעורבותם או לכל הפחות לשמיעה והתייחסות לעמדתם באשר להחלטות המתקבלות עבורם על ידי המבוגרים המשמעותיים בסביבתם. החלטות שיש בהן מידה לא מועטה של השלכות ותוצאות גורליות לעיצוב חייהם, מבלי שהם מהווים חלק מתהליכי קבלת החלטות אלה. מחקרים מהשנים האחרונות מצביעים על כך שתלמידים בכלל ובעיקר תלמידים בחינוך המיוחד לא משתתפים

בהחלטות מינהליות בעניינם ויתירה מזאת, מעורבות בישיבות רשמיות מעוררת התנגדות וחשש של המבוגרים.<sup>135</sup>

סעיף 12 של האמנה בדבר זכויות הילד קובע כי המדינות החברות יבטיחו לכל ילד, המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל עניין הנוגע לו, תוך מתן משקל ראוי לעמדתו בהתאם לגילו ולמידת בגרותו. במסגרת זו, תינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מנהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין, באמצעות נציג או גוף מתאים, באופן ההולם את סדר הדין הבינלאומי.

עיקרון השתתפות הילד מהווה אחד מארבעת העקרונות העומדים בבסיס האמנה בנוסף לשלושת העקרונות הבאים; עיקרון השוויון, עיקרון טובת הילד ועיקרון החיים (ההישרדות וההתפתחות). האמנה בדבר זכויות הילד אומצה על ידי האו"ם ב 1989 ונכנסה לתוקף ב 1990. מדינת ישראל חתמה על האמנה ובשנת 1990 היא אשררה ותיקפה אותה.

על בסיס כך, בשנת 2003, הועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומן בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי (להלן ועדת רוטלוי), פרסמה דוח בדבר זכויות הילד המבוסס על ארבעת העקרונות העומדים בבסיס האמנה בדבר זכויות הילד ובהם עיקרון השתתפות. הוועדה קובעת כי ההכרה בזכות השתתפות מעמידה את הילד במרכז תהליך קבלת ההחלטות בעניינו ומבקשת להעניק מקום מרכזי לנקודת מבטו של הילד, לרצונותיו ולטובתו במהלך קבלת החלטות העוסקות בו. מטרתו של עיקרון השתתפות הוא לאפשר מתן ביטוי משמעותי להכרה בזכותו של הילד כבעל זכויות עצמאי באופן נפרד ומנותק מהמבוגרים האחראים עליו, לזכותו ליטול חלק משמעותי בעיצוב מהלך חייו ובהכרעות בענייניו וכן להכיר בחשיבות השתתפותו של הילד להעצים, לקדם, לטפח ולבסס את מעמדו בחברה.

על רקע דברים אלה ועל רקע שאלת טיבה של הזכות לחינוך כזכות רגילה או חוקתית, הפסיקה בארץ בשנים האחרונות מגדירה ילדים ולקטינים כחלק בלתי נפרד מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כל אדם באשר הוא אדם, בגיר כקטין.<sup>136</sup> בשאלת ההכאה הגופנית כאמצעי ענישה חינוכי לילדים ולתלמידים, מתבססת הפסיקה בארץ בשנים האחרונות על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>137</sup> הקובע כי "אין פוגעין בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם." וכן: "כל אדם

<sup>135</sup> ראה :

Perry-Hazan, Lotem "You're So Adorable, Adorable, Adorable! I'm Speechless; So Much Fun!": Children's Participation in National Policymaking," 67 *Children and Youth Services Review* 105 (2016).

<sup>136</sup> אהרון ברק, **פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית**. כרך שלישי 435 (1994).  
<sup>137</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 2



זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.<sup>138</sup> השמירה על גופו של אדם הינה זכות יסוד בעלת נורמה גבוהה מזו של חוק רגיל והיא חלה גם על **כבוד הילד וגופו**. כך למשל כותב השופט חשין בפס"ד: "קטן הוא אדם, הוא בן-אדם, הוא איש - גם אם קטן בממדיו. ואיש, גם איש קטן, זכאי בכל זכויותיו של איש גדול."<sup>139</sup> זכותו של ילד על גופו דורשת הגנה מוגברת יותר מאשר מבוגר שכן המבוגר מסוגל להגן על עצמו וילד לא. שלומם וטובתם של ילדים הוא אחד מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.<sup>140</sup>

חירותו של כל ילד ותלמיד מעוגנת אם כן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולכן, היא כוללת בתוכה גם את הזכות להיות שותף משמעותי בקבלת החלטות ובעיצוב מהלכי חייו. הזירה העיקרית והנפוצה בה זכות זו של הילד עשויה לבוא לידי ביטוי היא בתי הדין לענייני משפחה בדיונים בענייני משמורת והסדרי ראייה בתיקי גירושין. זירה נוספת משמעותית בה זכות זו עשויה לבוא לידי ביטוי היא מערכת החינוך, בפרט מערכת החינוך המיוחד בה להורים ולתלמיד עומדת הזכות לבחור את סוג המסגרת בה הוא יתחנך. ועדות זכאות ואפיון כועדות סטטוטוריות מתוקף חוק מקנות להורים ולתלמיד את הזכות לבחור את סוג מסגרת הלימודים בה תמומש הזכאות לתמיכה מסל שירותי החינוך המיוחדים. מימוש הזכות של ההורים לבחור מסגרת חינוך ובמקביל - זכות התלמיד להשתתף ולהישמע בוועדות מתוקף חוק אלה, מהוות אתגר משמעותי למערכת ומציפות שאלות מקצועיות, אתיות, חינוכיות, חברתיות ומשפטיות רבות שיש לתת עליהן את הדעת במטרה לאפשר פרקטיקה ויישום ראוי ביותר של זכות זו לצד מציאת איזונים הולמים וראויים מול המגבלות השונות כמוצג להלן.

מעבר להיותם קטינים ונתונים למרות ולסמכות הוריהם והאפוטרופוסים שלהם, התלמידים הנדונים בוועדות זכאות ואפיון הינם תלמידים עם צרכים מיוחדים; פיזיים, רגשיים, התנהגותיים, נפשיים, קוגניטיביים ואחרים שעשויים ללא ספק לפגוע בכושר השיפוט שלהם ובפגיעה בהצגה נכונה, ראויה והולמת את המציאות וליכולת שלהם לקבל החלטות. עובדה זו מציבה אתגר משמעותי בקרב חברי הועדה במתן המשקל הנכון והראוי לרצונם, תחושותיהם ומאווייהם של התלמידים עצמם.

מעמד של קטין בפני פורום או ועדה סטטוטורית המורכבת ממספר לא קטן של אנשי מקצוע שאמורים במידה רבה מאד לחרוץ את גורלו - עשוי להיות מעמד מורכב עד כדי טראומטי עבור

<sup>138</sup> שם, סעיף 4.

<sup>139</sup> השופט חשין, ע"א 6106/92 פלונית נגד היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 1166 (2)94 (1994). גם פרופ' אהרון ברק, כותב כי במרכזו של חוק יסוד עומד כבוד כבודו של כל אדם - בגיר כקטין. אהרון ברק, פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית. כרך שלישי. 435 (1994).

<sup>140</sup> חיים ה' כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית - עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט - ספר היובל 9 30 (1994).

התלמיד ולהשפיע עליו מאד מבחינה רגשית. בעבור קטין עם צרכים מיוחדים, מעמד זה עשוי להיות מורכב שבעתיים. מאידך, נוכחותו של התלמיד בוועדה חשובה ומכובדת המתחשבת בדעתו ושומעת אותו, עשויה להעצים את הביטחון וההערכה העצמית שלו ולטפח אצלו תחושה שהוא משמעותי וחלק בלתי נפרד מהמבוגרים המשמעותיים סביבו המקבלים ביחד איתו החלטות ביחס לגורלו. ההכנה לקראת הועדה, יצירת סביבה תומכת ואווירה נעימה ולא מאיימת במהלך הועדה עשויות להפחית את ההשלכות השליליות הנובעות מנוכחות התלמיד בוועדה. יחד עם זאת, עצם קיום הועדה מהווה לכשעצמו איום ומעמד לא נוח מבחינת התלמיד. חברי הועדה, אנשי הצוות, ההורים וכל הנוגעים בדבר, נדרשים להכנה ולאיוזונים הולמים בין מימוש הזכות של התלמיד להישמע מחד ומאידך למנוע ממנו נזקים אפשריים מעצם נוכחותו בוועדה.

אתגר נוסף העומד בפני מימוש הזכות של התלמיד להשתתף ולהישמע קשור במסוגלות וביכולת של התלמיד לסגור ולייצג את עצמו בוועדה. מחד, תלמידים אלה נעדרים יכולות של ייצוג וסגור עצמי ומתקשים מאד להביע את עמדתם בפני הזולת ולעמוד על זכויותיהם. מאידך, קיים החשש בקרב ההורים ואנשי הצוות כי תלמיד שיוכל לייצג את עצמו בפני הועדה ויצג יכולות גבוהות של סגור עצמי עשוי "להטעות" את חברי הועדה שיפרשו יכולת זו של התלמיד באופן פאראדוכסלי כיכולת שתמנע ממנו את הזכות לקבל זכאות לשירותי החינוך המיוחדים. הצורך להכין את התלמיד לוועדה ולאפשר לו הזדמנות להשמיע את עמדתו בצורה ראויה, עשוי להיות הסיבה שבעטיה הוא לא יהיה זכאי לשירותי החינוך המיוחדים.

שאלות נוספות שיש להעלות בדבר מימוש הזכות של התלמיד להשתתף ולהישמע קשורה לפרקטיקה הנכונה של מימוש זכות זו; שמיעה ישירה או עקיפה? שמיעת התלמיד במעמד כל חברי הועדה או בפני צוות מצומצם בחדר צדדי או בפגישה נפרדת? ייצוג על ידי מומחה? האם מתן המשקל לעמדתו של התלמיד פוגעת או גורעת מהזכות של ההורים והסמכות שלהם להחליט על דרך החינוך הראויה לילדם? עד כמה עמדתו, רצונו ומאווייו של התלמיד משקפים בצורה מדויקת את טובת הילד? אילו כישורים ומיומנויות נדרשים מחברי הועדה והעומד בראשה כדי לנהל דיון מקצועי, איכותי, תוך שימוש במינוח מקצועי ונכון ובאופן שיהלום את בשלותו הרגשית והקוגניטיבית של התלמיד בזמן נוכחותו בוועדה?

כאמור, מן הראוי לייחד לשאלות אלו מחקר נפרד ומעמיק שימליץ ויציע פרקטיקות הולמות וראויות למימוש נכון וראוי של זכות זו של התלמיד באשר הוא אדם.

## הגדרת תחומי הזכות ומגבלותיה

כפי שראינו לעיל, הזכות להשפיע על תכני החינוך ולבחור חינוך עבור התלמידים עומדת בראש ובראשונה להורים, להם "זכות הבכורה" בקבלת החלטה משמעותית זו עבור ילדיהם. זכות זו מעוגנת בחוקות רבות בעולם והיא זכות עצמאית העומדת על רגליה היא.<sup>141</sup> יחד עם זאת, זכות זו מוכרת ומגובשת היטב במערכות החינוך הרגילות המהוות את "המיינסטרים" של החינוך בכלל. הזכות לבחור "חינוך מיוחד", בין אם זה חינוך עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים ובין אם זה חינוך ייחודי עבור קבוצות אתניות, תרבותיות ודתיות שונות שאינן נכללות במערך של החינוך הממלכתי, הציבורי והמרכזי במדינה, אינה מגובשת דיה ולעיתים מערכת המשפט נזקקת להכריע בשאלה זו, לפסוק ולקבוע הלכות שבסופו של דבר, ביחד עם מאבקי ההורים, מביאים גם לידי שינוי בחקיקה.

הפרק הרביעי של דוח דורנר, דיון, ממצאים ומסקנות, דן בתחילתו בשאלת שיתוף ומעורבות ההורים בתהליך קבלת ההחלטה בבחירת סוג המסגרת עבור התלמיד שזכאי לשירותי החינוך המיוחדים.<sup>142</sup> בתחילת פרק זה דן הדוח בחשיבות החינוכית והערכית של שיתוף ההורים בקבלת ההחלטות בבחירת סוג המסגרת ובשיבוץ התלמיד במסגרת המתאימה ביותר עבורו ומעגנת זאת בממצאי מחקר מהארץ ומהעולם. כך למשל נכתב בדוח: "ההכרה בזכותם של ההורים להיות מעורבים בתהליך חינוכו של ילדם, ככלל, פרקטיקה מומלצת בתחום החינוך אשר אומצה במדינות נוספות, והיא נתפשת כיום כהכרחית וחיונית להצלחתו של הילד... השיתוף גם מעודד את ההורים להשקיע בחינוכו ובקידומו של ילדם... שיתופם מתחייב גם מן ההכרה בזכויות האדם שלהם. בשיתוף ההורים יש גם כדי להגביר את קולו של הילד בעל הצרכים המיוחדים עצמו ולהעמיק את מעורבותו של הילד עצמו בהחלטה על דרך חינוכו."

הדוח מצדד בשיתוף ההורים בבחירה זו מהטעמים הבאים: התרומה החינוכית של השיתוף, עידוד לגיוס ולרתימת ההורים להיות מעורבים בתהליך החינוכי של ילדם, זכותם הבסיסית כהורים והכרה בזכויות האדם שלהם. נקודה משמעותית אליה מתייחס הדוח בהקשר זה היא מעורבותו וקולו של התלמיד בועדה. לדעת חברי הועדה, ככל שההורים יהיו מעורבים יותר בתהליך קבלת ההחלטות בבחירת סוג המסגרת כך יגבר המשקל הניתן למעורבותו ועמדתו של התלמיד בועדה המחליטה על דרך חינוכו ועניינים הנוגעים אליו.

<sup>141</sup> רבין, **הזכות לחינוך**, עמ' 98-99.

<sup>142</sup> דור דורנר, עמ' 53-51. פרק ד', סעיף א(1). וראה לעיל, ה"ש 77, דוח דוברת. המתווה המומלץ על ידי הועדה לשיתוף ומעורבות ההורים בבחירת סוג המסגרת, כולל מורה מתאם-שילוב שיסייע להורים בבחירת סוג המסגרת המתאימה ביותר עבור ילדם ומאידך, המגבלות על זכות הבחירה ובהן טובת הילד, שלומו ושלומו סביבתו.

יחד עם זאת, הועדה ערה לכך כי זכות אנינה מוחלטת וכי היא מציבה אתגרים רבים ומשמעותיים. בראש ובראש ובראשונה, עמדת ההורים היא עמדה עצמאית שלא תמיד עולה בקנה אחד עם התפיסה המקצועית, החינוכית, המערכתית והארגונית של מערכת החינוך. זאת ועוד, שאלת טובת הילד לא תמיד נבחנת באותם פרמטרים מנקודת מבטם של ההורים לעומת נקודת מבטם של ההורים והתלמיד. מציאות זו עשויה להוביל, ואף מובילה בפועל, לחיכוכים, שלא לומר מאבקים ומלחמות של ממש, בין ההורים המעדיפים שילוב עבור ילדם לעומת שיקולים אחרים של המערכת המעדיפה החלטה שונה לגבי שיבוצו של התלמיד. מעבר לשיקולים ארגוניים ותקציביים, המניעים ומעניינים בעיקר את המערכת, ישנם גם שיקולים נוספים שיכולים להוות פער משמעותי בין מניעיהם של ההורים לבין המניעים של המערכת באשר להחלטה על שיבוץ התלמיד ובחירת המסגרת עבורו. ההורים מטבע הדברים "קרובים אצל ילדיהם" ומה שמנחה אותם עפ"י רוב הוא שילוב חברתי מוצלח עבור ילדם ושאיפתם להיותם מעורבים בהחלטה ולהשפיע עליה כמי שיודעים מה הכי נכון עבור ילדיהם. לא בהכרח שרצון ההורים תמיד נובע מתוך שיקולים אקדמיים טהורים. לעומתם, אנשי המקצוע וצוותי החינוך, נותנים יותר משקל לשיקולים אקדמיים, לימודיים ומקצועיים המבטאים יותר לדעתם את טובת הילד. הקרבה הביולוגית/רגשית שבין ההורים לילדם ומנגד "הניתוק הביולוגי" שבין צוותי החינוך ואנשי המקצוע לבין הילד – מהווים פער משמעותי שיכול להצביע על ההבדלים שבין ראיית טובת הילד מנקודת מבטם של ההורים לעומת נקודת מבטם של צוותי החינוך ואנשי המקצוע.

הועדה ממליצה לאמץ מודל פעולה המפקיד בידי ההורים את זכות הבחירה. מודל זה, "בחירת ההורים" (Parent's Choice), מיושם במדינות ה-OECD והועדה שוכנעה כי במרבית המקרים בחירת ההורים משקפת את טובת הילד. יחד עם זאת, הועדה מסייגת ומגבילה זכות זו וכותבת: "עם זאת, כמובן, אין לקבל מצב שבו החלטת ההורים בכל מקרה ומקרה תהיה סופית. על כן יש לדאוג לכך שבחירת ההורים במקרה פרטני של ילד זה או אחר לא תפגע בטובת הילד או בשלומם של אחרים."

במילים אחרות, הועדה קובעת כי זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים היא "קרובה להיות מוחלטת" ויש להם את זכות הקדימה לבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים. עם זאת, זכות זו אינה מוחלטת לחלוטין ובמקרים חריגים מאד ופרטניים "יש לדאוג לכך שבחירת ההורים... לא תפגע בטובת הילד או בשלומם של אחרים." לדעתנו, ובניגוד לועדת דוברת, זכות זו מומלצת על ידי ועדת דורנר באופן כמעט גורף והיא איננה מציבה מספיק מנגנוני איזונים ובלמים. בטווח שבין זכות ההורים לבחור לבין טובת הילד ושלומם של אחרים, המלצת הועדה נוטה יותר לזכות הבסיסית של ההורים לבחור. גם במקרים החריגים,

הועדה לא מדברת על "שלילת הזכות", היא ממליצה ש"יש לדאוג לכך שבחירת ההורים... לא תפגע בטובת הילד או בשלומם של אחרים." הועדה כורכת המלצה זו ומחילה אותה על כלל האוכלוסייה באופן גורף. המציאות החברתית בארץ, הפערים החברתיים והמגוון הרחב של האוכלוסייה בארץ, במרכז ובפריפריה, מצדיק התייחסות מיוחדת לשונות זו. אינו דומה מימוש זכות זו בקרב אוכלוסייה זו למימוש אותה זכות בקרב אוכלוסייה אחרת. "שחרור" הזכות לאוויר העולם נעשה בצורה לא מספיק מבוקרת וללא מנגנוני איזון ראויים ומספקים. הדבר בא לידי ביטוי גם בתיקון עצמו לחוק, כפי שנראה להלן, וגם בנתוני הועדות עצמן. לדוגמא, מתוך 9151 ועדות שהתקיימו במחוז ירושלים בשנת תשפ"ב, הוגשו לאגף לחינוך מיוחד 9 בקשות בלבד לשלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת. מתוכן, 5 בקשות התקבלו והשאר נדחו. פירושו של דבר, שזכות ההורים לבחור חינוך מיוחד מתממשת ב 99.99% מהמקרים לעומת 0.01% בהם ניתן משקל לשיקולים מקצועיים, טובת הילד, שלומו ושלומו סביבתו. בפרק סיכום ומסקנות של רשומה זו, נתייחס לנתון זה ולאופן שבו נכון יותר להחיל איזונים ובלמים שבין זכות ההורים לבחור לבין טובת הילד, שלומו ושלומו סביבתו.

רוח הדברים והמלצות הועדה בעניין שיתוף ההורים באו לידי ביטוי בתיקון עצמו, בתיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד. להלן לשון התיקון לחוק:

תיקון סעיף 7 .8 בסעיף 7 לחוק העיקרי –

(1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "ואפיון";

(2) במקום סעיפים קטנים (א), (א1) ו-(ב) יבוא:

"(א) (1) ועדת זכאות ואפיון תקבע את זכאותו לשירותי חינוך מיוחדים של תלמיד שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה, המגבילה את תפקודו לפי אחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה, וכן את היקף סל השירותים שיינתן לו לפי רמת תפקודו, כמפורט בחלק א' או בחלק ב' לתוספת השנייה, ולפי צרכיו.

(2) הוועדה תקבע את רמת התפקוד והצרכים של התלמיד בהתאם למצבו בין השאר בתחומים אלה: קוגניטיבי, לימודי, שפתי, רגשי, חברתי, עצמאות תפקודית והתארגנות, ותקשורת.

(3) בחוק זה, "רמת תפקוד" – רמת תפקוד כמפורט בתוספת השנייה, לפי אמות המידה שנקבעו בחוזר מנכ"ל.

<sup>3</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 203.

<sup>4</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 158.

- (ב) (1) ועדת זכאות ואפיון שקבעה את זכאותו של תלמיד עם צרכים מיוחדים לשירותי חינוך מיוחדים, תמסור להורי התלמיד מידע בכתב בדבר פירוט השירותים שהתלמיד זכאי לקבל בכל מסגרת חינוכית שבה ילמד מבין אלה (בסעיף זה – מסגרת חינוכית):
- (א) כיתה רגילה במוסד חינוך רגיל בהתאם להוראות פרק ד'1;  
 (ב) כיתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחדים;  
 (ג) מוסד חינוך מוכר שניתנים בו שירותי חינוך מיוחדים.
- (2) הורי התלמיד יבחרו את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם מבין האפשרויות המנויות בפסקה (1)(א) עד (ג), ויודיעו על בחירתם לוועדת הזכאות והאפיון בתוך 14 ימים מיום שנודע להם על קביעת הוועדה כאמור בסעיף קטן (א).
- (3) לא הודיעו הורי התלמיד על בחירתם בתוך התקופה האמורה בפסקה (2), רשאית ועדת הזכאות והאפיון להחליט על המסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד; בבואה להחליט כאמור, תעניק ועדת הזכאות והאפיון זכות קדימה לשילוב הילד במוסד חינוך רגיל בהתאם להוראות פרק ד'1.
- (4) (א) סברה ועדת הזכאות והאפיון, בהסתמך על חוות דעת של גורמים טיפוליים, ולעניין תלמיד הלומד במוסד חינוך או במעון יום שיקומי – גם על מידע בכתב ממוסד החינוך או ממעון היום השיקומי, כי יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד במסגרת חינוכית בהתאם לבחירת הוריו לפי פסקה (2) תביא לפגיעה ממשית בשלומו או בשלומם של אחרים, רשאית היא להחליט על השמתו במסגרת חינוכית אחרת המתאימה לו.
- (ב) החלטת הוועדה כאמור בפסקת משנה (א) תינתן לאחר שנתנה להורי התלמיד הזדמנות להשמיע את עמדתם בתוך 14 ימים מיום קבלת הודעת ההורים על בחירתם לפי פסקה (2), היא טעונה אישור של מנהל האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך או סגנו, ויחולו עליה הוראות סעיף 13.
- (ג) השר ימסור לוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, מדי שנה, לא יאוחר מא' בחשוון, דיווח על ההחלטות שהתקבלו לפי פסקה זו בשנת הלימודים שקדמה למועד הדיווח.
- (ד) בסעיף זה, "מעון יום שיקומי" – כהגדרתו בחוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000.<sup>5</sup>
- (5) הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על תלמיד שוועדת זכאות ואפיון או הצוות הרב-מקצועי קבעו שהוא זכאי למענה פרטני או קבוצתי כמשמעותו בתוספת השנייה; נקבע כאמור, ילמד התלמיד בכיתה רגילה במוסד חינוך רגיל בהתאם להוראות פרק ד'1.

סעיף 8 לחוק החינוך המיוחד, מהווה את השינויים המהותיים בתיקון חוק החינוך המיוחד בעקבות דוח דורנר. סעיף קטן (א) – עוסק באופן קביעת הזכאות על ידי הועדה; זכאות הנקבעת על סמך סוג המוגבלות ורמת התפקוד בתחומים השונים. בהתאם לקביעת זכאות זו, נקבע היקף סל תמיכה אישי לתלמיד הזכאי לשירותי החינוך המיוחדים. לאחר קביעת הזכאות, תמסור הועדה להורים

את ההחלטה בכתב.<sup>143</sup> הודעת ההחלטה תכלול את פירוט השירותים שהתלמיד זכאי לקבל בכל אחת מהמסגרות החינוכיות בהן ניתנים שירותי החינוך המיוחדים: כתה רגילה במוסד חינוך רגיל, כתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחדים ומוסד חינוך מוכר שניתנים בו שירותי חינוך מיוחדים.<sup>144</sup>

לאחר מכן, ניתנת להורים האפשרות לבחור את סוג המסגרת ולמסור את תשובתם לועדה בכתב בתוך 14 ימים מיום מסירת ההודעה על זכאות לשירותי חינוך מיוחדים.<sup>145</sup>

"מגבלה" ראשונה אותה מחיל החוק על זכות הבחירה מופיעה בסעיף קטן (ב) (3): "לא הודיעו הורי התלמיד על בחירתם בתוך התקופה האמורה בפסקה (2), רשאית ועדת זכאות ואפיון להחליט על המסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד; בבואה להחליט כאמור, תעניק ועדת הזכאות והאפיון זכות קדימה לשילוב הילד במוסד חינוך רגיל..."

"מגבלה" זו לא תמיד מיושמת. בפועל, חברי הועדה מאפשרים למסור את תשובת ההורים על בחירת סוג המסגרת גם לאחר המועד הנקוב בחוק מתוך הבנה ומחשבה שפרק זמן זה לא תמיד מספיק בידי ההורים למצוא את המסגרת המתאימה עבור ילדם. זאת ועוד, חוזר מנכ"ל<sup>146</sup> מאפשר להורים לשנות את החלטתם בבחירת סוג המסגרת עד לתאריך 25.6 בשנה"ל שבה התקיימה הועדה. גם במקרה זה, בפועל, הועדות והפיקוח על החינוך המיוחד מאפשרים שינוי סוג המסגרת על ידי ההורים גם לאחר מועד זה ובמיוחד כאשר יש מקום פנוי במסגרת המבוקשת.

מגבלה זו, סעיף קטן (ב) (3) בחוק החינוך המיוחד, המאפשרת מסירת תשובת ההורים עד 14 ימים ממועד קבלת ההחלטה בדבר הזכאות, עשויה לשרת את הועדה במקרים חריגים מאד בהם העיכוב במסירת התשובה מצד ההורים נובע מחוסר הסכמה בין הורים גרושים/פרודים וכן במקרים בהם יש חוסר הסכמות בין המסגרת הקולטת לבין ההורים ובמקרים בהם יש עיכובים שונים במסירת ההודעה. גם במקרים אלה, אין בכוחו של סעיף זה להגביל באופן ממשי את זכות ההורים לבחור וכי עומדת להם הזכות להגיש ערעור לועדת ההשגה המחוזית.

סעיף משמעותי שיש בכוחו לעמוד כנגד הזכות של ההורים לבחור את סוג המסגרת הוא סעיף 8, סעיף קטן (4) (א) (ב) לחוק החינוך המיוחד. סעיף זה עוסק בשלילת זכות הבחירה של ההורים, נוהל הכרוך בתהליך ארוך מאד, חריג במיוחד והמצדיק ברמה של מעבר לכל ספק סביר את שלילת זכות הבחירה. נוהל זה כאמור מתקיים במאית האחוז מכלל המקרים. על נוהל זה נפרט להלן.

<sup>143</sup> סעיף קטן (ב) (1).

<sup>144</sup> ראה להלן נספח מס' 6. תשובת הועדה לפני החלטת הורים.

<sup>145</sup> את תשובתם מוסרים ההורים לועדה על גבי נספח 14. ראה להלן נספח מס' 7.

<sup>146</sup> חוזר מנכ"ל, חינוך מיוחד, הוראת קבע 0287, 28.3.2022, סעיף 3.6.1 סעיף קטן ו.

## שלילת הזכות לבחור את סוג מסגרת החינוך

זכות ההורים להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים הינה כאמור זכות בסיסית המעוגנת באמנות, חוקות, חקיקה ופסיקה בנושא זכויות אדם. להורים זכות הקדימה בחינוך ילדיהם ובבחירת סוג המסגרת עבור ילדיהם. יחד עם זאת, זכות זו, ככל זכויות האדם, איננה מוחלטת. מול זכות זו עומדת בראש ובראשונה טובת הילד וכן שלומו ושלום סביבתו. זכות זו ראוי שתתממש ללא ספק וללא עוררין במקרים נורמטיביים בהם אין ספק לגבי מסוגלותם וכשירותם ההורית המבטאים תפקוד תקין של ההורים. הזכות להורות והזכות לחיי משפחה כרוכות זו בזו וביחד יש בהן כדי לעצב את התא המשפחתי עפ"י בחירתם, אמונתם והשקפתם ובכלל הזה הזכות לבחור את סוג החינוך עבור ילדיהם.<sup>147</sup>

במקרים חריגים, זכות זו מאותגרת ועומדת למבחן המציאות. האתגר שעומד בפני הזכות להורות בכלל והזכות להשפיע על תכני החינוך ולבחור את מסגרת הלימודים של ילדים עם צרכים מיוחדים בפרט הוא מידת מעורבות השלטון והממסד בזכות זו. במילים אחרות; באיזו מידה זכות זו הינה זכות נגיבית, כזו שלא מאפשרת לממסד לפגוע בה או להפריע לאופן מימושה או שמא היא זכות פוזיטיבית, כזו שיש בה כדי לחייב את הממסד לסייע במימושה ולעודד אותה?<sup>148</sup> עד לתיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018 להורים לילדים עם צרכים מיוחדים כמעט ולא היתה זכות להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם. מעורבותם בתהליך החינוכי של ילדיהם הסתכמה בכך שהם "הסכימו" להחלטת השיבוץ של ועדת ההשמה. עם התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, בו ניתנה להורים לילדים עם צרכים מיוחדים הזכות להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת עבור ילדיהם. השאלה הנשאלת היא עד כמה זכות זו הינה זכות פוזיטיבית המעודדת את ההורים להיות מעורבים יותר בתהליך החינוכי ולבחור עבור ילדיהם את המסגרת החינוכית כפי שהם רואים לנכון ובהתאם להשקפת עולמם או שמא זכות זו הינה זכות נגיבית, מצומצמת, שבה המדינה "לא מפריעה" להורים לממש את זכותם להורות הכוללת גם את זכות הבחירה של מסגרת הלימודים עבור ילדיהם? כך למשל כותבת השופטת אילה פרוקצ'יה בפס"ד: "הזכות למשפחה ולהורות נקשרת למושג האוטונומיה האישית של האדם, ולזכותו לפרטיות. היא

<sup>147</sup> בג"ץ, 5771/12 משה נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עובדים לפי חוק לנשיאת עובדים (אישור הסכם וממעד היילוד), התשנ"ו – 1996. (פורסם בנבו, 18.9.2014).

<sup>148</sup> ראה, רות זפרן "הזכות להורות בישראל – מימוש שוויוני בסיוע הסכמים לנשיאת עובדים". משפטים על אתר, ח. תשע"ה, 1-32. שם מרחיבה המחברת על מקורה של הזכות להורות כזכות יסוד. למרות שהפסיקה הישראלית נשענת על אמנות בינלאומיות והמשפט המשווה, מקורות שאינם מחייבים, הרי שההכרה בזכות זו כזכות חוקתית במשפט הישראלי הינה חסרת תקדים בעצמתה ובהיקפה. זכות זו נשענת בין היתר על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שכן כבוד האדם מקפל בתוכו את הזכות לחיי משפחה הכוללת זכות ההורות (בג"ץ עדאללה), זכות עצמאית, הזכות לחירות, האוטונומיה של רצון הפרט והזכות לפרטיות (פרשת נחמני) וכן הזכות לחיים (בג"ץ 2245/06 דוברין נ' שירותי בתי הסוהר).



נתפסת כחירות שאין לפגוע בה על ידי התערבות השלטון, או גורם אחר. זוהי זכות שאין כנגדה חובה של השלטון לפעול באופן אקטיבי כדי לאפשרה וכדי לממשה.<sup>149</sup>

להלן נתמקד בשלושה אתגרים משמעותיים בהם עומדת הזכות למבחן ומתקיימת סבירות גבוהה להפעלת נוהל שלילת הזכות מההורים לבחור את סוג המסגרת; העדר כשירות ומסוגלות הורית, חילוקי דעות קשים בין הורים גרושים/פרודים ובמקרה שבחירת ההורים את סוג המסגרת עשויה לפגוע בשלום הסביבה. נדגיש, כי אין מדובר במקרים שבהם יש חילוקי דעות בין ההורים לבין חברי הועדה, גורמי המקצוע וצוותי החינוך באשר לפרשנותה של טובת הילד. מדובר במקרים חריגים במיוחד בהם נשקפת סכנה ממשית לטובת הילד, שלומו ושלומו הסביבה כתוצאה מבחירת ההורים את סוג המסגרת.

- (4) (א) סברה ועדת הזכאות והאפיון, בהסתמך על חוות דעת של גורמים טיפוליים, ולעניין תלמיד הלומד במוסד חינוך או במעון יום שיקומי – גם על מידע בכתב ממוסד החינוך או ממעון היום השיקומי, כי יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד במסגרת חינוכית בהתאם לבחירת הוריו לפי פסקה (2) תביא לפגיעה ממשית בשלומו או בשלומם של אחרים, רשאית היא להחליט על השמתו במסגרת חינוכית אחרת המתאימה לו.
- (ב) החלטת הוועדה כאמור בפסקת משנה (א) תינתן לאחר שנתנה להורי התלמיד הזדמנות להשמיע את עמדתם בתוך 14 ימים מיום קבלת הודעת ההורים על בחירתם לפי פסקה (2). היא טעונה אישור של מנהל האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך או סגנו, ויחולו עליה הוראות סעיף 13.

סעיף זה עוסק בהפעלת נוהל בעניינם של תלמידים שעולה בגינם חשש ממשי לפגיעה בעקבות מימוש זכות הבחירה של ההורים. נוהל זה מופיע בחקיקה הראשית ומפורט בחקיקת המשנה בחוזר מנכ"ל.<sup>150</sup> עפ"י החוק וחוזר מנכ"ל, יש להפעיל נוהל זה: "במקרים שוועדת הזכאות והאפיון סברה, בהסתמך על חוות דעת של גורמים טיפוליים, כי יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד בסוג המסגרת החינוכית בהתאם לבחירת הוריו תביא לפגיעה ממשית בשלומו או בשלומם של אחרים, היא רשאית להחליט על השמתו בסוג מסגרת חינוכית אחרת המתאימה לו."<sup>151</sup> עפ"י נוהל זה, הסמכות לאשר את שלילת זכות הבחירה של ההורים היא של הנהלת האגף לחינוך מיוחד ולא של ועדת הזכאות והאפיון וכי גם החלטת הנהלת האגף לחינוך מיוחד תתקבל רק לאחר שניתנה להורים

<sup>149</sup> בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה. (פורסם בנבו, 24.3.2009).

<sup>150</sup> חוזר מנכ"ל, חינוך מיוחד, הוראת קבע 0287, 28.3.2022, סעיף 3.10.9 דיון בעניינם של תלמידים שעולה בגינם חשש ממשי לפגיעה. ראה להלן נספח מס' 7.

<sup>151</sup> שם, סעיף קטן א'.

הזכות להשמיע את עמדתם<sup>152</sup> והיא אף נתונה להגשת ערעור לועדת השגה שבה להורים תהיה הזכות לייצוג בסיוע נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.<sup>153</sup>

לשון החוזר: **"במקרים** שוועדת הזכאות **סברה**... כי יש **חשש ממשי**..." טעונים הסבר ופרשנות; מהם המקרים? מהו "מאזן הסבירות" להגדרת "חשש ממשי"? ועוד. כאמור, לא מדובר בחילוקי דעות גרידא בין ההורים לאנשי המקצוע. מדובר במקרי קצה חריגים שגם בהם הנוהל הוא ארוך, מורכב וההורים בעצמם שותפים ומעורבים בהחלטה זו. נוהל זה מפורט בחוזר מנכ"ל, סעיף 3.10.9 והוא כולל את השלבים הבאים: בדיון הראשון בעניין התלמיד, יציג יו"ר הועדה את החשש הממשי, יסביר ויפרט להורים את המהלכים המתחייבים במקרה זה. יקבע דיון נוסף. לקראת הדיון הנוסף ימלא הצוות החינוכי את השאלון "אמות מידה להערכת התנהגות פוגעת"<sup>154</sup> להורים יש את הזכות לקבל עותק של שאלון זה ולעיין בו לאחר שמולא על ידי הצוות החינוכי. בהתאם לכך, להורים תתאפשר שהות של כ-14 ימים לשקול את עמדתם ובמידת הצורך להמציא מסמכים נוספים. בתום פרק זמן שהות זה תתקיים ועדת זכאות ואפיון נוספת, בנוכחות ההורים, הצוות החינוכי ומוזמנים נוספים לפי הנדרש. בדיון הנוסף שיתקיים יתאפשר לכל הצדדים להביע את עמדתם. יו"ר הועדה ימסור את ההחלטה והפרוטוקול להנהלת האגף לחינוך מיוחד ושם יתקיים דיון נוסף, בנפרד, בעניין הבקשה של ועדת זכאות ואפיון לשלול את זכות הבחירה של ההורים. הנהלת האגף לחינוך מיוחד, בדיון שתקיים, יכולה לקבל את המלצת ועדת הזכאות והאפיון ולקבל את החלטתה בעניין בחירת סוג המסגרת או לא לאשר את ההחלטה של ועדת זכאות ואפיון ולקבל את החלטת ההורים והתלמיד באשר לבחירת סוג המסגרת.

שני פרוטוקולי הדיון, ובכלל זה מכתבי ההחלטות בשני הדיונים של ועדת זכאות ואפיון – יימסרו להורים ביחד עם סיכום הדיון שהתקיים בהנהלת האגף לחינוך מיוחד.<sup>155</sup> להורים כאמור יש הזכות לערער על החלטה זו והם אף זכאים לייצוג בסיוע נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות.

כפי שניתן להבין, נוהל זה מורכב והפעלתו צריכה להיות מצדיקה ברמה מספקת כדי להחילו. אשר על כן, הפעלת נוהל זה צריכה להיות, ואף מתקיימת בפועל, במשורה ובסינון רב ומדויק מאד. עפ"י נתוני המטה של האגף לחינוך מיוחד בשלוש השנים תש"פ-תשפ"א של קיום הועדות במחוז

<sup>152</sup> חוק החינוך המיוחד, סעיף 8, סעיף קטן (4) (ב)

<sup>153</sup> חוזר מנכ"ל, שם, סעיף 3.10.9 סעיף קטן (ו).

<sup>154</sup> **להלן נספח מס' 9**

<sup>155</sup> נדמה כי פרקטיקה זו נועדה לאפשר להורים לערער על החלטת ועדת זכאות ואפיון לועדת השגה מחוזית. ועדת ההשגה המחוזית הינה "ערכאה" שמעל לועדת זכאות ואפיון מחד ומאידך, מתחת לאגף חינוך מיוחד. כך שאם תתקבל החלטה באגף לחינוך מיוחד, ההורים יצטרכו להגיש עתיר מינהלית לבג"ץ. לכן, ככל הנראה, הדיון השני שבו מצורף סיכום הדיון של אגף לחינוך מיוחד וההחלטה אם לאשר או לדחות את החלטת ועדת זכאות ואפיון, נעשה בוועדת זכאות ואפיון שנייה. סוגיה משפטית נוספת אליה יש להתייחס תעסוק במקרה שהורים יערערו לועדת השגה על החלטת ועדת זכאות ואפיון ראשונה, שבה היא ממליצה להחיל את נוהל שלילת הזכאות. אין התייחסות לכך בחוק ובחוזר מנכ"ל.

ירושלים, הוגשו שמונה בקשות בלבד לשלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת, מתוכן שש בקשות אושרו ושניים נדחו. מספרים אלה זעומים מאד שכן בשנת תש"פ התקיימו – 7841 עבודות, בתשפ"א – 9145 ובשנת תשפ"ב – 9813.

הפרטיקה המורכבת, הנוהל הארוך והמסורבל משהו והמספרים הזעומים (0.02%) של שלילת זכות הבחירה מההורים את סוג המסגרת עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים מוכיחים עד כמה זכות מתממשת, לכאורה, ומופקדת כמעט לחלוטין בידי ההורים (ב 99.98% מהמקרים – החלטה נשארת בידי ההורים). יחד עם זאת, עדיין אחוז מאד קטן ובמקרים בודדים מתקיים דיון באשר לשלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים. להלן נתמקד במאפייניהם של המקרים בהם נשקלת שלילת זכות זו מההורים.

#### *הערכת מסוגלות וכשירות הורית*

המקרה הראשון שבו נדרשים חברי ועדת זכאות ואפיון להחליט אם להפעיל את הנוהל קשור למסוגלות ולכשירות של ההורים; כל אחד בנפרד, שניהם ביחד והמערכת הזוגית שלהם. עפ"י רוב וכמעט באופן מוחלט מקרים בהם ההורים נעדרים יכולת, מסוגלות וכשירות הורית כנדרש, הן משפחות המוכרות לשירותי הרווחה ומטופלות בהן. אשר על כן, לגבי הורים אלה והמשפחה כולה ככל הנראה קיימים דוחות וחוות דעת של אנשי מקצוע המעריכים את היכולת והתפקוד המשפחתי בכלל והמסוגלות ההורית בפרט. הפסיכולוג המשפטי, משה זכי, מפרט בספרו<sup>156</sup> את תהליך מתן ההערכות הפסיכולוגיות עבור בתי המשפט<sup>157</sup> והוא מציע מודל הערכה למסוגלות הורית. העובדה שגורמי הרווחה המלווים את המשפחה ומציגים דוחות וחוות דעת מקצועיות, אין בהן כדי להכריע את הכף ולאשר חו"ד זו או אחרת כ"חותמת גומי". לעיתים, קיימות חוות דעת סותרות וההורים ו/או נציגיהם יכולים להציג חו"ד אחרות, שונות ויש בהן כדי לסתור את האמור במסמכי הרשות ושירותי הרווחה. במקרה זה על בית המשפט להכריע בין חו"ד השונות ולעיתים זה נעשה על ידי הזמנת חו"ד מקצועית, נוספת.

אחת הבעיות המרכזיות בהערכת מסוגלות הורית היא העדר מתודולוגיה ברורה ומתוקנת לקביעת רמת המסוגלות והכשירות ההורית. שלא כמו בקביעת סוגי המוגבלויות השונות הנקבעות על סמך מבדקים מתוקנים, מבוססים נורמות וסטנדרטים וקריטריונים מסווגים עפ"י מפתח אקדמי

<sup>156</sup> זכי משה. **אשנב לפסיכולוגיה משפטית**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2003. עמ' 39-47.

<sup>157</sup> ועדת זכאות ואפיון הינה ועדה סטטוטורית מתוקף חוק וניתנות בה החלטות המשפיעות על הפרט. אשר על כן, היא נחשבת כגוף מינהלי-שיפוטי החלות עליו חובות הרלוונטיות לגוף מעין זה; כך למשל הזכות לערער, חובת ההנמקה, הצגת מסמכים רשמיים, הערכות וחו"ד מקצועיות ועוד.

כדוגמת ה-DSM ו-ICD - כלים, דרכים ושיטות שאין בנמצא ביחס לקביעת רמת מסוגלות וכשירות הורית.

המודל אותו מציע זכי מתבסס על הטווח שבין טובת הילד לבין זכותו; זכותו של הילד להיות בחזקת הוריו הטבעיים וזכותם של ההורים להחזיק בילד ובכלל זה לקבל החלטות בכל התהליכים המינהליים והאחרים המתקיימים בנוגע אליו ומשפיעות על עתידו. מנגד, זכות הילד והוריו לא תמיד עולה בקנה אחד עם טובתו של הילד. הזכות של הילד להיות בחזקת הוריו וזכות ההורים להחזיק בילד צריכה להבטיח את טובת הילד. על מנת לאזן בין טובת הילד לזכות הילד בקביעת רמת מסוגלות וכשירות ההורים, נדרשת הערכה רחבה, מקיפה ואינטרדיסציפלינרית; סגנון ההורות נמדד בין היתר גם בפרספקטיבה תרבותית. אשר על כן, קשה מאד יהי להעריך מסוגלות וכשירות הורית של תלמידים עולים מארצות המאופיינות בשוני תרבותי. למשל; עולים מאתיופיה, עולים מאסיה (בני שבט המנשה, הודו, אמריקה הלטינית ועוד). יתירה מזאת, קביעת רמת מסוגלות וכשירות הורית יכולה להיות שונה בקרב מגוון האוכלוסיות בישראל; חרדים, ערבים וקבוצות אתניות שונות. הבדלים אלה עשויים להיות גם בהקשר של תפיסות ועמדות שונות של הורים באשר לדרכי החינוך והטיפול שלהם בילדיהם; כך למשל ניתן יהיה למצוא פערים בין הורים המצדדים בעד מתן טיפול תרופתי לקשיי התנהגות לבין הורים המתנגדים למתן טיפול זה גם אם הדבר בא על חשבון "טובת הילד". זכותם של ההורים להחליט, מתוך חשיבה והשקפה אם לחסן את ילדיהם, לתת להם טיפול תרופתי או ליישם כל דרך חינוכית אחרת שאינה מהווה סכנה עבורם או עבור הסביבה. הורה המתנגד למתן טיפול תרופתי, הגם שטיפול זה נפוץ, נמצא יעיל ומוכח שאינו מזיק אלא מועיל, אין זה אומר שהוא נעדר מסוגלות וכשירות הורית.

יש לציין כי מצבים של הפרעות נפשיות, הפרעות אישיות, מוגבלות שכלית אצל ההורים – ניתן להעריך ולקבל מדדים רפואיים המעידים על מצב ההורים, כל אחד בנפרד וכן של התלמיד עצמו. העדר כלים ומדדים ברורים להערכת מסוגלות הורית ומצב סיכון של ילד הנמצא במשפחה "סיכונית", הוא הקושי בהגדרת חזקתו של ילד אצל הורים נעדרי כשירות ומסוגלות הורית. הדוחות המעידים על מצבם הקוגניטיבי, הנפשי והאישיותי של הורים יכולים ואף נדרשים להצטרף לדוח מפורט יותר על הערכת כשירותם ומסוגלותם ההורית.

כדי להשלים ולדייק יותר את הערכת המסוגלות ההורית, יש להשתמש בכלים נוספים כגון ראיונות, תצפיות, שאלונים ועוד המאפשרים ללמוד ככל שניתן על מערכת היחסים הזוגית, המשפחתית ותפקודו של כל אחד מבני המשפחה, הורים וילדים, במערכת היחסים המשפחתית, טיב היחסים בין ההורים ובין בני המשפחה, תקשורת משפחתית, סגנונות הורות ועוד.

השופט פורת<sup>158</sup> פרסם רשימת הנחיות לחוות דעת מומחה להערכה מסוגלות הורית. רשימה זו כוללת את התפקודים ההוריים הבאים: "היכולת לספק לילד צרכים פיזיים הולמים; מסוגלות לתכנן סדר יום; לספק לילד צרכים נפשיים והתפתחותיים בסיסיים; מסוגלות להבין את הצרכים הנפרדים המשתנים של הילד; והעדפת צרכיו על צרכי ההורה; יציבות בהתנהגות ההורה; מסוגלות להיפרד מן הילד ולתת לו להתפתח ולהיות עצמאי; להעניק לילד ערכים תרבותיים, חברתיים ומוסריים; מסוגלות להצבת גבולות לילד; מסוגלות לתקן נזקים וחסרים אצל הילד; התאמה להיות דמות הורית מספקת להפנמה חיובית של ערכים ודמויות אצל הילד."

במודל של זכי<sup>159</sup>, הוא מציע כי לאחר עיבוד נתוני הערכת המסוגלות והכשירות ההורית, מתקבלים ארבעה סגנונות הורות: הורות "חסרה" – מסוגלות הורית חלקית הגורמת לחסכים ספציפיים אצל הילד. הורות "לקויה" – הגורמת אף היא לחסכים ספציפיים אצל הילד. אי-מסוגלות הורית "זמנית" – מצב הפיך והניתן לשיקום. אי-מסוגלות הורית "כרונית" – בלתי הפיכה ושאיננה ניתנת לשיקום.

קבלת התמונה הכוללת על המצב המשפחתי בכלל וכן מסוגלות וכשירות ההורית בפרט בתא המשפחתי של התלמיד מוגשת לועדה על ידי גורמי הרווחה ברשות ובפני יו"ר וחברי הועדה עומדות מספר אפשרויות; הפעלת נוהל שלילת זכות הבחירה של ההורים את סוג המסגרת (במקרה של העדר מסוגלות כרונית ובלתי הפיכה), המלצה להמשך ליווי וטיפול גורמי הרווחה ו/או המלצה להשמה במסגרת חוץ ביתית. לעיתים, גורמי הרווחה מבקשים לקיים ועדה כדי לקבל תמונה על מצבו החינוכי/לימודי של התלמיד. מסמכי הועדה, פרוטוקול הדיון, ההמלצות, החלטות והנימוקים עשויים לשרת דיונים בבית משפט לענייני משפחה באשר לשאלות המשך משמורת של ההורים על הילד, הוצאה למסגרות חוץ ביתית ועוד.

אחת השאלות המעניינות והרלוונטיות לזכות ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עוסקת במקרה ששני ההורים עם מוגבלות שכלית. בשנים האחרונות, ובעקבות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות<sup>160</sup> משנת 2006 ושאושרה במדינת ישראל בשנת 2018, קיימת תופעה מתרחבת והולכת של נישואים בהם שני בני הזוג הם עם מוגבלות שכלית התפתחותית או כל מוגבלות מנטלית (שאינה פיזית) אחרת. סוג מוגבלות זו עשוי להקשות על המסוגלות והכשירות ההורית ועל היכולות לקבל החלטות בענייניו של הילד, החלטות שישרתו את טובת הילד.

<sup>158</sup> פורת, ח. (1991) הנחיות בית-המשפט המחוזי לחוות-דעת מומחה לגבי מסוגלות הורית. רשימת הנחיות, 1-5.

<sup>159</sup> ראה לעיל, ה"ש 124.

<sup>160</sup> U.N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, (2006).

סעיף 23 לאמנה זו קובע<sup>161</sup>: "מדינות שהן צדדים תנקוטנה אמצעים בני-תועלת והולמים לביעור הפליה כנגד אנשים עם מוגבלויות בכל הקשור לנישואין, משפחה, הורות ומערכות יחסים, בשוויון עם אחרים, כך שיובטח כי: (א) תוכר זכותם של אנשים עם מוגבלויות בגיל הנישואין להינשא ולהקים משפחה, בהסכמה חופשית ומלאה של בני הזוג המיועדים. (ב) תוכר זכותם של אנשים עם מוגבלויות להחליט בחופשיות ובאחריות על מספר ילדיהם ועל המרווחים ביניהם, ולקבל גישה למידע אשר מותאם לגילם ולחינוך אודות פוריות ותכנון המשפחה, ויינתנו האמצעים הדרושים כדי לאפשר להם לממש זכויות אלה; (ג) ישמר פוריותם של אנשים עם מוגבלויות, לרבות ילדים, בשוויון עם אחרים." בהמשך האמנה מפרטת זכויות הקשורות לחיי המשפחה בקרב אנשים עם מוגבלויות. בסעיף קטן 5 קובעת האמנה: "במקרה שבו המשפחה הקרובה אינה מסוגלת לטפל בילד עם מוגבלויות, תעשינה מדינות שהן צדדים כל מאמץ לספק טיפול חלופי במסגרת המשפחה המורחבת, ואם לא ניתן לספקו כך, אזי במסגרת הקהילה בסביבה משפחתית."

נוכחנו אם כן לדעת כי גם במקרים חריגים נדרשים למצוא את האיזון הנכון והראוי שבין זכויות הפרט, ההורים והתלמיד, לבין טובת הילד. הזכות לחיי משפחה הינה זכות יסוד לכל אדם באשר הוא אדם. כדי להבטיח שזכות זו לא תדחק זכויות אחרות וטובתם של אחרים, בעיקר טובת הילד – הטעונה הגנה מוגברת, יש לנקוט את האמצעים והדרכים החלופיות, הסבירות והמועדפות, במסגרת הקהילה והמשפחה, כדי לאפשר קיומם של שני עקרונות יסוד אלה לדור בכפיפה אחת.<sup>162</sup>

#### *התנהגות פוגעת*

אחד המקרים המורכבים בו נדרשת הועדה לשלול מההורים את הזכות לבחור את סוג המסגרת בה ילמד ילדם היא כאשר התנהגותו של התלמיד מהווה סכנה לשלומם ובעיקר לשלום סביבתו. מקרה זה מורכב שכן לא קיימת עילה של העדר מסוגלות וכשירות הורית שעשויה לפגוע בטובת הילד ובשלומם. יתירה מזאת, יתכן מאד שבמשפחה ברוכת ילדים שבה ההורים מתפקדים כהורים לכל דבר ואין שום פגם או חשד להעדר מסוגלות וכשירות הורית, יהיה ילד אחד שיגיע לוועדה ולא יעלה שום חשש לסיכון או לטובת ושלומו הילד ולסביבתו ולא תתעורר שום בעיה עם החלטת ההורים באשר לבחירת סוג המסגרת. לעומת זאת, ילד אחר במשפחה זו עשוי לסכן בהתנהגותו את הסביבה בה בחרו ההורים שילמד; תלמידים ואנשי צוות כאחד. במקרה מורכב יותר, יתכן מאד שהתנהגות התלמיד יכולה להיות פחות מסכנת כאשר היא מטופלת כנדרש במערך טיפולי מקיף ובכלל זה מתן

<sup>161</sup> שם. סעיף 1, סעיפים קטנים א-ג.

<sup>162</sup> להרחבה על הזכות לחיי משפחה של אנשים עם מוגבלויות ראה: רוני רוטלר. **הזכות להורות של אנשים עם מוגבלויות נפשיות ושכליות-התפתחותיות: תפיסה חלופית של 'הורות' כאמצעי לקידום זכויות**. עבודת MA. הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן (2019).

טיפול תרופתי בהתאם להערכה מדויקת של קשיי התלמיד, אלא שההורים מתנגדים נחרצות לטיפול התרופתי או התערבות אחרת בניגוד להמלצות המאבחן, הצוות המטפל והצוות החינוכי. במקרים כאלה יהיה מאד קשה לבודד את המקרים ולקבל החלטה על שלילת הזכאות מההורים לבחור את סוג המסגרת עבור בן משפחה אחת בעוד שלבן משפחה אחר לא מחילים את המגבלה. במקרה כזה הנוהל הוא זה המוזכר בסעיף 3.10.9 בחוזר מנכ"ל.<sup>163</sup> לנוהל זה נלווה מסמך ייחודי, שאלון שפותח לצורך הגדרת וקביעת ההתנהגות הפוגעת. שאלון אמות מידה להתנהגות פוגעת<sup>164</sup> נועד לתת מענה ומידע מדויק בפני חברי הועדה על אודות התנהגותו של התלמיד ולהעריך אם התנהגות זו יש בה כדי להוות עילה לשלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים.

שאלון אמות מידה להתנהגות פוגעת מכיל פרטים כלליים על התלמיד, הוראות למילוי השאלון ותיאור עובדתי של ההתנהגויות החשודות כפוגעות. מילוי חלקי השאלון מתייחס להתנהגויות שהופיעו במהלך שלושת החודשים שקדמו למילוי השאלון. השאלון כולל חלקים המתייחסים להתנהגות אלימה של התלמיד, לפי דרגת חומרתה, מידת הפגיעה הפיזית באחרים (עם וללא נזק גופני), פגיעה וזק לרכוש, סיכון עצמי ופגיעה עצמית, שכיחות הפגיעה, עוצמתה, שכיחותה ודרגת חומרתה. השאלון מורכב משאלות פתוחות שבהן נדרש איש הצוות החינוכי לתאר את ההתנהגות וכן משאלות והיגדים אותם הוא נדרש לדרג ברמות שונות. חלק ניכר מהשאלון כולל תיעוד מפורט של איש הצוות החינוכי את האירועים החשודים כפוגעים; תאריך, זמן, תיאור הנסיבות שקדמו לאירוע, תיאור ההתנהגות הפוגעת, תוצאות ישירות של ההתנהגות החשודה כפוגעת ופעולות שבוצעו על ידי הצוות החינוכי בעקבות האירוע. השאלון מתייחס גם לתהליכי שיתוף הפעולה עם ההורים כחלק מהתהליך החינוכי/טיפולי סביב אירוע מסוים וכחלק מתכנית עבודה שנתית. בסופו של השאלון חתומים כל אנשי הצוות המעורבים בתהליך הטיפול וההתערבות עם התלמיד וכן אישור וחתומת מנהל בית הספר על כל השאלון.

כאמור לעיל, כאשר עולה חשש בקרב חברי הועדה להתנהגות פוגעת המהווה עילה לשלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת, מתקיימות שתי ועדות זכאות ואפיון; בראשונה מציג יו"ר הועדה את החשש הממשי ומפרט בפניהם את המהלכים המתחייבים במקרה זה. לאחר שמסרה הועדה להנהלת האגף לחינוך מיוחד את הדיווחים, שאלון אמות מידה להתנהגות פוגעת שמולא על ידי הצוות החינוכי ומסמכים רלוונטיים נוספים ולאחר שקיבלת את תשובת הנהלת האגף לחינוך

---

<sup>163</sup> ראה לעיל, ה"ש 121.

<sup>164</sup> ראה להלן נספח מס 9.

מיוחד, מתכנסת שוב הועדה ומקיימת ועדת זכאות ואפיון שניה בעניין התלמיד וקובעת את החלטתה בהתאם לתשובת הנהלת האגף לחינוך מיוחד. לאורך כל התהליך ההורים מעורבים, יש להם אפשרות לעיין במסמכים, ובכלל זה בשאלון אמות מידה להתנהגות פוגעת שמולא על ידי הצוות החינוכי, לצרף מסמכים עדכניים שלהם ולבסוף עומדת להם הזכות להגיש ערעור על החלטת ועדת זכאות ואפיון, השנייה, ואף להיות מיוצגים בסיוע נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.

שאלה זו עוסקת במידה מסוימת בהרחקת התלמיד מהמסגרת החינוכית הרגילה. התנהגותו הפוגעת של התלמיד מהווה סכנה עבורו אך בעיקר לסביבתו. הציפייה מהחברה לשלב, להכיל ולקבל את התלמיד עם הצרכים המיוחדים. ציפייה זו דורשת ללא ספק "מחיר" שהחברה משלמת עבור כך. יתכן מאד שתלמידים משולבים שהם יחסית חלשים ביחס לשאר בני כתתם עשויים לעכב במידת מה את התקדמותם הלימודית של כלל ילדי הכתה. יתכן גם שהתנהגות פוגעת של תלמיד עם הפרעת התנהגות קשה עשויה לפגוע ברכוש או בזולת בסביבת מערכת החינוך הרגילה. לכן, הדיון במקרים אלה נע בין מימוש הערך החברתי של שילוב לבין זכותם של שאר התלמידים למוגנותם, בטיחותם ושלומם בסביבה הטבעית שלהם. שאלה נוספת ומשמעותית בהקשר זה מתייחסת לשלב הגיל של התלמיד; ככל שמדובר בשלב הגיל הנכלל בחוק חינוך חובה נדמה כי יש יותר ציפייה ואף חובה לעשות הכל כדי להשאיר את התלמיד במסגרת הרגילה. לעומת זאת, אם מדובר בשלב גיל מחוץ למסגרת חוק חינוך חובה – יתכן ויש יותר הצדקה לשיבוץ והשמה במסגרת נפרדת. אמנם חוק חינוך חובה במסגרת החינוך המיוחד רחב יותר, 21-3, אך ניתן לטעון שעובדה זו דווקא מתייחסת למסגרת נפרדת, בוודאי ככל שמדובר בשלב גיל שהוא מעבר למסגרת חוק חינוך חובה בחינוך הרגיל.

#### *הורים גרושים*

אתגר נוסף העומד בפני הזכות של ההורים בכלל, ושל ילדים עם צרכים מיוחדים בפרט, להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת הוא המעמד המשפחתי של ההורים ובעיקר כשאינן הסכמה ביניהם ואינם תמידי דעים באשר לבחירת סוג המסגרת עבור ילדיהם. בחקיקה הראשית, חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח – 1988, גם לאחר תיקון ה – 11 לחוק, אין התייחסות למקרה שבו הורי התלמיד גרושים או פרודים. התייחסות זו מפורטת בחקיקת המשנה תוך הסתמכות על חוק הכשרות והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962. נוהל מיוחד קיים במשרד החינוך המתייחס למערכת היחסים שבין



המסגרת החינוכית להורים גרושים או פרודים.<sup>165</sup> חוזר זה בא להנחות את מוסדות החינוך כיצד יש להתנהל עם תלמידים שהוריהם גרושים או פרודים ובכפוף להוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות תשכ"ב-1962. נקודת המוצא של חוזר מנכ"ל זה היא האחריות והמעורבות המשותפת של שני ההורים בתהליכי חינוכו, צמיחתו והתפתחותו הרגשית והחינוכית גם המצבים מורכבים של פרדה וגירושין. היותה של תופעת הגירושין והורים פרודים נפוצה מאד במדינת ישראל וכמעט אין מוסד חינוכי שאין בו תלמיד או תלמידים להורים גרושים/פרודים. "על מערכת החינוך לשאוף במידת האפשר לערב את שני ההורים בהיבטים משמעותיים בחיי הילד במוסד החינוכי, לרבות במקרים שבהם אחד ההורים לא ביקש להיות מעורב. זאת מתוך דאגה לצורכי הילד ולבריאותו הנפשית. כאשר קיים סכסוך בין ההורים, על המחנך או על הגננת להימנע ממעורבות בו; עליהם להיות ממוקדים בחינוכו של הילד ובדאגה לשלומו ולרווחתו במסגרת החינוכית."<sup>166</sup> אשר על כן, קובע החוזר הנחיות כלליות המחייבות את המוסד החינוכי במקרה שבו ההורים גרושים/פרודים לקיים קשר ישיר ככל שאפשר עם שני ההורים בכל הנושאים הקשורים לתפקוד התלמיד במסגרת החינוכית. במקרה זה, עם פתיחת שנה"ל או מיד עם היוודע על פרדה או גירושין של ההורים במהלך השנה, הצוות החינוכי יזמן את שני ההורים לפגישה שמטרתה להסדיר את הקשר עימם ואת אופן העברת המידע לכל אחד מהם. עוד קובע החוזר: "על המוסד החינוכי לזמן את שני ההורים יחד לאספות הורים, למפגשי היכרות ולימי הורים, אלא אם אחד ההורים סירב או כתובתו אינה ידועה או שניתנה החלטה שיפוטית הקובעת אחרת. אם אין אפשרות לקיים את המפגשים יחד, יש לזמן את ההורים בנפרד."<sup>167</sup> פעמים רבות במקרים של הורים גרושים או פרודים יש מצבים שאין קשר עם אחד ההורים בכלל, הוא בבית הסוהר או באשפוז פסיכיאטרי ולא ניתן להגיע אליו. ישנם מצבים בהם יש החלטת בית משפט על משמרות הניתנת לאחד ההורים בלבד. זאת ועוד, במקרים בהם ההורים פרודים/גרושים ובכל זאת הם מעורבים ביחד בחינוכו של הילד, הם אינם מעוניינים לשבת ביחד באותה ועדה/ מפגש עם המוסד החינוכי ובמקרים כאלה יושבים עם כל הורה בנפרד. במקרים כאלה, שני ההורים חייבים לקבל את כל המידע על אודות התלמיד. במקרים בהם ההורים חיים ביחד, אינם גרושים/פרודים, קובע חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות שדי בהסכמה של הורה אחד לפעולה של קטין, וחזקה כי ההורה האחר הסכים לה.<sup>168</sup> אמנם כאשר ההורים גרושים או פרודים, הכלל הוא שיש לקבל את הסכמת שני ההורים.

<sup>165</sup> חוזר מנכ"ל, תשע"ד/7(א), אדר ב', התשע"ד, מרס 2014. פרק 2, סעיפים 2.3-8.

<sup>166</sup> שם, עמ' 19.

<sup>167</sup> שם, עמ' 21.

<sup>168</sup> סעיף 18 (א) לחוק הכשרות והאפוטרופסות – תשכ"ב-1962: "בכל ענין הנתון לאפוטרופסות חייבים שני ההורים לפעול תוך הסכמה; הסכמתו של אחד מהם לפעולתו של רעהו יכולה להינתן מראש או למפרע, בפירוש או מכללא, לענין

במידה ונשללה או הוגבלה האפוטרופוסות של אחד ההורים על ידי בית משפט – לא חלה הוראה זו על המוסד החינוכי.<sup>169</sup>

לעיתים, הפרדה ו/או הגירושין מתאפיינים במאבקים בין ההורים העשויים לפגוע בשלום ובטובת הילד עד כדי ניכור הורי, חטיפה, אלימות, מאבקים סביב הסדרי הראייה ו**חוסר הסכמה לא ענייני על כל החלטה שהיא**. במקרה כזה, שאין הסכמה בין ההורים הגרושים/פרודים קובע חוזר המנכ"ל כי אם נשלחה החלטת המסגרת החינוכית לשני ההורים ואחד ההורים הסכים לה והשני לא הגיב לה בפרק זמן סביר שיכל לעשות כן – חזקה עליו שהוא מסכים לעניין, אמנם אם קיימת מחלוקת בין ההורים ואינם מסכימים להחלטה - יפעל המוסד החינוכי, בהחלטות משמעותיות, בכל דרך לקבל את הסכמת שני ההורים ואם לא יתאפשר הדבר - יש להפנות את העניין להחלטה שיפוטית. עניין מורכב יותר שעשוי להתעורר במקרה של הורים גרושים/פרודים הוא כאשר אחד ההורים הגרוש/פרוד מבקש להגיע יחד עם בן/בת הזוג שאינו האפוטרופוס הטבעי של הילד והוא, בן/בת הזוג שאינו האפוטרופוס הטבעי של הילד, מבקש לקבל מידע בנפרד על אודות הילד. במקרה זה, קובע חוזר המנכ"ל כי "יהיה אפשר לתת את המידע רק לאחר קבלת הסכמה מפורשת בכתב של שני ההורים וכן כתב ויתור על סודיות של כל אחד מההורים בנפרד."<sup>170</sup>

בכל מקרה, קובע חוזר המנכ"ל כי "על הצוות החינוכי להיות ממוקד בחינוכו של הילד ובדאגה לשלמו ולרווחתו במסגרת החינוכית, ועליו להימנע ממעורבות בסכסוך בין ההורים, אם קיים סכסוך. "וכן להיות רגיש לכל מידע, התנהגות או חשש לפגיעה בשלום ובטובת הילד.<sup>171</sup> על סמך הוראות אלה, חוזר מנכ"ל<sup>172</sup> מעודכן של החינוך המיוחד מתייחס בחלקים רבים בתוכו לנוהל קיום ועדות זכאות ואפיון במקרים של הורים גרושים או פרודים ומפנה לחוזר מנכ"ל תשע"ד 7/א) הנ"ל בעניין הקשר שבין מוסדות החינוך ובין הורים פרודים או גרושים. ההתייחסות בהקשר זה כוללת את מיקום קיום הועדה, הזימון להורים, נוהל קיום הועדה, מסירת החלטת הועדה להורים וקבלת תשובתם באשר לבחירת סוג המסגרת בה ילמד ילדם. בפרק המבוא של החוזר, פרק 1. בדגשים, נכתב בחוזר: "בכל פרקי ההוראה, במקרים שבהם ההורים פרודים או גרושים יש לנהוג עפ"י ההנחיות בחוזר הוראות הקבע בנושא "הקשר בין בית הספר ובין הורים פרודים וגרושים."<sup>173</sup> ומפנה לחוזר מנכ"ל תשע"ד 7/א) הנ"ל.

מסויים או באופן כללי; וחזקה על הורה שהסכים לפעולת רעהו כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר. בענין שאינו סובל דיחוי רשאי כל אחד מההורים לפעול על דעת עצמו.

<sup>169</sup> חוזר מנכ"ל, שם, ה"ש 136, עמ' 22.

<sup>170</sup> שם, עמ' 23.

<sup>171</sup> שם.

<sup>172</sup> חוזר מנכ"ל, יישום חוק החינוך המיוחד – ועדות מתוקף חוק: צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה על החלטת צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון, לרבות דיונים במקרים חריגים וועדת השגה. הוראת קבע מס' 0287 – החלפה. תאריך פרסום: כה' באדר ב תשפ"ב, 28 במרץ 2022.

בעניין זימון לדיון בועדה, קובע החוזר בסעיף 2.5.3 כי במקרה שההורים גרושים יש לזמן את שניהם עפ"י ההנחיות של חוזר מנכ"ל תשע"ד/7(א).

באשר למיקום קיום הועדה קובע חוזר המנכ"ל: "היו הוריו של התלמיד פרודים או גרושים ומתגוררים ברשויות מקומיות שונות ואין ביניהם הסכמה על מקום עריכת הדיון, יתקיים הדיון ברשות המקומית בהתאם להחלטה של בית משפט. בהיעדר החלטה משפטית יתקיים הדיון ברשות המקומית שאחד ההורים מתגורר בה ושמוסד החינוך שבו התלמיד לומד נמצא בה. אם אף אחד מההורים אינו מתגורר ברשות המקומית שבה מוסד החינוך נמצא, תתקיים הוועדה ברשות המקומית שהאם מתגוררת בה."<sup>173</sup>

עפ"י מה שנקבע בחוזר מנכ"ל תשע"ד/7(א), במידה וההורים הגרושים/פרודים מעוניינים להגיע לועדה "... עם בן/בת זוג שאינו האפוטרופוס הטבעי של הילד, אפשר יהיה לאפשר זאת רק לאחר קבלת הסכמה מפורשת בכתב וכן כתב ויתור סודיות מכל אחד משני ההורים הביולוגיים בנפרד."<sup>174</sup> עפ"י נוהל חוזר מנכ"ל, קיום הועדה מותנה בין היתר בחתימת ההורים על טופס ויתור סודיות.<sup>175</sup> כאשר ההורים חיים ביחד, די בחתימת הורה אחד על טופס ויתור סודיות. אחריות המוסד החינוכי, לפני קיום הועדה היא לוודא שטופס ויתור סודיות ההורים להעברת מסמכים לוועדה יחתם על ידי ההורים, יסרק ויועלה למערכת הממוחשבת. "במקרה של הורים פרודים או גרושים **נדרשת חתימת שני ההורים**."<sup>176</sup>

במקרים מורכבים, בהם אין להורה אחד משמורת ועדיין זכותו להיות בנוכח ולקבל החלטות לקבל או אפילו אם יש לגביו צו הרחקה קובע חוזר המנכ"ל כי יש לקיים שני דיונים בנפרד כדי לא להפר את הצו. כמו כן, גם במקרה שבו הורים גרושים ופרודים נמצאים בסכסוך ואינם רוצים או שאינם יכולים לקיים את הדיון ביחד, יש לקיים שני דיונים; דיון עבור כל הורה בנפרד.<sup>177</sup> לאחר שהתקיים הדיון והתקבלה ההחלטה לגבי זכאותו של התלמיד ליהנות משירותי החינוך המיוחדים במסגרת הסל האישי, יש להעביר את התשובה להורים עפ"י הנוהל ולקבל את החלטתם

<sup>173</sup> שם, הוראות כלליות, 3.2.1.

<sup>174</sup> שם, "המוזמנים לוועדת זכאות ואפיון", 3.5.3, א.

<sup>175</sup> ראה להלן נספח מס' 10.

<sup>176</sup> שם, ה"ש 143, 3.8.3, ז. גם כאן יש הפניה לחוזר מנכ"ל תשע"ד/7(א) המסייג הוראה זו עפ"י חוק הכשרות והאפוטרופסיות לפיו במקרה מעין זה יש לחתור להגיע לחתימה של שני ההורים ככל שניתן. ראה לעיל, ה"ש 138, סעיף 18 א לחוק הכשרות והאפוטרופסות תשכ"ב - 1962.

<sup>177</sup> שם, 3.9.2 ח ויב. נדמה כי למרות חשיבות וזכות התלמיד להישמע בועדה כדלעיל, במקרה מעין אלה כדאי אולי לחשוב על אפשרות לצמצם או לוותר לגמרי על נוכחות התלמיד בועדה שכן דיון בנוכחות שני ההורים, גרושים/פרודים, וכל שכן שני דיונים עבור אותו ילד כאשר הדיונים להורים מתקיימים בנפרד, עשויים להוות מעמסה רגשית ונפשית כבדה מנשוא עבור התלמיד.

לבחירת סוג המסגרת בתוך 14 ימים מיום קבלת תשובת הועדה.<sup>178</sup> הוראת חוק זו יפה ורלוונטית כאשר שני ההורים נשואים ו/או גרים ביחד. במקרה זה, גם די בכך גם אם רק הורה אחד חתום על טופס בחירת ההורים את סוג המסגרת בה ילמד ילדם וניתן להסתמך על כך שהורה השני הסכים להחלטה, "בפירוש או מכללא".

במקרה בו ההורים גרושים/פרודים, סעיף חוק זה עשוי להיות מורכב ובעייתי מאד. במקרה כזה עומדות בפני הועדה מסי' אפשרויות, אפשרויות המעוגנות בחקיקת המשנה, חוזר המנכ"ל. האפשרות הראשונה, חריגה ופחות ישימה, היא להפעיל נוהל שלילת זכות הבחירה ככל שמצאה הועדה לנכון כי יש סיכון ממשי לשלומם ולטובתו של התלמיד ו/או סביבתו כדלעיל.<sup>179</sup> אפשרות זו כאמור וכפי שהוצג לעיל בהרחבה, חריגה במיוחד והיא מאושרת "במשורה" על ידי האגף לחינוך מיוחד. עצם עובדת היותם של ההורים הגרושים/פרודים חלוקים בדעתם, עשויה אולי לפגוע בטובת הילד אך אין היא מהווה עילה מספקת דיה כדי להוכיח חשש ממשי וסיכון לשלומם וסביבתו של התלמיד, עד כדי כך שהיא מצדיקה הפקעת הזכות מההורים. אשר על כן, בשל מחלוקת גרידא, שבין ההורים עצמם באשר לבחירת סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם, לא תפנה הועדה מיד להפעיל את נוהל שלילת זכות הבחירה של ההורים את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם.

אפשרות ביניים, פשוטה ונגישה יותר העומדת בפני חברי הועדה, מעוגנת הן בחקיקה הראשית והן בחקיקת המשנה. בחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988, סעיף 8 סעיף קטן (ב), פסקה (3) קובע החוק כי אם לא הודיעו ההורים על בחירתם את סוג המסגרת עבור ילדיהם בתוך 14 ימים מיום שנודע להם על קביעת הועדה בעניין בנם – רשאית ועדת זכאות ואפיון להחליט על המסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד. עוד מוסיף החוק: "בבואה להחליט כאמור, תעניק ועדת הזכאות והאפיון זכות קדימה לשילוב הילד במוסד חינוך רגיל."<sup>180</sup>

מקרים מורכבים יותר, של העדר הסכמה בין ההורים הגרושים/פרודים ביחס להחלטה על בחירת סוג המסגרת עבור ילדם, מגיעים לפתחו של בית המשפט ובכלל זה גם לבתי הדין הרבניים. בחוזר מנכ"ל זה, סעיף ח' נקבע כי: "במקרים שהורים פרודים או גרושים בוחרים בסוג מסגרת שונה, ולא הצליחו להגיע להסכמה בדבר סוג המסגרת החינוכית, הסמכות להכריע במחלוקת נתונה לבית המשפט. בהיעדר החלטה של בית המשפט כאמור או הליך תלוי ועומד בבית המשפט שהובא לידיעת

<sup>178</sup> חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988, סעיף 8, סעיף קטן (ב) (2): "הורי התלמיד יבחרו את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם מבין האפשרויות המנויות בפסקה (1)(א) עד (ג), ויודעו על בחירתם לוועדת הזכאות והאפיון בתוך 14 ימים מיום שנודע להם על קביעת הועדה כאמור בסעיף קטן (א)."

<sup>179</sup> ראה לעיל, ה"ש 121, עפ"י סעיף 8, סעיף קטן 4 (א) לחוק חינוך מיוחד וכן על פי הוראת חוזר מנכ"ל, 3.10.6, "בחירת ההורים את סוג המסגרת החינוכית", סעיף קטן ז.

<sup>180</sup> שם. וראה בחוזר מנכ"ל מיוחד (לעיל ה"ש 121) סעיף ה': "במקרים שההורים לא הודיעו על בחירתם בתוך התקופה האמורה, לאחר שנבדק כי החלטת הועדה נמסרה להורים, ועדת הזכאות והאפיון רשאית להחליט על המסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד. הועדה תעניק קדימות לשילוב התלמיד במוסד חינוך רגיל."

הוועדה על ידי ההורים, **תקבל ועדת הזכאות והאפיון את החלטתה ותכריע בהתאם לעיקרון של טובת התלמיד.**"

בשנים האחרונות, בפרק זמן קצר יחסית, מאז התקבל התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, בתי המשפט ובתי הדין הרבניים בישראל נזקקו להכריע בסוגיית המחלוקת שבין ההורים הגרושים/פרודים באשר לבחירת ההורים את סוג המסגרת עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים. להלן נתמקד בשני מקרים שהגיעו לפתחן של הערכאות בעניין זה בשנים האחרונות, עתירה מינהלית בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים וכן פס"ד בבית דין רבני אזורי.

בנם של זוג הורים שאובחן עם מוגבלות על רצף האוטיזם – ASD שובץ בשנת 2017, עוד לפני התיקון הנוכחי לחוק החינוך המיוחד, בכתת חינוך מיוחד – כתת תקשורת. ההורים, גרושים, הגיעו כעבור שלוש שנים לוועדת זכאות ואפיון שקבעה להמשיך את זכאותו של התלמיד לשירותי החינוך המיוחדים על סמך המוגבלות שלו – ASD. באותה ועדה, הסכימו ההורים, הן האם והן אב שבנם ימשיך ללמוד בכתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל – כתת תקשורת. חרף הסכמתה של האם לשיבוץ זה היא הגישה ערעור לוועדת ההשגה המחוזית ובדיון שהתקיים בוועדה האחרונה – נדחתה השגת האם בנימוק: **"חברי הוועדה נשענים על החלטות ועדת הערר וועדת זכאות ואפיון קודמות וכן על החלטת בית המשפט על סמך אבחונים קודמים שנערכו לא' וכן על סמך תפקודו ב-3 השנים האחרונות בכתת ASD... וממליצים על שיבוץ בכתת חינוך מיוחד ללקויי תקשורת בבית ספר רגיל.**

רמת התפקוד שנקבעה 3 – בינוני נמוך.<sup>181</sup>

בעקבות החלטת ועדת ההשגה בעניינה, עתרה האם לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה ועתירתה נדחתה. האם שבה ועתרה בעצמה לבית המשפט העליון, שדן בעתירתה בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים. הרכב של שלושה שופטים בראשות השופט עוזי פוגלמן, דחה אף הוא את העתירה של האם. בפתח הדיון בעתירה מדגיש בית המשפט את נקודת המוצא של דפוסי הביקורת השיפוטית. ככלל, בית המשפט אינו שם את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים. מהות הביקורת השיפוטית היא לבחון את תהליך קבלת ההחלטות ואופן הפעלת שיקול הדעת. רק במקרים חריגים, כגון חוסר סבירות קיצונית, מתערב בית המשפט בהחלטות של הגורמים המקצועיים. בעניינו של הילד בדיון זה, נערכו מספר הליכים במהלך השנים. בית המשפט מתייחס בעתירה הנוכחית לשתי שאלות שהרלוונטיות לעניינו עוסקת בזהות המסגרת המתאימה ביותר עבור התלמיד בהינתן שהאבחנה שלו היא ASD. על סמך הוועדות וההליכים

<sup>181</sup> בתוך פסה"ד, עע"מ 6710/20 פלוגית נ' משרד החינוך מחוז חיפה. פורסם בנבו, 14.9.2021.

השונים שנעשו עם הילד במהלך השנים ולאור חוות הדעת השונות שהוצגו בפני בית המשפט, קבע הרכב השופטים כי: "בנסיבות אלו, פסק בית המשפט כי אין עילה להתערב בשיקול הדעת המקצועי של הוועדות אשר ראו לקבל את האבחנה של ASD ומצאו כי המסגרת החינוכית הראויה עבור א' היא כיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל. בית המשפט הוסיף וציין כי אין יסוד

לקבוע כי החלטת ועדת הערר חורגת ממתחם הסבירות. העתירה נדחתה אפוא."<sup>182</sup>

בית המשפט מתייחס גם לערכאה הקודמת ומציין כי דעות שונות אינן עילה להתערבות בשיקול דעת מקצועי שלא נפל בו פגם. במילים אלה מתייחס בית המשפט למחלוקת שבין ההורים בעניין זה. עתירה זו הוגשה כנגד מחוז חיפה של משרד החינוך וכנגד האב עצמו, שהסכים לכתחילה ולאורך כל הדרך עם האבחנה של בנו ושיבוצו בכתת חינוך מיוחד. האם מצידה הביאה חוו"ד מקצועית מטעמה המצדדת בשילובו של התלמיד בכתה רגילה עם סל תמיכה אישי והיא עומדת על כך שבנה משולב הן חברתית והן לימודית מחוץ לכתת התקשורת וכשהוא בכתה הרגילה הוא במיטבו בעוד שבמסגרת כתת החינוך המיוחד נגרמת לו נסיגה בתפקוד הכולל. בעניין זה כותב השופט: "אכן, ניתן להבין כי המערערת סבורה שהיה מקום להגיע לתוצאה אחרת, ומשוכנעים אנו כי כאמו של הקטין פועלת היא לפי השקפתה באשר לטובתו. בה במידה, אביו של הקטין – שתומך בהחלטת הוועדות – פועל אף הוא לפי הבנתו לטובת הקטין, אך דעתו היא כי החלטת ועדת ההשגה היא זו שמשרתת את טובתו."<sup>183</sup> במילים אחרות, בית המשפט סמוך ובטוח שהן האם והן האב פועלים לטובת הילד וכי אין מאבק אישי ביניהם "על גבו" של הילד. יחד עם זאת, המחלוקת ביניהם אינה עילה מספקת להתערבות בשיקול הדעת המקצועי של הוועדות, הליך שלא נפל בו פגם.

לקראת חיתום הדברים, מבקש בית המשפט להתייחס לחוות הדעת השונות ולבחון בהמשך את האפשרויות השונות בעניינו של הילד: "רשמנו לפנינו כי בהמשך... יוכלו הגורמים המקצועיים לשוב ולשקול את המסגרת המתאימה לקטין, בשים לב להשתלבותו בבית הספר ובפעילויות נוספות. אין צריך לומר כי בחינה זו תוכל להיעשות רק בחלוף פרק זמן ממשי של לימודים בכיתה אליה שובץ הקטין בשנה זו... למותר לציין כי אין בהערתנו זו כדי לקבוע עמדה באשר לתוצאותיה של בחינה

מחודשת כאמור."<sup>184</sup>

מקרה זה ממחיש נאמנה את העובדה שבית המשפט אינו שם את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים וכי הוא סומך את ידיו על החלטות של גופים מקצועיים שלא נפל בהם פגם ואינם מתאפיינים בחוסר סבירות מקצועית. מחלוקת בין ההורים באשר לחינוך ילדיהם,

<sup>182</sup> שם, סעיף 7 לפסה"ד

<sup>183</sup> שם, סעיף 9 לפסה"ד

<sup>184</sup> שם, סעיף 10 לפסה"ד

עמדותיהם והשקפת עולמם, אינם עילה להתערבות משפטית וככל שהחלטה מקצועית, שלא נפל בה פגם, משרתת את טובת הילד – יש לקבלה. הגם שבית המשפט, לקראת חיתום פסה"ד, הציע לבחון את האפשרות של שיבוץ הילד בהתאם לבקשת האם, עדיין הוא סייג זאת בחלוף תקופת ניסיון משמעותית וכי אין בדבריו אלה לקבוע עמדה באשר להערכה המחודשת. במילים אחרות, בית המשפט משך את ידיו מהכרעה במהויות המחלוקות שבין ההורים והעניק את הסמכות הבלעדית לגוף המינהלי, המקצועי שקיבל בהליך תקין את ההחלטה שמשרתת את טובת הילד.

מקרה אחר, מורכב יותר הגיע לאחרונה לפתחו של בית דין רבני אזורי ברחובות.<sup>185</sup> בניגוד למקרה הקודם, מקרה זה מבטא יותר וממחיש נאמנה את מעורבותו של בית הדין וכי גם ביחס לגורמי המקצוע, הדיינים אינם רואים את עצמם "כחותמת גומי" גם לא ביחס עמדתם המקצועית של מומחים והם נשענים בעמדתם זו גם על דברי בג"ץ.<sup>186</sup>

להלן נסיבות המקרה והשתלשלותו בערכאות השונות. מדובר בזוג הורים, גרושים ולהם שני ילדים משותפים. האב מגדיר את עצמו כאדם דתי ושומר מצוות ואילו האם מגדירה עצמה כחילונית. להורים משמורת משותפת על הילדים והסדרי ראייה ושהייה בחלוקת זמנים שווה. המחלוקת בין ההורים צפה עם המעבר של בנם הבכור מגן חובה לכתה א'; האב ביקש לרשום את בנו לבי"ס ממלכתי דתי ואילו האם ביקשה לרשום את הבן לבית ספר ממלכתי. עיקרה של המחלוקת בין ההורים היא לגבי "כמות" והיקף שעות הלימוד וההעשרה בתחום היהדות והמסורת. לאחר ניסיונות רבים, כולל של בית הדין עצמו, לדרבן את ההורים להגיע להסכמה ביניהם, נדרש בית הדין להכריע בשאלה. בית הדין מדגיש בפתח דבריו כי העיקרון שמנחה אותו הוא טובת הילד. הוא מעגן את דבריו במשפט העברי, בחקיקה ובפסיקה הישראלית. בית הדין מצטט את דברי בית הדין הגדול: "בית הדין מקדים ומבהיר כי על כף המאזניים עומד לפנינו **אך ורק שלומם וטובתם של הילדים הקטינים**. כמובן שבמסגרת זו, שומה על בית הדין לבחון את מצבם של הילדים במבט רחב המשקיף על הסביבה בה הם חיים ועל השפעתה עליהם. אך אין זה מתפקידו של בית הדין, במסגרת הסמכות שהקנה לו החוק, לשנות או לקיים את אורח חייהם האישיים של בעלי הדין שלפניו, בין אם הם לקורת רוחו של בית הדין ובין אם הם למורת רוחו. כמו כן, מיותר לציין כי בהכרעתו בפסק דין זה, בית הדין נזהר מלערבב בין אופי חייהם הדתי או הלא דתי של בעלי הדין לבין תפקודם כהורים וכמחנכים לדיהם. **וטובת הילדים תיבחן באמת מידה אובייקטיבית, עד כמה שניתן,**

<sup>185</sup> תיק 1234262/2. פלוני נגד פלונית. בית הדין הרבני האזורי רחובות. פורסם בנבו, 2022.

<sup>186</sup> בדנ"א 1892/11 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית. כותבת השופטת עדנה ארבל: "בית המשפט אינו 'חותמת גומי' לעמדתו של המומחה המקצועי, אלא זו משמשת עבורו כלי עזר חיוני וחשוב, אשר יזכה למשקל נכבד, אך לא מכריע, בקבלת ההחלטה."

**בהתאם לנתונים והממצאים הספציפיים של הילדים**<sup>187</sup>. פס"ד רבני זה, מהווה בסיס ואבן דרך לכל פסקי בתי הדין הרבנים בעניינים שבמחלוקת שבין ההורים, כאשר ילדיהם נמצאים בתווך וככלי ניגוח במאבקים ביניהם.

המאבקים בין ההורים נמשכו שנים והגיעו לא פעם לפתחו של בית הדין הרבני. גם לאחר החלטות קודמות של הערכאות באשר לקביעת המשמורת, הסדרי הראייה ומקום לימוד הילד: "... שני ההורים אוחזים בקטין, וכל אחד מכריז "כולו שלי". ההורים לא השכילו לפנות את רגשותיהם לטובת הקטין.<sup>188</sup> גם לאחר הסכמות ביניהם ואישורם על ידי בית הדין: "... טרם יבשה הדיו על הסכמתם שבו ההורים להתקוטט ביניהם.<sup>189</sup> מעבר למעורבות בית הדין וערכאות משפטיות, היתה מעורבות של גורמי הרווחה, טיפולים מקצועיים, גישור ועוד. כל אלה לא צלחו ולא הביאו להסכמה מלאה, שתיושם בפועל, בין ההורים.

בית הדין שמע את הצדדים, המומחים השונים מטעמו של כל צד ושקל בכובד ראש את כל צדדי המקרה וכמעט ש"הרים ידיים" מהאפשרות שההורים יגיעו להסכמה ביניהם באשר לקביעת מקום לימודו של הילד.

"לצערנו, למרות שגורמי מקצוע רבים טיפלו ואבחנו את בני הזוג, כל דבריהם היו לאין, וההורים

#### **עומדים דבקים כל אחד בעמדתו - כביכול - לחצות את הילד בעודו חי.**

אין ספק כי הסכסוך בין הצדדים קשה. הצדדים לא מצליחים לסלוח זה לזה כדי לייצר אווירה נורמטיבית הנחוצה כל כך לת', בנם יקירם של שני הצדדים (אשר הפוטנציאל הטמון בו הינו גדול מאד כפי העולה מדו"ח מכון שלם שמדובר בילד מחונן). אך מלבד השנאה והכעסים, אין ספק כי **גם הקושי הטכני של הסעות הקטין מהכא להתם מכבידה מאד על הצדדים, ובעיקר מכבידה מאד גם על חייו של ת'. הקושי הטכני מזכיר לצדדים בכל מפגש של הורה עם ת' את עצימות הסכסוך ואת השנאה שביניהם. וזאת מלבד הקושי העצום – הפיזי בטלטול הקטין כל פעם ממקום מגורי האב למקום מגורי האם. וחוזר חלילה. ונוסף לכך, ההוצאות הנובעות מכך.**

לפיכך, סבור בית הדין, כי יש לאמץ את רוח המלצת האפוסטרופוס לדין עו"ד יעקובוביץ', **שהצדדים יקבעו את מקום מושבו של הקטין בעיר מודיעין** (שנמצאת באמצע הדרך בין מגורי הצדדים) ושני הצדדים יעברו לגור במודיעין. **ובמקום לחלוק את הילד - לחלוק את הדרך ואת השעות הרבות בה "נגזר" עליו להטלטל בדרכים, שינוי אשר ללא ספק יטיל את הצורך על ההורים לערוך שינוי**

<sup>187</sup> תיק 812347/8. פלונית נגד פלוני. בית הדין הגדול, ירושלים (פורסם בנוב 2016). הדיון הוא סביב מחלוקת לגבי משמורת הילדים בקרב הורים גרושים: "... עם סידור הגט, אולם בפועל ממשיכים הם להתכתש ולהתנגח ביניהם, כאשר לדאבונו הילדים נמצאים בתווך ומשמשים למרבה הצער כלי ניגוח להמשך המאבקים ביניהם." (שם)

<sup>188</sup> שם, ה"ש 156.

<sup>189</sup> שם.



בחייהם, אך הרווח הגדול יהיה לתי, כי אין ספק שמהלך זה יאפשר לתי להתאקלם במקום אחד, ויחסוך ממנו את הנסיעות המתישות, גם יוותר בידו זמן וכח לרקום קשרי ידידות עם חברים בני גילו, לתועלת הלימודים או לכל צורך אחר המתאים לילדים בני גילו... בית הדין הודיע את החלטתו זו לצדדים במהלך הדיון. האב הודיע כי הוא מקבל על עצמו את המלצת בית הדין ויעבור לגור במודיעין.<sup>190</sup> מסקנה זו של ביה"ד הרבני נכתבה גם כהכרעת הדין במקרה זה. בית הדין, במקרה חריג זה, נקט עמדה ופסק בסוג של "משפט שלמה" כדי לכופ את ההורים לאפשר את טובת הילד ולהעמידה קודם לכל המחלוקות שביניהם. "לאור האמור מורה ביה"ד כדלהלן:

- א. **מרכז חייו של הקטין ת' ש' יועברו לעיר מודיעין.**
- ב. בזכות כל אחד מההורים להביא הצעתו עד ליום 25/7/22 למקום לימודי הקטין במודיעין עם עלייתו לכיתה א' בשנת הלימודים הקרובה. הצעות ההורים יועברו לתגובת הצד השני עד ליום 1/8/22, וככל ולא תהיה הסכמה ביניהם, ביה"ד יכריע בדבר.
- ג. **משמורת הילד תינתן לחזקת ההורה אשר יעבור להתגורר בעיר מודיעין ו/או בסביבתה. ככל ושני ההורים יעברו למודיעין, המשמורת תהיה משותפת.**
- ד. הסדרי השהות של הקטין יתקיימו בשלב זה כפי המלצת מכון "שלם", בימים שני ורביעי כולל לינה, ובכל סוף שבוע שני מיום שישי ועד ליום א' וביום ה' בשבוע בו הוא אין מפגש בסופ"ש אצל האב. נטילת הילד והשבתו יתקיימו מן המוסד החינוכי ואליו. חגים וחופשות יתחלקו בין ההורים באופן שוויוני, מעבר הילד בין ההורים ייעשה ע"י צד ג' אשר יוסכם ביניהם. ככל ולא ישכילו ההורים להגיע להבנות ביניהם בנושא זה, ימנה ביה"ד איש מקצוע לכך.
- ה. ביה"ד מורה על הפניית הבן לטיפול פסיכולוגי, ואת ההורים לתיאום הורי במכון "שלם" כפי המלצת מכון "שלם".
- ו. ביה"ד מבהיר (כפי המלצת מכון שלם ע' 38) כי אי שיתוף פעולה מצד מי מההורים יהווה עילה להעברת משמורת אצל ההורה אשר ישתף פעולה עם המהלכים הנדרשים.
- ז. ההחלטה מותרת לפרסום לאחר השמטת פרטי הזיהוי של הצדדים ושל הקטין.

---

<sup>190</sup> ש.ם.

ניתן ביום י"ט בתמוז התשפ"ב (18/07/2022)."

פס"ד רבני זה הינו ללא ספק חדשני, יהיה מי שיאמר אף שערורייתי, אך הוא נובע ככל הנראה מהשתלשלות העניינים המורכבות ומהמאבקים האישיים שבין ההורים על גב הילד תוך פגיעה אנושה בטובת הילד. נקודה מעניינת וחשובה העולה מפס"ד רבני זה היא היותם של עקרונות פס"ד זה, הנשען על מקורות המשפט העברי, עולים בקנה אחד עם עקרונות המשפט הישראלי והבינלאומי, לפיהם – טובת הילד היא שעומדת במרכז ובית הדין לא מתערב כלל וכלל בשיקולי אורח החיים הדתי או החילוני של ההורים. אין הטייה לצד "הדתי" על אף היותו של בית הדין בית דין רבני הנשען על מקורות המשפט העברי. טובת הילד, תוך הסתמכות על חוות דעת של גורמי מקצוע, היא העיקרון המנחה של פס"ד זה.

### **אתגרים נוספים בפני הזכות לבחור חינוך מיוחד**

אחד האתגרים המשמעותיים שעשוי לעמוד ואף עומד בפועל לפתחו של בית המשפט בעקבות התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד שמעגן את זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים הוא מציאת האיזון הראוי שבין זכותם של התלמידים בחינוך הרגיל והוריהם לחינוך לבין זכותו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים, במיוחד עם קשיים התנהגותיים ואלימות, לשילוב והכלה במסגרת הרגילה. עוה"ד קרן רז מורג, מומחית לדיני חינוך, מציפה אתגר זה מעל דפי כתב העת, עורך הדין, של לשכת עורכי הדין בישראל: "תהליך מרתק אחר, העוסק באופן מובהק בהרחבת זכות הבחירה של הורים את חינוך ילדיהם, מתרחש בחינוך המיוחד. התיקון האחרון לחוק החינוך המיוחד מאפשר להורים לבור את סוג המסגרת עבור ילדיהם בעלי הצרכים המיוחדים, ולהחליט אם לשלבם בחינוך הרגיל או לחנכם בכתות החינוך המיוחד... מדובר בתהליך מאתגר... **עולים בתי המשפט למצוא עצמם דנים במימוש הזכות לשילוב דווקא בעתירות שיוגשו על ידי הורים לילדים הרגילים...** ניתן להניח שבעקבות התיקון לחוק החינוך המיוחד... השאלה החוקתית אליה יידרשו (בתי המשפט) תהיה, מהו האיזון הראוי בין זכותו של הילד בעל הצרכים המיוחדים ללמוד בחינוך משלב (וזכות הוריו לבחור בכך), ובין מימוש זכותם לחינוך של יתר הילדים בכתה המשלבת."<sup>191</sup>

שאלה זו, טובת התלמידים בחינוך הרגיל לעומת זכותם של תלמידים עם צרכים מיוחדים, הגיעה לא אחת לפתחו של בית המשפט. כבר בתחילת שנות ה- 80 של המאה הקודמת, בעתירה שהוגשה

<sup>191</sup> קרן רז-מורג. "הזכות לבחור חינוך לילדינו" עורך הדין. 45, לשכת עורכי הדין בישראל 100 (2020).

לבג"ץ,<sup>192</sup> נדרש הרכב השופטים בראשות מ"מ הנשיא לשעבר, השופט חיים כהן, להכריע בשאלה זו. עניינה של העתירה היה העברתם של תלמידים עם צרכים מיוחדים ממבנה אחד למבנה אחר, המרוחק מסביבתם ומסמינר בית יעקב של מוסדות ויז'ניץ. העותרים נגד העברה זו טענו שהיא עשויה לפגוע בילדיהם ולהסב להם נזקים. בתחילה נתן בית המשפט צו על תנאי ולאחר שמיעת הצדדים וקבלת חוות דעת מקצועית הכריע בעניין וקבע את הצו על תנאי לחלוט.

חוות הדעת המקצועית שנמסרה לבית המשפט על אודות מצבם של התלמידים תיארה אותם כילדים "השרויים במצוקה נפשית, תחושה של פגימות, במתחים ובחרדות, כתוצאה מהיסטוריה של חוויות כישלון אובייקטיביות וסובייקטיביות... יש ביניהם ילדים, שמופרעותם מתבטאת בגילויי תוקפנות... ובחוסר יכולת תיאום עם סביבתם... המשוטטים ללא כיוון ומטרה, ויש שהתנהגותם או מראיהם מוזרים עד כדי לעורר בזולתם "מבוכה קיצונית או דחייה טוטלית." יש להם קושי ליצור קשר עם הזולת..." מעבר לכך שילדים אלה זקוקים לשירותי החינוך המיוחדים ולתמיכות הניתנות להם מהרשויות קובע בית המשפט כי הם זקוקים "גם להתחשבות יתר בכל הנוגע לזכויותיהם ותביעותיהם." אשר על כן, קובע בית המשפט כי: "... אם טובתם של ילדים אלה מתנגשת עם טובתם של ילדים אחרים שחננם אלוהים בבריאות הגוף והנפש, טובת הילדים מוכי הגורל קודמת – ומה עוד כשקיים סיכוי סביר לגדלם ולחנכם לחיים תקינים ומועילים."<sup>193</sup>

קביעה זו של בית המשפט, מלפני יותר מארבעה עשורים מבטאת יחס מכיל, מקבל ומועדף עבור אותם עם הצרכים המיוחדים בחברה הכללית. התפיסה הבסיסית לפיה אותם פרטים עם הצרכים המיוחדים "נענשו" כבר על ידי הגורל בעצם המוגבלויות שלהם מצדיקה יחס מפלה ומתקן עבורם מצד החברה. יתירה מזאת, ככל שיש סיכוי סביר לשלבם בחברה הכללית ולאפשר להם תהליכי שיקום, למידה והסתגלות בחברה הכללית ולחיות חיים תקינים ומועילים, על אחת כמה וכמה שיש להעדיף את טובתם על פני טובת האחרים "שחננם האלוהים בבריאות הגוף והנפש." במילים אחרות, קובע בית המשפט כי קיומם של פרטים עם צרכים מיוחדים מאתגר בראש ובראשונה את הסביבה נורמטיבית ולא רק את אותם עם הצרכים המיוחדים. המבחן הוא מבחן חברתי שהמענה וההתמודדות עם אתגר זה מוטל קודם כל על החברה הנורמטיבית, המכילה והמשלבת. ככל שיש סיכוי סביר וסיפק בידה של החברה הכללית לשלב בתוכה את האחר, על כל צרכיו המיוחדים, חובתה של החברה לאפשר את מימוש זכויותיהם ותביעותיהם הפרטים עם הצרכים המיוחדים שבתוכה.

<sup>192</sup> בג"ץ, 615/80, תמר פרנק ואחרים נ' שר החינוך, עיריית בני ברק ואחרים. פס"ד, כרך לה, חלק ראשון, תשמ"א/תשמ"ב-1981, עמ' 416-420.  
<sup>193</sup> שם, 417-418.

בסיכומו של פסק דין זה, כותבים השופטים: "בכל הנסיבות אין אנו רואים מנוס מלעשות את הצו על תנאי למוחלט. כל התקלות והקשיים שייגרמו על ידי העברת הילדות הלומדות בבית הספר "בית יעקב" להן ולהוריהן, אינם שקולים בעינינו כנגד הפגיעה אשר הוצאת ילדי "עציון" מבית ספרם פוגעת בהם ובהוריהם".<sup>194</sup>

פס"ד מעניין ומרתק מאד של השופט עודד מודריק, לשעבר סגן נשיא בית המשפט המחוזי בת"א, מציג את המורכבות שבין זכות התלמיד לחינוך שעשויה לבוא על חשבון מימוש זכותם של יתר התלמידים.<sup>195</sup> מדובר בתלמיד, חכם, נבון, רגיש ואוהב לעזור לזולת, לצד היותו עם קשיי התנהגות משמעותיים עד כדי סיכון שלומם וביטחונם של שאר תלמידי הכתה. התלמיד נוטה להתפרצויות אלימות; מילולית ופיזית (כולל שימוש בחפצים חדים, השלכת כיסאות ועוד), המכוונת כלפי שאר ילדי הכתה, צוות המורים ואף הורים המזדמנים לפעילויות שונות בבית הספר. הוריו של התלמיד מודעים למצבו ומשתפים פעולה עם הצוות החינוכי והטיפולי בבית הספר. ההתערבויות החינוכיות הטיפוליות נעשות באמצעות מגוון רחב של אמצעי התגובה שעומדים לרשותם עפ"י החוק ונהלי משרד החינוך והן כוללות בין היתר מעקב מתמיד אחר התנהגות התלמיד, בירורים ודיונים של גורמים מקצועיים, חינוכיים וטיפולים בדבר דרכי הטיפול הראויות בתלמיד. בשלב מסוים אף נשקלה האפשרות להעבירו למסגרת החינוך המיוחד אך הגורם המקצועי האמון על כך החליט שאין מקום לצעד קיצוני זה.

משנדחתה האפשרות "הקיצונית" כהגדרת בית המשפט, להרחיק את הילד מהסביבה הנורמטיבית ולשבצו במסגרת חינוך מיוחד נפרדת, פנו העותרים לבית המשפט במטרה לקבעו תכנית התערבות משמעותית עבור התלמיד שתהווה "פתרון לצמיתות" לאתגר שמציב התלמיד ותבטיח את שלומם וביטחונם של שאר ילדי הכתה. עפ"י העתירה: "העותרים מודעים לזכותו של התלמיד לחינוך, זכות שאינה נופלת מזכותו של כל תלמיד אחר. הם אינם חפצים להרע לו. אולם בראש מעייניהם דאגתם הכנה לשלום ילדיהם ולבריאותם הנפשית. הסכנה של גרימת נזק גופני לילדים היא מוחשית ונשענת על ניסיון העבר. העותרים חוששים גם מפני פגיעה נפשית כתוצאה מהיחשפות ילדיהם לאיומים, גידופים וניבולי פה. הם חפצים בנקיטת צעדים שיבטיחו הגנה מלאה לילדיהם. לצד הכרתם של ההורים בזכותו של התלמיד לחינוך הם מבקשים להבטיח הגנה מלאה, פיזית ונפשית, של ילדיהם ושבית הספר יהווה מקום בטוח עבור ילדיהם. פסה"ד לא מסתיר את המורכבות והאמביוולנטיות שיש בעתירה זו והשופט כותב כי "הסעד המבוקש בעתירה מנוסח בשפה

<sup>194</sup> שם, עמ' 420.

<sup>195</sup> עת"מ (ת"א) 2426-09. רונית וסמי קונפידן ועוד 16 זוגות הורים לתלמידים בכיתה ד' בבית הספר יגאל אלון בקדימה נ' ח. א (קטין). נבו. פס"ד זה דן בעתירה מינהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי בת"א בשבטו כבית המשפט לעניינים מינהליים.

מעורפלת". לא כל העותרים תמימי דעים באשר לסעד המבוקש וכי יש ביניהם כאלה הדורשים הרחקה לצמיתות של התלמיד מהמסגרת הרגילה במטרה להבטיח את שלומם וביטחונם של השאר התלמידים. במילים אחרות, לפי חלק מההורים, זכותו של התלמיד הפוגע אינה עולה על זכותם של יתר התלמידים וכי שלומם וביטחונם האישי, הפיזי והנפשי, מצדיקים את העדפת זכותם לחינוך על פני זכותו של התלמיד הפוגע.

לאחר דין ודברים מתמשך עם העותרים, גובשה הצעה שלהם, שהציפה שאלה אחרת, נוספת הקשורה לדיני העבודה, להוצאה כספית משמעותית שלא ניתן לעמוד ואף להוביל להשלכות חינוכיות שליליות. הצעת העותרים, שעליה חתמו גם הורי התלמיד הפוגע, כללה בין היתר: העסקה "... במימון משרד החינוך והמועצה המקומית, סייע "זריז, חזק מספיק כדי לעמוד באתגרים (גם פיזיים) במידה ויידרש להשתלט על [התלמיד] בעת התפרצות". הסייע יועסק בכל שעות שהייה של התלמיד בבית הספר והוא יקיים עליו השגחה פרטנית בהפסקות ובפעילות בית ספרית המתקיימת מחוץ לבית הספר." המשיבים, משרד החינוך והמועצה המקומית, התנגדו באופן עקרוני להצעה זו שכן משרד החינוך, כמי שכפוף ומחוייב לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, אינו יכול להבטיח שבכל עת תהיה השגחה גברית על התלמיד. מעבר להוצאות הכלכליות שלא ניתן לעמוד בהן, בית הספר לא מוכן "לסור למרות הורי התלמיד" ולהיות כפוף לתכתיביהם. לדבריהם, אין זה מקובל שכל תלמיד פוגע יוצב לו סייע אישי, הן מבחינה חינוכית והן מבחינה כלכלית. בית הספר מבקש לממש את האוטוריטה המקצועית שלו "לקיים בעצמו ועל פי שיקול דעתו החינוכי והמקצועי את משטר הלימודים, לרבות משטר המוגנות מפני אלימות, הן ברמה הכללית והן ברמה הפרטנית."

בבואו לדון ולפסוק בעתירה זו, נדרש השופט להסביר את משמעותה של הוראת הדין בדבר זכות הילד לחינוך. סעיף 3 לחוק זכויות התלמיד תשס"א-2000 קובע: "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין." בפירוש משמעותה של הוראת דין זו כותב השופט בפסה"ד: "משמעותה של הוראת הדין בדבר הזכות לחינוך היא לדעתי כפולה ואף משולשת. ראשית, הזכות לחינוך מעוגנת בחוק ופגיעה בה אפשרית רק אם יש לה עיגון חוקי. שנית, הזכות לחינוך מוענקת באורח שוויוני לכל ילד ונער. אין מי שזכותו לחינוך עדיפה על פי זכות זולתו. שלישית, מימוש הזכות לחינוך של פלוני אינה יכולה להתקיים על ידי פגיעה בזכותו לחינוך של אלמוני." הזכות לחינוך מעוגנת בחוק ופגיעה בה ומניעתה צריכה אף היא להיות מעוגנת בחוק. זכות זו שוויונית לכל נער ללא עדיפות ומימוש זכותו של האחד אינה יכולה לבוא על ידי פגיעה בזו של האחר.

לאור פרשנות זו, מגיע השופט למסקנות הבאות בהקשר של המקרה הנידון בפסה"ד הנוכחי:

"תרגום" המשמעויות הללו אל ענייננו מוליך למסקנות הפשוטות הבאות:

- כל תלמידי הכיתה, לרבות "התלמיד", נהנים באורח שוויוני מן הזכות לחינוך המתממשת בלימודים בבית הספר ;
- העברת התלמיד מבית הספר לבית ספר אחר ומקל וחומר העברתו למוסד חינוך מיוחד היא פגיעה במימוש זכותו לחינוך ;
- התנהגותו החריגה של התלמיד כשהיא לעצמה אינה מאפשרת לשאר התלמידים לממש את זכותם לחינוך. מימוש זכותו של התלמיד לחינוך אינה יכולה לבוא על חשבון מימוש זכותם של יתר התלמידים.

התופעה המגולמת בעתירה דנן היא תופעה של "התנגשות" בין זכותם של התלמידים לחינוך וזכותו של התלמיד לחינוך. ברור כשמש שהכרעה קיצונית בדבר העדפת זכותם של התלמידים על פני זכותו של התלמיד אפשרית רק בהיעדר כל אפשרות סבירה לממש את זכותו של זה וזכותם של אלה אהדדי. זה הטעם לכך שעתירת העותרים **להעברת התלמיד מבית הספר נדחתה על אתר** ובהסכמתם הועמדה על מדוכת הדיון שאלת מציאתו של הסדר שיאפשר את מימוש זכויות התלמיד והתלמידים גם יחד.

ההסדר שהוצע כאמור, מעלה מספר מכשולים וקשיים, חינוכיים, כלכליים, ארגוניים ועוד, באופן שהן משרד החינוך והן הרשות המקומית לא יוכלו לעמוד בו ולממשו. זאת ועוד, בית המשפט לא דן בטיבה של ההצעה וההסדר. בית המשפט לא דן בתוכן של העתירות המינהליות אלא הוא בוחן את תקינותן וסבירותן של ההחלטות שהתקבלו ברשויות השלטון. אשר על כן, בית המשפט דן "בהודעה המשותפת של גורמי משרד החינוך והרשות המקומית **בדבר תוכנית המוגנות האישית הנוגעת לתלמיד**". תכנית זו גובשה על ידי אנשי מקצוע בתחום החינוך, ההתנהגות, הניהול והאבטחה, תוכנית טיפולית בתלמיד העשויה להבטיח בסבירות רבה השגחה מתמדת עליו (לרבות בהפסקות ובפעילות בית ספרית מחוץ לבית הספר) שתתפרש על פני 36 מתוך 39 שעות הלימוד בשבוע. יתר על כן התוכנית נוקטת בשלל אמצעים חיוביים שתכליתם להוליך לשיפור התנהגותי אצל התלמיד. לאור דברי אלה, קבע בית המשפט: "בנסיבות אלה אין כל יסוד להתערבות בית המשפט כדי לכוף את הרשויות **לבצע הסדר אחר** שלטענתן מלבד עלותו הגבוהה הוא פוגע באוטוריטה של בית הספר, מונע ממנו יכולת הפעלת סמכויות גמישה ומותאמת לצרכים ומבחין בין תלמיד אחד למשנהו הבחנה העשויה להוליך לתוצאות שליליות במובן החינוכי." ובעצם דוחה בכך את העתירה לאשר את ההסדר אותו ביקשו ההורים העותרים.

בנוסף לכך, מוצא בית המשפט לנכון, להעיר שלוש הערות; לרשויות, להורי התלמיד הפוגע ולשאר הורי תלמידי הכיתה.

לרשויות; הרשות המקומית, משרד החינוך ובכלל זה מנהלת וצוות החינוכי מבקש בית המשפט להעיר כי התכנית שנקבע תמומש, בהתאם לצורך תוגבר ההשגחה על התלמיד והיא תימשך כל זמן שיש בה צורך. בית הספר יוסיף לקיים מעקב אחר התנהגותו של התלמיד ויבחן מעת לעת את צעדיו על פי הנסיבות המשתנות.

להורי התלמיד מעיר השופט וכותב כי: **"התוכנית האישית מחייבת שיתוף פעולה מסוים מצד ההורים"**. אל להם לצפות שהרשויות יעשו את העבודה והם יעמדו מן הצד. הדרישות מהם ניתנות למימוש ואינן כוללות דרישות שאינם יכולים לעמוד בהן.

להורי שאר התלמידים מעיר השופט כי לאור הסכמתם לכך **"שהתלמיד הוא יילד נבון, חם, רגיש לסביבה ותמיד מוכן לעזור"**, הרי ששילוב מיטבי שלו, תחת התרחקות ממנו והבאתו לידי הסתגרות, יקדם יותר את התלמיד. השופט מסכם את פסה"ד במילים הבאות: **"גם בלי להיות מומחה בתחומים השונים של מדעי ההתנהגות לא קשה להעריך שניכור, עוינות וסגירות מצד התלמידים כלפי חברים עלולים להגביר אצלו את תופעת ההתנהגות החריגה. והיפוכו של דבר בניסיונות התקרבות, שיתוף בפעילות החברתית וגילוי יחס חברי. העותרים כאנשים נאורים, משכילים ונבונים, ודאי יכולים באורח מושכל ומדוד בהנחיה של הגורמים הטיפוליים, לקרב את התלמיד אל ילדיהם בשעות שלאחר הלימודים (תחת השגחה) ובמענה רך ויחס חיובי לשכך חימה. הכל ימצאו נשכרים מכך."**

פס"ד דין מציף את המורכבות הגדולה הנובעת מהתנגשות הזכויות ההדדיות לחינוך, זכותו של התלמיד הפוגע לעומת זכותם של שאר התלמידים. במידה מסוימת ניתן לומר כי כבוד השופט החליף את **"כובע השופט"** ב**"כובע"** של איש חינוך וטבע מתווה חינוכי, הכולל את כל השותפים, לשילוב מיטבי של כל תלמיד בסביבתו הרגילה. נדמה כי שאלת הרחקתו של תלמיד מהסביבה הנורמלית שלו, הינה הכרעה קשה במיוחד ואולי איננה נתונה לכלים משפטיים גרידא. בסופו של דבר היא החלטה חינוכית ממדרגה ראשונה שניתנת להתקבל לאחר שיקול דעת חינוכי, מקצועי ומקיף הנעשה בכובד ראש ולוקח בחשבון את כל השיקולים.

#### *שלילת זכות הבחירה במשפט העברי*

שלילת זכות הבחירה של ההורים לבחור את סוג המסגרת עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים, במיוחד על רקע של התנהגות פוגעת כלפי הסביבה, מקבילה במשפט העברי לעניין הרחקתו של **"תלמיד שאינו הגון"** מהמסגרת החינוכית הישיבתית הנורמטיבית. מקורות המשפט העברי, ובכלל זה ספרות השו"ת ותקנות שתוקנו בקהילות יהודיות בדורות השונים, מצביעים על עיסוק נרחב ואמביוולנטי ביחס להמשך שהייתו של תלמיד ש**"אינו הגון"** במסגרת חינוכית נורמטיבית

ובהשפעות השליליות שלו על בני השווים. להלן נבחן בקצרה, עפ"י מקורות המשפט העברי, את עניין הרחקתו של תלמיד מהמסגרת הנורמטיבית כאשר יש חשש ממשי להשפעה שלילית שלו על התלמידים האחרים.

הרב יהודה זולדן דן במאמרו<sup>196</sup> בנושא ומציף את השאלות והדילמות החינוכיות העולות מההכרעה הקשה של הרחקת תלמיד ממוסד חינוכי. זולדן מעלה את האחריות הכפולה שבדבר; מצד אחד כלפי התלמיד המורחק ומצד שני כלפי שאר התלמידים. השאלות בהן הוא מתמודד במאמרו זה קשורות למיצוי האפשרויות המירבי שנעשה עם התלמיד טרם הרחקתו? ההשלכות החינוכיות לו ולשאר התלמידים; הן בהרחקתו והן בהשארותו במסגרת חרף התנהגותו המשפיעה ואולי אף הפוגעת.

שאלת הרחקת התלמיד הפוגע נדונה במאמר זה בשני תחומים; ההיבט הלימודי וההיבט החינוכי התנהגותי.

#### *תפקוד ויכולות לימודיות*

מקורות המשפט העברי מדגישים ומשבחים לרוב את היכולות האינטלקטואליות של הלומדים; בין אם ביכולת שקידה וזיכרון פנומנלית של אחסון ושמירת החומר הנלמד לטווח הארוך ובין אם ביכולת של חשיבה מסדר גבוה הכוללת הסקת מסקנות והבנה של דבר מתוך דבר. מיומנויות אלה; זכירה ושימור המידע מחד ומיומנויות קוגניטיביות מתקדמות וחשיבה מסדר גבוה מהוות נקודות הטענות שיפור אצל התלמידים החלשים הן בשל הנמכה קוגניטיבית והן בשל קיומן של לקויות למידה והפרעת קשב וריכוז המקשות עליהן לבטא את יכולותיהם. בניגוד לתקנת יהושע בן גמלא שהוזכרה לעיל, תקנה שמיסדה את החינוך הציבורי הרגיל, לא מצאנו במקורות המשפט העברי הצדקה למיסוד חינוך מיוחד ציבורי. ההתייחסויות במקורות המשפט העברי לתלמידים מתקשים מופיעים באופן נקודתי ולא מערכתי-ממסדי.<sup>197</sup> כך למשל אומרת הגמרא לגבי תלמיד המתקשה בלימודו: "דקארי – קארי. דלא קארי – להווי צוותא לחבריה."<sup>198</sup> פירוש: תלמיד שלומד וקורא – ילמד ויקרא. תלמיד שאינו קורא ואינו לומד, אך מצד שני גם אינו מפריע למהלך השיעור – יישב עם האחרים בצוותא, ומה שיקלוט – יקלוט. על פניו נראה כי ההנחיה עבור תלמיד המתקשה ושאינו מפריע למהלך השיעור – ניתן להושיבו עם שאר התלמידים וסופו שישתלב עימם ויקלוט דבר מה מהנלמד בכתה. במקרה זה נראה שאין סיבה להרחיק את התלמיד מהחשש שמא יגרום להאטת

<sup>196</sup> יהודה זולדן "הוצאת תלמיד ממסגרת תורנית" **צדקות יהודה וישראל**. פרק כח', 476 (תשע"ח).

<sup>197</sup> כך למשל אומרת הגמרא: "ריש לקיש אמר - אם ראית תלמיד שלמודו קשה עליו כברזל בשביל משנתו שאינה **סדורה עליו**". בבלי תענית ז', ע"ב וכן מסופר בגמרא על רבי פרידא ששנה לתלמידו 400 פעמים, בבלי עירובין, נד, ע"א.

<sup>198</sup> בבלי, בבא בתרא, כא.



הלימוד והעמקתו בקרב שאר התלמידים.<sup>199</sup> בסיכומו של דבר, כותב הרב זולדן: "אין להוציא תלמיד ממסגרת לימודית בשל קשיים לימודיים, ויש לעשות כל שניתן על מנת לסייע לו להשתלב היטב בלימודים או לעזור לו למצוא במקום אחר מסגרת הלימודים הטובה ביותר בשבילו, בהתאם ליכולתו וכישרונותיו. על המחנכים והמורים לשקול את התנהלותם כלפי אותו שמתקשה, בכבוד ראש ולשם שמים."<sup>200</sup>

נדמה כי האפשרות הרצויה והמועדפת ביותר עבור תלמיד המתקשה בלימודיו היא שילוב מיטבי במערכת הרגילה וכשאיין ברירה, יש לסייע לו ולהוריו למצוא את המסגרת הייחודית והמתאימה ביותר עבורו בהתאם ליכולותיו האישיים. בכל מקרה, כל החלטה על שיבוץ והשמה של תלמיד המתקשה בלימודיו תתקבל בכבוד ראש ובאחריות רבה.

האתגר המשמעותי יותר, הן עבור התלמיד המתקשה והן עבור המסגרת בה הוא שוהה, הוא התלמיד עם הקשיים ההתנהגותיים חינוכיים שיש בהם כדי להשפיע לרעה על סביבתו. במקרה זה, נוקטים מקורות המשפט העברי במינוחים חריפים במיוחד ואף בשיטות חינוכיות הכוללות הכאה ודרכי ענישה פיזיות במטרה "להנהיג את התלמיד בדרך ישרה"<sup>201</sup> כפי שנראה להלן.

#### הפרעות התנהגותיות/רגשיות

מקומם של תלמידים עם קשיים רגשיים והתנהגותיים במסגרת החינוך הרגיל עפ"י מקורות המשפט העברי מעורער יותר. עפ"י מקורות אלה, הן התלמיד והן המטרות החינוכיות עבורו, מתוארות במינוחים חריפים שככל הנראה לא היו ננקטים כיום, בעידן של שוויון, הכלה וקבלה של האחר. כך למשל מתארת הגמרא את הגישה החינוכית כלפי תלמידים עם קשיי התנהגות: "אמר רב יהודה אמר רב: כל השונה לתלמיד שאינו הגון, נופל בגיהנום... אמר רבי זירא אמר רב: כל השונה לתלמיד שאינו הגון כזורק אבן למרוקליס"<sup>202</sup>...<sup>203</sup> יתכן מאד שהמילים "תלמיד שאינו

<sup>199</sup> הרב זולדן, שם, מרחיב אם מדובר בהנחיה, המלצה או הלכה מחייבת. כך או כל, נראה שמבקרה של הישגים נמוכים והנמכה בתפקוד הלימודי גרידא, באופן שאינו משפיע על הסביבה, אין הצדקה להרחיק תלמיד מהמסגרת הרגילה. להפך, עדיף שישאר במסגרת זו כל זמן שהוא יכול להיתרם ממנה ולו במעט.

<sup>200</sup> שם. עמ' 479.

<sup>201</sup> ברשומה זו לא נעסוק בשאלת ההכאה כאמצעי ענישה חינוכי. גם במשפט הישראלי, הכאה וענישה פיזיות היוו חלק מדרכי החינוך המקובלות הן עבור הורים והן עבור מחנכים, מורים ואנשי הצוות החינוכי. דרך חינוכית זו עוגנה בפסיקה הישראלית עם קביעתה של "הלכת ראסי" שהצדיקה הכאה סבירה כחלק מדרכי חינוך מקובלות. ע"פ 7/53 ראסי נגד היועץ המשפטי לממשלת ישראל, פ"ד ז 790 (1953). הלכה זו שלטה במשפט הישראלי במשך שנים רבות עד לביטולה בסוף שנות ה-90 עם פרשת שדה אור, ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נגד שדה-אור, פ"ד נב (3) 374 (1998), שביטלה את הענישה הפיזית במערכת החינוך ופרשת פלונית, ע"פ 4596/98 פלונית נגד מדינת ישראל, פ"ד נד (1) 145 (2000), שביטלה את הענישה הפיזית בתוך המשפחה. ראה עוד בהרחבה: בנימין, ש. "מהפך בעקבות מהפכה: מהפך בסוגיית הכאת ילדים ותלמידים לשם חינוכם בעקבות המהפכה החוקתית." קרית המשפט, ח'. (תשס"ט), 332-289.

<sup>202</sup> מרקוליס – שם של עבודה זרה, עבודת אלילים. והכוונה שמי שמלמד תורה תלמיד שאינו הגון, לא רק שאינו משיג את המטרות החינוכיות והלימודיות של תלמוד התורה, להפך, הוא נחשב כמי שמלמד אותו את ההפך הגמור ממטרות לימוד התורה – לימוד עבודה זרה ועבודת אלילים.

<sup>203</sup> בבלי חולין, קלג, ע"א

הגון", "נופל בגיהנום", "כזורק אבן למרוקליס" וכו' – היו מנוסחות כיום באופן שונה. כך או כך, מעמדו של התלמיד עם הקשיים ההתנהגותיים חינוכיים במערכת החינוך הרגיל מעורער יותר ואינו בטוח בניגוד למעמדו ומקומו של התלמיד המאופיין בקשיים לימודיים והנמכה קוגניטיבית בלבד, באופן שאינו מזיק לסביבה או משפיע עליה לרעה. כשלב ביניים, מציע הרמב"ם אפשרות לקרב את התלמיד "שאינו הגון" ולנסות להנהיגו בדרך ישרה: "אין מלמדים תורה אלא לתלמיד הגון נאה במעשיו או לתם, אבל אם היה הולך בדרך לא טובה – מחזירין אותו למוטב ומנהיגין אותו בדרך ישרה ובודקין ואח"כ מכניסין אותו לבית המדרש."<sup>204</sup> לפי דברי הרמב"ם, השלב הראשון והאידיאלי הוא הוראה ולימוד לתלמיד הגון, "נאה במעשיו" ובהתנהגותו וכזה שמקבל בתמימות את כללי המסגרת הלימודית והנהלים. תלמיד שאינו הולך בדרך הישר, יש להנהיגו בדרך הישרה, לקבוע לו תכנית התערבות חינוכית טיפולית, הכוללת מעקב, הערכה ובדיקה של השינויים ההתנהגותיים הרצויים ורק אז אפשר לשלבו במסגרת החינוכית הרגילה.

ביטויים חריפים לא פחות ויחס הרחוק מקבלה, הכלה והשתלבות של תלמידים "שאינם הגונים" במערכת החינוך הישיבתית הרגילה ניתן למצוא בתקנות הקהילתיות היהודיות בעולם לאורך כל הדורות ובספרות השו"ת. בספריו, "מקורות לתולדות החינוך בישראל"<sup>205</sup> מונה שמחה אסף רשימה של תקנות בקהילות יהודיות בעולם המצדדות בעד הרחקה של "תלמיד שאינו הגון" ממערכת החינוך הרגילה.

להלן מספר תקנות המובאות בקובץ זה:

#### *תקנות מודינא*

"אם ימצא בבית מדרשו תלמיד אשר ינהג בדרך לא טוב, ומקדיח תבשילו ברבים ח"ו, חובה על מעלת הממונים הנדיבים להוכיחו פעמים שלוש עד אשר ישוב מדרכו הרעה ויחזור למוטב, ואם יתמיד לילך בקרי ולתת כתף סוררת, אז יודיעו הדבר למעלת ממונים משרתים, ואז יוכלו יחד לגרשו מבית תלמוד תורה למען לא יניע את לב חבריו מדברי תורה, והנשארים ישמעו ויראו" (כרך ב עמ' קעז)

#### *תקנות אנקונה*

"יש ברשות הפרנסים מתוך הסכם עם ה"ה הששה (הועד) להוציא מתלמוד תורה אותו תלמיד אשר יראה להם כבלתי מתאים (שם עמ' קסח).

#### *תקנות גירונא*

<sup>204</sup> רמב"ם, היד החזקה, הלכות תלמוד תורה, ד', א'

<sup>205</sup> שמחה אסף מקורות לתולדות החינוך בישראל ו' כרכים. בהוצאת בית המדרש לרבנים באמריקה, ירושלים. 2001-2009.

"אם ימצא בתוך ההסגר תלמיד שאינו הגון ובעל עבירות ועושה מעשים רעים אשר יעשו, יחוייבו מעלת הממונים לגרשו מן ההסגר **בלי אחור ובלי עיכוב**, ויזכרו כי תלמיד בעל עבירות די הוא ח"ו **לאבד תלמידים הרבה**, וכבר אמר שלמה: וחוטא אחד יאבד טובה הרבה, **וכל התלמידים ישמעו ויראו** (שם עמ' קס).

#### תקנת פדובה

"הוחלט פה אחד: על מעלת המלמדים לשרש את המנהגים הרעים של תלמידיהם, ללמדם הכנעה, ולהשריש בהם את ההכרה כי אחרי יראה שמים יבוא מורא רבם, כדברי התנא: ומורא רבך כמורא שמים. **ואם ימצא עז פנים אשר לא יאבה להכנע יוכיחו מלמדו ואף ישתמש בשוט לעת הצורך**. ואם אחרי כל אלה לא יקח מוסר יודיע המלמד למעלת הממונים, **אשר להם היכולת לגרש את התלמיד מההסגר ולהרחיקו מתלמוד התורה** (שם עמ' קס).

עיסוק בנושא הרחקתו של תלמיד מהישיבה התיכונית והצדקה לכך מופיע במאמר תורני משנת 1969. במתח שבין זכות התלמיד הפרטי לעומת טובת כלל שאר התלמידים, הכריע הרב הפוסק לטובת האחרונים: "במיוחד בישיבות התיכוניות שבהם מתחנכים **תלמידים רבים בשנים**, שעדיין לא הוקבע בלבם אהבת ה' ויראתו, ותפקיד הישיבה הוא לא רק ללמדם תורה, אלא לחנכם לתורה ומצוות ולחזק בהם הכרתם הטהורה ואמונתם התמימה, **אין ספק שאותם יחידים בהתנהגותם ובדרכם הלא טובה עלולים להחמיץ את התמימים והישרים ולכן על הרב לסלקם מבית המדרש**. **כי עיני הרב צריכות להיות מופנות בעיקר כלפי כלל התלמידים הטובים וההגונים** אשר רצונם ללמוד תורה נובע ממקור נפשם הטהור, עליהם יש לשמור ואותם יש לחזק..."<sup>206</sup>

סיבה נוספת להרחקת תלמיד ממסגרת חינוכית רגילה ולשלילת זכות ההורים לבחור עבורו את המסגרת החינוכית כראות עיניהם קשורה בסיבות של אורח חיים ו"חופש הפולחן" של ההורים. תשובה בעניין זה נתנה בארה"ב במאה ה-20 על ידי גדול רבני ארה"ב, הרב משה פיינשטיין. בתשובה לשאלה, כותב הרב משה פיינשטיין: "ובדבר ילדים שאמנם נתגרשה מבעלה והלכה לגור עם גוי, שמישהו הכניסם לביתו ושלחם לישיבה, הנה הצדק עם מי שהכניסם ... אבל כל זה אם אין מזה קלקול לילדים אחרים, **זאם יש קלקול חס ושלום לאחרים, אין להניחם ללמוד בהישיבה**". מדובר ב"קטין נזקק", שהוריו התגרשו ואמו בחרה באורח חיים מנוגד להלכה היהודית. אדם "שלישי" שלקחת תחת חסותו את הילד, בחר עבורו מסגרת חינוכית ישיבתית. עפ"י תשובת הרב פיינשטיין, אם יש חשש ממשי להשפעה שלילית של עצם שהותו של תלמיד זה על שאר התלמידים

<sup>206</sup> דוד ורנר, "קבלתו והרחקתו של תלמיד מבית מדרש" **ניב המדרשיה ט פח** (תשכ"ט).

במסגרת זו – מהווה הדבר סיבה מצדקת לשלילת זכות ההורים/האפוטרופוסים של הילד לבחור עבורו את המסגרת החינוכית.

בהמשך מאמרו, דן זולדן בשאלת ההרחקה של תלמיד מהמסגרת הנורמטיבית ושלילת זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדם תוך הבחנה בין מסגרות "חובה" – מסגרות ציבוריות בתוך טווח הגילאים עליהם חל חינוך החובה לבין מסגרות "רשות" – מסגרות פרטיות וכן מסגרות על תיכוניות שלא חלה עליהן חובת החינוך. בסיכומו של דבר כותב זולדן: "על רשויות הציבור להקים מסגרות חינוכיות מתאימות לבני הגילאים השונים, מקומות מגוריהם, ומחוץ להם.

תלמיד המתקשה בלימודים, וכן תלמיד עם התנהגות בעייתית, דתית או חברתית - יש לעשות ככל האפשר על מנת שלא ייפלט מהמסגרת.

אם הישארותם במסגרות המקובלות מזיקה לתלמידים אחרים, יש להוציאם. בכל אופן, יש לעשות זאת לאחר שיקול דעת מעמיק. במקרה שכזה, הדאגה לחינוכו בגיל צעיר תוטל שוב על אביו, ובגיל מבוגר על עצמו.

מוסדות חינוך כלל ארציים (כגון ישיבות תיכוניות, הסדר וגבוהות, מכינות אולפנות ומכללות וכד'), אינם מחויבים על פי ההלכה לכללים הללו, מאחר שהתלמידים אינם חייבים ללמוד במסגרות כאלה אך יש לוודא שהתלמיד נקלט במקום אחר שמתאים לו.<sup>207</sup>

נדמה כי שאלת השעייתו של תלמיד ושלילת זכות הבחירה של הורים את המסגרת החינוכית עבור ילדם במשפט העברי בכלל ובמגזר החרדי בפרט חווה בימים אלה שינויים ותמורות. עיסוק בנושא זה מצדיק מחקר ייחודי, שכבר רואה ניצנים בשנים האחרונות.

בסיכום פרק זה נדמה כי הזכות לחינוך בכלל, הזכות לחינוך מיוחד בפרט וכן זכות ההורים להשפיע על תכני החינוך ולבחור עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים את המסגרת המתאימה עבור ילדיהם מעוגנת היטב בחוק ובפסיקה. החוק עצמו, הפסיקה והאפשרות של הממסד למנוע זכות זו – כמעט ולא קיימת. כפי שראינו, שלילת זכות ההורים לבחור את סוג המסגרת אפסית (0.02%) וכמעט שאינה עומדת בשום קנה מידה חוקי ומשפטי. מעורבות הביקורת המשפטית והתערבות המדינה במימושה – מתקיימת במקרים חריגים במיוחד. יתירה מזאת, לדעתנו, זכות זו מעוגנת יתר על המידה בחקיקה והיא כמעט ונטולה בלמים ואיזונים. לא תמיד זכות זו עולה בקנה אחד עם טובת הילד. נדרשת יותר בקרה על זכות זו. הזכות לבחור את סוג המסגרת החינוכית מעוגנת היטב באופן

<sup>207</sup> שם, ה"ש, 133, עמ' 492.

שלדעתנו מאיינת את הצורך בקיומו של כל הליך שינוי בחקיקה. לאור עיגונה החזק של זכות זו – כל הליך שינוי חקיקה מתייתר.

דא עקא, זכות זו הגם שהיא מעוגנת – היא לא תמיד מתממשת! החוק והמשפט לא פוגעים כי הוא זה בזכות זו, הם מאפשרים אותה, לדעתנו, יתר על המידה בעיקר בחינוך המיוחד. יישום החקיקה ואופן יישום הזכות בשדה הוא בפער עצום מהחזון, מהמדיניות ומרוח החוק והפסיקה הישראלית. במידה לא מבוטלת, הליך החקיקה ותיקון 11 לחוק החינוך המיוחד היוו הגשמה של חלום עבור ההורים והתלמידים עם הצרכים המיוחדים. חזון ההכלה וההשתלבות ומימוש הזכות לבחור חינוך ובכלל זה סל אישי בחינוך הרגיל התנפץ לרסיסים ותחת שילוב והכלה בחינוך הרגיל, מספר התלמידים בחינוך המיוחד ומסגרות החינוך המיוחד, בעיקר הכתות לחינוך מיוחד בבתי ספר לחינוך רגיל הולך ומתעצם משנה לשנה. "החלום ושברו" באים לידי ביטוי באופן שבו להורים עומדת הזכות לבחור את סוג החינוך עבור ילדיהם ובה בעת מבין האפשרויות המוצעות להם, אין להם ממש בחירה. היקף התמיכה שאותו מציעה המדינה במסגרת הסל האישי בחינוך הרגיל נמוך באופן משמעותי משירותי התמיכה המוצעים במסגרות הנפרדות. ההורים מממשים את זכותם החוקית, אך מבין האפשרויות המוצעות להם, אין להם ברירה אלא לבחור את המסגרות הנפרדות. בפרק ד' שלהלן, תחת הכותרת "החלום ושברו", נתמקד ביישום התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד תוך התייחסות לנתוני הוועדות ולבחירת ההורים את סוג המסגרת החינוך במהלך שלוש שנים מאז היכנסו של התיקון לתוקף. נתונים אלה, כפי שנראה להלן, ממשיכים את המדיניות של "מה שהיה הוא שיהיה" ואף מעבר לכך. הזכות לבחור את סוג המסגרת מעוגנת היטב בחקיקה אך בפועל איננה מתממשת; ההיצע העומד בפני ההורים דוחף ומעודד אותם לבחור חינוך מיוחד דווקא.



## פרק ד' – נתונים, סיכום ומסקנות

### החלום ושברו

חוק החינוך המיוחד, על כל תיקונו, גרסאותיו וניסוחיו לצד הועדות השונות שמונו לבחינת יישומו, פסיקה משפטית וחוזרי המנכ"ל שהתפרסמו בעקבותיו נטעו חלומות ותקוות רבות בליבם של עשרות אם לא מאות אלפי הורים לילדים עם צרכים מיוחדים ברמות התפקוד השונות. "רוח החוק", החזון והבשורה שהוא מביא עימו יצרו מצג לפיו תלמידים עם צרכים מיוחדים יוכלו לחבוש את ספסל הלימודים ביחד עם בני השווים ולהנות משירותי החינוך המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות. בעוד שהמטרה הרשמית של החוק והמדיניות המוצהרת של משרד החינוך בכלל והאגף לחינוך מיוחד הינה: "... לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים **במוסדות חינוך רגילים**".<sup>208</sup> – חזון לחוד ומציאות לחוד. "רפורמת השילוב נכשלה: יותר הורים שולחים את ילדיהם לחינוך מיוחד נפרד".<sup>209</sup> זעקו הכותרות בעיתונים כבר בשלבים מוקדמים של יישום התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד. פרספקטיבה בינלאומית על כיווני ההתפתחות בחינוך המיוחד בישראל שהתפרסה בעשור הראשון לחקיקת חוק החינוך המיוחד<sup>210</sup> הציבה את היסודות לעקרונות מערכתיים המשקפים את רוח ואידיאולוגיית השילוב בחינוך. בין עקרונות אלה נקבע שיש ליידד שלי שירותי תמיכה דיפרנציאליים לתלמידים עם צרכים חינוכיים מיוחדים, המותאמים לצרכים האינדיבידואליים של כל תלמיד תוך התייחסות והתחשבות בגילו, סוג המוגבלות ורמת חומרתה. יישום מדיניות שילוב זה יתבצע במסגרות החינוך הרגיל תוך מתן דגש על מתן סיוע ותמיכה במסגרת הכתה הרגילה וצמצום הפניית תלמידים ברי שילוב אל ועדות ההשמה. המדיניות הכללית של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל מטילה על המדינה את החובה והאחריות, המשפטית והחוקית, לספק את החלופות החינוכיות למסגרות המבדלות ויצירת "סביבה חינוכית הכי פחות מצרה ומגבילה" עבורם במסגרת החינוך הממלכתי הרגיל. החלופות למסגרות המבדלות צריכות להיות מגוונות ומאפשרות בצורה מיטבית את הצבתם של התלמידים עם הצרכים המיוחדים בהן.

<sup>208</sup> חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, סעיף 3(2), תיקון מס 11, תשע"ח-2018. במקרים בהם ההורים לא הודיעו על בחירתם את סוג המסגרת או בכל מקרה אחר בו ההחלטה לשיבוץ עוברת מההורים לסמכות הועדה, קובע החוק: "בבואה להחליט כאמור, תעניק ועדת הזכאות והאפיון זכות קדימה לשילוב הילד במוסד חינוך רגיל בהתאם להוראות פרק ד'1". שם, סעיף 7(ב), (2), תיקון מס 11, תשע"ח-2018.

<sup>209</sup> שירה קדרי-עובדיה "רפורמת השילוב נכשלה: יותר הורים שולחים את ילדיהם לחינוך מיוחד נפרד". הארץ, חדשות – חינוך וחברה. 19.10.2021.

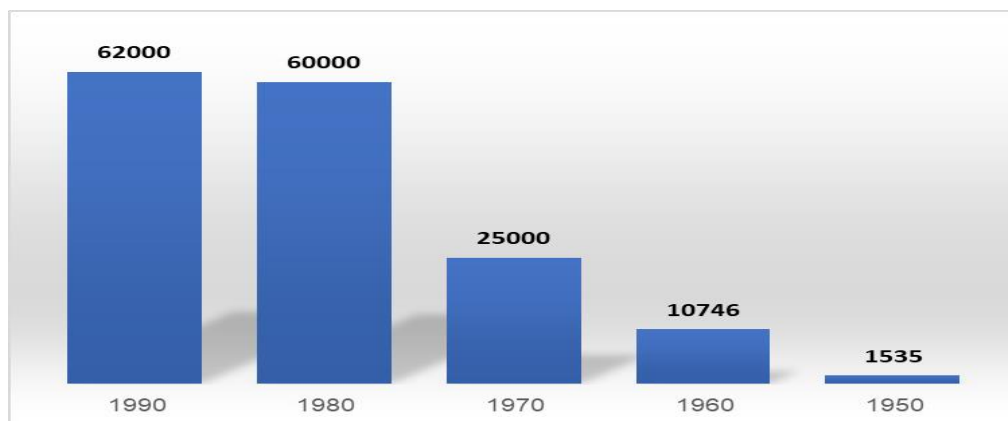
<https://www.haaretz.co.il/news/education/2021-10-19/ty-article/.premium/0000017f-eab1-d4cd-af7f-ebf92f070000>

<sup>210</sup> מלכה מרגלית "כיווני התפתחות בחינוך המיוחד בישראל: פרספקטיבה בינלאומית." הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (1997).

אבן הדרך המשמעותית בפסיקה שעיגנה בחקיקה את עיקרון השילוב היא בג"ץ ית"ד.<sup>211</sup> במאמרם, קובעים רבין ומיידר כי בית המשפט תוקע יתד<sup>212</sup> וכי הלכת ית"ד, עיגנה בחוק כי תלמידים עם צרכים מיוחדים זכאים לקבל את סלי התמיכה והסיוע המגיעים להם מתוקף חוק – גם במסגרות החינוך הרגיל. בכך חייב בית המשפט את המדינה לאפשר במסגרת החינוך הרגיל, חלופות יישומיות למתן שירותי חינוך מיוחדים עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים. הלכה זו, כאמור, הובילה לשינוי בחקיקה ולתיקון מס' 7 בחוק החינוך המיוחד המוכר גם כ"חוק השילוב".

לאור עקרונות אלה והתחזקות מגמת השילוב, הצפי היה כי מספר התלמידים המופנים למסגרות חינוך מיוחד יקטן במהלך השנים, כמו גם סוג ואופי המסגרות הסרגטיביות, שיפנו את מקומם למסגרות חינוך רגיל שבהן ינתנו שירותי החינוך המיוחדים. גישת עיקרון השילוב אמורה היתה להוביל לביטול ולהפחתת רצף המסגרות המבדלות והכללת כל התלמידים במסגרות החינוך הרגיל. אלא, שכפי שצוין, "חזון לחוד ומציאות לחוד". מקום המדינה ועד היום, הן מספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים והן מספר המסגרות המבדלות של החינוך המיוחד הולכים וגדלים בקצב מסחרר. בארבעים שנותיה הראשונות של מדינת ישראל, גדל מספר התלמידים בחינוך המיוחד פי 40! מ 1,535 תלמידים בשנת 1950 ועד לכ 62,000 בשנת 1990, כמתואר להלן:

לוח מס' 3 - קצב הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים במהלך ארבעת העשורים הראשונים



במילניום הנוכחי, המספרים מאמירים ומרקיעי שחקים ונכון להיום מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים עומד על כ 302,000 תלמידים, המהווים כ 15% מכלל התלמידים, בעוד שבשנת 1994, תלמידי החינוך המיוחד, בחינוך הקדם יסודי והיסודי, היוו כ 6% מעמיתיהם תלמידי החינוך הרגיל.

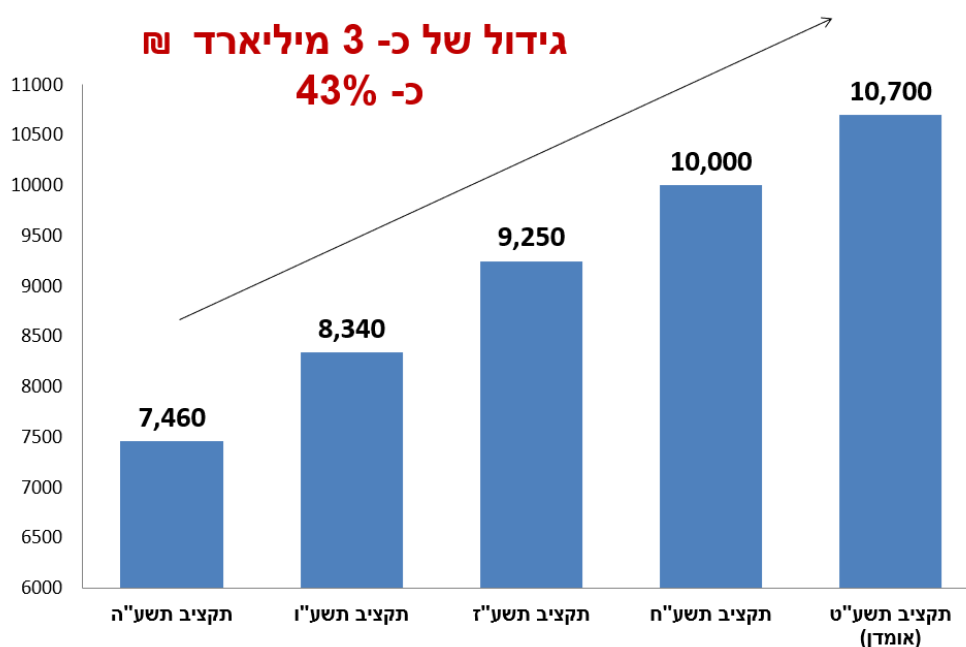
<sup>211</sup> בג"ץ 2599/00 יתד נגד משרד החינוך פ"ד נו(5) 834.  
<sup>212</sup> יורם רבין וקרן מיידר "בית המשפט תוקע יתד: על הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך בשדה החינוך המיוחד" המשפט חי, (תשס"ג).



נתונים עדכניים מהשנים האחרונות, על מצב מערכת החינוך המיוחד בישראל, מצביעים על עלייה תלולה במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, עלייה משמעותית במסגרות המבדלות של מערכת החינוך המיוחד ובמספר התלמידים הלומדים בהן לעומת התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל וכן עלייה דרמטית בתקציב האגף לחינוך מיוחד העומד על כ-14 מיליארד ₪ והמהווה כחמישית מהתקציב הכולל של משרד החינוך, ובכלל זה גם המועצה להשכלה גבוהה ומערכת החינוך העל תיכונית.

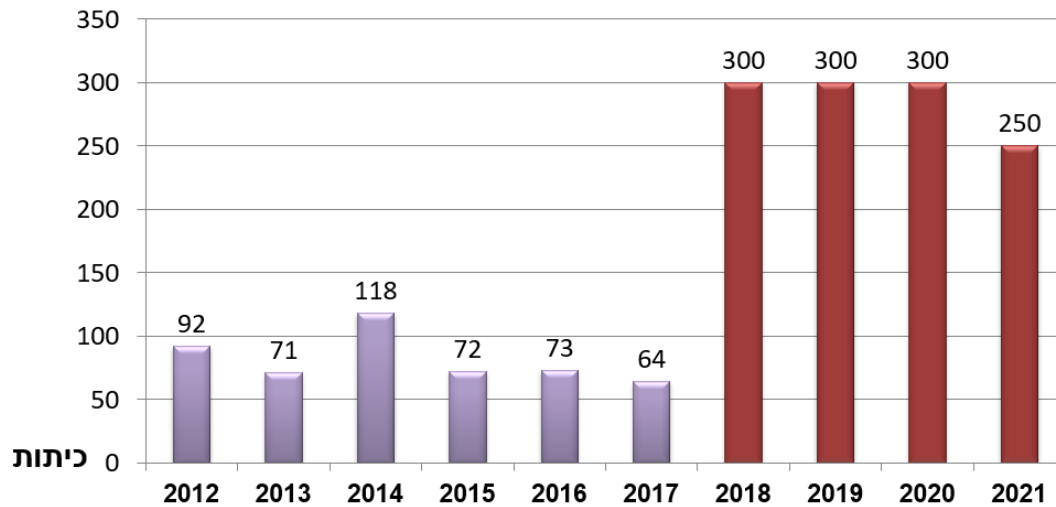
ערב התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד, הציג משרד החינוך את נתוני תקציב החינוך המיוחד והגידול המשמעותי שחל בו במהלך חמש השנים שקדמו לחיקוק התיקון.

לוח מס' 4 - קצב הגידול בתקציב החינוך המיוחד בין השנים תשע"ה-תשע"ט במיליארדי ₪



בנוסף, ערב יישום התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד, הציג משה"ח בעיה אקוטית של חוסר משמעותי במבנים הנדרשים לכתות ומסגרות החינוך המיוחד. בעיה הנובעת מגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים מחד ומאידך, השמתם של תלמידים אלה במסגרות מבדלות ונפרדות על חשבון יישום עיקרון השילוב ושיבוצם של תלמידים אלה במסגרות החינוך הרגיל בהתאם לחזון ולרוח החוק והמדיניות המוצהרת. הגידול במספר התלמידים ובמספר הכתות והמסגרות המבדלות בהם לומדים התלמידים עם הצרכים המיוחדים, הוביל לעלייה דרמטית בתקצוב הכיתות החינוך המיוחד בתוך מערכת החינוך בכלל.

לוח מס' 5 - קצב הגידול בתקצוב כיתות החינוך המיוחד בעשור האחרון במיליוני ₪



לוח זה מצביע על עלייה חדה בתקצוב כיתות החינוך המיוחד, המהוות נתח משמעותי מהמסגרות המבדלות, תקצוב המסתכם בכ 1.2 מיליארד ₪ בארבע שנים בלבד. הגידול בארבע השנים האחרונות הכפיל את עצמו מדי שנה ביחס לשנים הקודמות.

התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד נכנס לתוקף בשנת 2018 (תשע"ח), יושם במחוז צפון של משרד החינוך בשנת תשע"ט ובכל הארץ החל משנת תש"פ. ועדות הזכאות ואפיון שהחליפו את ועדות ההשמה בעקבות התיקון הנוכחי, התקיימו בכל הארץ במהלך שלוש השנים האחרונות ובמחוז צפון במהלך ארבע השנים האחרונות. נתוני הוועדות ויישום תיקון החוק במהלך שנים אלה, יש בהם כדי לקבוע מגמות ו/או שינויים המסתמנים בעקבות התיקון וניתן לבחון באמצעותם אם יישום תיקון זה מימש את החזון, רוח החוק ומטרות המדיניות המוצהרות של שילוב והכלת תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל.

בבסיסו של התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד עמד דו"ח דורנר.<sup>213</sup> דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל בראשות השופטת בדימוס, דליה דורנר, משנת 2009 מהווה את התכנון האדריכלי לתיקון הנוכחי והציב את אבני הדרך ליישום התיקון. בבסיס הדוח עמדו העקרונות הבאים: זכות ההורים לבחור, התקציב הולך אחר הילד (תקצוב אישי לתלמיד שניתן ליישמו גם במסגרות החינוך הרגיל), אפיון סוג המוגבלות עפ"י רמת התפקוד ולא סוג הלקות והכשרת צוותים חינוכיים, גורמים טיפוליים וסייעות שיאפשרו את מימוש התמיכות הניתנות

<sup>213</sup> הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל (דוח דורנר) (2009).

במסגרת החינוך הרגיל. עיקרון השילוב וההכלה וההעדפה למימוש הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים במסגרת החינוך הרגיל מהווים עמודי התווך עליהם נכון הדוח עצמו ותיקון החוק שבעקבותיו. למרבה האכזבה, הגם שהדוח נכתב בשנת 2009, כעשור לפני התיקון הנוכחי לחוק, והצביע על הכשלים מהותיים שהובילו לגידול העצום בהיקפי המסגרות ומספרי התלמידים בחינוך המיוחד, לא נעשו הצעדים הנכונים ליישום המיטבי של החוק והמלצות דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל.

עיון בדוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, בכשלים עליהם הוא מצביע ובהמלצותיו לתיקונם ויישום ראוי של עיקרון השילוב, מוביל לפעולת "העתק הדבק" של אותן מסקנות והמלצות בדיוק גם היום, ארבע שנים לאחר יישום והטעמת התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד משנת 2018. עפ"י דוח דורנר,<sup>214</sup> תקצוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בכתה רגילה נמוך משמעותית מזה של אותם תלמידים ועם אותה מוגבלות הלומדים במסגרת של חינוך מיוחד. תקצוב נמוך ושאינו מספק עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים שהוריהם מעוניינים לשלבם במסגרת החינוך הרגיל, לא מותיר בפניהם ברירה, הם נאלצים להסכים לשיבוצם במסגרות סגרגטיביות ולא להתעקש לשבצם במסגרות משלבות. בין היתר, שילוב במסגרות אלה עם תקצוב נמוך ומצומצם, יחייב את ההורים לשאת בהוצאות נוספות ומשלימות על מנת לספק לילדיהם תמיכות נוספות באופן פרטי. תמיכות שניתנות ממילא במסגרות החינוך המבדלות. שיקול כלכלי משמעותי זה, בנוסף לשיקולים נוספים, מעודדים, שלא לומר דוחפים בשתי ידיים את ההורים למסגרות המבדלות עבור ילדיהם גם אם בפועל, סיוע בהיקף מוגבל ומעט מעבר למוצע להם, היה מאפשר לאותם תלמידים להשתלב במסגרות הרגילות. עוד קובע הדוח כי גם בהיבט המערכתי, שיטת התקצוב של משרד החינוך שגויה; שילוב ראוי של ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הרגיל, יחסוך למערכת החינוך את הצורך לפתוח כתות חינוך מיוחדת נוספות. בעוד שדברים אלה נכתבו בשנת 2009, הציג משרד החינוך (לעיל), כעשור לאחר מכן, את הבעיה האקוטית של חוסר במבנים עבור כתות חינוך מיוחד ועל גידול משמעותי בתקצוב כתות החינוך המיוחד במהלך השנים 2018 עד 2021. נדמה כי חזון לחוד ומציאות לחוד. יש חוק, יש המלצות, יש מסקנות שנתרו על הנייר בלבד. היישום בפועל, לא רק שאינו מתממש ואינו מפחית את מספר כתות החינוך המיוחד, המציאות של כתות נפרדות ומבדלות לתלמידי החינוך המיוחד מונצחת ואף יותר מכך – מועצמת. בעוד שהחזון, רוח החוק ומטרות המדיניות המוצהרות עוסקות בשילוב ובהכלה, הטמעת ויישום

---

<sup>214</sup> דוח דורנר, עמ' 37.

החוק, בשיטת תקצוב כושלת, מעודדת ומנציחה את ההפרדה, התיוג והעצמת מסגרות מبدלות עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים תחת שילובם במסגרות רגילות עם קבוצת השווים.

### *יישום התיקון לחוק – נתונים כמותיים*

בבואנו לדון ביישום התיקון ה-11 לחוק החינוך המיוחד תוך התייחסות לנתונים העדכניים, נקדים ונציג שני נושאים משמעותיים ורלוונטיים להבנת יישום התיקון לחוק: דרך איסוף הנתונים והבחנה בין תלמידים "חדשים" – כאלה העולים לועדות לראשונה מהחינוך הרגיל לבין תלמידים "מחדשים" – מחדשי זכאות, תלמידים שנמצאים בחינוך המיוחד שלוש שנים ועולים לדיון מחדש על מנת להמשיך ולאשר את זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים במהלך שלוש שנות הלימודים הבאות. המדיניות המוצהרת של האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך היא: "מה שהיה הוא שיהיה" ובאופן כמעט מוחלט, בשיעורים הנושקים ל-100%, הועדה מאשרת המשך זכאות לשירותי החינוך המיוחדים עבור תלמידים מחדשי זכאות גם לשלוש השנים הבאות שלהם במערכת החינוך.

### *איסוף הנתונים*

שאלת איסוף הנתונים כרוכה בכללי שמירה והגנה על פרטיות האדם, וביתר שאת בהגנה מוגברת על פרטיות של תלמידים, ובעיקר תלמידי החינוך המיוחד, במאגרי מידע אלקטרוניים ובכלל. מערכות המחשוב ומאגרי המידע של משרד החינוך מאד מסורבלות והפקת המידע מהן מאד איטית, לא תמיד מדויקת ולא ניתן להסתמך עליהן מבלי לערוך הצלבות עם מאגרים אחרים, נתונים שנאספים על ידי יושבי ראש הועדות, הרשויות, השפ"חים, בתי הספר ועוד. במחקר אחר<sup>215</sup> עסקנו בנושא זה ובאופן איסוף, אגירה והצלבת הנתונים על ידי יושבי הראש בועדות ובמורכבות המשפטית והטכנולוגית של איסוף ואגירת הנתונים בפלטפורמות השונות.

להן עיקרי ממצאי ומסקנות המחקר: פרטיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים מאוחסנים היטב תחת מעטה של חיסיון כבד במערכת אינטרנטית של משרד החינוך הנקראת מערכת זכאות ואפיון. רק ליושבי ראש ועדות זכאות ואפיון יש הרשאות להיכנס למערכת זו, לעיין במסמכים האישיים ולקיים דיונים בועדות זכאות ואפיון על סמך מסמכים אלה. לאחר חתימת הורי התלמיד על טופס ויתור סודיות והסכמה לדיון זה. בין הפרטים הנמצאים במערכת זו, מעבר לפרטים אישיים של התלמיד כגון, שם, ת.ז. תאריך לידה וכו', קיימים גם מסמכים שונים המעידים על רמת תפקודו

<sup>215</sup> אילן עמר "שאלת חוקיותה של ההתממה (Anonymization) בריכוז ואיסוף פרטים חסויים של תלמידים עם צרכים מיוחדים בפלטפורמה של קבצים משותפים ב Google Drive" טרם פורסם.

הלימודי של התלמיד, הערכות הצוות החינוכי, אבחונים ומסמכים קבילים (הערכות פסיכיאטריות, סיכום ביקור אצל רופא ועוד) המעידים על סוג המוגבלות ואפיון מצבו של התלמיד.

בכל שנה מתנהלות במערכת החינוך המיוחד, במחוזות השונים, כ 90,000 ועדות זכאות ואפיון הנשענות על הנתונים הקיימים במערכת זו. מעבר לדיונים ולהחלטות המתקבלות בוועדות אלה, כל מחוז נדרש לתכנן תכנית עבודה מחוזית, לבצע מיפויים מחוזיים שונים לפי שכבות גיל, מס' תלמידים, סוגי מסגרות, סוגי מוגבלויות, רמות תפקוד ועוד. ריכוז מידע זה נדרש לצורך תהליכי קבלת החלטות מחוזיות, קביעת תכנית עבודה מחוזית, ארגון ותכנון הועדות ברשויות השונות ומעקב וניטור אחר עבודתם השוטפת של יושבי ראש הועדות בזמן אמת.

בשל הגבלותיה של מערכת זכאות ואפיון ואבטחת המידע שבה על ידי מערכת של הרשאות ספציפיות, לא ניתן לקיים מעקב זה באופן קבוע ועדכני ועשויה להיות פגיעה בעבודה השוטפת של הועדות ודיוק במתן המענים המדויקים עבור כל תלמיד לפי צרכיו.

על מנת להתגבר על קושי זה, בחלק מהמחוזות הוצע לרכז ולארגן את הנתונים מכל רשות ומכל יושב ראש ועדה בקבצים משותפים בפלטפורמה האינטרנטית, Google Drive, כאשר לכל קובץ יש גישה רק ליושב הראש ולמפקח המתאם וכן פרטיו האישיים של התלמיד מותממים באופן הבא:

שם בראשי תיבות ו 4 ספרות אחרונות של תעודת זהות. שאר הפרטים; מסגרת, שכבת גיל, סוג מוגבלות, רמת תפקוד וכו' מצוינים ברשומה זו כרגיל וזאת על מנת שמנהל המאגר יוכל לבצע זיהוי חוזר וניתן יהיה, עבורו בלבד, לזהות את הפניה במערכת זכאות ואפיון.

השאלה המשפטית המרכזית העולה מאופן ניהול מאגר מידע זה, כולל בצורת התממה, חלק מפרטיהם של תלמידים עם צרכים מיוחד, היא חוקיותו. האם יש בו פגיעה בפרטיות והאם ניתן לנהל מאגר מידע זה מחוץ למאגר רשמי של מוסדות המדינה ובאיזה אופן קיום וניהול של מאגר מעין יכול להתממש על מנת לקיים, לעקוב ולנטר אחר עבודת הועדות השוטפת בכל מחוז ומחוז.

המסקנה המרכזית שעולה ממחקר זה היא כי אופן שמירת הנתונים בקבצים המשותפים, שמירת הפרטים הגנריים של התלמידים באופן מותמם וגישה לבעלי תפקידים בלבד – עומדת במבחני החוק הישראלי ותקנות ה GDPR ומאפשרת באופן זה לעקוב אחר הנתונים במחוז, לנטר אותם ולקבל החלטות באופן שיאפשר עבודה שוטפת ומיידית.

הנתונים המוצגים להלן מצביעים על מגמה ברורה של עלייה במספר התלמידים הניגשים לוועדות זכאות ואפיון וכן עלייה ברורה של אחוז התלמיד הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים מכלל התלמידים העולים לוועדות ובמקביל, ירידה של מספר ואחוז התלמידים הזכאים לסל מוסדי ומספר מועט מאד של תלמידים "לא זכאים" כלל. נתונים אלה מסבירים יותר מכל את החלום ושברו, את הגידול

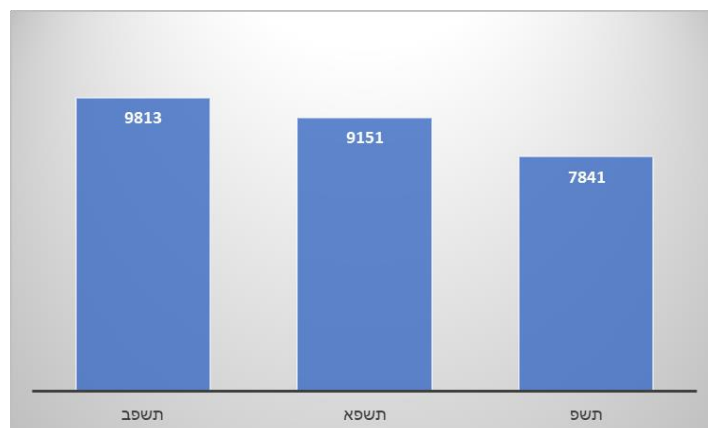
ההולך ומתמיד במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ומשובצים במסגרות החינוך המיוחד תחת החזון של שילובם במסגרות החינוך הרגיל.

הנתונים שלהלן מתייחסים לנתונים שנאספו במחוז ירושלים והם מבטאים את אותן המגמות בשאר המחוזות שבהן יושם אופן איסוף הנתונים והמגמות בכל הארץ. הנתונים המרכזיים, המגמות והמשמעויות הנגזרות מהם מופיעים להלן.

### נתונים

בשנת הלימודים תש"פ, השנה הראשונה שבה יושם החוק בכל הארץ, התקיימו במחוז ירושלים 7841 ועדות. שנה לאחר מכן, בשנת תשפ"א, 9151 ועדות ואילו בשנת תשפ"ב – 9813 ועדות, כמתואר להלן:

לוח מס' 6 - קצב הגידול במספר התלמידים המופנים לועדות זכאות ואפיון במחוז ירושלים בשנים תשפ-תשפב



בין השנים תש"פ לתשפ"א היתה עלייה של 1310 ועדות; מספר ועדות המבטא עלייה של כ 17%. בין השנים תשפ"א לתשפ"ב היתה עלייה של 662 ועדות; מספר ועדות המבטא עלייה מתונה יותר של כ 7%. יודגש כי צפי הועדות לשנת הלימודים הנוכחית, רק במחוז ירושלים, עומד על 11,881 ועדות, עלייה של כ 2008 ועדות; מספר ועדות המבטא עלייה של כ 21%. בטווח השנים האחרונות, מאז יישום החוק במחוז ירושלים בלבד, מספר הועדות הצפוי בשנת תשפ"ג (11,881) לעומת השנה הראשונה ליישום החוק, תש"פ (7841) מבטא עלייה של 4,040 ועדות! מספר ועדות המבטא עלייה של כ 41%!

נתונים אלה מצביעים על עלייה חדה ומתמדת במספר המוחלט של תלמידים המופנים לועדות זכאות ואפיון. רובם המוחלט כפי שנראה להלן, זכאים לשירותי החינוך המיוחדים, מה שאומר שהרוב המוחלט של התלמידים המופנים לועדות, הם גם התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים. מעטים מהם אינם זכאים, לפחות בועדות הזכאות והאפיון, וחלקם מופנים לועדות

ההשגה. בוועדות ההשגה, חלק לא מבוטל של החלטות ועדות הזכאות והאפיון משתנות והתלמידים שנדחו בוועדות הזכאות והאפיון, מקבלים את הזכאות בוועדות ההשגה. דבר שמגדיל יותר את מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים.

אם מטרת התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד נועדה לצמצם מספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחדים, הרי שנתונים אלה מראים את המגמה הפוכה של מטרה זו.

אחד הנתונים המעניינים לאורך השנים הוא היחס שבין התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים מהסל האישי לעומת התלמידים הזכאים לשירותים אלה במסגרת הסל הבית ספרי ואלה שאינם זכאים כלל.

נשוב ונדגיש כי זכאות "סל אישי" – הינה זכאות "מלאה" הניתנת במסגרת ועדת זכאות ואפיון. במסגרת זכאות זו – **להורים יש זכות בחירה** של סוג המסגרת בה ילמד ילדם. זכאות במסגרת "הסל הבית ספרי" – הינה זכאות "חלקית" – ועדת הזכאות והאפיון לא מאשרת זכאות "מלאה", כזו שיש עימה זכות להורים לבחור את סוג המסגרת והיא בעצם "מחזירה" את התלמיד ומחייבת את בית הספר לאפשר לו מענים ומתן תמיכה וסיוע מסל השילוב הבית ספרי. האפשרות הנוספות, והנדירה יש לציין, היא "אין זכאות", דהיינו – תלמיד שעניינו נדון בוועדת זכאות ואפיון והועדה החליטה שלא לאשר לו זכאות כלל – אינו זכאי גם לתמיכה מהסל המוסדי ובוודאי שהוריו לא יכולים לבחור את סוג המסגרת החינוכית מבין המסגרות המוצעות על ידי שירותי החינוך המיוחדים.

הנתונים שלהן, מצביעים על מגמה מאד מרתקת של ניסיון מסוים בתחילת הדרך של הועדות לבלום את העלייה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד, כולל תלמידים מחדשי זכאות, ונסיגה מהירה מאד מתהליך זה. נסיגה שבמידה לא מבוטלת הפכה את חברי ועדות הזכאות והאפיון למעין "חותמת גומי", שמאשרת את הרוב המוחלט של הפניות החדשות הנדונות בפניה וממשיכות באופן מוחלט את המדיניות של "מה שהיה הוא שיהיה".

טבלה מס' 12 – התפלגות החלטות ועדות זכאות ואפיון במחוז ירושלים בשנים תשפ-תשפב

תשפב		תשפא		תשפ		החלטת ועדה
1%	101	1%	65	3%	235	אי זכאות
7%	643	5%	494	17%	1333	זכאות סל מוסדי
92%	9069	94%	8592	80%	6273	זכאות סל אישי
<b>100%</b>	<b>9813</b>	<b>100%</b>	<b>9151</b>	<b>100%</b>	<b>7841</b>	<b>סכום כולל</b>

נתונים אלה מראים כי בשנה הראשונה לקיום הועדות, "רק" 80% מכלל התלמידים שעניינם נדון בוועדות זכאות ואפיון קיבלו את הזכאות המלאה, זכאות סל אישי, שזכות ההורים לבחור את סוג

המסגרת בצידה. לעומת זאת, 20% מהתלמידים שעניינם נדון בועדות הזכאות והאפיון קיבלו זכאות סל מוסדי או נדחו לגמרי. יודגש, כי החלטות אלה התייחסו הן לתלמידים מחדשי הזכאות והן לתלמידים החדשים, שזו הפעם הראשונה שעניינם עולה לועדה הדנה בזכאותם לשירותי החינוך המיוחדים. בשנתיים שלאחר מכן, אחוז התלמידים שעניינם נדון בועדה והחלטה לגביהם היתה "זכאות סל אישי" – עלה בצורה חדה.

ההסבר לשינוי זה הוא פשוט; עם כניסתו של התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד לתוקף ועם יישומו בכל הארץ, התעוררה התנגדות רבה בקרב ההורים והרשויות. התנגדות שהפעילה לחוץ אדיר על האגף לחינוך מיוחד והאחרון יצא בהחלטה שאין לשנות את המצב הקודם של התלמידים מחדשי הזכאות, החלטה שזכתה לכינוי ההולם: "מה שהיה הוא שיהיה". יתירה מזאת ואם לא די בכך, בהתאם לחוק ולחוזר מנכ"ל, האגף לחינוך מיוחד הוציא הנחיה לקיום ועדות בהרכב חברי ועדה בלבד ובהצגת מסמכים בלבד, ללא נוכחות הורים, צוות חינוכי ומוזמנים נוספים. נוהל זה, קיום ועדה בהרכב חברי ועדה בלבד או כפי שמכונה "ועדות מקוצרות", נועד עבור תלמידים שהורים מעוניינים להמשיך באותה מסגרת, באותו סוג אפיון ובאותו היקף תמיכה. במקרה זה, מתקיים דיון בבית הספר, הדיון מתועד בנספח 6.5, ההורים והצוות חותמים על מסמך זה וחברי הועדות מאשרים אותו כמעט כחותמת גומי. במידה והורים לתלמידים מחדשי זכאות מעוניינים לשנות את סוג אפיון המוגבלות או היקף התמיכה, מקיימים ועדה מלאה. בשנת תשפ"ב, בעקבות מחאה של ארגוני המורים, נספח 6.5 הני"ל צומצם עוד יותר ובמקרה שהורים לתלמידים מחדשי זכאות בחרו להמשיך באותו סוג מסגרת, באותו סוג אפיון מוגבלות ובאותו היקף התמיכה – נדרשו לחתום על נספח 6.11, נספח "דל" יותר מקודמו וכמעט שלא הותיר לחברי הועדה שום אפשרות של דיון, עיון ובירור מצבו של התלמיד וכמעט ללא שום שיקול דעת – נדרשים חברי הועדה לאשר את המשך הזכאות.

לדעתנו, צעד זה שגוי ומדיניות זו, בעיקר לגבי התלמידים עם המוגבלויות בשכיחות גבוהה, אינו נכון. נרחיב על כך בפרק המסקנות.

נתונים מרתקים לא פחות, מתייחסים לבחירת ההורים את סוג המסגרת לאחר החלטת הועדה על זכאות "סל אישי", זכאות שבצידה עומדת להורים הזכות לבחור את סוג המסגרת. הבחנה בין התלמידים מחדשי הזכאות לבין התלמידים החדשים, כמו גם ההבחנה בין התלמידים עם סוג המוגבלויות בשכיחות גבוהה או נמוכה – מבטאים יותר את "כישלון" הרפורמה כפי שהדבר בא לידי ביטוי "בהצבעה ברגליים" בבחירת ההורים.



הנתונים שלהלן מתייחסים לבחירת ההורים את סוג מסגרת הלימודים עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים לאחר שועדות הזכאות והאפיון אישרו את זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים. נדגיש כי מדובר בתלמידים "חדשים", דהיינו תלמידים שזו הפעם הראשונה שעניינם נדון בועדת זכאות ואפיון. לפני כן, להם ולהוריהם לא היה קשר עם החינוך המיוחד והם לא נהנו משירותי החינוך המיוחדים. נתונים אלה מתייחסים לועדות שהתקיימו בשנת הלימודים תש"פ – השנה הראשונה ליישום התיקון ה – 11 לחוק החינוך המיוחד בכל הארץ. יודגש, כי המהות העיקרית של התיקון מתמקדת בזכות ההורים לבחור את סוג מסגרת הלימודים עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים מבין האפשרויות השונות ובהן חינוך רגיל עם "סל אישי". נתוני תש"פ ולאחר מכן נתוני תשפ"א ותשפ"ב מבטאים יותר את "החלום ושברו". את הציפייה הגדולה שהיתה להורים ממסגרת ה"סל אישי" שיאפשר לילדיהם להשתלב במסגרת החינוך הרגיל עם תמיכת שירותי החינוך המיוחדים.

טבלה מס' 13 – בחירת ההורים את סוג מסגרת הלימודים – תש"פ

<b>תשפ</b>		<b>בחירת הורים</b>
42%	1339	<b>חנמ</b>
58%	1838	<b>סל אישי</b>
<b>100%</b>	<b>3177</b>	<b>סכום כולל</b>

בשנת הלימודים הראשונה ליישום תיקון – 11 לחוק החינוך המיוחד, ההורים לתלמידים החדשים תלו את תקוותם ב"סל האישי" ובחרו מסגרת חינוך רגיל עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים עם תמיכה וסיוע של שירותי החינוך המיוחדים. מבין האפשרויות; גן לחינוך רגיל, גן לחינוך מיוחד, כיתה רגילה בבית ספר רגיל, כיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל ובית ספר לחינוך מיוחד – בחרו יותר הורים את מסגרות הסל האישי, דהיינו – גן לחינוך רגיל וכיתה רגילה בבית ספר לחינוך רגיל לעומת מסגרות החינוך המיוחד – גן לחינוך מיוחד, כיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל ובית ספר לחינוך מיוחד. מתוך 3177 תלמידים חדשים שאושרה זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים בועדות הזכאות והאפיון בשנת הלימודים תש"פ, עבור 1838 תלמידים בחרו ההורים חינוך רגיל עם סל אישי. מספר תלמידים המהווה 58% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים. לעומת זאת, עבור 1339 תלמידים בחרו ההורים מסגרות של חינוך מיוחד. מספר תלמידים המהווה 42% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים. פירושו של דבר, רוב ההורים האמינו שעם תיקון – 11 לחוק החינוך המיוחד הם יזכו לשילוב מיטבי יותר עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים במסגרת החינוך הרגיל עם תמיכת הסל האישי וסיוע משירותי החינוך המיוחדים. מכיוון שהיתה זו השנה הראשונה ליישום תיקון החוק – לא היה ניסיון קודם שאפשר להורים לבחון

ולבדוק אם אפשרות זו יעילה וכדאית עבורם. הציפייה שזו הבחירה הנכונה עבורם ועבור ילדם עם הצרכים המיוחדים היתה למעשה "על עיוור" והם היו למעשה הנסיינים הראשונים ליישום התיקון. נתוני השנתיים הבאות בקרב אותה אוכלוסייה, תלמידים חדשים בלבד, מבטאים את "שברו של החלום". במהלך השנתיים הבאות, תשפ"א ותשפ"ב, התהפכו המגמות ונשמרה היציבות בבחירת ההורים את מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות. ההורים ככל הנראה גילו כי השילוב במסגרות החינוך הרגיל בסיוע תמיכות ושירותי החינוך המיוחד לא מספק את המענה ההולם עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים והם מוצאים מענה דווקא במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות. אם רוב ההורים (58%) בחרו בשנת תש"פ מסגרות חינוך רגיל עם סיוע ותמיכה של סל שירותי החינוך המיוחדים מתוך תקווה לקבל מענה הולם עובר ילדיהם, הרי שבשנת תשפ"א רוב ההורים (68%) בחרו דווקא מסגרות חינוך מיוחד נפרדות מתוך הבנה שהתמיכה והמענים הראויים עבור ילדיהם ניתנות דווקא במסגרות לחינוך מיוחד נפרדות ולא במסגרות משלבות. מגמה זו נשארה גם בשנת תשפ"ב, כמתואר להלן.

טבלה מס' 14 – בחירת ההורים את סוג מסגרת הלימודים – תשפ"א

<b>תשפ"א</b>		<b>בחירת הורים</b>
68%	2445	<b>חנמ</b>
32%	1153	<b>סל אישי</b>
<b>100%</b>	<b>3598</b>	<b>סכום כולל</b>

מתוך 3598 תלמידים חדשים שאושרה זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים בועדות הזכאות והאפיון בשנת הלימודים תשפ"א, עבור 2445 תלמידים בחרו ההורים מסגרות של חינוך מיוחד. מספר תלמידים המהווה 68% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים. לעומת זאת, עבור 1153 תלמידים בחרו ההורים חינוך רגיל עם סל אישי. מספר תלמידים המהווה 32% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים. פירושו של דבר, רוב ההורים לתלמידים החדשים בחרו חינוך מיוחד על פני חינוך רגיל, משלב, עם תמיכות שירותי החינוך המיוחדים במסגרת הסל האישי.

טבלה מס' 15 – בחירת ההורים את סוג מסגרת הלימודים – תשפ"ב

<b>תשפ"ב</b>		<b>בחירת הורים</b>
68%	2957	<b>חנמ</b>
32%	1395	<b>סל אישי</b>
<b>100%</b>	<b>4352</b>	<b>סכום כולל</b>

מתוך 4352 תלמידים חדשים שאושרה זכאותם לשירותי החינוך המיוחדים בועדות הזכאות והאפיון בשנת הלימודים תשפ"ב, עברו 2957 תלמידים בחרו ההורים מסגרות של חינוך מיוחד. מספר תלמידים המהווה 68% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים. לעומת זאת, עברו 1395 תלמידים בחרו ההורים חינוך רגיל עם סל אישי. מספר תלמידים המהווה 32% מכלל התלמידים החדשים באותה שנה במחוז ירושלים.

פירושו של דבר, רוב ההורים לתלמידים החדשים בחרו חינוך מיוחד על פני חינוך רגיל, משלב, עם תמיכות שירותי החינוך המיוחדים במסגרת הסל האישי.

מעבר לשינוי מגמה זו, העדפה של מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות על פני החינוך הרגיל, ניתן לראות גם עלייה מתמשכת במספר התלמידים החדשים הפונים לועדות זכאות ואפיון; תש"פ – 3177, תשפ"א – 3598 ובתשפ"ב – 4352.

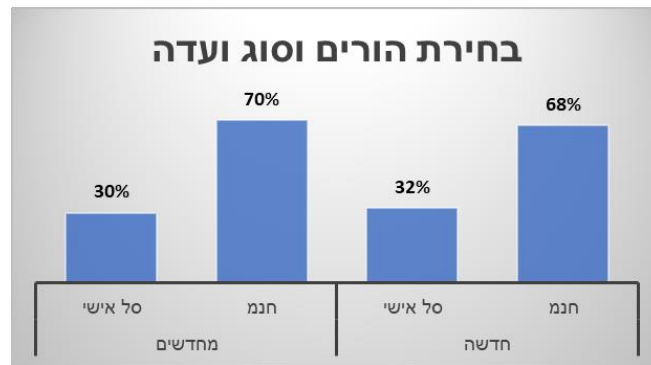
משמעותם של נתונים אלה מבטא יותר מכל את העובדה שזכות ההורים לבחור מסגרת חינוכית עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים – מעוגנת היטב בחוק. מעוגנת – אך לא מתממשת. מבין האפשרויות המוצעות להורים – אין להם ברירה אלא לבחור את המסגרות הנפרדות בהן השירותים והתמיכות הניתנות רחבות, מקיפות ועוטפות יותר. ההורים אמנם קיבלו "צ'ק פתוח" אלא שחציו ללא "כיסוי" וניתן לממש אותו בצורה הטובה ביותר במסגרות הנפרדות של מסגרות החינוך המיוחד. מדיניות התקצוב עליה דובר לאורך על מסמך זה, לא מותירה שום ברירה להורים והגם שיש להם באופן תיאורטי זכות לבחור מסגרת חינוכית עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים, הרי שבפועל אין להם מספיק ברירות והיצע והם נאלצים לבחור חינוך מיוחד, מפריד ושאינו משלב.

הנתונים הבאים מבטאים את המשך המגמה גם בשנים תשפ"א ותשפ"ב. יתירה מזאת, הנתונים הבאים, אלה המתייחסים להבדלים שבין בחירת ההורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה לעומת התלמידים עם שכיחות נמוכה, מעצימים יותר את ההבדלים בבחירת ההורים ככל שהם תלויים בגודל הסל האישי. נתונים אלה מצביעים על כך שככל הנראה בחירת ההורים תלויה בגודל הסל האישי ולא דווקא בסוג המוגבלות, לאמור; הגורם המשפיע על בחירת ההורים קשור באופן ישיר לגודל הסל האישי הניתן במסגרת החינוך הרגיל.

**טבלה מס' 16 – בחירת הורים לפי סוג מסגרת – תשפ"א**

מחדשים	חדשה	בחירת הורים
70%	68%	חנמ
30%	32%	סל אישי

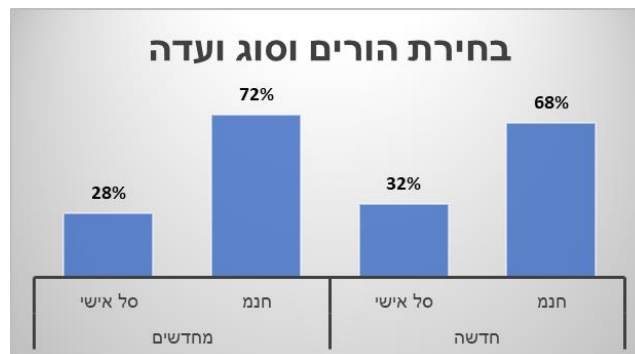
לוח מס' 7 - בחירת הורים לפי סוג מסגרת – תשפ"א



טבלה מס' 17 – בחירת הורים לפי סוג מסגרת – תשפ"ב

מחדשים	חדשה	בחירת הורים
72%	68%	חנמ
28%	32%	סל אישי

לוח מס' 8 - בחירת הורים לפי סוג מסגרת – תשפ"ב



נתונים אלה מבטאים את המשך המגמה לפיה רוב ההורים, הן לתלמידים החדשים והן לתלמידים המחדשים, בוחרים את מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות.<sup>216</sup> אם בשנת תש"פ, השנה הראשונה ליישום תיקון החוק הורים לתלמידים החדשים בחרו מסגרות רגילות עם תמיכת הסל האישי, הרי שמגמה זו השתנתה והתייצבה בשנתיים הבאות על בחירה של רוב ההורים (68%) לתלמידים החדשים את המסגרות לחינוך מיוחד לעומת אחוז ההורים לתלמידים החדשים שבחרו מסגרות

<sup>216</sup> יש לציין כי מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות הנבחרות יותר על ידי ההורים הן; גן לחינוך מיוחד (33%) וכתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל (47%), לעומת בתי ספר לחינוך מיוחד (20%) מכלל התלמידים שהוריהם בחרו מסגרות של חינוך מיוחד. נתון זה מתכתב היטב עם נתוני משרד החינוך על העלייה המשמעותית בשנים האחרונות של הכתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ולקשיים הלוגיסטיים והמבניים של הקמת כתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים.

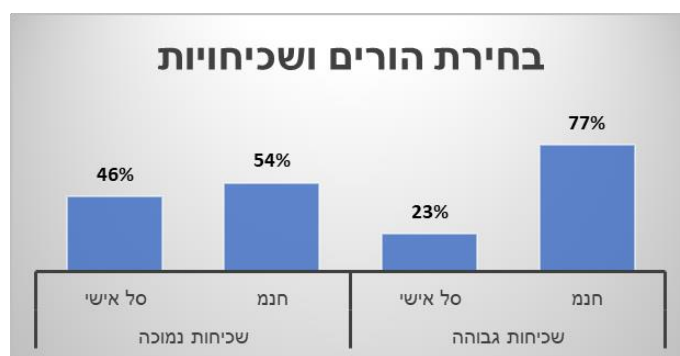
לחינוך רגיל עם תמיכה מהסל האישי (28%). לעומת זאת, ההורים לתלמידים המחדשים, אלה שכבר חוו את התמיכות של מסגרות החינוך המיוחד, ממשיכים לבחור את מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות עבור ילדיהם מאשר את מסגרות החינוך הרגיל המשלבות עם תמיכה מהסל האישי. מגמה זו הולכת וגדלה במתינות במהלך השנים; בשנת תשפ"א היחס היה; 70% מסגרות נפרדות לעומת 30% מסגרות חינוך רגיל משלבות עם תמיכת הסל האישי ואילו בשנת תשפ"ב הפער גדל מעט ועמד על 72% מסגרות נפרדות ו 28% מסגרות חינוך רגיל משלבות עם תמיכה מהסל האישי.

נתון משמעותי המבטא את השפעת גודל הסל על בחירת ההורים מתייחס להבדלים שבין בחירת ההורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה לעומת בחירת הורים לתלמיד עם מוגבלות בשכיחות גבוהה כפי שהיא מתוארת להלן:

טבלה מס' 18 – בחירת הורים לפי סוג מוגבלות – תשפ"א

שכיחות נמוכה	שכיחות גבוהה	בחירת הורים
54%	72%	חנמ
46%	23%	סל אישי

לוח מס' 9 - בחירת הורים לפי סוג מוגבלות – תשפ"א

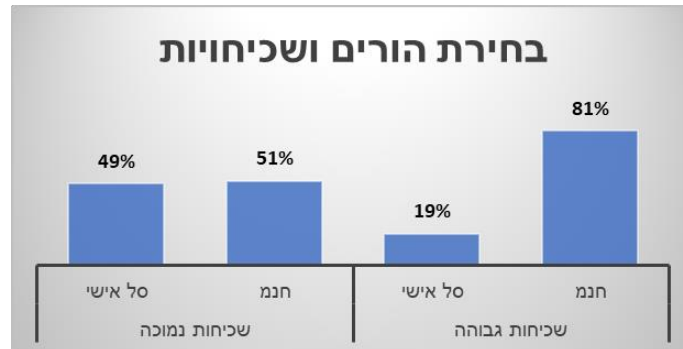


בשנת תשפ"א, ההורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה בחרו כמעט באופן מאוזן בין מסגרות החינוך הרגיל המשלבות עם תמיכה מהסל האישי (46%) לבין מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות (54%). לעומתם, הורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה בחרו באופן מובהק יותר את מסגרות החינוך הנפרדות (77%) מאשר את מסגרות החינוך הרגיל המשלבות (23%). מגמה זו, הן מבחינת בחירת ההורים את סוג המסגרת החינוכית עבור תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה והן מבחינת בחירת ההורים את סוג המסגרת החינוכית עבור תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה, נמשכת וגדלה גם בשנה שלאחר מכן, כפי שניתן לראות להלן.

טבלה מס' 19 – בחירת הורים לפי סוג מוגבלות – תשפ"ב

שכיחות נמוכה	שכיחות גבוהה	בחירת הורים
51%	81%	חנמ
49%	19%	סל אישי

לוח מס' 10 - בחירת הורים לפי סוג מוגבלות – תשפ"ב



בשנת תשפ"ב, ההורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה בחרו כמעט באופן מאוזן, יותר מאשר בשנה הקודמת, בין מסגרות החינוך הרגיל המשלבות עם תמיכה מהסל האישי (49%) לבין מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות (51%). לעומתם, הורים לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה בחרו באופן מובהק יותר את מסגרות החינוך הנפרדות (81%) מאשר את מסגרות החינוך הרגיל המשלבות (19%). הנתון האחרון, המתייחס לבחירת סוג המסגרות הנפרדות בקרב תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה, מתעצם וגדל יותר באופן מובהק משנה לשנה.

על מנת להבין את משמעות הנתונים, נשוב ונעמוד על ההבדלים שבין שני סוגי מוגבלויות אלה; מוגבלויות בשכיחות נמוכה מתייחסת לאוכלוסייה המובהקת של החינוך המיוחד, תלמידים עם מוגבלויות מורכבות יותר כמו מוגבלות שכלית התפתחותית, מוגבלויות פיזיות, מוגבלות על רצף האוטיזם (ASD) ועוד. לעומת זאת, תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה מתייחסים לאוכלוסיות התלמידים עם מוגבלויות פחות מורכבות כמו לקויות למידה, הפרעת קשב וריכוז (ADHD) והפרעות התנהגותיות ורגשיות "מינוריות". יודגש, כי תלמידים אלה יכולים להיתרם ממסגרת החינוך הרגיל עם תמיכה מסוימת ובכלל זה התאמות בדרכי הוראה ובדרכי היבחנות וכי אוכלוסיית תלמידים אלה, לפחות ברמות התפקוד ובדרגות החומרה הנמוכות – עשויים בהחלט

להיתרם במסגרות החינוך הרגיל עם תמיכה ממוקדת שאינה מצדיקה ו/או מצריכה השמה ושיבוץ במסגרת חינוך מיוחד נפרד.

עפ"י התוספת השנייה של חוק החינוך המיוחד ניתן לראות בבירור פעם משמעותי בגודל הסל האישי בין תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה (גובה סל המסתכם ב 2.2 שעות שבועיות ברמת התפקוד הנמוכה ביותר) לעומת תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה (גובה הסל נע בין 4.5 שעות שבועיות ברמות התפקוד הגבוהות לבין 9.8 שעות שבועיות ברמות התפקוד הנמוכות).

לעומת זאת, התמיכה הניתנת במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות, לרבות בכתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל, היא תמיכה נרחבת, מקיפה ועוטפת יותר הן מבחינת השירותים, הן מבחינת גודל הכתה והיחס שבין מספר התלמידים לאנשי הצוות (חינוכי וטיפוליים) והן לגבי שירותים נוספים כמו יום לימודים ארוך, הסעות, לימודים בחופש הגדול ועוד.

מציאות זו, לא מותירה שום ברירה להורים לתלמידים עם המוגבלויות בשכיחות גבוהה והם נאלצים, שלא לומר נדחפים לבחור מסגרות לחינוך מיוחד נפרדות, בדגש על כתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים, בהן התמיכה הרבה יותר משמעותית והרבה יותר נרחבת. תמיכה זו לעיתים רבות היא יתר על המידה והיא "שואבת" לתוכה את התלמידים ומהווה מעטפת כובלת ואף חונקת שמעצימה ומנציחה את "המוגבלות".

לעומתם, בחירת ההורים את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדיהם עם המוגבלויות בשכיחות נמוכה, מבטאת בצורה מרשימה ביותר את מימוש החזון והמטרות של החינוך המיוחד; שילוב מיטבי. כאן ניתן לומר בבירור כי "הרפורמה הצליחה", כמעט חצי מההורים לתלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה בוחרים חינוך רגיל משלב עם תמיכה מהסל האיש והחצי השני, ככל הנראה בשל מורכבות המוגבלות, מעדיפים להמשיך במסגרות הנפרדות תוך מתן מענה ותמיכה מקיפים במסגרות אלה עבור צרכיהם המיוחדים.

במילים אחרות ניתן לומר ש"התהפכו היוצרות"; החינוך המיוחד המובהק – גולש יותר לחינוך הרגיל המשלב ואילו החינוך הרגיל – הופך להיות חינוך מיוחד. מדיניות התקצוב הנוכחית, הרעה את מצבם של התלמידים עם המוגבלויות בשכיחות הנמוכה, כאלה שיכלו להסתגל היטב במסגרות רגילות עם תמיכה ראויה, היא הנציחה, הגבירה והעצימה את המוגבלות שלהם וגרמה להם להיות יותר "נכים", יותר מוגבלים וזקוקים לתמיכה ולמעטפת הרבה מעבר למה שהם צריכים באמת. מגמה זו הולכת ומתעצמת לאורך השונים; היא לא מתמתנת ולא נעצרת.

נתון מעניין נוסף מתייחס לעלייה החדשה במספר התלמידים המאובחנים עם הפרעות נפשיות וכן תלמידים המאובחנים עם מוגבלות על רצף האוטיזם – ASD. שלוש שנות קיומן של הועדות

מתבטאות בעלייה מתמדת וקבועה של אוכלוסיות אלה והן עומדות על כ 10%-12% מכלל התלמידים המופנים לועדות. לעלייה זו יש סיבות רבות ומגוונות החל מההשלכות של מגיפת הקורונה, שחלה במקביל לשנים שבהן מיושם החוק, על מצבם הרגשי והנפשי של בני הנוער בכלל והן בשל שינויים והרחבה של ההגדרות והתסמינים של מוגבלויות אלה. סיבה נוספת, אם כי לא מוכחת אמפירית, היא גודל הסל האישי; התחושה היא כי רבים מההורים לתלמידים עם קשיים רגשיים מעדיפים לקבל אבחנה פסיכיאטרית עבור ילדם, גם אם מדובר בהפרעת חרדה או מצב רוח ירוד שאינם מובהקים ואינם ברמה של הפרעה נפשית מובהקת. העדפה זו הינה על רקע גודל הסל האישי שהוא גדול לאין ערוך מהפרעה התנהגותית רגשית. כך למשל, קוד מוגבלות 55 – הפרעות רגשיות התנהגותיות ברמת תפקוד נמוכה – 4, מזכה בסל אישי של 2.2 שעות שבועיות. לעומת זאת, קוד מוגבלות 57 – הפרעה נפשית, באותה רמת תפקוד, מזכה את התלמיד בסל אישי של 7.8 שעות שבועיות. זאת ועוד, על מנת לקבל אבחנה של קוד מוגבלות 58 – לקויות למידה/ADHD, או 55 – הפרעות התנהגותיות רגשיות, שהן מוגבלויות בשכיחות גבוהה המזכות בסל אישי של 2.2 שעות שבועיות בלבד ברמות התפקוד הנמוכות, נדרש אבחון פסיכו דיסקטי מקיף, שעלותו יקרה, אורך יותר זמן והמסמך ארוך ומפורט יותר. לעומת זאת, על מנת לקבל אבחנה של קוד מוגבלות 57 – הפרעות נפשיות, שהן מוגבלויות בשכיחות הנמוכה, המזכות בסל אישי הנע בין 4.1 שעות שבועיות ברמות התפקוד הגבוהות ועד ל 7.8 שעות שבועיות ברמות התפקוד הנמוכות, נדרש מכתב מרופא פסיכיאטרי. מכתב הכולל בדרך כלל עמוד אחד ואף שורה אחת בלבד רק עם קוד האבחנה, ללא שום פירוט ותיאור רחב של מצבו של התלמיד. היות ומסמך זה הינו מסמך קביל, כמעט ולא קיים מצב שבו הועדה דוחה את האבחנה של איש המקצוע המומחה בתחומו.

במקרים מעין אלה, יתכן מאד, אם כי לא מוכח אמפירית, שהורים יעדיפו לשנות או לבקש את סוג המוגבלות - הפרעה התנהגותית רגשית, המזכה בסל אישי של 2.2 שעות שבועיות להפרעה נפשית שיכולה להגיע להיקף תמיכה של הסל האישי עד ל 7.8 שעות שבועיות. כך, יוכלו ההורים לבחור מסגרת רגילה עם סל אישי רחב וגדול יותר מאשר לבחור מחוסר ברירה, כנה לחינוך מיוחד, שהיא מסגרת נפרדת של החינוך המיוחד. תחושה והשערה זו אינן מופרכות והן מדוברות במהלך הועדות ובהכנה להן. יחד עם זאת, לאור הגורמים הנוספים המעורבים, או עשויים להיות מעורבים, בגידול שכיחות ותפוצת מוגבלויות אלה, נמליץ להלן לערוך מחקר מקיף וממוקד שיבודד את הגורמים השונים וידייק יותר את השפעת גודל הסל האישי על העדפת האבחנה. עד כה הצגנו את הממצאים העיקריים שמקורם בנתוני הועדות במהלך השנים שלוש האחרונות במחוז ירושלים. נתונים אלה עולים בקנה אחד עם נתוני מחוזות אחרים וכן עם המגמה הארצית. להלן נעסוק במסקנות העיקריות העולות מהמחקר כולו ומנתונים אלה בפרט.



המסקנה העיקרית העולה ממחקר זה היא כי זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים מעוגנת היטב, ולדעתנו אף יתר על המידה, בחקיקה ובפסיקה הישראלית ובמקורות המשפט המשווה ואף במשפט העברי. דא עקא, זכות זו לא תמיד מתממשת הן בשל היצע דל של אפשרויות בחירה, העדר וחוסר בכוח אדם ייעודי ובמשאבים למימוש שירותי התמיכה הנגזרים מהזכאות להם ובעיקר בשל מדיניות תקצוב, הנחיות הנהלת האגף לחינוך מיוחד ומדיניות של "מה שהיה הוא שיהיה" המהווים צעדי העדפה, שלא לומר דחיפה של הרשות המבצעת את ההורים לבחור חינוך מיוחד דווקא. שינוי המציאות הנוכחית איננו תלוי בשינוי חקיקה ראשית כי אם בנקיטת צעדים של זרועות הרשות המבצעת המתאפשרים על ידי חקיקה משנית. השיח על "תיקון לתיקון" עקר וחסר כל בסיס. יש לאיין את הצורך בתהליך חקיקה ותיקון חדש לחוק ולהחיל שינויים במסגרת החקיקה המשנית. לשון החוק עצמו מאפשרת את השינויים הנדרשים במסגרת חקיקה משנית.

עיקרון הפרדת הרשויות בדמוקרטיה הישראלית מגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחת מהרשויות ואת השאיפה לאיזון מדויק ביניהן. הרשות המחוקקת עיגנה בצורה המקסימלית ביותר את הזכות לחינוך מיוחד ובכלל זה את הזכות של ההורים להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג המסגרת החינוכית עבור ילדם עם הצרכים המיוחדים. הרשות השופטת הכריעה בצורה חד משמעית, פעם אחר פעם, לצד מימוש זכות זו. גם במקרים בהם עלתה השאלה בין טובת הילד, זכותו, שלומו ושלומו סביבתו – הכריעה הרשות השופטת לטובת מימוש זכות זו. מגמה זו חדה וברורה הן במערכת המשפט הישראלית והן בבתי הדין הרבניים. שלילת זכות הבחירה של ההורים הוחרגה למקרים נדירים ביותר עד כדי אפסיים. הרשות המחוקקת מילאה את תפקידה ועיגנה הזכות בחוק. הרשות השופטת תומכת בפסקיה ובהלכותיה במימוש זכות זו. כעת הגיעה שעתה של הרשות המבצעת. הצלחת ויישום חוק החינוך המיוחד, שהושלם עם התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד, נתונה לפתחה של הרשות המבצעת.

חוק החינוך המיוחד קובע לפחות בשני מקומות את הסמכויות שיש לשר החינוך לערוך שינויים, במסגרת תקנות, צווים ושאר מקורות חקיקת המשנה, על מנת לאפשר יישום יעיל של החוק. סעיף 9(ו) קובע: "השר, בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, יקבע הוראות בדבר הקמת ועדות זכאות אפיון וסדרי עבודתן." וכן סעיף 23(א) קובע: "השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו."

ובסעיף (ב) שם: "השר, בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות ועם ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, **רשאי, בצו, לשנות את התוספת הראשונה ואת התוספת השנייה.**" מאז חוקק התיקון ה- 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018, התחלפו במדינת ישראל ארבעה שרי חינוך. אף לא אחד מהם התפנה באמת לבחינה משמעותית ליישום החוק והטמעתו. לאחר שהתברר לכל כי "הרפורמה נכשלה", עלו רעיונות שונים ומשונים; תיקון לתיקון, שולחנות עגולים וכו'. רק לאחרונה, שר החינוך הנוכחי, יואב קיש הורה על הקמתה של ועדה חדשה ליישום התיקון והורה על הקצאה של 1 מיליארד שקלים נוספים לטובת החינוך המיוחד.

להערכתנו, אין מקום לעוד ועדה, אין מקום לעוד בג"ץ, אין מקום לעוד תיקון. כעת הגיעה השעה לביצוע. הרשות המבצעת, ככל שהיא רוצה לשנות את "מה שהיה הוא שיהיה" וליצור בפועל מציאות אחרת, זוהי שעתה! השינויים הנדרשים, נדרשים במסגרת החוק ובמסגרת הסמכויות שמעניק החוק לרשות המבצעת. מדיניות ה"מה שהיה הוא שיהיה", ראוי לה שתעבור מן העולם ותפנה את מקומה לשחר חדש של מימוש אמיתי ואמיץ של יישום החוק. חזון זה הינו "במרחק נגיעה" וישכיל שר החינוך הנוכחי אם יבצע את השינויים במסגרת אחריותו. מתווה המסקנות הנוספות ופירוטן במעין "מפת דרכים" מופיע להלן:

### *קבלת החלטות נתמכת ואדריכלות של קבלת החלטות*

כאמור, זכות ההורים לבחור חינוך עבור ילדיהם עם הצרכים המיוחדים התאפשרה ועוגנה בחוק הישראלי באיחור רב מאד יש לציון, כ-70 שנה לאחר קום המדינה וחקיקת חוק לימוד חובה. שני עשורים שלמים לאחר שחוקק במדינת ישראל חוק חינוך מיוחד, בשנת 1988, ניטלה זכות בסיסית זו מההורים לילדים עם הצרכים המיוחדים ובניגוד לשכניהם לספסל הלימודים, תלמידי החינוך הרגיל, לא היתה להם הזכות הבסיסית להשפיע על תכני החינוך ולבחור סוג מסגרת עבור ילדיהם. מעורבותם בבחירה זו הסתכמה לכל היותר ב"הסכמתם" להחלטת ועדת ההשמה שהיתה גם ועדת השיבוץ וקבעה את השיבוץ וההשמה של התלמיד שפנייתו נדונה בה.

סעיף 8(ב), 2 בחוק החינוך המיוחד המתוקן קובע כי לאחר שועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחדים ומסרה להורים את החלטתה "הורי התלמיד יבחרו את המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם מבין האפשרויות המנויות בפסקה (א)1(א) עד (ג), ויודיעו על בחירתם לוועדת הזכאות והאפיון בתוך 14 ימים מיום שנודע להם על קביעת הועדה כאמור בסעיף קטן (א)". לשון החוק. סעיפים (3) ו (4) בהמשך מסייגים בחירה זו בשני מקרים; הראשון – במידה ולא הודיעו ההורים על בחירתם בתוך התקופה האמורה, רשאית הועדה להחליט על סוג המסגרת

החינוכית עבור התלמיד תוך מתן זכות קדימה והעדפה לשילוב התלמיד במסגרת לחינוך רגיל. השני – מתייחס למקרים חריגים במיוחד ובהסתמך על חוות דעת של מומחים, בהם סבורה הועדה כי בבחירת ההורים יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד במסגרת שבחרו ההורים עשויה לפגוע בשלומו של התלמיד או בשלומם של אחרים, רשאית הועדה להחליט על השמתו של התלמיד במסגרת אחרת המתאימה לו. יודגש, כי אפשרות זו הינה חריגה במיוחד, מצריכה הפעלת נוהל אמות מידה להתנהגות מסכנת שבסופו ההחלטה ניתנת על ידי האגף לחינוך מיוחד ורק הנהלת האגף מאשרת או דוחה את המלצת הועדה לשלילת זכות ההורים לבחור.

מעבר לשתי הסתייגויות אלה, האחת טכנית והשניה נדירה וחריגה מאד, נדמה כי "שחרור הרסן" והעברת האחריות לבחירת סוג מסגרת הלימודים מידיה הבלעדיות של ועדת ההשמה לידי ההורים, נעשה באופן פתאומי, לא מדורג ולא מבוקר. לא נעשתה מספיק הכנה שתאפשר בחירה ראויה ומחושבת של ההורים.

להלן נציע שני מתווים, במסגרת התיקון לחוק, שיאפשרו להורים ולתלמיד לממש את זכותם להשפיע על תכני החינוך ולבחור את סוג מסגרת הלימודים המתאימה ביותר עבורם בהתאם ליכולותיהם, שאיפותיהם ורצונם. המתווה הראשון מתייחס למרכיבים שעשויים להוות עבור ההורים והתלמיד "אדריכלות של קבלת החלטות" ובניית תהליך מובנה ומחושב של ההחלטה על בחירת סוג המסגרת. המתווה השני מתייחס לקבלת החלטות נתמכת, "המושאלת" לצורך העניין מהתיקון ה- 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות התשכ"ב-1962, והוא מבטא מעבר ראוי ונכון ממוסד האפוסטרופוסות השרירותי, שמעקר מכל וכל את זכות החלטה של אנשים עם מוגבלויות וחסרי ישע, להליך של קבלת החלטות נתמכת המאפשרת קבלת החלטות של האדם עצמו תוך מתן כלים, סיוע ומנגנונים שיאפשרו לו להגיע להחלטה שלו עצמו בעניינים הקשורים לו ולעיצוב חייו.

אחת מאבני ציון הדרך המשמעותיות באשר לתהליכי קבלת החלטות ומתן משקל משמעותי לעמדתם של קטינים וחסרי ישע בהחלטות הקשורות בעניינם היא האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.<sup>217</sup> אמנה זו אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב 13 בדצמבר 2006 ואושררה על ידי מדינת ישראל ב 28 בספטמבר 2018. שני סעיפים משמעותיים ורלוונטיים לענייננו הם סעיפים 7 ו 12 לאמנה זו:

---

<sup>217</sup> U.N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, (2006).

## סעיף 7 – ילדים עם מוגבלות :

1. מדינות שהן צדדים תנקוטנה את כל האמצעים הדרושים להבטיח לילדים עם מוגבלויות הנאה מלאה ושווה מכל זכויות האדם וחירויות היסוד, בשוויון עם ילדים אחרים.

2. בכל הפעולות הנוגעות לילדים עם מוגבלויות, **טובת הילד תהיה שיקול עיקרי.**"

3. מדינות שהן צדדים תבטחנה לילדים עם מוגבלות את הזכות לבטא בחופשיות את דעתם בכל נושא אשר משליך עליהם, כאשר יינתן לדעתם המשקל הראוי בהתאם לגילם ולמידת בגרותם, בשוויון עם ילדים אחרים, וכן לקבל סיוע אשר מתאים למוגבלותם ולגילם לממש זכות זו."

## סעיף 12 – הכרה שווה בפני החוק.

1. מדינות שהן צדדים שבות ומאשרות כי לאנשים עם מוגבלויות הזכות להכרה בכל מקום. כבני אדם בפני החוק.

2. מדינות שהן צדדים מכירות בכך שאנשים עם מוגבלויות הינם בעלי כשרות משפטית שווה לזו של אחרים, בכל היבטי החיים.

3. מדינות שהן צדדים תנקוטנה אמצעים הולמים כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות גישה לתמיכה שהם עשויים להזדקק לה, על מנת לממש את כשרותם המשפטית.

4. מדינות שהן צדדים תבטחנה כי כל האמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכללו הגנות הולמות ומועילות למניעת ניצול לרעה, בהתאם למשפט הבינלאומי של זכויות האדם. הגנות אלה תבטחנה כי אמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכבדו את הזכויות של האדם, את רצונו ואת העדפותיו; יהיו נטולי ניגוד עניינים והשפעה בלתי הוגנות; יהיו מידתיים ומותאמים לנסיבותיו של האדם; יחולו לפרק זמן קצר ככל האפשר ויהיו כפופים לביקורת סדירה של רשות או גוף שיפוטי מוסמכים, עצמאיים וחסרי פניות. היקף ההגנות ייקבע באופן יחסי לדרגת ההשפעה של אמצעים אלה על זכויותיו וענייניו של האדם.

5. בכפוף להוראות סעיף זה, תנקוטנה מדינות שהן צדדים את כל האמצעים ההולמים והמועילים להבטחת הזכות השווה של אנשים עם מוגבלויות להיות בעלי רכוש או לרשותו, לקבוע את ענייניהם הכספיים, ולקבל גישה שווה להלוואות בנקאיות, משכנתאות, וסוגי אשראי כספי אחרים, ויבטיחו כי לא יישלל רכושם של אנשים עם מוגבלויות באופן שרירותי."

בעקבות אשרורה של אמנה זו על ידי מדינת ישראל, בשנת 2018 נכנס לתוקף סעיף 67 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשכ"ב-1962 כחלק מהתיקון ה-18 לחוק זה שהתקבל בכנסת שנתיים קודם לכן. עיקרו של סעיף זה עומד מינויו של תומך לאדם המצוי במצב בו הוא מסוגל לקבל החלטות על ענייניו אך נדרש לו סיוע לשם כך. בבסיסו של תיקון זה עומד העיקרון לפיו לכל אדם, כולל אנשים עם מוגבלויות, עומדת הזכות לדאוג לענייניו ולקבל החלטות בכל

הקשור לחייהם האישיים. בניגוד למוסד האפוטרופסות, חלופת קבלת החלטות הנתמכת מהווה חלופה ראויה יותר, שכן היא פחות מצרה ומגבילה את עצמאותו וחירותו של הפרט. חלופה זו מאפשרת בצורה מיטבית את השמירה על עצמאותו, חירותו והאוטונומיה של הפרט, גם אם הוא עם צרכים מיוחדים, מכבדת את רצונו ומשתפת אותו בקבלת החלטות הנוגעות לו כל זמן שהוא מסוגל להביע ולבטא את רצונו. כל זאת, מבלי לגרוע ממחויבותה של החברה להגן עליו ולהבטיח את זכויותיו במקום שהדבר נדרש. בעוד שמוסד האפוטרופסות מנטרל לגמרי את הפרט ומעקר ממנו כל סממן של חירות, עצמאות ואוטונומיה בכל תהליכי קבלת החלטות בענייניו, הרי שחלופת קבלת החלטות הנתמכת מסייעת לאדם בתהליך קבלת החלטות באופן שהחלטה נשארת בידיו והיא לא מתקבלת במקומו ו/או בהיעדרו. האדם, נשוא החלטה עצמה, מהווה חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת החלטות ובסופו של דבר – החלטה בענייניו היא שלו.

קבלת החלטות הנתמכת מאפשרת לאדם כלים ומערך מובנה של "אדריכלות בקבלת החלטות" ומנגישה עבורו את הנדרש על מנת שיוכל לקבל את החלטה הנכונה ביותר עבורו ובהתאם לרצונו ושאיפתו למימוש עצמיותו. שלביה של חלופה זו, כפי שהיא מוצעת בחוק, מאפשרת מספר דרכים של הנגשה וסיוע; קבלת מידע מהגוף הנדרש, סיוע בהבנת המידע והסבר המידע בשפה פשוטה, ברורה ומובנת לו תוך שימוש באמצעי עזר ובכל אופן מונגש וברור. במסגרת המידע המונגש למקבל החלטה, נכללות גם החלופות השונות המוצעות וההשלכות האפשריות של כל חלופה. זאת ועוד, תומך החלטות מסייע לאדם לערוך תהליך קבלת החלטות מובנה וראוי, להגיע להחלטה ולממש אותה. מימוש החלטה ומיצוי הזכויות הנגזרות ממנה כוללים גם את ליווי מקבל החלטה והסיוע הניתן על ידי תומך החלטות ביכולת הסינגור העצמי של מקבל החלטה, ביטוי החלטה והעמידה שלו מול הגופים הרלוונטיים.

על מנת להבטיח את חירותו ועצמאותו של הפרט הנעזר בחלופת קבלת החלטות נתמכת, החוק מגביל ומסייע את כוחו וסמכויותיו של תומך החלטות. כך למשל קובע החוק בצורה מפורשת כי "תומך בקבלת החלטות לא יקבל החלטות בשמו של האדם שהוא מסייע לו." זאת בעת, בעת שמינה בית המשפט תומך החלטות לאדם, עליו לפרט בהחלטתו את העניינים שלגביהם הוא ישמש כתומך החלטות, יקבע את תקופת המינוי ויגדיר את תפקידו וסמכויותיו. החוק מסמיך את השר הרלוונטי גם לקבוע הוראות הקשורות למצבים המצדיקים בחינה מחודשת של המינוי ובחינה של חלופות אחרות. סייגים אלה מבטיחים שקבלת החלטה תישאר בידיו של האדם, נשוא החלטה, באופן שלא תגלוש לתחומים, תקופות ומעגלים רחבים יותר בחייו של האדם. החוק מסמיך את השר

והגופים הרלוונטיים לקבוע מי רשאי להתמנות לתומך בקבלת החלטות, מהי ההכשרה הנדרשת ממנו, אחריותו, חובותיו ודרכי פעולתו.<sup>218</sup>

בפיקולט שנתקדם במדינת ישראל בין השנים 2014-2015, נבחן מודל שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות. בין היתר, קובע המודל עקרונות אתיים בתפקיד התומך בקבלת ההחלטות ובהם העקרונות הבאים: התומך אינו מטפל בנתמך ואינו מתמקד בתהליכי שינוי פנימיים אצלו. התומך מסייע לאדם בהליך קבלת ההחלטות ובהתגברות על חסמים סביבתיים. לא תהיה לתומך השפעה בלתי הוגנת על האדם. התומך לא יקיים מפגשים על האדם של בדיעתו וככל שניתן שלא בנוכחותו. כל תהליך התמיכה יהיה גלוי ונגיש כלפי האדם. התומך ייזהר מלקבל תשורה בכל דרך מהאדם או מבני משפחתו. וכמוכן שהוא מחויב לסודיות והוא לא יסייע לאדם לבצע פעולות שהן בניגוד לחוק. התומך רשאי שלא לתמוך בפעולות שמנוגדות באופן קיצוני לצו מצפונו. בהתאם לאמור, המוסדות השונים להשכלה גבוהה בישראל, מאפשרות מסלולי הכשרה ולימודי תעודה לתומך בקבלת החלטות בחסות משרדי הממשלה הרלוונטיים (משפטים, רווחה ועוד) ומשרד האפוטרופוס הכללי.

הגם שתיקון החוק הנ"ל מתייחס לבגירים מעל גיל 18, נדמה שמפת הדרכים שלו ועקרונותיו רלוונטיים גם להליך בחירת סוג מסגרת הלימודים עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים. למרות ששואי ההחלטה הם התלמידים עצמם, שהם קטינים, בסופו של דבר ההחלטה היא של הוריהם הבגירים. לעיתים, ההורים עצמם, הן בשל חוסר ידע, כלים ומיומנויות והן בשל העדר יכולת, מסוגלות וכשירות הורית, נדרשים בעצמם לשירות זה. יתירה מזאת, בכל הקשור למעורבותו, שיתופו ושמיעת עמדתו של התלמיד בהליכים מינהליים הקשורים בו, שירות התומך בקבלת החלטות עשוי להוות כלי רלוונטי ומשמעותי לייצוגו העצמי של התלמיד בועדות זכאות ואפיון ועשוי לתרום תרומה משמעותית לשיתופו בתהליך קבלת ההחלטה באופן מותאם עבורו.

על סמך מסקנות נוספות שעלו מן המחקר, מומלץ לבחון מחדש את הנקודות הבאות:

- סוגי המוגבלויות המאפיינות את אוכלוסיות החינוך המיוחד, מוגבלויות בשכיחות גבוהה ומוגבלויות בשכיחות נמוכה, מחייבים חשיבה מחדש של אופן ניהול וקיום הדיון בועדות עבור כל אחת מהאוכלוסיות. יתכן וחלק מהאוכלוסיות בשכיחות נמוכה אינן נדרשות לעלות לועדות זכאות בהרכב מלא ובנוהל קיום דיון רגיל בבקשות. מדובר בסוגי אוכלוסיות שבאופן ודאי יקבלו זכאות והדיון בהן כמעט ומתייטר. היקף התמיכה ובחירת

<sup>218</sup> סעיף 267 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות התשכ"ב-1962. לשון הסעיפים מופיע להלן בנספח מס' 11.

סוג המסגרת עבורן יתכן וראוי שיתקבל במסגרת הבית ספרית וההורים. הנתונים מראים על איזון ראוי של בחירת סוג המסגרת ומימוש הזכאות עבור אוכלוסיות אלה.

- מדיניות האגף לחינוך מיוחד, "מה שהיה הוא שיהיה", לא מאפשרת שום שינוי מיוחל במצב החינוך המיוחד. בעוד שעפ"י מדיניות זו, התלמידים "מחדשי הזכאות" כמעט ולא מגיעים לועדה וזוכים להמשך זכאות במתכונת של "מה שהיה הוא שיהיה", אנו ממליצים "להפוך את היוצרות" ודווקא עבור תלמידים אלה יש לקיים ועדות מלאות בהליך מלא ואולי אף נוקשה יותר במטרה לבחון את תקופת הזכאות הקודמת, את מיצוי האפשרויות ואת יעילותן של התערבויות קודמות לקידומו של התלמיד ואולי אף בחינת תרומתן של התערבויות אלה למעבר לחינוך הרגיל והמשלב.

- יש לשנות באופן מיידי את חלוקת התקציבים וסלי התמיכה והסיוע במסגרות השונות של החינוך המיוחד; באופן בולט במיוחד אין איזון בין שירותי התמיכה הניתנים במסגרות הנפרדות לבין שירותי התמיכה הניתנים במסגרת ה"סל האישי" בחינוך הרגיל. הפער עצום במיוחד ואינו מאפשר את מימוש זכות הבחירה של ההורים.

- בהקשר של שני הסעיפים הקודמים, קביעת תקצוב מאוזן והיקף התמיכה, הן בועדות הבית ספריות והן בועדות הזכאות והאפיון, נדרשת חשיבה מעמיקה, רחבה ומקיפה של מקומו וחשיבותו של שאלון הראמ"ה. השאלון הוכח ככלי אקדמי תקף ומהימן ויש לקבוע את משקלו הראוי בהליך קבלת ההחלטות על זכאות והיקף התמיכה.

- הזכאות לשירותי החינוך המיוחד חלה על טווחי הגילאים 3-21. מדובר בטווח רחב במיוחד ולכן יש לבחון בחינה מעמיקה ומחודשת של תמיכה ושירותי החינוך המיוחדים הניתנים לכל אחד משלבי הגיל השונים; יש לבחון תגבור משמעותי של תמיכות וסיוע עבור ילדי הגיל הרך וכתות היסוד הראשונות מחד, ומאידך נדרשת בחינה עוד יותר מעמיקה של תלמידי חט"ב ובעיקר החטיבה העליונה – מה נכלל בתמיכות הניתנות במסגרת הזכאות ובאיזה אופן, אם בכלל, יש לאשר עבורם התאמות בדרכי היבחנות. נדרש סנכרון מדויק ומאוזן יותר בין ההתאמות בדרכי היבחנות הניתנות על ידי ועדה סטטוטורית אחרת, ועדת התאמות מחוזית של האגף ללקויות למידה, לבין ההתאמות הניתנות במסגרת הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים של ועדות הזכאות והאפיון של האגף לחינוך מיוחד.

- אוכלוסיית התלמידים המופנים לועדות זכאות ואפיון היא מגוונת. מעבר לתלמידים עם פרופיל מובהק של חינוך מיוחד, מופנים לועדה תלמידים עולים, נוער בסיכון, בני מהגרים, תלמידים המבקשים התאמות בהיבחנות בלבד ועוד. עולים מארצות נחלשות כמו עולים

מאתיופיה ושבט בני המנשה אף מוסללים כמעט באופן ישיר לחינוך המיוחד. באשר לעולי אתיופיה, יש נוהל רגולציה של האגף שנועד למתן את ההסללה לחינוך המיוחד. באשר לשבט בני המנשה, אין מנגנון בקרה ורובם המוחלט מופנה לחינוך המיוחד, בעיקר על רקע אתני וללא קשר לקשיים לימודיים ותפקודיים אחרים מלבד היותם בני מהגרים.

- זכות ההורים לבחור חינוך מיוחד כאמור מעוגנת היטב, שלא לומר "מאותרגת" ולדעתנו יתר על המידה. יש לבחון יותר איזונים ומנגנוני בקרה על מימוש זכות זו שלא תפגע בעיקרון טובת הילד ולא רק במקרים חריגים. מנגנונים אלה עשויים לכלול הדרכה והנחייה להורים, ליווי של "מורה מתאם שילוב" וכן דגש רחב יותר ומתן משקל גדול יותר להמלצות חברי הוועדה ולנימוקי ההחלטות. חובת ההנמקה המוטלת על הוועדה כחלק מגוף מינהלי מהווים בסיס משמעותי למודל של "אדריכלות בקבלת החלטות" בבחירת סוג המסגרת.
- התוספת הראשונה של החוק, סוגי מוגבלויות והגורם המקצועי שאבחנתו או חוות דעתו קבילה, טעונה רענון מעמיק וחשיבה מחודשת! מסמכים ומבדקים מפורטים של אנשי מקצוע מתחום החינוך (אבחון דידיקטי) אינם קבילים בוועדה. לעומת זאת, הערכות לקוניות בנות שורה אחת, לעיתים בכתב יד, מאיש רפואה שאינו מתחום החינוך – קבילים ותקפים.
- סמכותם ועבודתם של חברי ועדת זכאות ואפיון מסתכמת במסגרת קיום הוועדה בלבד ובקביעת החלטתם. יש מקום חשוב ומשמעותי יותר לבחון את הרחבת הסמכות, לפחות עבור חלק מחברי הוועדה והיו"ר, לתהליכים שלאחר קיום הוועדה במטרה לבחון את ההחלטה שהתקבלה ואפשרות מעקב, פיקוח ובקרה אחר אופן יישומה המיטבי בשדה.
- באשר לחקיקה ותיקוני חקיקה, נדמה כי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ובעיקר תלמידים עם מוגבלויות "מפוזרים" בספר החוקים הישראלי, בתיקוני חקיקה ובתוספות לחוק. עובדה זו מציגה את הזכויות הבסיסיות של אוכלוסייה זו כ"טלאי על טלאי" ולעיתים אין קשר והלימה בין החוקים השונים. נדמה כי בשלה העת להתכוון לקראת חקיקת חוק יסוד: חינוך, השכלה והכשרה מקצועית. חוק יסוד שיעגן ויבטיח חינוך והשכלה שוויוני לכל, בכל שלבי החיים, כולל השכלה גבוהה וכן הבטחת הכשרה מקצועית ושילוב בתעסוקה עבור כל אדם באשר הוא אדם.
- באופן חד משמעי, **לא ניתן לסמוך על נתוני מערכות המחשוב של המשרד!** נדרשת רפורמה משמעותית ויסודית בבנייה של מערכת מידע ובסיסי נתונים מאורגנים, מדויקים, זמינים, ידידותיים וכאלה שניתן להבטיח במסגרתן הגנה מוגברת של פרטיות התלמידים.



## המלצות למחקרי המשך

- נדרש מחקר משולב, מעמיק ורחב היקף, הכולל גופים נוספים במטרה לזהות את הגורמים לעלייה במוגבלויות הבאות; 57 – הפרעות נפשיות ו 56 – מוגבלות על רצף האוטיזם ASD, תוך התייחסות להשפעת גודל הסל, מגפת הקורונה, שינוי והרחבת הקריטריונים האבחוניים ועוד – במטרה לבודד את המשתנים המשפיעים ולהגדיר את ההשפעה הישירה של כל גורם על תופעה העלייה המשמעותית של מוגבלויות אלה.
- חשיבות מקומו של התלמיד וזכותו להישמע, ובכלל זה יכולות הסנגור והייצוג העצמי שלו ומשקלן בהליך קבלת ההחלטות – מצדיקים קיום מערך אמפירי כולל שמסקנותיו יאפשרו בחינה פרקטית, משפטית, חינוכית ופסיכולוגית של נוכחות התלמיד בועדה והכנתו אליה על ידי הגורמים הרלוונטיים.
- נדרש מחקר מעמיק ונפרד עבור אוכלוסיית בני המנשה; מספרם באוכלוסייה הכללית, שילובם בחברה בכלל והאחוזים המופנים למסגרות החינוך המיוחד, על רקע מוצאם.



## ביבליוגרפיה

### מקורות המשפט העברי

1. שמות יג, 8.
2. דברים ו, 7.
3. דברים יא, 19.
4. דברים כא, 18-21.
5. דברים לב, 7.
6. משלי כב, 6.
7. משנה, סנהדרין, ח, ד.
8. משנה אבות, א, א.
9. תוספתא יומא, ב, ה.
10. תוספתא (ליברמן) בבא מציעא, יא, כג-כד.
11. תוספתא בבא מציעא, יא, כז.
12. ספרי דברים פרשת ואתחנן, פיסקא לד, מהדורת פינקלשטיין, עמ' 61.
13. בבלי בבא בתרא, כ, ע"ב – כא, ע"א.
14. בבלי שבת, קיט, ע"ב.
15. בבלי עירובין, נד, ע"א.
16. בבלי תנענית, ז, ע"ב.
17. בבלי חולין, קלג, ע"א.
18. רמב"ם, היד החזקה, הלכות תלמוד תורה, ד', א'.
19. שולחן ערוך, יו"ד, סימן רמה סעיף טז.
20. שולחן ערוך, יו"ק, סימן רסא סעיף א (רמ"א).
21. משה פיינשטיין, **שו"ת אגרות משה**, יו"ד, ח"ד סימן כט.
22. שלמה זלמן אויערבך, **שולחן שלמה: ערכי רפואה ג'** (מהדורת ש.ב. לייבזון, עמ' קנא, תשס"ו).
23. **משפטי עוזיאל**, ח"ג, חושן משפט, סימן מב', שאלה ו.

### מאמרים וספרות מחקר בעברית

24. אהרון ברק, **פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית**. כרך שלישי 435 (1994).

25. אהרון ברק "הקונסטיטוציונליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי היסוד והשלכותיה על המשפט הפלילי (המהותי והדיוני)" **מחקרי משפט** יג, 5, (1996).
26. אילן עמר "אחריות ההורים והקהילה בחינוך ילדים עם צרכים מיוחדים לאור ההלכה וספרות השו"ת בעת החדשה" **דרך אפרתה** טז 43 (2020).
27. אילן עמר "שאלת חוקיותה של ההתממה (Anonymization) בריכוז ואיסוף פרטים חסויים של תלמידים עם צרכים מיוחדים בפלטפורמה של קבצים משותפים ב Google Drive" טרם פורסם.
28. אתי וייסבלאי, **חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות**. הכנסת, מרכז המידע והמחקר 1 (2015).
29. בנימין שמואלי "מהפך בעקבות מהפכה: מהפך בסוגיית הכאת ילדים ותלמידים לשם חינוכם בעקבות המהפכה החוקתית" **קרית המשפט** ח 289 (תשס"ט).
30. ברוך שומרון **ההזרה הטכנולוגית (פער דיגיטלי) וצרכי המידע של חברי קהילת 'בני המנשה' בישראל**. עבודת גמר לתואר "מוסמך", אוניברסיטת בן גוריון בנגב, הפקולטה למדעי הרוח והחברה, המחלקה לתקשורת (2016).
31. דוד ורנר, "קבלתו והרחקתו של תלמיד מבית מדרש" **ניב המדרשיה** ט פח (תשכ"ט).
32. הלל סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" **משפטים** כח 257 (תשנ"ז).
33. זכי משה **אשנב לפסיכולוגיה משפטית**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 39-47 (2003).
34. חיים ה' כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית - עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" **הפרקליט - ספר היובל** 9 30 (1994).
35. חנה איילון, נחום בלס, ירבי פניגר ויוסי שביט "הפרטה, בחירה ושוויון בחינוך" **אי שוויון בחינוך ממחקר למדיניות** 36 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2019).
36. יהודה זולדן "הסעת תלמידים למוסדות חינוך מחוץ למקום מגוריהם" **תחומין** יב 133 (תשנא).
37. יהודה זולדן "הוצאת תלמיד ממסגרת תורנית" **צדקות יהודה וישראל**. פרק כח', 476 (תשע"ח).
38. יהודה זולדן "מחויבות ציבורית וקהילתית לפתח מסגרות חינוך מתאימות לתלמידים עם צרכים מיוחדים" **ואין הדעות שוות – על מעמדו של אדם עם מוגבלות שכלית והתפתחותית בעולמה של מסורת ישראל** 202 (בני לאו עורך, 2016).

39. יוסף (ספי) קדמי **רפורמה רב תרבותית-אינטגרטיבית במערכת החינוך בראי המשפט**. עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת רייכמן - בית הספר הארי רדזינר למשפטים (2010).
40. יורם רבין **הזכות לחינוך** (2002).
41. יורם רבין וקרן מיידר "בית המשפט תוקע יתד: על הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך בשדה החינוך המיוחד" **המשפט** ח 541 (תשס"ג).
42. יורם רבין "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 567 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).
43. יורם רבין ונוריאל אור "על הזכות לחינוך מן הבית" **משפט ואדם – משפט ועסקים** יד 803 (2012).
44. יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ב 897-898, (1996).
45. מלכה מרגלית "כיווני התפתחות בחינוך המיוחד בישראל: פרספקטיבה בינלאומית." **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (1997).
46. מנחם אלון, **המשפט העברי** כרך א 558-712, (תשנ"ב).
47. נחום בלס **המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 12, הי"ש 15 (2022).
48. ענת בהט, אודי שפיגל וגלעד מלאך, **אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל**, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2020).
49. קרן רז-מורג "הזכות לבחור חינוך לילדינו" **עורך הדין** 45 100 (2020).
50. רונה שוז "זכות הילד להשתתפות: בין תיאוריה לבין הלכה למעשה בבתי המשפט לענייני משפחה" **משפחה במשפט** ב 207 (תשע"ט).
51. רות זפרן "הזכות להורות בישראל – מימוש שוויוני בסיוע הסכמים לנשיאת עוברים" **משפטים על אתר** ח 1 (תשע"ה).
52. שמואל גליק, **החינוך בראי החוק וההלכה – להתפתחותם של דינים ותקנות בחינוך במדינת ישראל בהשוואה לספרות ההלכה ב כרכים**. (תשנ"ט).
53. שמחה אסף **מקורות לתולדות החינוך בישראל** ו' כרכים. בהוצאת בית המדרש לרבנים באמריקה, ירושלים. 2001-2009.
54. שניאור זלמן חשין **ילדי אימוצים** 56 (1946).

## חקיקה ישראלית

55. הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.
56. הצעת חוקה יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948).
57. הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם - פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד - 1963).
58. הצעת חוקה - פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964).
59. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973).
60. הצעת "חוקה לישראל" - פרופ' רייכמן (1986).
61. הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (1991).
62. הצעת חוקה אריאל בנדור (2000).
63. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
64. חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949.
65. חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.
66. חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953.
67. חוק המועצה לשכלה גבוהה, תשי"ח-1958.
68. חוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1959.
69. לחוק הכשרות והאפוטרופסות - תשכ"ב-1962.
70. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.
71. חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח - 1988.
72. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996.
73. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
74. חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.
75. חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000.

## פסיקה ישראלית

76. עת"מ (ת"א) 1294/01 בי"ס עתיד נ' משרד החינוך, תק-מח 830 (2001).
77. עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ. פ"ד ס(4) 217, 250 (2006).
78. בג"ץ 2599/00 יתד נגד משרד החינוך פ"ד נו(5) 834.
79. ע"א 577/83 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד לח(1) 461, 467 (1984).
80. ע"א 6106/92 פלונית נגד היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 94(2) 1166 (1994).

81. ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נגד שדה-אור, פ"ד נב (3) 374 (1998).
82. ע"פ 4596/98 פלונית נגד מדינת ישראל, פ"ד נד (1) 145 (2000).
83. בג"ץ, 615/80, תמר פרנק ואחרים נ' שר החינוך, עיריית בני ברק ואחרים. פד לה(1) 416, (1981).
84. בג"ץ 6973/03, מרציאנו נגד שר האוצר. פס"ד, (2003).
85. ה"פ (י-ם) 3200/04 לשכת עורכי הדין בישראל נגד הארגון העולמי של המשפטים היהודיים. דינים-מחוזי לד(7), 235.
86. עסק (ארצי) 57/05 ההסתדרות הכללית החדשה נגד מדינת ישראל-משרד התחבורה ומטרודן באר-שבע. פס"ד, 2005.
87. עת"מ (ירושלים) 1320/03 מנחם-מענדל אלקסלסי ואח' נ' עיריית ביתר-עלית ואח' (פורסם בנבו 21.06.2004).
88. בג"ץ 3754/20 בזכות, איל"ן, אלו"ט ואחרים נ משרד החינוך ומשרד האוצר.
89. בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך.
90. בג"ץ 5373/08 אסמעיל אבו לבדה ואח' נ. שרת החינוך.
91. ע"מ 2668/20 פלוני ואחרים נגד משרד הבריאות ואחרים.
92. עת"מ, בג"ץ 5936/97. לם נגד מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט. פ"ד נג(4) 673, (1998).
93. בג"ץ 7715, 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ(2) 3.
94. בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה. (פורסם בנבו, 24.3.2009).
95. בג"ץ, 5771/12 משה נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים לפי חוק לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו – 1996. (פורסם בנבו, 18.9.2014).
96. ע"מ 6710/20 פלונית נ' משרד החינוך מחוז חיפה. (פורסם בנבו, 14.9.2021).
97. תיק 1234262/2. פלוני נגד פלונית. בית הדין הרבני האזורי רחובות (פורסם בנבו, 2022).
98. תיק 812347/8. פלונית נגד פלוני. בית הדין הגדול, ירושלים (פורסם בנבו 2016).

#### דוחות, חוזרי מנכ"ל וחברות נהלים

99. הוועדה לבחירה בחינוך (דוח ענבר) (1994).
100. משרד החינוך. תכנית האב ליישום חוק החינוך המיוחד (1994).
101. הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל (דוח דורנר) (2009).

102. ועדת דוברת. כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל. התכנית הלאומית לחינוך – כי לכל ילד מגיע יותר (2005).
103. ועדת עמיחי (2009). הוועדה הציבורית לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר. משרד החינוך.
104. הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – בראשות השופטת סביונה רוטלוי – דו"ח הוועדה חלק כללי 124 (2003).
105. חוזר מנכ"ל, יישום חוק החינוך המיוחד – ועדות מתוקף חוק: צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה על החלטת צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון, לרבות דיונים במקרים חריגים וועדת השגה. הוראת קבע מס' 0287 – החלפה. תאריך פרסום: כה' באדר ב תשפ"ב, 28 במרץ 2022.
106. מבקר המדינה, דין וחשבון 52ב, 2001.
107. מלכה מרגלית. דוח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (2000).
108. פורת, ח. (1991) הנחיות בית-המשפט המחוזי לחוות-דעת מומחה לגבי מסוגלות הורית. רשימת הנחיות, 1-5.
109. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/6(א), "עדכון נוהלי הוועדה לבתי ספר ייחודיים אזורים ועל-אזורים ואזורי בחירה מבוקרת וביצוע ניסוי מקדים להרחבת אזורי הרישום ברשויות מקומיות" (כ"ז בשבט התשע"א, 1.2.2011).
110. חוזר מנכ"ל, תשע"ד/7(א), אדר ב', התשע"ד, מרס 2014. פרק 2, סעיפים 8-3.
111. חוזר מנכ"ל תשס"ו/8(ב) 1.2-36, יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר. סעיף 3.3.1.
112. משרד החינוך חוברת הנחיות ליישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד – שירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים (תש"פ).
113. משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (גן חובה) (2014).
114. משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (א-ו) (2012).
115. משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (ז-ט) (2014).
116. משרד החינוך, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. דוח פיתוח להערכת תפקודי של ילדים עם צרכים מיוחדים (חטיבה עליונה) (2016).



## מקורות אינטרנטיים

117. נעמה סט, "החינוך כחובת הציבור במשפט העברי" גיליון פרשת השבוע 219 של המחלקה למשפט עברי במשרד המשפטים (תשס"ה).

<http://www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/219-2.htm>

118. שירה קדרי-עובדיה "רפורמת השילוב נכשלה: יותר הורים שולחים את ילדיהם לחינוך מיוחד נפרד." *הארץ, חדשות – חינוך וחברה*. 19.10.2021.

<https://www.haaretz.co.il/news/education/2021-10-19/ty-article/.premium/0000017f-eab1-d4cd-af7f-ebf92f070000>

119. The National Center for Education Statistics. Students with Disabilities. (2022).

<https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=64>

## מאמרים וספרות מחקר זרה

120. Caterina Hezser "Private and Public Education" In: Hezser, Catherine, (ed.), *The Oxford Handbook of Jewish Daily Life in Roman Palestine*. Oxford: Oxford University Press 465 (2010).

121. Julie F. Mead, Maria M. Lewis. "The Implications of the Use of Parental Choice as a Legal "Circuit Breaker"". *American Educational Research Journal*. Vol. 53, No. 1 100 (2016).

122. Lindsey M. Burke. "The Value of Parental Choice in Education: A Look at the Research." *Issue Brief* No. 4173 1 (2014).

123. L.Y. Mitchell, R, David & L.R. Elisabeth, 'The Legal History of Special Education: What a Long, Strange Trip It's Been!' *Remedial and Special Education* 19 219 (1998).

124. Perry-Hazan, Lotem "You're So Adorable, Adorable, Adorable! I'm Speechless; So Much Fun!": Children's Participation in National Policymaking," 67 *Children and Youth Services Review* 105 (2016).

#### חקיקה זרה

125. U.S. Const. amend. XIX.
126. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (1966).
127. Universal Declaration of Human Rights, (1948).
128. Constitution Of The Republic Of Hungary, (1949).
129. U.N. Convention Of The Rights Of The Child, (1989).
130. Ireland Constitution [1990], sec. 42(2): "Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognized or established by the State"
131. U.N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, (2006).

#### פסיקה זרה

132. **Wisconsin v. Yoder**, 406 U.S. 205 (1972).
133. **Brown v. Board of Education** 347 U.S. 483 (1954).

## נספחים

**נספח מס' 1** – חוק החינוך המיוחד – תוספת ראשונה (ההגדרה "תלמיד עם צרכים מיוחדים",

וסעיפים 7(א) ו 20ד(א)) – סוגי מוגבלויות.

אפיון המוגבלות	הגורם המקצועי שאבחנתו קבילה לצורך אפיון המוגבלות של התלמיד
משכל גבולי	פסיכולוג חינוכי/פסיכולוג התפתחותי/פסיכולוג קליני
מוגבלות שכלית התפתחותית	ועדת האבחון לפי חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית- התפתחותית) התשכ"ט-1969, ובמידת הצורך – גורם מקצועי נוסף שאבחנתו קבילה בהלימה למוגבלות או למוגבלויות נוספות.
חשד למוגבלות שכלית התפתחותית	פסיכולוג חינוכי, פסיכולוג התפתחותי, או פסיכולוג קליני
הפרעות התנהגותיות ורגשיות	פסיכולוג חינוכי, פסיכולוג התפתחותי, פסיכולוג קליני, מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער
מוגבלות על רצף האוטיזם/ ASD	רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער, רופא ילדים עם ניסיון עבודה של שלוש שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד, או רופא מומחה בניירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד בנוסף. נוסף על כך באבחון הראשון - אבחון של פסיכולוג קליני מומחה בתחום הקליני של הילד, פסיכולוג התפתחותי, או פסיכולוג שיקומי או חינוכי בעל הכשרה מוכחת בתחום האוטיזם
הפרעות נפשיות	רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער
לקות למידה רב- בעייתית רב-בעייתית	פסיכולוג חינוכי, פסיכולוג מומחה שהוכשר בנושא לקויות למידה, או פסיכולוג מומחה ומאבחן דידקטי בין במסמך אחד ובין במסמכים נפרדים
AD(H)D	פסיכולוג מומחה, רופא מומחה בניירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד, רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער, או רופא ילדים בעל ניסיון עבודה של 3 שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד
מוגבלות פיזית	רופא ילדים בעל ניסיון עבודה של שלוש שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד, או רופא מומחה בניירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד
מוגבלות שמיעה	קלינאי תקשורת שהוסמך לאודיולוגיה, "לעניין זה, "אודיולוגיה" – עריכת בדיקות שמיעה והתאמות מכשירי שמיעה.
מוגבלות בראייה	מכון לראייה ירודה או רופא עיניים
עיקוב התפתחותי בתחום התפקודי	רופא מומחה בניירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד, או פסיכולוג חינוכי או התפתחותי – יחד עם קלינאי תקשורת או מרפא בעיסוק
עיקוב התפתחותי בתחום השפה	קלינאי תקשורת במכון להתפתחות הילד
מחלות ותסמונות נדירות	רופא ילדים עם ניסיון עבודה של שלוש שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד, או רופא מומחה בניירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד

**נספח מס' 2 – תוספת שנייה לחוק החינוך המיוחד**

א2 – פילוח תמיכות לתלמיד עם צרכים מיוחדים המשולב בכתה רגילה במוסד חינוך רגיל:

טור א' סוג המוגבלות	טור ב' רמת תפקוד 1 גבוהה	טור ג' רמת תפקוד 2 בינונית גבוהה	טור ד' רמת תפקוד 3 בינונית נמוכה	טור ה' רמת תפקוד 4 נמוכה
משכל גבולי	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל
מוגבלות שכלית-התפתחותית	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
הפרעות התנהגותיות ורגשיות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות
מוגבלות על רצף האוטיזם / ASD	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
הפרעות נפשיות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
לקות למידה רב-בעייתית AD(H)D	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות
מוגבלות פיזית	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
מוגבלות שמיעה	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
מוגבלות ראייה	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות
עיכוב התפתחותי בתחום התפקודי	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות
עיכוב התפתחותי בתחום השפתי	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות	מענה פרטני או קבוצתי, וכן הנחיית הצוות
מחלות ותסמונות נדירות	במידת הצורך שעות סיוע לפי הנחיות חוזר מנכ"ל	8 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	16 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות	24 שעות סיוע לשבוע לכל הפחות

ב2 – מספר השעות שבועיות סיוע לתלמיד עם צרכים מיוחדים המשולב בכתה רגילה במוסד חינוך רגיל לפי סוג המוגבלות ורמת התפקוד על סמך התוספת השנייה לחוק החינוך המיוחד וחוזר מנכ"ל

רמת תפקוד				סוג מוגבלות
4	3	2	1	מוגבלויות בשכיחות גבוהה
2.2	2.2	2.2	0	51 - משכל גבולי
2.2	2.2	0	0	55 - הפרעות התנהגותיות/רגשיות
2.2	2.2	0	0	58 - לקות למידה/ADHD
5.5	5.5	0	0	62 - עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
5.5	5.5	0	0	63 - עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
4	3	2	1	מוגבלויות בשכיחות נמוכה
8.3	5.9	5.9	5.9	52 - מוגבלות שכלית התפתחותית קלה
8.3	5.9	5.9	5.9	53 - מוגבלות שכלית התפתחותית בינונית
8.3	5.9	5.9	5.9	54 - מוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
7.8	6.4	4.1	3.6	56 - מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD
7.8	5.9	4.1	0	57 - הפרעות נפשיות
7.8	6.4	4.1	3.6	59 - מוגבלות פיזית
7.8	5.9	4.1	2.2	60 - מוגבלות בשמיעה/חרשות
7.8	5.9	4.1	2.2	61 - מוגבלות בראיה/עיוורון
8.3	5.9	5.9	0	65 - חשד למוגבלות שכלית התפתחותית
8.3	5.9	5.9	5.9	66 - חשד למוגבלות שכלית התפתחותית בינונית
8.3	5.9	5.9	5.9	67 - חשד למוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
8.3	5.9	5.9	5.9	68 - מוגבלות שכלית התפתחותית מורכבת
7.8	5.9	4.1	2.2	98 - מחלות ותסמונות נדירות

ג2 – תוספת שנייה לחוק החינוך המיוחד - פילוח תמיכות לתלמיד עם צרכים מיוחדים הלומד בכתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחדים או מוסד חינוך מוכר שניתנים בו שירותי חינוך מיוחדים

סוג המוגבלות	סל השירותים (בהתאם לחוזר מנכ"ל)		
	אורך יום לימודים והזנה	פעילות ותכניות בחופשה	שירותים פארא־רפואיים
משכל גבולי	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	בגני ילדים וכן בבתי ספר שהם מוסדות חינוך מוכרים שניתנים בהם שירותי חינוך מיוחדים (להלן – בתי ספר לחינוך מיוחד)	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
מוגבלות שכלית-התפתחותית	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
מוגבלות פיזית	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
הפרעות התנהגותיות ורגשיות	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	יש הארכה בגני ילדים ובבתי ספר לחינוך מיוחד	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
מוגבלות על רצף האוטיזם / ASD	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
הפרעות נפשיות	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכן הארכת יום לימודים	יש הארכה	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים
לקות למידה רבי־עיונית AD(H)D	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, ללא	יש הארכה בגני ילדים ובבתי ספר לחינוך מיוחד	100% ממספר השעות המזערי המוקצה

לחיתוך מיוחד – עד כיתה י'	לשירותים פארא־רפואיים		הארכת יום לימודים	
יש זכאות	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים	יש הארכה	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	מוגבלות שמיעה
יש זכאות	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים	יש הארכה	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים ובהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	מוגבלות ראייה
יש זכאות	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים	יש הארכה בגני ילדים ובבתי ספר לחיתוך מיוחד	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	עיכוב התפתחותי בתחום התפקודי
יש זכאות	100% ממספר השעות המזערי המוקצה לשירותים פארא־רפואיים	יש הארכה בגני ילדים ובבתי ספר לחיתוך מיוחד	100% שעות ההוראה הנדרשות כדי לקיים תקן כיתה לפי מספר תלמידים בהתאם לחוזר מנכ"ל, בלא הארכת יום לימודים	עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
בהתאם לוסוג הכיתה שבה לומד התלמיד שהיא כיתה המיועדת לאחד מסוגי המוגבלות האחרים	בהתאם לוסוג הכיתה שבה לומד התלמיד שהיא כיתה המיועדת לאחד מסוגי המוגבלות האחרים	בהתאם לוסוג הכיתה שבה לומד התלמיד שהיא כיתה המיועדת לאחד מסוגי המוגבלות האחרים	בהתאם לוסוג הכיתה שבה לומד התלמיד שהיא כיתה המיועדת לאחד מסוגי המוגבלות האחרים	מחלות ותסמונות נדירות

**נספח מס' 3 – צילום מסך חלונות החלטה של ועדת השמה וועדת זכאות ואפיון**

**3א – צילום מסך חלון החלטה ועדת השמה**

פרטי תלמיד

שם תלמיד: [שם תלמיד]

שם משפחה: [שם משפחה]

שם פרטי: [שם פרטי]

תאריך לידה: [תאריך לידה]

מספר זהות: [מספר זהות]

מספר זהות: [מספר זהות]

מסד לימודים: [מסד לימודים]

רשות מטעמה: [רשות מטעמה]

שם ועדה: [שם ועדה]

פרטי תלמיד

פרטי הפניה

מזמני הפניה

החלטה

---

פרטי זיון

סמסום הפניה: [התקבלה החלטה](#)

תאריך זיון: 15/05/2017

ביטול זיון

סיבת ביטול: [בחירה]

פרטי החלטה

דיון המשך

שנת השמה: תשע"ה

מוגבלות 1: 58 - לקות למידה/ADHD

מוגבלות 2: 55 - הפגיעות התנהגותיות/רגשיות

מוגבלות 3: [בחירה]

תוצאות הבדיקה בעד: 3 נגד 0

סוג מסגרת החלטת ועדה: כיתה לחינוך מיוחד בב"ס רגיל

עמדת הורים: סובימים

---

פרטי זיון

סוג ועדה: ועדת השמה

ביטול זיון

סיבת ביטול: [בחירה]

פרטי החלטה

שנת סיום זכאות: תש"ף

סוג פיקוח מבוקש: ממלכתי דתי

סוג מסגרת החלטת ועדה: כיתה לחינוך מיוחד בב"ס רגיל

עמדת הורים: סובימים

---

תלמיד עם קושי שמדי זקוק לסיוע בכיתה קטנה עם לסגור פערים.

ניתוקים להחלטה:

הערות והמלצות:

ניתוקים והערות



שם ועדה: [שם מוסתר]

שם משפחה: [שם מוסתר]

מספר זהות: [מספר זהות מוסתר]

שם פרטי: [שם פרטי מוסתר]

מספר זהות: [מספר זהות מוסתר]

שם פרטי: [שם פרטי מוסתר]

תאריך לידה: [תאריך לידה מוסתר]

מספר ליומנים: [מספר ליומנים מוסתר]

שם ועדה: [שם ועדה מוסתר]

רשות משפחה: [רשות משפחה מוסתר]

החלטה

מולק דיון

מסמכים לתמויד

מוחבט העדה

פרטי התמיד

תאריך עדכון: 18/01/2023, שם מסמך: [שם מסמך מוסתר]

תאריך הפניה: 04/01/2023

סוג ועדה: ועדת זכאות ואפיון

סטטוס הפניה: התקבלה החלטה

תאריך דיון: 18/01/2023

סיבת ביטול: [סיבת ביטול מוסתר]

ביטול דיון

החלטה ועדה

דיון המשך

סיבת דיון המשך: [סיבת דיון המשך מוסתר]

מוגבלות 1: 55 - הפגיעות התנהגותיות/רגשיות

מוגבלות 2: 56 - לקות למידה/ADHD

מוגבלות 3: [מוגבלות 3 מוסתר]

חומרת מוגבלות 1: [חומרת מוגבלות 1 מוסתר]

חומרת מוגבלות 2: [חומרת מוגבלות 2 מוסתר]

חומרת מוגבלות 3: [חומרת מוגבלות 3 מוסתר]

רמת הפיקוד החלטתי העדה: 3 - בינונית נמוכה

תמיכה: כל אישי

תוצאות הבחנה בעד: 4 נגד: 0

שפת יישום הזכאות: משפחתי

שנת זכאות האחרונה: משפחתי

סוג מסגרת הטיפול העדה: כיתה ללימוד מיוחד בג"ס חיל

זכאות הורים לבחון: כן

תקציב אישי: 1.9 - 2.4

כל חודשים: 0.0

החלטת ההורים: [החלטת ההורים מוסתר]

החלטת הועדה: [החלטת הועדה מוסתר]

במקב משמש הלימודים: [במקב משמש הלימודים מוסתר]

התקנת קומט הזכאות

ביטולים לחלטה:

הערה: מתחייבת מולמדי עם יכולות אישיות תקינות לצד קשיים רגשיים ולימודיים מתפקד ברמה התפקודית סמוך לתמיכה של עדות המיון המיוחדים. להורים עומדת זכות הבחירה של סוג המסגרת.

הערות והמלצות:

הערה: משתמש כי התמיד נמצא במסגרת הנוכחית המתאימה עבורו ומבקשת למדוד את מרחבם המיוחדת של התחבן להצליח התמיד ולרווחתו.

הערה: מליצה לבחון אפשרות של מתן מענים פרטי החקן שבני סיום הלימודים להמעות.

ביטולה

הולשה	מנהל דיון	מסמכים לתלמיד	מודעות העודה	פרטי הפניה	פרטי תלמיד
<p>ונובוטי:  מצד העודה: י"ר העודה [REDACTED] נציג מחלקת החינוך ברשות [REDACTED] נציגת השפ"ח? [REDACTED] (ZOOM) ונציגת הפיקוח של החינוך המיוחד? [REDACTED]  מצד התלמיד: אמה  נציגי בית הספר: מחנך (ZOOM).  י"ר העודה הציג בפני הנכחים את מטרות, סמכויות והתגלות העודה.  חברי העודה והנכחים הציגו את עצמם; שמויהם ותפקידם.  לחברי העודה הוצגו המסמכים כנדרש.</p> <p><b>עמדת התורים, כפי שהתבנה על-ידי התורים לרושם הפרטינות</b>  טום חליטו. יש קושי עם ההסעות ועם העובדה שלא חיפשו כזה קטנה בשנה הבאה במסגרת הנוכחית.  יעשו בירור וישלחו החלטות בחוץ 14 ימים.</p>					
<p><b>עמדת התלמיד (אם הוא נכח בועדה)</b>  מעוניין מאד להמשיך במסגרת הנוכחית</p>					
<p><b>מנהל הדיון בהשתתפות חברי הועדה בלבד</b>  במהלך הדיון בהשתתפות חברי הועדה בלבד נשמעו העמדות של כל בעלי התפקידים בעניין הפניה.  הועדה מתישמת מתלמיד עם יכולות אשיות מקינות לצד קשיים רגשיים ולימודיים המתפקד. ברמה המצדיקה מתן סיוע ותמיכה של שירותי החינוך המיוחדים.  לתורים עומדת זכות הבחירה של סוג המסגרת.  על סמך המסמכים שהוצגו לועדה הועדה ובהתאם לחו"ד חדעת של הפסיכולוגית בועדה - הועדה קובעת כי המובללות של התלמיד 55? הפריעה התנהגותית רגשית וכן 58? לקויות למידה/ADHD הועדה קובעת כי רמת התפקוד של התלמיד בינונית נמוכה - 3  הועדה מתישמת כי התלמיד נמצא במסגרת הנוכחית המתאימה עבורו ומבקשת להעריך את חרותו המיוחדת של המחנך להצלחת התלמיד ולרווחתו.</p>					



הנוכחים בדיון

שם	התפקיד

מהלך הדיון וההחלטה

חתימת מנהל המוסד החינוכי: \_\_\_\_\_

## הסכמת ההורים

אנו הורי התלמיד/ה \_\_\_\_\_ ת.ז. \_\_\_\_\_ מאשרים  
קיום דיון בוועדת זכאות ואפיון ללא נוכחותנו, מעודכנים באפיון המוגבלות של  
בננו/בתנו ומבקשים את המשך לימודיו בסוג המסגרת הנוכחי\* ועם אותו היקף  
הסל האישי.

\*ניתן לעבור בין מסגרות לחינוך מיוחד (מגן/בית ספר לחינוך מיוחד לכיתת  
חינוך מיוחד או מכיתת חינוך מיוחד לבית ספר לחינוך מיוחד). נא ציינו את סוג  
המסגרת לחינוך מיוחד שבחרתם:

- בית ספר לחינוך מיוחד
- כיתת חינוך מיוחד בבית ספר לחינוך רגיל

אנו מודעים לכך שהוועדה תקיים את הדיון בנוכחות חברי הוועדה בלבד, ללא  
נוכחות הצוות החינוכי וההורים וכי נוכל להתחרט לפני כינוס הוועדה ולבקש  
שהדיון יתקיים בהשתתפותנו.

אנו מאשרים את הצגת המסמך הקביל על אבחנת המוגבלות של בננו/בתנו ואת  
שאר המסמכים הנדרשים לקיום הדיון בוועדה.

על החתום :

שם ההורה/אפוטרופוס \_\_\_\_\_ שם ההורה/אפוטרופוס

\_\_\_\_\_ חתימה

\_\_\_\_\_ חתימה

## נספח מס' 5 – תת נספח 6.11, הארכת זכאות

מדינת ישראל  
משרד החינוך  
המנהל הפדגוגי  
אגף אי חינוך מיוחד

**פניה לוועדת זכאות ואפיון להארכת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים  
לתלמיד שתוקף זכאותו הסתיים זו שנתו האחרונה במערכת החינוך**

תאריך: \_\_\_\_\_  
שנת הלימודים: תש\_\_\_\_\_

אל: \_\_\_\_\_  
ועדת הזכאות והאפיון  
ברשות מקומית: \_\_\_\_\_ במחוז: \_\_\_\_\_

**הריני לאשר בזאת כי התלמיד/ה**

השם הפרטי	שם המשפחה	מס' תעודת הזהות	תאריך הלידה	המין
				זכר
				נקבה

**הלומד במוסד החינוכי**

שם המוסד החינוכי	סמל המוסד	סוג המוסד החינוכי	דרגת הכיתה

נמצא בשנתו האחרונה ללימודיו במערכת החינוך, ויסיים את לימודיו בשנת הלימודים \_\_\_\_\_

על החתום:

מנהל בית הספר

### **הסכמת ההורים**

אני הורי התלמיד/ה \_\_\_\_\_ ת.ז. \_\_\_\_\_

מבקשים את המשך הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים עבור בננו/בתנו, לשנת לימודים  
אחרונה בבית הספר. אנו מאשרים את קיום הדיון בוועדת זכאות ואפיון ללא נוכחותנו.

שם ההורה: \_\_\_\_\_ שם ההורה: \_\_\_\_\_

חתימה: \_\_\_\_\_ חתימה: \_\_\_\_\_

נספח מס' 6 – תשובת ועדה לפני החלטת הורים





**נספח מס' 7** – נספח 14 בחוזר מנכ"ל – טופס בחירת הורים את סוג המסגרת.

**טופס בחירת הורים את סוג המסגרת בה ילמד התלמיד**

לכבוד:

י"ר וועדת זכאות ואפיון

שם התלמיד/ה	ת.ז.	תאריך לידה	רשות מקומית	שם המוסד החינוכי

שם ההורה/אפוטרופוס	ת.ז.	שם ההורה/אפוטרופוס	ת.ז.

אנו הוריו של התלמיד/ה: מבקשים בזאת כי בשנת הלימודים ילמד בנו במסגרת:

- גן חינוך רגיל
- גן חינוך מיוחד
- כיתה רגילה במוסד חינוך רגיל
- כיתת חינוך מיוחד במוסד חינוך רגיל
- בית ספר לחינוך מיוחד

הערות/בקשות של ההורים

אנו מצהירים בזאת כי קיבלנו הודעה על היקף הסל האישי של בנו/בתנו ואת המידע המופיע בחוק החינוך המיוחד על המשאבים הניתנים במסגרות החינוך המיוחד.

הננו מודעים לכך כי ההחלטה הסופית לגבי שיבוצו של בנו/בתנו במוסד החינוכי היא של הרשות המקומית.

תאריך	חתימת ההורה	חתימת ההורה

**3.10.9 דיון בעניינם של תלמידים שעולה בגינם חשש ממשי לפגיעה**

- א. במקרים שוועדת הזכאות והאפיון סברה, בהסתמך על חוות דעת של גורמים טיפוליים, כי יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד בסוג המסגרת החינוכית בהתאם לבחירת הוריו תביא לפגיעה ממשית בשלומם או בשלומם של אחרים, היא רשאית להחליט על השמתו בסוג מסגרת חינוכית אחרת המתאימה לו.
- ב. במקרים אלה יש לפעול כמפורט להלן:
- 1) יו"ר ועדת הזכאות והאפיון יציג בפני ההורים את החשש הממשי שעלה בדיון ויפרט בפניהם את המהלכים המתחייבים במקרים אלה. בדיון זה תיקבע החלטה לקיום דיון נוסף בוועדה.
  - 2) צוות המוסד החינוכי יקבל לידי את השאלון "אמות מידה להערכת התנהגות פוגעת" וימלא אותו לקראת הדיון השני בוועדה. ההורים יוכלו להתוודע אל השאלון לפני שימלא וכן יקבלו עותק לאחר שימלא.
  - 3) להורים תתאפשר שהות לשקול את עמדתם ובמידת הצורך להמציא מסמכים נוספים.
  - 4) יו"ר הוועדה יקיים דיון נוסף בוועדת זכאות ואפיון בתוך 14 יום ממועד מסירת ההורים את עמדתם באשר לסוג המסגרת בדיון הראשון.
  - 5) בדיון השני יתאפשר להורים ולצוות המוסד החינוכי להשמיע את חוות דעתם.
  - 6) אם ההורים הציגו בדיון השני עמדה שונה מזו שקבעה הוועדה לעניין סוג המסגרת החינוכית, הוועדה תקבל החלטה על פי שיקול דעתה ותעביר אותה לאישור מנהל אגף א' לחינוך מיוחד או לסגנו.
  - 7) יו"ר ועדת הזכאות והאפיון יקליד את ההחלטה הסופית של הוועדה בהתאם לתשובה שהתקבלה מאגף א' לחינוך מיוחד ויעביר להורים את פרוטוקול הדיון, לרבות סיכום הדיון שהתקיים באגף א' לחינוך מיוחד, ואת מכתב ההחלטה.
- ג. שני הדיונים יתועדו בנפרד במערכת הזכאות והאפיון תוך פירוט מדויק של מהלך הדיון, עמדת ההורים ועמדת הוועדה בכל אחד מהדיונים.
- ד. מנהל אגף א' לחינוך מיוחד או סגנו רשאים לקבל את החלטתם בהתאם לאפשרויות האלה:
- לאשר את ההחלטה של ועדת הזכאות והאפיון
  - לא לאשר את ההחלטה של ועדת הזכאות והאפיון ולקבל את בחירת התלמיד והוריו.
- ה. המפקח המתאם על ועדות זכאות ואפיון במחוז ידאג לעדכן את המפקח המתאם על החינוך המיוחד במחוז על אודות תלמידים המופנים לדיון זה, וכן על ההחלטות שהתקבלו בגינם לצורך שיבוצם במסגרות החינוך.
- ו. בהתאם לחוק החינוך המיוחד יוכלו ההורים להגיש השגה על ההחלטה של ועדת הזכאות והאפיון שאושרה על ידי מנהל אגף א' לחינוך מיוחד או סגנו. להורים זכות לייצוג בסיוע נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.



---

---

---

---

---





מדינת ישראל  
משרד החינוך  
המנהל הפדגוגי  
אגף א' חינוך מיוחד

ויתור על סודיות להעברת מידע לוועדת זכאות ואפיון

תאריך \_\_\_\_\_

שם המסגרת החינוכית \_\_\_\_\_ סמל מוסד \_\_\_\_\_  
מחוז \_\_\_\_\_

ויתור סודיות

אנו הורי/ אפוטרופוסי התלמיד/ה \_\_\_\_\_ תעודת זהות \_\_\_\_\_

מאשרים למנהל/ת המסגרת החינוכית בה לומד/ת בני/בתי למסור את המידע שהועבר על ידינו למוסד החינוכי, לרבות מסמכים קבילים על אבחנת המוגבלות של בני/בתי, בדיקות שמיעה וראיה עדכניות, שאלון הורים (ככל שקיים), שאלון תלמיד (ככל שקיים), מסמכים שהעברנו למוסד החינוך לצורך דיון בוועדה וכל מידע חינוכי או/ו טיפולי שעומד לרשות המוסד ביחס לתפקודו של בני/ בתי במסגרת החינוכית.

אנו מאשרים כי המידע יועבר ליו"ר ועדת זכאות ואפיון ולחבריה לצורך דיון בבקשה לבחון את זכאות בני/בתי לקבל שירותי חינוך מיוחדים.

שם ההורה/אפוטרופוס \_\_\_\_\_ ת.ז. \_\_\_\_\_  
חתימה \_\_\_\_\_

שם ההורה/אפוטרופוס \_\_\_\_\_ ת.ז. \_\_\_\_\_  
חתימה \_\_\_\_\_

**נספח מס' 11** – חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות התשכ"ב – 1962, סעיף 67(ב).

### **מינוי תומך בקבלת החלטות**

67. (א) תפקידיו של תומך בקבלת החלטות יהיו אלה, כולם או חלקם –

(1) לסייע לאדם לקבל מידע מכל גוף ;

(2) לסייע לאדם בהבנת המידע הנדרש לו לשם קבלת החלטות, לרבות החלופות האפשריות והשלכותיהן ולהסביר לו את כל אלה בשפה פשוטה וברורה המובנת לו ותוך שימוש באמצעי עזר שברשותו ובכל דרך אפשרית הסבירה בנסיבות העניין ;

(3) לסייע לאדם במימוש החלטותיו ובמיצוי זכויותיו, לרבות סיוע בביטוי החלטותיו כלפי צדדים שלישיים, בהיקף ובדרך שתיקבע בתקנות לפי סעיף קטן (ו).

(ב) לשם ביצוע תפקידיו, סמכויותיו של תומך בקבלת החלטות יהיו אלה, כולן או חלקן :

(1) לפנות לכל גורם ולקבל מידע בשמו של האדם ;

(2) לסייע לאדם בביטוי רצונותיו והחלטותיו כלפי צדדים שלישיים ;

(3) לבצע בשם האדם, לבקשתו, פעולות לשם מימוש החלטותיו ומיצוי זכויותיו, בהיקף ובדרך שתיקבע בתקנות.

(ג) תומך בקבלת החלטות לא יקבל החלטות בשמו של האדם שהוא מסייע לו.

(ד) בית המשפט רשאי למנות תומך בקבלת החלטות לבגיר שיכול עם קבלת תמיכה לקבל החלטות בקשר לענייניו בעצמו.

(ה) מינה בית המשפט תומך בקבלת החלטות לאדם, יפרט בהחלטתו את העניינים שלגביהם ישמש כתומך בקבלת החלטות ויקבע את תקופת המינוי, ויקבע את תפקידיו וסמכויותיו כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), כולם או חלקם.

(ו) השר, בהסכמת שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר ובהתייעצות עם שר הבריאות, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות נוספות לעניין תפקידיו וסמכויותיו של תומך בקבלת החלטות, וכן רשאי הוא לקבוע הוראות נוספות לעניין תומך בקבלת החלטות, לרבות בעניינים אלה :

(1) מי שרשאי להתמנות לתומך בקבלת החלטות ;

(2) ההכשרה הנדרשת מתומך בקבלת החלטות ;

(3) חובות, אחריותו ודרכי פעולתו של תומך בקבלת החלטות ;

(4) הוראות בנוגע למצבים המצדיקים בחינה מחדש של המינוי, לרבות בחינת חלופות אחרות ;

(5) קביעת האפשרות של אדם בעל כשירות, כמשמעותו בפרק שני<sup>1</sup>, למנות תומך בקבלת החלטות בדרך שבה נערך ייפוי כוח מתמשך ולהחיל לעניין זה הוראות החלות על ייפוי כוח מתמשך בשינויים שיקבע ;

(6) כללים בדבר ביטול ופקיעה של צו מינוי.

(ז) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 68.

## Abstract

Amendment 11 of the Special Education Law, which Israel's Knesset passed in 2018, marks a substantive change in determining the social agenda in general, and particularly in the education and special education field. So far as this amendment is properly implemented and assimilated in the field, it may constitute the completion of a social and constitutional revolution regarding the eligibility of students with special needs for special education services, and the parents' right to choose a suitable education for their children within the regular education framework. This right is enshrined in legislation, and it enables placing children with special needs on equal footing together with their peer group. The enshrining of this right in legislation and in judicial decisions provides a significant correction to the injustices and to the denial of basic rights, including the right to an equal education, among broad populations over the years.

Parental responsibility for their children's education is a characteristic common to most of the world's cultures, and its influence extends to many areas of life impacting the individual and society. This responsibility involves obligations and rights, both of the parents and of the student. On the one hand, there is the obligation to receive an education in a defined period of time and in an official or recognized framework that dictates, among other things, the studies' contents. On the other, there is the right to receive an education and education services from the state and funded by it, the right to equality in education and the right to influence the contents of the education. This right to influence educational content also includes the right to choose the type of education and the type of learning framework that the parents choose for their child, pursuant to their lifestyle, belief, outlook and additional considerations.

The parents' right to influence the educational contents and to choose the type of education for their child is well rooted in Jewish, Israeli, and international law. The problem is that, until 2018, this right was something that only the parents and students in the regular education system possessed. Placement of students with special needs was determined by a local authority placement committee, which determined the assigning and placement of the student with special needs in the type of educational framework

that it deemed fit. The entirety of the parents' involvement and participation within the context of this committee amounted merely to their readiness to "agree" to the placement decision made by the authorized committee.

Changes that occurred in both general and Israeli society regarding those who are different – and particularly students with special needs – led to significant changes in legislation concerning the inclusion of students with special needs in the regular education system, to parents' involvement and responsibility, and even to their influencing the learning content and to choosing the type of framework that their child with special needs will attend. The pinnacle of the change in Israel was expressed in legislation, in Amendment 11 to the Special Education Law. This occurred following the recommendations of the 2009 Report by the Public Committee for Examining the Special Education System in Israel headed by Justice Dalia Dorner, which states: "**The student's parents will choose the educational framework that their child will attend** from among the possibilities enumerated in Paragraph (1) (A) to (C) ...", after the committee has determined the student's level of functioning and his eligibility to receive special education services.

This change in legislation holds significance for the entire special education field in Israel, for the placement of students with special needs in the various educational frameworks, and mainly for the work of the committees that determine eligibility for special education services – committees whose name the law even changed, from placement committees to evaluation and eligibility committees. This name change is not merely semantic, but rather a substantive one; from a placement committee that is also used to determine the assignment of the students in the various frameworks, to a committee that determines eligibility based on the evaluation and level of functioning, and in the wake of this gives the parents right to choose the type of framework.

The current study examined the force of this amendment, its implementation and assimilation in the education system after three full years of its application throughout the entire education system in Israel. It examined the challenges that were encountered, and are still being encountered, in the process of its implementation and assimilation,

and the actual exercise of the parents' right to choose education for their children with special needs.

### *Questions and Objectives of the Study*

The current study focused on the following questions and objectives:

- ***The parents' right to choose special education***

What are the stages and the processes that led to this right's coming to fruition as part of Israeli law only in recent years? This question was examined by addressing it both in comparative law and in Jewish law. What are the definitions and the limitations of this law, and in what cases does a cause exist for denying the parents this right?

What is the student's place, his right to be heard, his position and its weight in determining the decision, and what is the correct practice for enabling this in the process of making the decision in choosing the learning framework for him?

In what manner, if at all, does the amendment to the law and its implementation by the special education services system in Israel enable the exercise of this right? To what extent is the "right of the parents to choose special education" real and possessed of practical and applicable force – both for the parents and for the educational systems? Are there differences between the various special education populations in this context?

- ***Evaluation and eligibility committees***

What contribution do the evaluation and eligibility committees make to the amendment's implementation and assimilation? What added value do these committees, their composition and their work methods, provide for the amendment's successful implementation and assimilation, compared with the placement committees that preceded them?

In conclusion, and following three years of the law's application in Israel, is it possible to state that the "reform in special education" has succeeded or failed?

### *Methodology*

The current study examined the legislative processes and the manner of the Special Education Law's implementation and assimilation in general, and particularly that of Amendment 11, while addressing and comparing them to the comparative law.

Within the context of the current study, a thorough content analysis was done of the various legal sources in Israeli legislation and judicial decisions, through a comparison to the comparative law sources; international conventions and declarations, constitutions, legislation and judicial decisions in various countries around the world, and even a study and comparison to Jewish legal sources.

The legal sources included, among others: legislation (primary and secondary), legal memoranda, minutes and reports of public committees, rulings (including those of rabbinical courts), academic literature and more.

After three years of the committees' existence and accumulating a huge database of the reform's realization, a comprehensive and thorough quantitative analysis was also done of the current data regarding the parents' choice, the various trends and segmentation of the range of data and the characteristics that influence the parents' choice.

### *The Study's Structure*

In chapter one of the study we will deal with the parents' basic right to choose education for their children in general, and particularly for children with special needs. We will analyze this right according to the sources of the comparative law, Israeli law, and Jewish law. We will examine the validity of the right as a constitutional right or as a regular and independent right.

In chapter two we will review at length the processes and changes that occurred in passing the Special Education Law of 1988 through the passage of Amendment 11 to this law in 2018. We will review the special education system's structure, the various frameworks and the various support and assistance services that are offered to the various special education populations.

In chapter three we will focus on the parents' right to choose education for their children with special needs – private, group/"ethnic" choice, etc. We will address the place of the

student, his right to be heard, the weight of his position in making the decision and the correct practice for enabling this in the process of decision-making in choosing the learning framework for him. We will define the spheres of the right and its limitations, the proper balance between the right of the parents and the student vs. the principle of the child's best interests, the challenges facing its realization, and in what cases and for what causes the state intervenes and negates, if at all, the parents' right to choose education for their children.

In chapter four we will focus on the committees' data from the past three years. We will address the manner of data collection, the various segmentations and perform a thorough analysis of the data itself, while focusing on the data that express the realization or non-realization of the right to choose in practice among the various populations, the various age stages and the influence of the scope of the support and assistance baskets on the parents' decision in choosing the type of educational framework.

To conclude, we will present the main conclusions that arise from this study, while addressing the various factors and their impact on the entire process. We will present applicable recommendations for the field, as well as recommendations for further studies.

### *Conclusions*

The main conclusion arising from the study is that the parents' right to choose an educational path for their children with special needs is firmly anchored – in our opinion, even excessively so – in Israeli legislation and judicial decisions, and in the sources of comparative law, as well as in Jewish law. That being said, this right is not always realized due to a paucity of choices, the dearth and absence of designated personnel and resources necessary for realizing the support services that are derived from the eligibility for these services. It is also mainly because of budgeting policy and guidelines of the Special Education Division's administration and a policy that perpetuates the existing policy, which includes measures that enable the executive authority to encourage – not to say pressure – parents specifically to choose a special education track. Changing the current reality is a function not of amending the primary legislation, but rather of



enabling branches of the executive authority to take steps that are enabled by secondary legislation. The discourse on “amending the amendment” is sterile and groundless. The demand for a legislative process and a new amendment should be negated and changes should be implemented through secondary legislation. The very language of the law leaves room for instilling the necessary changes through the secondary legislation.

Based on additional conclusions elicited by the study, reexamination of the following points is recommended:

- The types of disabilities that characterize the special education populations, and the prevalence of these disabilities, require a rethinking of the manner of administering and conducting the discussion in the committees for each of these populations. It is possible that some of the less prevalent populations may not need to appear before a full eligibility committee panel or require the regular application hearing procedure. Since eligibility of these populations is near certain, the hearings are practically superfluous. Determining the appropriate scope of support and selecting a framework for them might best take place within the school and parental settings. The data show an appropriate balance of selection of a framework and realization of eligibility for these populations.
- The Special Education Division’s “what was is what will be” policy stifles any opportunity for change in the state of special education. Under this policy, students seeking to renew their eligibility are almost never required to appear before the committee and have their eligibility renewed according to the format of “what was is what will be.” We recommend overturning this formula and requiring full committee panels and a comprehensive – perhaps even stiffer – hearing procedure specifically for these students to evaluate their previous eligibility period, the realization of possibilities and the efficacy of previous interventions towards the student’s advancement, and perhaps even to examine the contribution of these interventions as preparation for transitioning into the regular and inclusive education systems.

- The allocation of budgets and support and assistance baskets within the various special education frameworks requires immediate modification. Most conspicuously, there is an imbalance between the support services provided within the context of the separate educational frameworks and those provided as a personal basket within the regular educational system. The gap is enormous in the extreme, and impedes realization of the parents' right to choose.
- Regarding the previous two paragraphs, creating balanced budgeting and scope of support both in the internal school committees and in the evaluation and eligibility committee requires thoughtful, wide-ranging, and comprehensive evaluation of the place and importance of the functioning level questionnaire. The questionnaire is a proven, valid and reliable academic tool and its appropriate weight in the decision-making process regarding eligibility and scope of support should be determined.
- Eligibility for special education ranges from ages 3-21. This is an especially broad age group and therefore a renewed and comprehensive assessment of the support and special education services provided at each of the various age-related stages is necessary. On the one hand, significantly heightened support and assistance for students in pre-school and early elementary school grades should be considered. On the other hand, an even more thorough examination of middle and mainly high school students is required to determine what is included in the support provided in the context of their eligibility and how – if at all – they should be accorded testing accommodations for academic assessments. There is a need to for more precise and balanced synchrony between the accommodations for academic assessments provided by a different statutory committee – the regional accommodations committee of the department for learning disabilities – and those provided in the context of eligibility for special education services by the evaluation and eligibility committee of the Special Education Division.
- The student population referred to the evaluation and eligibility committees is diverse. Apart from students with a decidedly special education profile, the

committee also evaluates students who are new immigrants, teens at-risk, second-generation immigrants, students interested only in testing accommodations etc. Moreover, new immigrants from developing countries such as Ethiopia and members of the Bnei Menashe are tracked almost directly into the special education system. Regarding immigrants from Ethiopia, there is a division regulatory procedure in place that was created to moderate tracking into the special education system mainly on ethnic grounds, without regard to learning and functional challenges other than their being immigrants.

- The right of parents to choose special education is deeply entrenched – not to say shielded – in our opinion, excessively so. There is room to consider additional counterweights and control mechanisms over the realization of this right – not only in exceptional cases – so as not to undermine the principle of the child’s best interests. These mechanisms might include guiding and directing parents, mentoring provided by an “inclusion coordinator teacher,” as well as placing a broader emphasis on and providing greater weight to recommendations of committee members and to the grounds for their decisions. The obligation of the committee – as part of an administrative body – to explain its decisions, is the meaningful basis for the model of “architecture in decision-making,” in choosing the type of framework.
- The first addendum to the law, the types of disabilities and the professional who provides the diagnosis or evaluation that is considered admissible, needs to be revisited and demands rethinking. The committee does not accept detailed documentation and assessments performed by professionals in the field of education (didactic evaluations). On the other hand, laconic, one-line evaluations – sometimes even handwritten – from a medical professional with no specialization in education are valid and admissible.
- The work and authority of members of the evaluation and eligibility committee takes place exclusively within the context of the convened committee and its decision-making process. There is more important and significant room to

consider expanding the authority, of at least some committee members and its chairperson, to extend to processes that occur after the committee convenes, in order to assess its decision and to facilitate tracking, supervision and control of its optimized implementation in the field.

- Regarding legislation and legislative amendments, it appears that the rights of people with disabilities – and mainly students with disabilities – are “scattered” throughout the Israeli code, in amendments and addenda to laws. The basic rights of this population can thus be construed as a patchwork, in which various laws sometimes clash or are unconnected with each other. Arguably, the time has come to legislate a Basic Law: Education, Knowledge and Vocational Training. This law would enshrine and ensure equal education for everyone, at all stages of life, including higher education as well as ensuring vocational training and inclusion in employment for any person, as a basic right.
- Information from the ministry’s computer systems is unequivocally unreliable. A significant and comprehensive reform is in order that would entail building an organized, accurate, accessible and user-friendly information system and database that would also guarantee enhanced protection of the students’ privacy.

### *Limitations of the Study*

The main limitation of the current study relates to being based on “real-time” data. The ministry’s and responsible bodies’ systems were able to provide precise data about the committees, and each time national figures were received that were different, imprecise and that did not fit the district figures. Three districts – Jerusalem, Tel Aviv and Haifa – built an internal database that enabled an accurate picture of the data, in real time and with regular tracking and monitoring over the years. The data in this study are based on Jerusalem District figures, and they fit the trends and the data in the rest of the districts.

### *Recommendations for Future Studies*

- An integrated, thorough and broad-based study is needed that includes additional bodies, to identify the factors for the rise in the following disabilities: 57 – emotional disorders and 56 – autism spectrum disorders (ASD). The influence of the size of the basket of services, the corona pandemic, change and broadening of the evaluation criteria and more should be addressed – to isolate the influencing variables and to define the direct impact of each factor on the phenomenon of the significant increase in these disabilities.
- The importance of the student's place and his right to be heard, including his advocacy and self-representation abilities, and their weight in the decision-making process – justify the existence of a comprehensive empirical system whose conclusions would enable a practical, legal, educational and psychological examination of the student's presence in the committee, and his preparation for it by the relevant parties.
- A thorough and separate study is needed for the Bnei Menashe population: their number in the general population, their inclusion in society in general and the percentages who are referred to special education frameworks, against the backdrop of their origin.





Reichman University – Herzliya

The Harry Radzyner Law School

***The parents' right to choose special education***

***According to the Amendment 11 of the Special***

***Education Law***

By

Ilan Amar

028474765

Guided by: Guy Zeidman (Prof.)

Submitted in partial fulfillment of the requirements for

the Master's Degree in Law Studies

2023