

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2471

הצעת חוק זכויות, שירותים והתאמות בחינוך לילדים עם צרכים מיוחדים, התשפ"ג–2023

הגדרות 1. (א) בחוק זה –

"ארגון ציבורי" – ארגון ארצי העוסק בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים מסוג מסוים או בקידום עניינם, שהשר הכיר בו, בצו ;

"ילד עם צרכים מיוחדים" – אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, עם מוגבלות פיסית, רגשית, תקשורתית, נפשית, חושית, התנהגותית, התפתחותית, שפתית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, שבגללה מוגבל תפקודו באופן מהותי והוא נזקק לשירותי חינוך מיוחד ;

"מסגרת חינוך כללית" – מוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד ;

"מסגרת לחינוך מיוחד" – מוסד חינוך מוכר, כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט–1949¹, שבו ניתנים שירותי חינוך מיוחד, לרבות כיתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחד ;

"משלב" – עובד משרד החינוך המלווה ילד עם צרכים מיוחדים, מסייע לו בצרכיו הפיזיים, מתאם עבורו את הפעילות החברתית והפדגוגית ומתווך בינו לבין חברת הילדים ;

"מתי"א" – מרכז תמיכה יישובי-אזורי המהווה מרכז ידע, גורם מפקח ונותן שירות עבור ילדים עם צרכים מיוחדים בתוך מערכת החינוך ;

"צוות בין-מקצועי" – צוות בתוך המסגרת החינוכית הכולל את המחנך או הגננת, מורה לחינוך מיוחד או גננת שילוב, נציג מתי"א וכל בעל מקצוע אחר הנדרש לפי העניין ;

¹ ס"ח התש"ט, עמ' 287.

4. אחריות המדינה

(א) המדינה, בשיתוף רשות החינוך המקומית, אחראית למתן שירותי חינוך מיוחד חינוך לפי חוק זה; השר רשאי לחייב רשות חינוך מקומית אחת או יותר לפתוח ולקיים מסגרת לחינוך מיוחד או כיתה לחינוך מיוחד או לספק שירות משירותי החינוך המיוחד ולהשתתף בהוצאות קיום מסגרת כאמור או שירות כאמור.

(ב) השר רשאי לחייב מסגרת חינוכית לקבל ילד עם צרכים מיוחדים למסגרת החינוכית ללא תלות במקום מגוריו של הילד ולעשות את כל הדרוש על מנת שישולב בה באופן מיטבי.

(ג) המדינה אחראית לפקח על מי שמספק שירותי חינוך מיוחד הממומנים במישרין או בעקיפין מתקציבה.

(ד) המדינה אחראית על הכשרת אנשי מקצוע המועסקים במתן שירותי חינוך מיוחד, לרבות מורים, מטפלים ומשלבים.

(ה) השר יקבע בתקנות את סוג ההכשרות המקצועיות, היקפן ותדירותן.

5. סוגי שירותי חינוך מיוחד יינתנו באחד מאלה:

מייוחד

(1) בגן ילדים כללי או במסגרת חינוך כללית;

(2) בכיתת חינוך מיוחד בתוך מסגרת חינוך כללי;

(3) בגן לחינוך מיוחד או בכיתת חינוך מיוחד בתוך מסגרת לחינוך מיוחד.

6. ועדת אפיון צרכים

(א) השר ימנה בכל רשות מקומית ועדת אפיון צרכים (להלן – ועדת האפיון), אשר תקבע את זכאותו של ילד בגיל שלוש עד עשרים ואחת לשירותי חינוך מיוחד, את צרכיו ואת התקציב שיוקצה עבורו.

(ב) בוועדת האפיון יכהנו שבעה חברים, כמפורט להלן:

(1) מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית או נציג מטעמו ממחלקת החינוך, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז–1977⁵ (להלן – פסיכולוג חינוכי), מטעם הרשות המקומית;

(3) מפקח של החינוך המיוחד או נציג מטעמו;

(4) נציג ארגון ציבורי;

(5) מומחה ברפואת ילדים או בהתפתחות הילד, מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות;

⁵ ס"ח התשל"ז, עמ' 158.

(6) מפקח של משרד החינוך ;

(7) הורה לילד עם צרכים מיוחדים, שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

(ג) ועדת האפיון תדון בעניינו של הילד עם הצרכים המיוחדים במועדים קבועים, ובלבד שיוכלו לדון במקרים חריגים גם שלא במועדים הקבועים.

(ד) ועדת האפיון תזמן את הילד והוריו לדיון.

(ה) הזימון לוועדה יתבצע באמצעות דואר רשום לפחות שלושה שבועות לפני המועד שנקבע לדיון.

(ו) הילד והוריו זכאים להשמיע את עמדתם בפני ועדת האפיון, בעצמם או על ידי מי מטעמם.

(ז) דיוני הוועדה יירשמו בפרוטוקול והעתק ממנו יימסר לידי ההורים בתום הדיון.

(ח) הוועדה רשאית לבקש מכל אדם להמציא לה כל מסמך שברשותו.

(ט) ועדת האפיון תקבע את צרכיו של הילד בהתאם למסמכים ולשאלון צרכים שימולא על ידי המסגרת החינוכית בשיתוף עם הילד והוריו ובהתאם לעמדתם כפי שהובעה בדיון.

(י) אדם שלידיעתו הובא פרוטוקול או כל מסמך אחר שהוצג בוועדה מחויב בשמירת סודיות.

(יא) הוועדה תודיע בכתב לילד ולהוריו בתוך שבוע על החלטתה והנימוקים לה.

(יב) הוראות סעיף זה יחולו גם לעניין כינוס הוועדה במקרים חריגים כאמור בסעיף קטן (ג).

(יג) החלטת הוועדה תתקבל ברוב דעות חבריה, ובלבד שמספרם לא יפחת משלושה.

(יד) ועדת אפיון תקבל דיווח על מצבו של הילד אחת לשנה בתום שנת הלימודים ובהתעורר הצורך תקיים בעניינו של הילד דיון חוזר.

(טו) על החלטת ועדת אפיון רשאים הילד והוריו להגיש ערר לוועדת ערר בתוך 30 ימים.

(א) ועדת אפיון תדון בעניינו של ילד אשר פנה אליה בעצמו או באמצעות הוריו.

פניה והפניה לוועדת 7.
אפיון

(ב) ועדת אפיון תדון בעניינו של מי שהופנה אליה בידי מסגרת חינוכית, רשות חינוך מקומית או מי ששר הרווחה והשירותים החברתיים או שר הבריאות הסמיכו לכך.

8. בחירת מסגרת חינוכית לקבלת שירותי חינוך מיוחד ושיבוץ הילד בה

(א) קבעה ועדת אפיון את זכותו של ילד לשירותי חינוך מיוחד, זכותם של הורי הילד והילד, ככל שהוא מסוגל לכך, לבחור את סוג המסגרת החינוכית שבה ילמד ובלבד שהתנהגותו במסגרת החינוכית אינה מסכנת אותו או את סביבתו.

(ב) בחרו הוריו של הילד או הילד כי ילמד במסגרת חינוך כללית או בגן כללי, ישובץ הילד במסגרת החינוכית או בגן שבאזור הרישום עמו הוא נמנה בהתאם להוראות הרישום שנקבעו לפי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949⁶, ולפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953⁷.

(ג) בחרו הוריו של הילד או הילד כי ילמד במסגרת לחינוך מיוחד או בגן חינוך מיוחד, ישובץ במסגרת חינוכית המוסכמת על הילד והוריו, המתאימה ביותר לצרכיו והקרובה ביותר למקום מגוריו.

(ד) היתה המסגרת החינוכית הקרובה ביותר למקום מגוריו של הילד בתחום שיפוטה של רשות מקומית אחרת (להלן – הרשות המקבלת), חובה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד (להלן – הרשות השולחת) לאשר את רישומו של הילד ולהשתתף בהוצאות בגין הילד עם הצרכים המיוחדים ששלחה וחובה על הרשות המקבלת לקבל את הילד למסגרת החינוכית הנבחרת.

(ה) השר יקבע הוראות בדבר הקמתה ודרכי פעולה של ועדת שיבוץ אשר תקבע את שיבוצו של ילד עם צרכים מיוחדים במסגרת חינוכית.

9. תקציב השירות עבור ילד עם צרכים מיוחדים

(א) תקציב לשירותי חינוך מיוחד ייקבע בהתאם לצרכיו של הילד, כפי שנקבעו בידי ועדת האפיון (להלן – תקציב אישי), על פי אמות מידה שיקבע השר, בהתאם למספר התלמידים במסגרת החינוכית (להלן – תקציב כללי).

(ב) משרד החינוך יעביר את התקציב האישי למסגרת החינוכית שתיבחר על ידי הילד והוריו, כתקציב ייעודי על שמו של הילד.

(ג) לא קבעה ועדת אפיון את צרכיו של הילד וצוות בית הספר סבור כי הילד זקוק לשירותים נוספים, תקצה המסגרת החינוכית עבורו תקציב מתוך התקציב הכללי המוקצה לכל מסגרת חינוכית.

⁶ ס"ח התשי"ט, עמ' 287.
⁷ ס"ח התשי"ג, עמ' 137.

- סל שירותים ותכנית אישית 10. (א) עם קבלת ההודעה על שיבוצו של הילד והתקציב שנקבע בעבורו, יכנס מנהל בית הספר צוות בין-מקצועי, אליו יזמן את הילד והוריו.
- (ב) הצוות, בשיתוף הילד והוריו, יקבעו את סל השירותים של הילד, בהתאם לצרכיו ובכפוף לתקציב שנקבע בוועדת האפיון.
- (ג) בהתאם לסל השירותים יקבע הצוות, בשיתוף הילד והוריו, את התכנית האישית של הילד.
- (ד) במידת הצורך ייערכו בסל השירותים ובתכנית האישית שינויים גם במהלך השנה, בתאום עם הוריו של הילד עם הצרכים המיוחדים או הילד, במידת האפשר.
- (ה) התכנית האישית תתאר את צרכיו של הילד ותקבע מטרות ויעדים לימודיים, חברתיים וטיפוליים, פרק הזמן להשגתם, ההתאמות הדרושות להשגתם, האחראים על השגתם ואמות מידה לבדיקת השגתם וכן אורך יום הלימודים המתאים לצרכיו של הילד.
- (ו) בסיום כל מחצית יקבלו הורי הילד הערכה בכתב על מידת התקדמותו של הילד בתחומים השונים בהתייחס לתכנית האישית.
- ועדת ערר מחוזית 11. (א) השר ימנה ועדות ערר מחוזיות.
- (ב) חברי ועדת הערר יהיו:
- (1) מנהל המחוז של משרד החינוך או נציגו, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) פסיכולוג חינוכי מחוזי של משרד החינוך;
- (3) מומחה ברפואת ילדים או מומחה בהתפתחות הילד, מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות;
- (4) מפקח לחינוך מיוחד;
- (5) הורה לילד עם צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך;
- (6) נציג ארגון ציבורי.
- (ג) היה חבר ועדת ערר נוכח גם בוועדת האפיון, ימונה נציג אחר במקומו.
- (ד) ועדת ערר תתכנס בתוך 15 ימים מיום שהוגש הערר.
- סמכות ועדת ערר 12. (א) הוועדה תזמין את הילד והוריו ותאפשר להם ולמי מטעמם להשמיע את טיעוניהם. והדיון בה
- (ב) הזימון לוועדה יתבצע טלפונית לפחות 10 ימים לפני המועד שנקבע לדיון.

(ג) דיוני הוועדה יירשמו בפרוטוקול והעתק ממנו יימסר לידי הילד והוריו בתום הדיון.

(ד) אדם שלידיעתו הובא הפרוטוקול או כל מסמך אחר שהוצג בוועדה, מחויב בשמירת סודיות.

(ה) הוועדה תודיע בכתב לילד ולהוריו בתוך שבוע על החלטתה והנימוקים לה.

(ו) הוועדה רשאית לבקש מכל אדם להמציא לה כל מסמך שברשותו.

(ז) החלטת הוועדה תתקבל ברוב דעות חבריה, ובלבד שמספרם לא יפחת משלושה.

משך שנת לימודים 13. (א) במסגרות לחינוך מיוחד יתקיים יום חינוך ארוך לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997⁸, למעט אם נקבע אחרת בתכנית האישית.

(ב) בעבור ילדים עם צרכים מיוחדים תוארך שנת לימודים מעבר לשנת לימודים רגילה, והכל כפי שיקבע השר, ולמעט אם נקבע אחרת בתכנית האישית.

(ג) לימודים במסגרות לחינוך מיוחד יתקיימו גם בחופשות החגים, והכל כפי שיקבע השר, ולמעט אם נקבע אחרת בתכנית האישית.

גודל כיתות 14. השר יקבע בתקנות את מספר התלמידים המרבי בכיתה של מסגרת לחינוך מיוחד ושל כיתה במסגרת חינוכית כללית שבה לומד ילד עם צרכים מיוחדים.

איסור הפליה 15. (א) במתן שירותי חינוך מיוחד אין להפלות ילד בעל צרכים מיוחדים מטעמים בלתי ענייניים, לרבות כאלו הנוגעים ללקותו.

(ב) העובר על הוראות סעיף זה, דינו – מאסר שנה או קנס, כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁹.

שמירת דינים 16. (א) הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין אחר ולא לגרוע ממנו.

(ב) שירותי בריאות הניתנים לפי חוק זה אינם שירותי בריאות לעניין סעיף 3(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994¹⁰.

ביצוע ותקנות 17. (א) השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא יתקין תקנות לביצועו בתוך שישה חודשים מיום פרסומו לרבות לעניין:

(1) סוג ההכשרות המקצועיות, היקפן ותדירותן;

⁸ ס"ח התשנ"ז, עמ' 204.

⁹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

¹⁰ ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

(2) מספר התלמידים המרבי בכיתה בה לומד ילד עם צרכים מיוחדים.

(ב) תקנות לפי חוק זה יותקנו באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

18. (א) הוראות חוק זה יובאו לידיעת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים והוריהם בדרך שיקבע השר.

(ב) הוראות המנהל הכללי של משרד החינוך למנהלי מוסדות החינוך וכן כל ההוראות הניתנות על ידי מנהלי מוסדות החינוך יפורסמו ויובאו לידיעת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים והוריהם בדרך שיקבע השר.

19. (א) הוראות חוק זה יחולו על כל מוסד חינוך מוכר.

(ב) תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו.

20. חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988¹¹ – בטל.
המיוחד

21. תיקון חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969¹², בסעיף 32, אחרי סעיף קטן (א) בתי ספר יבוא:

"(א2) נוכח השר כי מסגרת חינוכית סירבה לקבל ילד עם צרכים מיוחדים או הפלתה ילד עם צרכים מיוחדים בניגוד לסעיף 15 לחוק זכויות, שירותים והתאמות בחינוך לילדים עם צרכים מיוחדים, התשע"ה-2015¹³, רשאי הוא לדרוש בכתב מבעל הרישיון לתקן את הדבר תוך מועד סביר שיקבע; לא פעל בעל הרישיון כנדרש בתוך הזמן שהוקצב לכך, רשאי השר לצוות על סגירת המסגרת".

דברי הסבר

"אף שחלף עשור מאז תוקן חוק החינוך המיוחד ומאז אמר בית המשפט את דברו, עדיין לא מומש העיקרון שלפיו יש להעדיף שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. השיעור של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים ששולבו במסגרת החינוך הרגיל מכלל תלמידי החינוך המיוחד הצטמצם; חלקו של תקציב השילוב בשנת 2011 מסך התקציב לחינוך מיוחד נותר כפי שהיה בשנת 2002, כעשר שנים קודם לכן, והנטל הכספי של השילוב עדיין מוטל במידה ניכרת על הורי התלמיד. המלצותיה של ועדת דורנר, שהוגשו בשנת 2009, היו בסיס להובלת שינוי ולמימוש העיקרון האמור המשתקף בחוק החינוך המיוחד והעקרונות שנקבעו בפסיקה. נכון למועד סיום הביקורת אין כלל ודאות שהמשרד אכן יחולל שינוי כזה" (מתוך דוח מבקר המדינה 63, ג, 1014).

פסק דין יתד (בג"ץ 2599/00) קבע כי לא ניתן לממש את זכותם של ילדים עם צרכים מיוחדים לחינוך

¹¹ ס"ח התשמ"ח, עמ' 114.

¹² ס"ח התשכ"ט, עמ' 180.

¹³ ס"ח התשע"ה, עמ'...

אלא אם כן יזכו לחינוך מיוחד העונה על צרכים אלו. בית המשפט קבע כי חינוך מיוחד הוא שירות ולא מקום ועל כן יש לחלק באופן שוויוני את תקציב החינוך המיוחד. קביעה זו הובילה לתיקונו של חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988 ב-13 בנובמבר 2002 והוספת פרק השילוב אשר עיגן לראשונה את שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

למרות החלטת בית המשפט והתיקון לחוק, תקציב השילוב הופלה לרעה ביחס לתקציב החינוך המיוחד, ובנסיבות אלו נמנע, הלכה למעשה, שילובם של ילדים רבים עם צרכים מיוחדים נוכח הנטל הכלכלי הכבד המוטל על כתפי ההורים.

על רקע טענות אלו ובעקבות הפגנה שיזמו הורים לילדים בגילאי 3-4 שנמנע שילובם בגני החינוך הרגיל, החליטה שרת החינוך דאז חברת הכנסת יולי תמיר על הקמת ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל בראשות השופטת בדימוס דליה דורנר, אשר שמה לה למטרה לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו ותכניות למימוש המדיניות.

עיקרי ההמלצות עסקו בזכות הבחירה של ההורה בסוג המסגרת החינוכית, שינוי שיטת התקצוב לשיטה שבה "התקציב הולך אחר הילד" ושינוי שיטת האפיון של הילד מאפיון על פי מוגבלות לאפיון על פי תפקוד. כמו כן, התייחסה הוועדה לחובה להכשרת הסייעות ועובדי ההוראה על ידי משרד החינוך. בהמשך להמלצותיה של הוועדה, הכינה הוועדה טיוטת הצעת חוק מתאימה להחלפת החוק הנוכחי. עם מינויו של חבר הכנסת גדעון סער לשר החינוך הוקמה ועדה לבחינת יישום ההמלצות בראשותה של מנכ"לית משרד החינוך לשעבר גבי שלומית עמיחי. המלצתה הייתה על ביצוע פיילוט.

למרות תחילתו של הפיילוט, עלה מתוך דוח מבקר המדינה כי ביצוע הפיילוט נכשל, ועד היום לא נקבע למעשה לוח זמנים מחייב להרחבת יישום הדוח ולא עוגנו מסקנות הדוח בחקיקה ראשית ומחייבת, וכן כי, ההפליה עודנה נמשכת וכפועל יוצא מכך, גם היישום המצומצם של השילוב.

הצעה זו מושתתת על הצעת החוק שצורפה לדוח ועדת דורנר ועל עיקרי מסקנות הוועדה וזאת מתוך התפיסה שאומצה בפסיקה לפיה זכותו של ילד עם צרכים מיוחדים לחינוך לא תמומש אם לא תותאם לצרכיו, וחובתה של המדינה לספק התאמות אלו בכל מקום.

ההצעה קובעת כי תוקם ועדת אפיון אשר תקבע את צורכי הילד ובהתאם להם ייגזר הסל התקציבי של הילד שילך עמו לכל מסגרת שיבחרו הוא או הוריו. עוד נקבע, כי ועדה בין מקצועית במסגרת החינוכית שבה ישובץ הילד תקבע בשיתוף עמו ועם הוריו את סל השירותים לו הוא זקוק ואת התכנית האישית שלו. זכות נוספת המוקנית במסגרת הצעה זו היא יום לימודים ארוך והארכת שנת הלימודים, בכפוף לצורכי הילד. כמו כן, נקבע לראשונה כי הפלית ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוכית מחמת מוגבלותם היא עבירה פלילית ומהווה אף עילה לשלילת רישיון המסגרת החינוכית על ידי מנכ"ל משרד החינוך.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (586/24/פ) ועל ידי חברי הכנסת ינון אזולאי ומשה ארבל (584/24/פ).

הצעת החוק זהה לפ/584/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ט בשבט התשפ"ג (20.02.2023)

