



ג"ל

גשרים ללמידה

**העמותה הישראלית
למאבכנים ומטפלים
בלקויות למידה.**

דפי מידע

ליצירת קשר ניתן לפנות אל חברי העמותה:

גב' לאה קצנלבוגן - אבן יהודה, טל. 8999071 - 09

ד"ר דנה רוט - תל אביב, טל. 5246463 - 03

גב' חגית גולן - ירושלים, טל. 5343488 - 02

ד"ר אורן לם - חיפה, טל. 8249370 - 04

תכן הענינים:

1. פתח דבר: ג"ל – גשרים ללמידה, העמותה הישראלית למאבחים ומטפלים בלקויות למידה.
2. "חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל"
מכתב - מאת ד"ר אורן לם - אל ח"כ אילן שלגי,
יו"ר ועדת החינוך, הכנסת ה-16.
3. עמותת מאבחי לקויות למידה – עבר, הווה ותכניות לעתיד.
4. ג"ל – גשרים ללמידה, העמותה הישראלית למאבחים ומטפלים בלקויות למידה,
מטרות העמותה.
5. אבחנה מבדלת של לקות למידה, האם "פולחן המטען" חוזר?
מאת ד"ר אורן לם.
6. בג"ץ עמותת מאבחי לקויות למידה - משרד החינוך, פסק דין.
7. הצעת חוק "מאבחי לקויות למידה" התש"ס-2000 הכנסת ה-15.
8. "חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל"
מתוך מכתב מאת ד"ר אורן לם - אל ח"כ (לשעבר) תמר גוזנסקי.
9. מכתב מאת ד"ר אורן לם - אל גב' שלומית עמיחי,
מנכ"ל משרד החינוך (לשעבר).

ג"ל – גשרים ללמידה,
העמותה הישראלית למאבחים ומטפלים בלקויות למידה.

1. פתח דבר

שלום רב,

בחוברת שלפניך, מסמכים המציגים חלק מפעולותיה
של עמותת המאבחים והמטפלים בלקויות למידה.
מטרת חוברת זו לאפשר לך קבלת מידע אמין
על מטרות העמותה, פעילויותיה ותוכניותיה לעתיד.

בברכה,

ג"ל - גשרים ללמידה

2. "חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל" **מכתב - מאת ד"ר אורן לם - אל ח"כ אילן שלגי,** **יו"ר ועדת החינוך, הכנסת ה-16.**

לכב' ח"כ אילן שלגי

1.6.03

יו"ר ועדת החינוך

כנסת ישראל

הנדון: חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל

אני פונה אליך כנציג עמותת גל – גשרים ללמידה עמותת מאבחני לקויות למידה.

ברצוני להביע בפניך את התנגדותנו ומחאתנו באשר להכללת סעיף בחוק המוצע הקובע כי המוסמך לאבחון לקויות ייקבע על ידי שר החינוך. כבר ב-1999 המליץ בג"ץ על חקיקת כנסת פרופסיונאלית הולמת למקצוע זה זאת נוכח קיומם של בעלי אינטרסים שונים עניינים ושאינם ענייניים באשר לקביעת הגורמים המוסמכים לאבחון. בעבר ניסה משרד החינוך לפתח בעל מקצוע לעניין זה אותו הגדיר כמאבחן דידקטי. מסיבות שונות שינה המשרד טעמו בעניין זה ולאחר שמאות אם לא אלפי מורים ביצעו הסבה מקצועית ושהשקיעו מהונם ואונם כדי להכשיר עצמם כמאבחנים דידקטים.

בצד מאבחנים אלה קיימים עשרות מאבחנים שריקעם והכשרתם שונים והעוסקים בתחום מזה שנים רבות.

תביעתם של פסיכולוגים מסוימים להכיר רק בהם כמאבחני לקויות למידה אין לה בסיס כלשהו. רובם המכריע של הפסיכולוגים מכל ענפי

ההתמחות המקצועית לא קיבלו הכשרה מתאימה לעיסוק בתחום זה וכפי שהוכח באמצעות מסמכים שהוגשו לבג"ץ בעניין זה (לם ואחרים).
 לאור האמור בקשתנו היא להפריד בין חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה – חוק מבורך שכשלעצמו- ובין חקיקה פרופסיונאלית המתחייבת לצורך פיתוח והכשרה של בעלי מקצוע מתאימים וברמה גבוהה בתחום האבחון והטיפול בלקויי למידה.
 בפועל הוגשה הצעה לחקיקה כנזכר בכנסת הקודמת אך זו עברה קריאה טרומית בלבד.
 בקשתנו היא כי חוק זה או דומה לו יידון ברצינות ע"י ועדת החינוך של הכנסת – דיון שיאפשר מיסוד חיובי והוגן של המקצוע.

בברכה
 ד"ר אורן לם
 עמותת גל – גשרים ללמידה.

3. עמותת מאבחני לקויות למידה – עבר, הווה ותכניות לעתיד.

30.4.03

עמותת מאבחני לקויות למידה עבר, הווה ותכניות לעתיד

הצורך בהקמת עמותה נדרש ב 1996 עם פרסום חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין לקויות למידה. בחוזר זה הפנה משרד החינוך עורף לבעלי מקצוע בתחום לקויות למידה אותם הגדיר כ"מאבחנים דידקטיים". קודם לחוזר זה עודד המשרד מורים לעבור הסבה מקצועית לתחום ואף פתח בהליכי רישום של מאבחנים דידקטיים. לא סוד הוא שהן באקדמיה והן בשדה נמתחה ביקורת קשה על רמת והיקף ההכשרה שהציע המשרד למקצוע החדש אותו רצה לבנות, אך היה יסוד להאמין כי מדובר בתחילתו של תהליך רציני בהתחשב בכך שמשרד החינוך היה היוזם. מאות מורים שילמו ממיטב כספם והשקיעו ממרצם כדי לקבל הכשרה זו מתוך אמונה שהתבססה על פרסומי משרד החינוך כי הכשרה זו תקנה להם הכרה כבעלי מקצוע בתחום האבחון והטיפול בלקויי למידה.

בד בבד עם פרסום חוזר מנכ"ל 1996 שהקנה הכרה מקצועית בתחום לקויות הלמידה לפסיכולוגים חינוכיים ולא לבעלי הכשרה אחרת הופסקה פעילות וועדת הרישום של מאבחנים דידקטיים

פעולתה הראשונה של עמותת מאבחני לקויות למידה הייתה מאבק משפטי בחוזר זה.

לאחר השקעת מאמץ אדיר אנושי וכלכלי ניתנה ב 1999 החלטת בג"ץ לעתירתנו (ניתן למצוא את פסיקת בג"ץ באתר ביהמ"ש העליון) ובה נפסק פה אחד ע"י שלשה שופטים עליונים ביטול חוזר מנכ"ל זה. מימון הבג"ץ היה נטל כספי כבד על העמותה. פרט לדמי החבר שניגבו אז, היו מספר חברים אשר תרמו מכיסם עשרות אלפי שקלים כדי לכסות ההפרש - יתרת הסכום בסך 30,000 ש"ח כוסתה ע"י משרד החינוך שחייב בתשלום הוצאות משפט.

לתומנו חשבנו אז כי בעקבות פסיקה כה חדה וברורה ישנה משרד החינוך התייחסותו אלינו ויפעל בשיתוף פעולה עמנו למיסוד תחום האבחון והטיפול בלקויות למידה.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 5.2002 בעניין לקויות למידה שם ללעג את פסיקת בג"ץ ואת תקוותינו.

צעדנו הבא ובהתאם לרוח פסיקת בג"ץ היה ניסוח הצעת חוק להסדרת מעמדם המקצועי של מאבחני לקויות למידה. עיקרה של הצעת החוק עיגון משפטי של מקצוע מאבחני לקויות למידה, תהליכי הכשרה, רישוי ובניית מסגרות הכשרה ברמה מקצועית גבוהה לדור העתיד של המאבחנים (פרטי הצעת החוק – ברשומות הכנסת, ועדת החינוך).

הצעת החוק עברה קריאה טרומית בכנסת הקודמת אך לא הצלחנו לקדמה מעבר לכך בין היתר עקב העדר משאבים מתאימים.

מטרתה הראשונה והחשובה ביותר בעת הזו של העמותה היא פעילות נמרצת להשלמת החקיקה אשר נועדה לשים קץ לעמימות הבלתי נסבלת בתחום והמונעת קידום מקצועי של אנשים מתאימים.

עניין זה חיוני ודחוף הואיל ובמשרד החינוך התגברה המגמה לנסות ולהעביר תחום זה לידי פסיכולוגים חינוכיים בלבד!!!!.

הכנס הנוכחי הוא מפגש פעילים של העמותה לצורך התארגנות למאבק מקצועי שהוא חיוני להתפתחות המקצוע, להתפתחותם האישית של העוסקים במקצוע והחשוב ביותר מתן שירותי אבחון וטיפול מקצועיים ואמינים.

4. ג"ל – גשרים ללמידה, **העמותה הישראלית למאבחנים ומטפלים בלקויות למידה,**

מטרות העמותה.

ג"ל – גשרים ללמידה
העמותה הישראלית למאבחנים ומטפלים בלקויות למידה
מטרות העמותה:

1. להוות מסגרת ארגונית-מקצועית לשם ייצוג העוסקים במקצוע
2. אבחון ו/או טיפול בלקויות למידה בפני גורמים ממשלתיים, ציבוריים ואחרים, בארץ ובחו"ל.
3. לפעול לקידום המקצוע ולהסמכה מקצועית, הן של מי שעוסק באבחון ובטיפול בלקויות למידה והן של מי שמעוניין לעסוק במקצוע זה.
4. לפעול לקיום הכשרה מקצועית ולימוד מקצוע אבחון וטיפול בלקויות למידה במוסדות להשכלה גבוהה ואחרים.
5. לפעול להשתלמות מקצועית ולהעלאת הרמה המקצועית בקרב מאבחנים ומטפלים בלקויות למידה.
6. לקדם חקיקה להסדרת תחום האבחון והטיפול בלקויות למידה.
7. לפעול להשגת הכרה במעמדם של המאבחנים והמטפלים בלקויות למידה, בתפקידי אבחון וטיפול בלקויות למידה ובמעמדה של העמותה
8. לאבחון וטיפול בלקויות למידה.
9. לפעול לחיזוק המודעות למקצוע אבחון וטיפול בלקויות למידה, לרבות בבית המחקקים ובקרב אנשי חינוך, פסיכולוגים והציבור הרחב.
10. לסייע למחקרים שיתנו תשובות לבעיות מקצועיות, ויתרמו לקידום המקצוע.
11. לעודד כתיבה, תרגום והפצה של פרסומים מקצועיים הנוגעים למקצוע אבחון וטיפול בלקויות למידה.
12. לקיים קשר עם ארגונים אחרים בארץ ובחו"ל, ככל שזה נוגע למקצוע אבחון וטיפול בלקויות למידה.
13. לעמוד על משמר ענייני המקצוע ולהגן על הזכויות המקצועיות של חברי העמותה במקום עבודתם.
14. לפעול לפיתוח וטיפול פעולות חברה ורווחה עבור ובקרב חברי

העמותה.

15. לטפח יחסי חברות וכבוד בין כלל חברי העמותה, ולחזק את הזיקה לערכים האנושיים והתרבותיים שביסודות המקצוע.

16. לפעול בכל דרך חוקית להגשמת המטרות הנזכרות לעיל ולקידום מקצוע אבחון וטיפול בלקויות למידה.

5. אבחנה מבדלת של לקות למידה, האם "פולחן המטען" חוזר?

פרספקטיבה, גליון 5, מרץ 1997, באדיבות – עמותת אורטון דיסלקסיה, ישראל.
אורן לם
ביה"ס לחינוך, אוניברסיטת חיפה,
מכון יעל להערכת תפקודי חשיבה ולמידה.

חתן פרס נובל לפיסיקה, ריצרד פיינמן, באחת האנקדוטות המשעשעות בספרו "אתה בטח מתלוצץ מיסטר פיינמן" (1995), מספר כי באיי האוקיינוס השקט במלחמת העולם השנייה ראו הילידים מטוסים הפורקים ציוד ומזון עבור חיילי הצבא האמריקאי שחנו במקום. הם רצו שהדבר יקרה גם להם. בנו הילידים לפיכך 'דברים' שנראו כמסלולי נחיתה (כולל מדורות משני צידי המסלול), הושיבו בבקתת עץ 'פקח טיסה' (אשר הניח על אוזניו פיסות עץ שנראו כאוזניות ואף הוסיף להן קנה במבוק כאנטנה) וישבו להמתין בסבלנות לנחיתת המטוסים, אך הללו בוששו כמובן מלהגיע. פולחן המטען המדעי, בהמשך לאנקדוטה זו, הוא על כן שימוש ריטואלי במאפיינים חיצוניים ושטחיים של תהליך החקירה המדעי כליבו של העניין – תופעה המכסה בעצם על העדר תוכן ממשי של המחקר הפסיאודו – מדעי. בחלק הראשון של מאמר זה אנסה לסקור את 'טקסי הכאלו' בתחום המוגדר כ"אבחון לקויות למידה". חוששני כי הנגע שלשימוש בתחליפים שומרי מסגרת/צורה אך חסרי תוקף ממשי באשר ל"דבר האמיתי" אינו אופייני רק לילידי האיים באוקיינוס השקט, הדברים קורים גם כאן ועכשיו.

לקויות למידה וחינוך להמונים

בשלהי המאה ה-19 נפל דבר בארצות התרבות או אם תרצו באימפריות הקולוניאליות. רשתות חינוך הורחבו במימדים ללא תקדים, אכיפת חוקי חינוך חובה, במקביל לאיסור העסקת ילדים הפכו לשגרה. אך גם שינויים מבורכים – שלא כבאגדות ילדים – נושאים עמם בעיות וקשיים שלא נצפו מראש. שיעור לא מבוטל של ילדים נכשלו במערכת החינוך ההמונית ופערי הישג גדולים בכיתות הלימוד חתרו תחת האפשרות להוראה אפקטיבית.

תורות ה"כישלון" בתחילת המאה העשרים מאידך היו או:
 א. קודרות מאוד – כשל גנטי בהתפתחות המשכל ושאינו ניתן לתיקון
 (ראה סטפן גולד - אין מידה לאדם).
 ב. מטילות אשמה: (1) על המשפחה – התפתחות בלתי תקינה של ילדים
 במישור הרגשי והאינטלקטואלי על רקע 'הורות' שאינה טובה דייה (ראה
 פרנקנשטיין, 1962) או (2) על מערכת החינוך בבחינת מערכת שאינה
 מסוגלת 'לספק את הסחורה' (ראה Reimer, 1971, Holt, 1964, 1964,
 Goodman) או (3) על המבנה החברתי הרחב ומוסדותיו.

על הזיקה שבין סטאטוס סוציו – אקונומי וקיפוח תרבותי – חינוכי (ראה 1950, Davids, פוירשטיין ורישל 1963).

דיון שקול בשאלת התוקף של תורות שונות כפי שניתן ללמוד מן
 ההיסטוריה אינו הבסיס לדחיית השערות כאשר לתורות הנבחנות
 אימפליקציות חברתיות מיידיות. בסיס משמעותי יותר הוא יכולתן של תורות
 שונות לתרום לגיבוש חברתי המתורגם לכוח פוליטי. תורות 'טובות יותר'
 מהיבט זה שורדות והאחרות נכחדות. מסיבה זו זכתה 'תורת כישלון' שלא
 הזכרה עד כה 'תורת לקות הלמידה' בבכורה. תורה זו שגרסה נזק מוחי
 מזערי (M.B.D) כבסיס מרכזי לאי הצלחתם של ילדים בביה"ס נשאה בחובה
 'יתרונות רבים' על פני תורות הכישלון האחרות שהוזכרו:
 א. בראש וראשונה הסרת אשמה ממערכת החינוך/הורים.
 ב. פרוגנוזה חיובית במרבית המקרים.
 ג. אפשרות לגיבוש מודל נכות נוח מאוד.

"נזק מוחי מזערי" מאפשר הכרה בתלמיד כ"נכה" (על כל המשמעויות
 הכרוכות בכך בחברת הרווחה של המאה העשרים) ומאידך רומז לכך
 שבתהליך שיקום (מקצועי) ניתן למצוא אלטרנטיבות מספקות למגבלות
 התפקוד בעטייה של אותה נכות. היה זה לפי-כך רק עניין של זמן כי
 השערותיהם של הינשלווד (1917) ואורטון (1925), אשר גרסו לקווים
 מוחיות ספציפיות כהסבר אפשרי לכישלונם של ילדים במערכת החינוך,
 ירכשו קהל חסידים רחב ונלהב. הצעות אלה הורידו מכס הנאשמים את
 ההורים, המורים, מערכת החינוך והחברה כולה ואף סיפקו נחמה באשר
 לדטרמיניזם הגנטי – פסיכולוגי הקודר. במילים פשוטות תורת לקות
 הלמידה אפשרה בסיס לפעולה חברתית – פוליטית משותפת של הורים
 ואנשי חינוך בעוד ש"תורות כישלון" אחרות עלולות היו להוביל למסלול
 התנגשות של האשמות הדדיות והקצנת העוינות בין קבוצות שונות, ו/או
 בין קבוצות שונות וה"ממסד".

ניתן אפוא להבין את אימוצה הנלהב של תורת לקות הלמידה כביטוי
 ל"נזק מוחי מזערי" והאימפליקציות 'המועילות מאוד' של תורה זו. לא ייפלא

אפוא כי דקויות קטנות כמו תיאור ברור של הנזק המזערי, הוכחת קיומו, אמצעי אבחנתו ותהליכי טיפול תקפים הנגזרים מידע זה היו אך פרטים שוליים. וכך במסגרת "פולחן המטען האבחנתי" עסקו דורות של נוירולוגים ופסיכיאטרים שידעו מעט אם בכלל על רכישת הקריאה אצל ילדים, באבחנה של 'דיסלקציה התפתחותית באמצעות ריטואלים כמדידות אלקטרו-אנצפלוגרפיות (E.E.G)', 'חיפוש אחרי סימנים נוירולוגיים רכים' ושאר ירקות.

כאשר התברר במרוצת הזמן כי "פולחן המטען האבחנתי" של המודל הפסיאודו רפואי אינו מוביל לנחיתת המטוסים עלו הביקושים לידע חדש: אמיתי או פולחני. הואיל ופולחן חדש מבטיח תמיד הרבה יותר דילגנו בקלות רבה מן העידן הרפואי אל עידן הפולחן הפסיכולוגי. הפולחן החדש היה נוח לשיווק וזאת משני טעמים עיקריים:

- א. בחברה 'הפוסט מודרניסטית' "נקעה הנפש" ממומחים העוסקים בהסתכלות נטולת אמפטיה ב"מחלה" במקום בילד כבן אנוש סובל ומורכבות הסיטואציה הגורמת לסבלו.
- ב. תהליך החקיקה של חוקים פרופסיונאליים 'להגנת מקצוע הפסיכולוגיה' – פולחן מטען מסוג אחר – סיפק את האימפקט של מכובדות מקצועית החיונית למקצוע שבו אין הידע עליו הוא מושתת מדבר בעד עצמו.

הפסיכולוגיה של השדה הציעה מכל טוב¹ מתיאור 'דינאמי' של התפתחות הילד, גורמי האינטראקציה שבין הסביבה ההתפתחותית הרגשית והקוגניטיבית של הילד ועד לתיאור חובק עולם של עברו ועתידו וכל זאת על סמך כשעתיים של מפגש עמו. ממפגש שבו התבקש הילד לבצע מטלות אשר לרובן המכריע אין ולא היה תוקף מדעי ומהימנותן נמצאה כלקויה מאוד (ראה ברגינסקי וברגינסקי, 1977).

ניתן היום בפרספקטיבה לומר כי המדהים מכל הוא שאלפי ילדים שאובחנו כלקויי קריאה על סמך מבחנים חסרי ערך בעליל וכאשר הפסיכולוג המאבחן כקודמו/מקבילו הנוירולוג חסר כל ידע ממשי באשר לכישורים הנדרשים לרכישת קריאה (למעט השגותיו האינטואיטיביות כקורא מיומן) ובניגוד לנוירולוג אף משולל השערה ברורה (הניתנת להפרכה) באשר למהותה של לקות הקריאה.

(1) ¹יש לציין כי הפסיכולוגיה האקדמית בחלקה לפחות הייתה זהירה יותר ומבקרים חשובים של ה'פולחן האבחנתי הפסיכולוגי באו מענפים שונים של הפסיכולוגיה האקדמית.

גם הפולחן האבחנתי הזה לא הוביל כצפוי לנחיתת המטוסים כפי ששמו לכך ליבם חוקרים שונים (ועל כך בהמשך), אך גם אנשי שדה העוסקים בחינוך. בשלב זה נוצר הסיכוי למהפכה ממשית שתקרא לבדיקה עניינית של הידע הקיים בתחום לקויות הלמידה, תוקפן של השערות שונות, ודיון מחדש בקודים האתיים והתרבותיים הרלוונטיים להגנת זכויות לקויי הלמידה. אך אם בוחנים את לידתו של המקצוע החדש, בעקבות מצוקת השדה, הלא הוא מקצוע "המאבחן הדידקטי" דומני כי פולחן המטען האבחנתי ניצח שוב. די לעיין בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך מהשנים האחרונות בנושא לקות הלמידה כדי לזהות את טביעות האצבע של גופים אינטרסנטים אשר גזרו את הגדרת 'המאבחן הדידקטי' לפי מידותיהם והאינטרסים הכלכליים שלהם, אך לא לפי המתחייב מבירור ענייני של עובדות והשערות רלוונטיות להגדרתה של לקות למידה.

פולחן 'המאבחן הדידקטי' חוסל במהירות כפי שניתן ללמוד מהחוזר האחרון בעניין זה של מנכ"ל משרד החינוך.² אך שוב נראה כי לא מהטעמים הנכונים. אין זה סוד כי משרד החינוך מוטרד מ"ההצפה" הגוברת והולכת מדי שנה בכמות התלמידים המצטיידים בדו"חות אבחון הממליצים על מתן הקלות בביצוע בחינות בגרות בעטייה של לקות למידה (ואולי אף מהקולות המתרבים והקוראים לסגירת תחנות השרות הפסיכולוגי החינוכי). כל כולה של התקנה החדשה הגורסת אבחנה מבדלת של לקות למידה ע"י פסיכולוג חינוכי נראה כניסיון לרסן הצפה זו באמצעות 'פקידים מטעם' (קריא פסיכולוגים חינוכיים). אשר להם ניתן "להסביר" בלשון חד-משמעית את כוונת "הדרג הפוקד" (קריא משרד החינוך), וכן לספק להם תפקיד חיוני כאשר גוברים הקולות להפרטה של תחנות השפ"ח.

תמהני כמה שנים יעברו עד ששיעור הפסיכולוגים החינוכיים בשוק הפרטי יגדל במידה כזו ששיעור הדו"חות הממליצים על מתן הקלות מפליגות שוב ירבה ויפרוץ?

(2) ²בחוזר מנכ"ל 1996 נקבע כי אבחנה מבדלת של לקות למידה היא בתחום סמכותו הבלעדית של פסיכולוג חינוכי מומחה וזאת על פי הגדרת מומחיות זו בחוק הפסיכולוגי ונספחיו.

הבסיס האתי למתן הקלות ללקויי למידה בבצוע בחינות.

תורת הנזק המוחי מזערי (MDD) הציבה מודל בעל אימפליקציות חברתיות ברורות מאוד – לקות למידה היא נכות פיזית וככזו מחייבת על-פי התפיסה הנורמטיבית בחברתנו התחשבות בנכה בבחינת "מתן הזדמנות שווה". לרוע המזל עד ימינו אלה לא קיים שום אמצעי תקף לאבחנה הבדלת של סיווג שכזה.

רבים הם הפסיכולוגים החינוכיים המאמינים כי ניתוח מאפיינים מסוימים בצירי הבנדר ופערי ביצוע של מטלות משכל מתוך הוקסלר לילדים מהווים הוכחה לקיומו של IBD "נזק אורגאני ראשוני" (זאת בעידן בו מתחיל להיחשף האופי המורכב של תהליך ההתארגנות של רשתות נוירונים בקליפת המוח כרשתות עיבוד מידע). קצרה היריעה מלדון בהפרכות האמפיריות של אמונות הבל אלה – אך מן הראוי לפחות לציין כי התוקף האפרורי של מבחנים דוגמת וכסלר ובנדר להוכחת נזק מוחי ראשוני הוא כתוקף שיש לבדיקת עוצמת הזרם במעגל חשמלי באמצעות סרגל מפלסטיק.

השאלה המרכזית עם זאת היא האם מודל הנכות הפיזית רלוונטי בכלל לשאלת מתן הקלות בביצוע בחינות במסגרות אקדמיות? לאלה האמונים על תהליכי מדידה של הישגים ולא משנה בכלל באיזו אידיאולוגיה חינוכית הם מחזיקים. ברור כי תהליך תקף של מדידת הישג כרוך בסילוק ארטיפקטים אפשריים מתהליך המדידה. לצורך העניין ארטיפקט הוא כל גורם המשפיע על רמת המבחן ושאינו רלוונטי "למהות הנמדדת". במילים אחרות הורדת ציונים במבחן בהיסטוריה בשל ריבוי שגיאות כתיב מהווה התקפת מצח על תוקף מדידת הידע והתובנה ההיסטורית של התלמיד ואין זה מעלה או מוריד לעצם העניין מדוע ריבוי שגיאות כתיב. במילים אחרות ריבוי שגיאות כתיב אינו עילה עניינית להורדת ציון בהיסטוריה לא בשל נכות קונסטיטוציונית של הנבחן אלא בשל טוהר המדידה. העיקרון האתי שעליו נשען "טוהר המדידה" הוא עקרון הגורם כי מבחנים מהימנים וברי תוקף הם הבסיס המוסרי להענקת תגמולים חברתיים אקדמיים. מבחנים המוטים לרעתן של קבוצות הניתנות להגדרה הם בלתי מוסריים בעליל. אין זה משנה כלל מהן נסיבות ההטיה – חובה על הגוף הבוחן להפעיל נהלים אשר יבטיחו ביטולה, קיזוזה של אותה הטיה.

לקוויות למידה והטיה במדידת הישגים אקדמיים.

במרוצת השנים הוצעו הגדרות אחדות של המושג לקות למידה / לקות קריאה (ראה: Wallace G. and McLoughlin J. A, וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך לדורותיהם בנושא החינוך המיוחד) ואשר ניתן בקלות רבה לעמוד על מופרכותן ו/או חוסר התועלת שבהן. תחום המחקר המדעי אשר לא לטש עיניים אל אימפליקציות "החינוכיות" המיידיות של חקר לקוויות למידה סיפק תובנה והגדרה מתקבלים יותר על הדעת. ראשיתו של מחקר זה מבוסס על התובנה שהושגה במרוצת שנות מחקר רבות של אובדני יכולת קוגניטיבית לאחר פגיעות ראש שאירעו לאחר גיל ההתבגרות. עיקרו של המחקר בהמשך לכך היא בדיקת ההשערה כי כשלים קוגניטיביים ספציפיים יכולים להתרחש גם בתהליך ההתפתחות הקוגניטיבית ולא רק בעקבות פגיעות ראש מאוחרות. מהיבט זה נעשית שאלת האטיולוגיה של כשלים היפותטיים כאלה משנית. רלוונטיים יותר הם כיווני מחקר העוסקים בפיתוח אמצעים תקפים לבדיקת ההשערה ואמצעי מיפוי של כשלים חישוביים ספציפיים במערכת העיבוד הקוגניטיבי.

בתחום זה חלה התקדמות ממשית במישורים אחדים ודי לציין המחקרים הרבים המצביעים על קשר בין קשיים בתהליכי רכישת קריאה וכשל ספציפי בהתפתחות המודעות הפונמית או הקשר בין קשיים אחרים בתהליכי רכישת קריאה וכשל של תהליכים חישוביים ספציפיים במערכת התפיסה החזותית³.

מהגדרת לקות למידה ככשל חישובי ספציפי במערכת העיבוד הקוגניטיבית נובע כי בביצוע מבחני הישג/ידע שונים מועד תהליך הערכת הביצוע של הנבחן להטיה. ניתן להראות לדוגמה כי כשל ספציפי בעיבוד חזותי עלול להיות קריטי לגבי ביצוע מבחני רב- ברירה בהם נדרש הנבחן לסמן את תשובותיו על דף צינן הנפרד מטופס השאלות, הואיל והסתברות לסימון התשובה בעמודה/שורה שגויה גדלה באופן משמעותי אצל נבדקים כאלה בהשוואה לנבדקים ללא הליקוי הנזכר. הבה נניח לצורך הוויכוח כי הכשל הנמדד בתחום זה בגיל 17 אינו משקף לקוי אנדוגני, אלא כישלון דידקטי בגיל הגן או כיתות היסוד, עקב הזנחת המעקב אחרי תהליכי הציור/כתיבה של הילד. מכאן שאין מדובר לפי חזר מנכ"ל משרד החינוך (1966) בלקות למידה אלא בקושי למידה עקב

³ חשוב לציין אם גם אין הדבר מפתיע כי בקבוצות המחקר המובילות בתחומים אלה בטל בשישים שיעורם של הפסיכולוגים החינוכיים.

רשלנות חינוכית או דידקטיקה שגויה. האם יהיה משרד החינוך הגון דיו כדי להכיר באחריותו ולשלם פיצוי לנפגע? האם העובדה שחוסר הקומפוטנטיות של הנבדק בביצוע מטלות מיקום חזותי לא נגרמה עקב ליקוי ראשוני במערכת העצבים המרכזית, אלא בשל תרגולה הבלתי אפקטיבי של מערכת זו ע"י גורמים חינוכיים משנה במשהו את העובדה כי תהליך מדידת הידע של הנבדק באמצעות מבחן רב ברירה כמזכר היא שגויה.

סיכום

מסכת ההרהורים בעקבות פרסום החוזר האחרון של מנכ"ל משרד החינוך בנושא לקויות למידה מצביעה על כך ובניגוד לחוזר זה שיש לנתק את הדיון בזכאות להקלות/ התאמה בבצוע בחינות משאלת האבחנה המבדלת של לקות למידה. יתר על כן משרד החינוך המשים את עצמו כמי שמסוגל לקבוע היאך צריכה להיעשות אבחנה מבדלת של לקות למידה אינו מעורר אמון רב, במיוחד כאשר מתקבל הרושם שקביעותיו בנושא זה נועדו לפתור מספר בעיות פנים משרדיות ולא לקדם ההגנה על זכויות הילד, או תהליכי מדידה אפקטיביים של קשיים בתהליכי עיבוד מידע.

האם קיימות דרכים נכונות יותר מאלה המוצעות על-ידי משרד החינוך לטיפול בסוגיית לקויות הלמידה ובסוגיית הביצוע בחינות מותאמות? להערכת כותב שורות אלה קיימות גם קיימות, אך הדיון בהן מחייב יריעה רחבה מזו שהוקצתה לי באכסניה זו.

ביבליוגרפיה

ברגינסקי וברגינסקי (1977) זרמיה העיקריים של הפסיכולוגיה – מסה ביקורתית. הוצאת דביר, תל-אביב.

גולד ס. (1993), אין מידה לאדם. צ'ריקובר מוציאים לאור, תל-אביב.

פזישטיין ר. ורישל מ. (1963). ילדי המלאה: הפיגור התרבותי אצל ילדי מרוקו ומשמעותו החינוכית. המחלקה לעליית הילדים והנוער של הסוכנות היהודית.

פיינמן ר. (1995). אתה בטוח מתלוצץ? מיסטר פיינמן. מחברות לספרות, תל-אביב.

פרנקשטיין ק. (1962). בית ספר ללא הורים. מגמות י"ב, 1.

Davis A (1950). Social class influence upon learning. Harvard University Press Cambridge, Mass.

Goodman P. (1964). Compulsory word blindness. Lewis. London.

Holt G. (1964). How children fail. Pitman Publishing Corp. N. Y.

Orton S. (1925). "Word blindness" in school children. Arch. Neuro. Psych. 14, 581-615.

Reimer B. (1971) School is dead. Penguin Educational Specials.

Wallace G. and McLoughlin J. A. (1988). Learning disabilities concepts and characteristics. Merrill-Palmer.

6. בג"ץ עמותת מאבחני לקויות למידה - משרד החינוך, פסק דין.

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5936/97

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופטת ד' דורנר
כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים: 1. ד"ר אורן לם
2. עמותת אמל - ארגון מאבחני לקויות-למידה
3. נירה נוי

נ ג ד

המשיבים: 1. מר בן ציון דל, מנכ"ל משרד החינוך,
התרבות והספורט
2. שר החינוך התרבות והספורט

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרים: עו"ד א' גל

בשם המשיבים: עו"ד ד' בריסקמן

פסק-דין

השופטת ד' דורנר:

העובדות, ההליך והטענות

1. העותרים 1 ו-3 (להלן: העותרים) עוסקים באבחון של ליקויי למידה אצל תלמידים. העותר 1, שהוא ד"ר לנוירופסיכולוגיה, מלמד באוניברסיטת חיפה על ליקויי למידה, אבחונם והטיפול בהם. מזה כשמונה שנים הוא בעליו של מכון אבחון העוסק, בין היתר, באבחון ליקויי למידה. העותרת 3, העוסקת מזה כ-20 שנה בתחום החינוך המיוחד, עברה השתלמות מיוחדת מטעם משרד החינוך בתחום של ליקויי למידה, וכן התמחתה בעבודה מעשית במשך שנתיים. לאחר שעמדה במבחנים, קיבלה ממשרד החינוך רישיון, המסמך אותה לערוך אבחונים של ליקויי למידה. העותרת 2 היא עמותה ביסוד, המבקשת לאגד מאבחנים של ליקויי למידה, וביניהם העותרים 1 ו-3.

ליקויי למידה, הכוללים קשת רחבה של קשיים בלמידה, נובעים משיבושים בתהליכים קוגניטיביים שמקורם המשוער הוא נוירולוגי. הם נבדלים מקשיים בלמידה, שמקורם בהתפלגות הנורמאלית באוכלוסייה של כישורים ומוטיבציות, וכן בגורמים סביבתיים.

גם סובלים מליקויי למידה שיכולתם האינטלקטואלית היא מעל לממוצע, מתקשים ברכישת מיומנויות למידה בסיסיות, כגון קריאה (דיסלקציה), כתיבה (דיסגרפיה), וחשבון. כן סובלים הם מהפרעות בפונקציות קוגניטיביות: תפישת השפה, זיכרון, ריכוז ועוד. הטיפול בליקויי למידה כולל, בין השאר, התאמת הלימודים והמבחנים לליקוי הספציפי שממנו סובלים כל תלמיד ותלמיד, בכדי לאפשר להם למצות את יכולתם ואת כישוריהם האינטלקטואליים.

הביקוש למקצוע האבחון של ליקויי למידה גבר החל מראשית שנות ה-90, וזאת בעקבות הגברת המודעות במערכת החינוך לקשייהם של תלמידים ברמות שונות - לרבות באוניברסיטאות - הסובלים מליקויי למידה. בשנים 1994-1992 עודד משרד החינוך הכשרת מאבחנים בקורסים במכללות שנתמכו על-ידי. לבוגרי הקורסים (להלן: המאבחנים) ניתן על-ידי משרד החינוך רישיון של "מאבחנים דידקטיים". רישיון זה אפשר להם, בין השאר, לעבוד כמאבחנים של ליקויי למידה, וזאת לאחר תקופת עבודה מעשית

מודרכת ועמידה בבחינות. עד לחודש ספטמבר 1996, הכיר משרד החינוך באבחונים שנעשו על-ידי המאבחנים.

2. בחודש ספטמבר 1996 הוציא משרד החינוך חוזר בחתימת מנהלו הכללי, בן-ציון דל, שהופץ במוסדות החינוך בכל הרמות. בחוזר נקבע, כי משרד החינוך יכיר רק באבחנה של ליקויי למידה (אבחנה מבדלת) שנעשתה על-ידי פסיכולוג חינוכי מומחה (כמוגדר בתקנות הפסיכולוגים (אישור תואר מומחה), תשל"ט 1979-).

משנשללה ההכרה של מערכת החינוך באבחונייהם של המאבחנים, שוב לא היה טעם לתלמידים שנזקקו לאבחון לבקש את שירותיהם. מספר הפונים אליהם ירד במידה ניכרת.

מספר מאבחנים שפרנסתם קופחה, וביניהם העותר 1, פנו בחודש נובמבר 1996, באמצעות בא-כוחם, למר דל, ומחו בפניו על החוזר. הם טענו, כי המאבחנים הוכשרו בעידוד משרד החינוך לעסוק באבחון, כי אבחון ליקויי למידה דורש הכשרה מיוחדת החסרה לפסיכולוגים חינוכיים, וכי, על-כל-פנים, אין מקום לייחד את האבחון לפסיכולוגים חינוכיים בלבד.

בחודש ינואר 1997 מינו שר החינוך והתרבות ושר המדע ועדת מומחים בראשותה של פרופ' מלכה מרגלית, לבדיקת סוגיית מיצוי יכולתם של תלמידים הסובלים מליקויי למידה. בכתב המינוי נקבע, כי על הוועדה להגיש את המלצותיה תוך שישה חודשים, כלומר עד חודש יוני 1997.

ברם, עוד לפני כן, בתאריך 26.2.97, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל שני שבו נקבע שוב:

החל מיום פרסומו של [חוזר המנכ"ל מחודש ספטמבר 1996] יוגדרו כלקויי למידה רק מי שאובחנו ככאלה על-ידי פסיכולוג חינוכי מומחה.

מנגד, בדו"ח שהגישה הוועדה בחודש יוני 1997 (להלן: דו"ח ועדת מרגלית) חיוותה זו את דעתה, כי לאבחון של ליקויי למידה נדרשת הכשרה אקדמית מיוחדת, שאינה ניתנת במסגרת הכשרתם הרגילה של פסיכולוגים חינוכיים. מסקנתה הייתה, כי אין לייחד את מקצוע האבחון לפסיכולוגים חינוכיים שלא הוכשרו במיוחד לשם כך.

לפיכך המליצה הוועדה על אבחון של ליקויי למידה בידי צוות בין-מקצועי

הכולל פסיכולוגים, מורים ויועצים חינוכיים, שיתמחו בכך במסגרת תוכנית אקדמית לתואר שני בליקוי למידה, ויחלקו ביניהם את עבודת האבחון. כך, הפסיכולוג המומחה לליקוי למידה יערוך אבחנה מבדלת לצורך מתן אישור למסגרות החינוכיות, שבגדרה יבחן את הפער בין היכולת האינטלקטואלית הנמדדת במבחני האינטליגנציה לבין התפקוד המגדיר ליקוי למידה, ואילו המורה יאבחן את מרכיבי ליקוי הלמידה לצורך בניית תוכנית דידקטית מתאימה.

המאבחנים שבו ופנו למנכ"ל משרד החינוך בהסתמך על דו"ח ועדת מרגלית. משרד החינוך השיב, כי הוא סבור שבהשתלמויות הנערכות לפסיכולוגים חינוכיים במסגרת השירות הפסיכולוגי במינהל הפדגוגי במשרד החינוך (שפ"י) - בגדרן לומדים הם גם על ליקוי למידה - יש כדי להוות את ההתמחות הנדרשת על-פי דו"ח ועדת מרגלית. על-כן לא ראה משרד החינוך מקום לשנות את הנחיותיו.

3. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה שבפנינו. העותרים ביקשו לחייב את משרד החינוך לבטל את הנחיותיו של מנכ"ל משרד החינוך. לחלופין, ביקשו הם לקבוע קריטריונים סבירים ושוויוניים, המכירים באבחון של ליקוי למידה בידי מי שקיבל הכשרה ספציפית לכך; ולחלופי חילופין דרשו הם, כי ייקבעו הוראות-מעבר עד להחלת ההנחיות החדשות.

העותרים טענו בעתירתם, כי העדפת הפסיכולוגים החינוכיים, שלא הוכשרו לאבחן ליקוי למידה, על-פני המאבחנים שהתמחו בתחום זה, פוגעת בחופש העיסוק של המאבחנים, ולפיכך נוגדת את הוראות חוק-יסוד: חופש העיסוק. בעניין זה העותרים טענו, כי חוזרי המנכ"ל אינם מעוגנים בחוק של הכנסת. עוד הם טענו, כי חוזרי המנכ"ל הוצאו שלא לתכלית ראויה, שכן יסודם בשיקולים זרים. העותרים הוסיפו וטענו, כי חוזרי המנכ"ל פגעו בחופש העיסוק שלהם במידה העולה על הנדרש. בהקשר זה צירפו העותרים לעתירתם חוות-דעת של פסיכולוגית אשר התמחתה בתחום ליקוי הלמידה. מחוות-דעת זו עולה, כי הכשרת פסיכולוגים אינה כוללת התמחות באבחון של ליקוי למידה ובסובלים מליקויים כאלה, כי הכלים שבהם משתמשים הפסיכולוגים להערכת יכולת אינטלקטואלית (מבחני אינטליגנציה) אינם מתאימים להערכת יכולתם של נבדקים הסובלים מליקוי למידה, וכי תחום זה מהווה דיסציפלינה העומדת בפני עצמה והמחייבת הכשרה מקצועית ספציפית יסודית.

לבקשת העותרים הוצא צו-על-תנאי.

בתשובתם לעתירה טענו המשיבים, כי החלטת מנכ"ל משרד החינוך משקפת את עמדתם המקצועית של הגורמים המוסמכים במשרד החינוך וכי אין עילה לפסילתה. בעניין זה צירפו אף המשיבים חוות-דעת פסיכולוגית-חינוכית, שממנה עולה כי פסיכולוגיים חינוכיים הם המתאימים ביותר לאבחון של ליקוי למידה, וכי ההשתלמויות שהם מחויבים בהן מכשירות אותם לכך. עוד טענו המשיבים, כי חופש העיסוק של העותרים כלל אינו נפגע כתוצאה מחוזרי המנכ"ל, שכן אין מונעים מהם לעסוק באבחון של ליקוי למידה, והחוזרים אינם מגבילים את פעולתם, למשל באמצעות דרישה לרישיון. כל שהוחלט עליו בגדר החוזרים הוא, כי אבחונייהם של העותרים לא יתקבלו עוד בגדרי משרד החינוך. בכך, כך טענו המשיבים, אין כדי לפגוע בחופש העיסוק. יתרה מזאת: גם על-פי החוזרים עצמם, עדיין נותרת בידי המשיבים עבודה רבה, שכן כל תחום האבחון הספציפי של הליקויים השונים (להבדיל מן האבחון העקרוני של עצם קיום ליקוי למידה) והטיפול בהם עדיין נתון בידיהם. מכאן, שבהעדר פגיעה בחופש העיסוק אין גם מקום לקביעת הוראות-מעבר, אשר יאפשרו למאבחנים שעסקו בעבר באבחון של ליקוי למידה להמשיך בעיסוקם. מכל מקום, בעניין הוראות המעבר הוסיפו המשיבים וטענו, כי אין צורך בקביעתן ביחס לעותרים, הואיל וטעמה של הוראת-מעבר הינו לאפשר לעוסקים בתחום שהעיסוק בו הוגבל בתנאים מסוימים להיערך על-מנת להתאים את עצמם לאותם תנאים. ואילו במקרה זה אין כוונה לדרוש מהעותרים לעמוד בתנאים מסוימים על-מנת שיהיו כשירים לאבחון ליקוי למידה, אלא הכוונה היא שלא לקבל כלל את אבחונייהם במסגרת משרד החינוך. לבסוף טענו המשיבים, כי המשך פעולתם של מאבחנים שאינם פסיכולוגים יגרום נזק לתלמידים, ולכן אין לאפשר המשכו של מצב זה, אף לא לתקופת-מעבר קצרה.

4. לדעתי, דין העתירה להתקבל. זאת, לנוכח שני טעמים: ראשית, ההחלטה הנתקפת פוגעת בחופש העיסוק שלא בחוק או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו. שנית, בהחלטה לא נקבעו הוראות-מעבר, הנדרשות בשל פגיעתה בהסתמכות וציפייה לגיטימיות של העותרים ואחרים.

לנוכח מסקנות אלה, ניתן להשאיר בצריך-עיון את השאלה, אם ההחלטה פוגעת בחופש העיסוק במידה העולה על הנדרש.

ההחלטה פוגעת בחופש העיסוק

5. כאמור, המשיבים טענו כי אין בחוזרי המנכ"ל כל פגיעה בחופש

העיסוק, משום שאין הם אוסרים על העותרים או על אחרים להמשיך בעיסוקם.

אין לקבל טענה זאת.

השאלה, אם החלטה של רשות מהווה פגיעה בחופש העיסוק, צריכה להיבחן באופן מהותי ולא פורמאלי. פגיעה בחופש העיסוק אינה מתרחשת רק כאשר רשות מגבילה ישירות את הזכות לעסוק בכל עבודה או משלח-יד, למשל על-ידי הטלת איסור על העיסוק או דרישת רישיון. גם שלילה בפועל של האפשרות לעסוק בעבודה או משלח-יד מסוימים מהווה פגיעה בחופש העיסוק.

כך, למשל, נקבע כי הטלת הגבלות על לימודים המכשירים לעיסוק במקצוע מסוים מהווה פגיעה בחופש העיסוק. ראו בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית-דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(441) 4 (להלן: בג"ץ המכון להכשרת טוענות). גם כאשר רשות מעניקה סובסידיה רק לחלק מן העוסקים בתחום מסוים ושוללת אותה מאחרים היא פוגעת בחופש העיסוק. ראו בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(441) 5, בע' 471.

בדומה לכך, רשות עשויה לפגוע בחופש העיסוק על-ידי כך שתסכים לקבל את תוצר העיסוק מבעלי הכשרה מסוימת בלבד, וזאת אף מבלי שתטיל איסור על עצם העיסוק של בעלי הכשרה שונה. מדיניות כזאת של רשות תיחשב פגיעה בחופש העיסוק אם בפועל היא שוללת, או מגבילה באופן קשה, את אפשרות העיסוק. רשות המהווה מונופול לעניין העסקתם של בעלי מקצועות או משלחי-יד מסוימים, או שהיא צרכנית יחידה של תוצרי עבודתם, והמטילה הגבלות על העסקתם או על ההזקקות לתוצרי עבודתם, פוגעת בכך בחופש העיסוק. המעמד המונופוליסטי הוא המאפשר לרשות לשלול את אפשרות העיסוק גם מבלי להטיל עליו איסור פורמאלי. השוו ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מו(464) 2. דברי הנשיא שמגר בע' 484. בנסיבות כאלה, ההזקקות לשירות מאת גורמים מסוימים בלבד, מקנה גם להם - בפועל, אף אם לא פורמאלית - מעמד של מונופול. אף בכך יש משום פגיעה בחופש העיסוק של גורמים אחרים, שהרשות מסרבת להזקק לשירותיהם, השוו אהרן ברק, פרשנות במשפט (כרך שלישי - פרשנות חוקתית, תשנ"ד), 613-614. לעומת זאת, אם הדרך לעיסוק פתוחה בפני אדם למרות סירוב הרשות לקבל את תוצרי עיסוקו, לא ייחשב הסירוב כפגיעה בחופש העיסוק.

מסקנה זאת מתבקשת מן התכליות העומדות ביסודו של חופש העיסוק. חופש העיסוק הוא ביטוי מיוחד לעיקרון הכללי של כבוד האדם וחירותו. "באמצעות העיסוק האדם מעצב את אישיותו ואת מעמדו החברתי. טול מהאדם את חופש העיסוק ונטלת ממנו צלם האדם. טול מהאדם את החופש לבחור מקצוע ונטלת ממנו את טעם החיים". ראו ברק, שם בע' 583. לחופש העיסוק גם היבט כלכלי. הוא מיועד להגן על יכולתם של בני-האדם למצוא את פרנסתם. תכליות אלה נפגעות לא רק כשהמדינה אוסרת עיסוק במקצוע או במשלח-יד מסוימים או מתנה את העיסוק בהם בקבלת רישיון. הן נפגעות גם כשהמדינה, בהיותה מונופול על העסקה במשלח-יד מסוים, נמנעת מהעסקתם של בני-אדם מסוימים או מטילה הגבלות על העסקתם.

אומנם, ככלל, חופש העיסוק אינו מטיל על המדינה ורשויותיה חובה להעסיק. חופש העיסוק הוא החופש להעסיק או שלא להעסיק. ראו אהרן ברק, "החוקה הכלכלית של ישראל", משפט וממשל ד (תשנ"ז-תשנ"ח) 357, בע' 369. אכן, בכל מקרה על המדינה להפעיל את כוחה כמעסיקה וכרוכשת שירותים בשוויוניות, על-יסוד שיקולים ענייניים ובסבירות. ואולם, כרגיל, בכך שהמדינה נמנעת להעסיק בני-אדם מסוימים או לרכוש מהם שירותים, או אף בכך שאין היא מוכנה לעשות שימוש בתוצרי עבודתם, אין כדי לשלול מהם את אפשרותם לעסוק במקצועם, ולכן אין בכך משום פגיעה בחופש העיסוק. המצב שונה מקום שבו למדינה מונופול על ההעסקה או על השימוש בתוצרי העיסוק, והימנעותה מלהעסיק שוללת את אפשרות העיסוק. שלילה כזו מהווה, במהותה, פגיעה בחופש העיסוק.

6. בענייננו, המדינה אינה אך נמנעת מלהעסיק את העותרים ושכמותם כמאבחינים של ליקוי למידה, אלא נמנעת מלהכיר באבחניהם אף כששירותיהם נרכשים על-ידי אחרים.

אי-ההכרה של משרד החינוך באבחוני העותרים חוסמת בפניהם את העיסוק כולו. הגורם היחיד הנזקק לאבחונים, ואשר חולש בפועל על עיקרו של תחום החינוך בארץ הוא משרד החינוך. המשרד נדרש לאבחונים כדי לקבוע מסגרות לימוד מיוחדות לתלמידים הסובלים מליקוי למידה, ובעיקר לשם קביעת הקלות בבחינות השונות ובכלל זה בבחינות-הבגרות. הנחיותיו של משרד החינוך הן שמנחות גם את האוניברסיטאות, הנדרשות אף הן לאבחונים לצורך מתן הקלות במסגרות הלימוד ובמבחנים. מכאן, שמשמעות אי-ההכרה של משרד החינוך באבחניהם של העותרים הינה סגירת תחום עיסוק זה בפניהם, ופגיעה בחופש העיסוק שלהם. מבחינה מהותית אין הבדל של ממש בין אי-הכרה זו לבין קביעת תנאי, שלפיו יוכלו

לעסוק באבחון של ליקויי למידה רק בעלי הכשרה בפסיכולוגיה חינוכית.

7. המשיבים טענו, כאמור, כי גם לאחר הוצאתם של העותרים מתחום האבחון עצמו תיוותר להם עדיין עבודה רבה בעיסוקים הנלווים אליו (כגון אבחון ליקויים ספציפיים ובניית תוכניות לימודים לסובלים מליקויי למידה). אך בכך אין כדי לבטל את הפגיעה בחופש העיסוק של העותרים, המתבטאת בהוצאתם מתחום העיסוק כמאבחנים. האבחונים עצמם הם בעלי חשיבות רבה ובעלי ערך כלכלי גבוה, כיוון שהם קובעים את מסלול הטיפול כולו ובעיקר את האפשרות לתלמיד למתן הקלות במבחנים. נראה אפוא כי אין להצניע את מקומו של הליך האבחון בכלל הטיפול בליקויי למידה.

ההחלטה כפופה לפסקת ההגבלה

8. משנמצא כי חוזרי המנכ"ל פוגעים בחופש העיסוק של העותרים, יש לבחון אם פגיעה זו עומדת בתנאים שנקבעו בפסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, והם שהפגיעה תהיה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו, שהיא תהלוך את ערכי המדינה, תהיה לתכלית ראויה, ושמידתה לא תעלה על הנדרש. שכן, אמות-המידה שנקבעו בפסקת ההגבלה בחוקי-היסוד חלות גם לעניין פגיעה של רשות מנהלית בזכות-יסוד של האדם. ראו בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט) 4) 94, בע' 138; בג"ץ 5434/96 חורב ואח' נ' שר התחבורה (טרם פורסם), בסעיף 54 לפסק-הדין של הנשיא ברק.

הפגיעה לא נעשתה בחוק או לפי חוק

9. לפי סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, פגיעה בחופש העיסוק היא כדין רק אם היא נעשתה בחוק או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו. עיקרון זה נקלט במשפטנו עוד בתחילת ימיה של המדינה בבג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב' 80. כעבור שנים שב ופסק כך בית-המשפט העליון, מפי הנשיא שמגר:

נקודת המוצא המקובלת בחברה חופשית, היא, כי אדם רשאי לעסוק בכל עבודה או משלח-יד, כל עוד לא נקבעו לגביהם הגבלות או איסורים, ואילו האחרונים אין להטילם ולקיימם אלא לפי הוראתו המפורשת של החוק. [בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(337) 3) (להלן: בג"ץ מיטרני), בע' 353. ההדגשה הוספה.]

בשנת 1994 עוגן עיקרון זה, ואף זכה לתוקף חוקתי, בסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק. עיקר טעמו של עיקרון זה הוא בכך, שנורמה הפוגעת בחופש העיסוק - וכמוה כל נורמה אחרת הפוגעת בזכות-יסוד - מהווה הסדר ראשוני. העקרונות בדבר הפרדת הרשויות, שלטון החוק, והדמוקרטיה מורים, כי הסדרים ראשוניים ייקבעו בחוק על-ידי הרשות המחוקקת. ראו בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון (טרם פורסם). כדברי הנשיא ברק, שם בסעיף 23:

הפגיעה בזכויות האדם, אפילו היא מקדמת את ערכיה של המדינה, אפילו היא לתכלית ראויה, ואפילו היא שלא מעבר למידה הדרושה - צריכה להיקבע בחוק הקובע את ההסדרים הראשוניים ואין להסתפק בהסמכתה הפורמאלית של הרשות המבצעת למעשי חקיקה. הנה כי כן, הדרישה כי החקיקה הראשית תקבע את ההסדרים הראשוניים וחקיקת המשנה או הוראות המינהל יעסקו אך בהסדרי הביצוע מעוגנת בצורך להגן על חירותו של הפרט. אמת, במשטר דמוקרטי יש לא פעם צורך - למען הגשמת אינטרס הכלל - בפגיעה בזכויות הפרט. עם זאת, דרישה היא כי פגיעה זו, אפילו מוצדקת היא, תיקבע בחקיקה הראשית, ולא תימסר לידיה של הרשות המבצעת עצמה.

אומנם, ייתכן כי פגיעה בחופש העיסוק בתחיקת-משנה, ולא-כל-שכן בחוזרי מנכ"ל או בסוגים אחרים של הנחיות מנהליות, היא יעילה יותר. שכן, במרבית המקרים הליך החקיקה בכנסת הוא מורכב, ממושך, ויקר יותר מן ההליך המנהלי. אך יעילות אינה דווקא יתרון מקום בו עומדת על הפרק פגיעה בזכויות-האדם. דווקא "סרבולה" של פעולת החקיקה הראשית, והתנאתה של קבלת חוק בהשגת רוב בקרב נבחרי העם, מהווים ערובה מוסדית מסוימת לכך שזכויות-יסוד לא ייפגעו אלא כאשר הדבר דרוש.

10. בענייננו, אין בחוקים הרלוואנטיים - כגון חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, וחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988 - כל התייחסות לעיסוק באבחון של ליקויי למידה או לתנאים להכרה של משרד החינוך והתרבות באבחונים אלה ואחרים.

תיתכן טענה, כי עניינים אלה נופלים למסגרת הוראות ההסמכה הכלליות בחוקים אלה, הקובעות את שר החינוך והתרבות כממונה על ביצועם. ראו סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, וסעיף 23 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. לפי טענה זאת, מסמיכות הוראות אלה את השר לעשות

את כל הדרוש לביצוע יעיל של החוקים ולהגשמת מטרותיהם, ודי בכך לשם הגשמתו של עקרון חוקיות המינהל. ראו אורן גזל, "פגיעה בזכויות-יסוד 'בחוק' או 'לפי חוק'", משפט וממשל ד (תשנ"ז-תשנ"ח) 381, בע' 385-384.

טענה זאת יש לדחות. ככלל, אין לפרש חוק כפוגע או כמסמך לפגוע בחופש העיסוק, זולת אם הדבר נקבע בו במפורש. עמד על כך הנשיא שמגר בבג"ץ מיטרני הנ"ל, בע' 359:

הסמכה לעניין זה משמעותה "הסמכה מפורשת" וכשלעצמי כוונתי בכך אך ורק למקרה, בו אומר המחוקק הראשי ברורות ומפורשות, כי הוא מסמך את מחוקק המשנה להתקין תקנות הקובעות איסורים או הגבלות על העיסוק במקצוע פלוני. ... כאשר מדובר על נושאים, שעניינם הגבלתן של חירויות היסוד, אין מחוקק המשנה מוסמך לפעול, לדעתי, בתחום האמור, אלא אם הוקנתה לו על-ידי המחוקק הראשי סמכות ברורה, גלויה ומפורשת לטפל בסוגיה האמורה בדרך ההגבלה או האיסור, לפי העניין.

זה הדין לעניין חקיקת-משנה שהתקבלה מכוח הסמכה מפורשת להתקין תקנות, וזה הדין - ואפילו מקל-וחומר - לעניין הנחיות מנהליות כדוגמת חוזרי המנכ"ל נושא עתירה זאת, שהתיימרו להתקבל מכוח הסמכות הביצוע הכללית של החוק.

הלכה דומה חלה לעניין היקפן של סמכויות-עזר לפי סעיף 17(א) לחוק הפרשנות, תשמ"א 1981-. ככלל, אין באמור בסעיף זה, כי "הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת", כדי להוות מקור לסמכות של רשות מנהלית לפגוע בזכויות-האדם. ראו יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (תשנ"ו), 253.

אומנם, קיימת גם גישה דווקנית פחות - שאף לה שורשים מסוימים בפסיקתנו - הרואה רשות מנהלית כמוסמכת לפגוע בזכויות-יסוד אף בהעדר קביעה בלשון מפורשת של החוק, ובלבד שסמכות זאת נדרשת להגשמתה של התכלית הפרטיקולארית של החוק. ראו בג"ץ 953/87 פור' נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(309) 2. ספק אם גישה זו תופסת לגבי פגיעה בחופש העיסוק, וזאת לנוכח הדרישה בסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק כי פגיעה בזכות זאת לא תיעשה אלא בחוק או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו. בין כך ובין כך, גם לפי גישה זאת חוזרי

המנכ"ל נושא העתירה אינם כדין. שכן, בתכליותיהם של החוקים הרלוואנטיים אין דבר המחייב הימנעות של משרד החינוך והתרבות מהכרה באבחונים של ליקויי למידה שנעשו על-ידי מאבחנים.

נמצא אפוא, כי לא ניתן היה לשלול ממאבחנים את חופש העיסוק באבחון של ליקויי למידה אך מכוח חוזרי מנכ"ל, שהתקבלו במסגרת סמכויות הביצוע הכלליות הקבועות בחוקי החינוך. פגיעה כזאת בחופש העיסוק, בנפרד מהצדקתה המהותית, טעונה קביעה בחוק, ולפחות הסמכה מפורשת בו.

הלימה של ערכי המדינה, תכלית ראויה, ופגיעה במידה שאינה עולה על הנדרש

11. כאמור, הצדקה מרכזית של הדרישה לכך שפגיעה בחופש העיסוק תיעשה בחוק או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו, היא בערכי הדמוקרטיה. במדינה דמוקרטית נדרשות פגיעות בזכויות-האדם לקבל גושפנקא של נבחרים העם. ממילא, פגיעה בזכויות-האדם אך מכוח הנחיה מנהלית אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, שהם, כאמור בסעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

12. לעומת זאת, התכלית של ההחלטה נושא העתירה היא, כשלעצמה, תכלית ראויה. תכלית זו היא להבטיח כי אבחון של ליקויי למידה ייעשה כהלכה, על-ידי בעלי-מקצוע מתאימים. אבחון שגוי עלול לפגוע במאובחנים, ואף לגרום שיבושים במערכת החינוך. ראוי לעשות למניעתם של אבחונים שגויים כאלה ולמניעת ההתחשבות בהם. הכנסת, אם תידרש לחקיקת חוק בעניין, בוודאי תהיה רשאית להציב לנגד עיניה, בין השאר, תכלית זאת. כך, למשל, לא ניתן יהיה לחלוק על הלגיטימיות של חוק שיאסור על אנשים שלא הוכשרו לכך לעסוק באבחון של ליקויי למידה.

13. לשאלה אם ההחלטה נושא העתירה פוגעת בחופש העיסוק במידה העולה על הנדרש יש פנים לכאן ולכאן. מצד אחד, על רק קיומו של מתחם מדתיות - שלעניין פגיעה בחופש העיסוק הוא רחב יחסית - הנטייה היא שלא להתערב בהערכתן של הרשויות המוסמכות בדבר ההכשרה המקצועית הנדרשת למקצוע או משלח-יד, גם אם בעניין קיימות דעות לכאן ולכאן. ראו דבריי בבג"ץ 1715/97 לשכת מנכ"ל השקעות בישראל נ' שר האוצר (טרם פורסם) (להלן: בג"ץ לשכת מנכ"ל השקעות), בסעיפים 4-8; ובבג"ץ 450/97 תנופה שירותי כוח אדם ואחזקות בע"מ נ' שר העבודה והרווחה (טרם פורסם).

זאת במיוחד מקום שבו סוברות הרשויות, כי עיסוק של כאלה שלא זכו להכשרה ספציפית עלול להסב נזקים.

מצד שני, כדי לפגוע בחופש העיסוק בדרך-כלל אין די בכך שהכשרה זו או אחרת אינה אידיאלית. הלוא המשיבים עצמם - מתוך אילוצים מעשיים - לא אימצו את חוות-הדעת המקצועית של ועדת מרגלית, שלפיה ההכשרה האידיאלית לעיסוק הנדון היא לימודי פסיכולוגיה חינוכית בתוספת התמחות בתחום של ליקויי למידה במסגרת תוכנית אקדמית לתואר שני. המשיבים הסתפקו בכך שהאבחונים ייעשו על-ידי פסיכולוגים חינוכיים, גם כאלה שלא עברו התמחות כאמור. המשיבים עצמם אינם מבקשים לאסור על מאבחנים שאינם פסיכולוגים חינוכיים לעסוק באבחון של ליקויי למידה. הדבר מעורר ספק אם אכן סוברים המשיבים - כפי שהם טוענים - כי אבחונים הנעשים על-ידי מאבחנים שאינם פסיכולוגים חינוכיים עלולים להזיק. כאמור, המאבחנים הוכשרו והתמחו בפיקוחו ואף בעידודו של משרד החינוך והתרבות, ואף בכך יש כדי לעורר ספק אם קיימת הצדקה - ואפילו במסגרת מתחם רחב יחסית של מדתיות - לפגיעה בחופש העיסוק שלהם.

על-כל-פנים, יהיה הדבר כאשר יהיה, לנוכח ביטול ההחלטה מפאת אי-עיונה בחוק, אין אנו נדרשים להכריע בכך בהליך זה. הכנסת, אם הסוגיה תובא בפניה, בוודאי תבחן את חוות-הדעת של המומחים השונים, תיתן את דעתה לשיקולים לכאן ולכאן, ותפעל לקביעתו של הסדר שלא יפגע בחופש העיסוק במידה העולה על הנדרש. ההחלטה פסולה משום שלא נקבעו בה הוראות-מעבר

14. ההחלטה נושא העתירה פסולה גם משום שתחילתה היא מיידית, ולא נקבעו בה כל הוראות-מעבר.

קביעתן של הוראות-מעבר מתבקשת מן הצורך להתחשב באינטרס ההסתמכות, שהוא אינטרס לגיטימי של הפרט, שההגנה עליו עומדת ביסודם של מספר דינים מתחומי המשפט החוקתי והמנהלי. ראו דפנה ברק-ארז, "הגנת ההסתמכות במשפט המנהלי", משפטים כז (תשנ"ו) 17. חובתן של רשויות שלטוניות להתחשב בהסתמכות, ובמידת-מה גם בציפייה, ולקבוע הוראות-מעבר מקום שבו הוראות אלה דרושות באופן סביר להגנה עליהן, מעוגנת בין השאר בדיני ההגנות, ההשתק, הסבירות, והמידתיות. ראו בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי-הדין, פ"ד נ(582) 2 (להלן: בג"ץ בנאי), בע' 594. מקום בו פוגעת נורמה שלטונית בחופש העיסוק (או באחת הזכויות הקבועות בחוק-יסוד: כבוד

האדם וחירותו), ישנן משמעות וחשיבות מיוחדות לעיגונה של החובה לקבוע הוראות-מעבר לתחילתה בדרישת המידתיות. עמד על כך השופט זמיר בבג"ץ בנאי הנ"ל, שבו נתקבלה עתירה כנגד החלטה שפגעה בחופש העיסוק בלא הוראות-מעבר, בצינו בע' 603:

התחולה המיידית [של ההחלטה], בהתחשב בצורך ובתוצאה הצפויה, מהווה פגיעה במידה שמעבר לנדרש. במיוחד כך משום שמדובר בפגיעה בחופש העיסוק, שחוק-יסוד: חופש העיסוק מצווה (בסעיף 4) שלא לפגוע בו אלא, בין היתר, במידה שאינה עולה על הנדרש.

החובה להימנע מפגיעה בחופש העיסוק בלא לקבוע הוראות-מעבר ראויות היא אפוא חובה חוקתית. גם הכנסת עצמה כפופה לה בחוקקה חוקים. ואכן, במקרה הראשון - והיחיד, לפי שעה - שבו קבע בית-משפט זה כי הסדר שנקבע בחוק הוא פסול בשל הפרה של חוק-יסוד: חופש העיסוק, הטעם לפסילה היה כי הוראות-המעבר שנקבעו בחוק שנדון לא היו מספקות, ופגעו בחופש העיסוק במידה שעלתה על הנדרש. ראו בג"ץ לשכת מנהלי השקעות הנ"ל.

15. בעניין זה טענו המשיבים כי ביחס לעותרים כלל אין נדרשות הוראות-מעבר, הואיל ואין כוונה להתנות את עיסוקם כמאבחנים בתנאים, שהעותרים יידרשו להיערך לקראתם, אלא לשלול כליל את יכולתם לעסוק בתחום זה בגדרי משרד החינוך.

דין טענה זאת להידחות.

הוראות-מעבר, המסדירות כניסתו לתוקף של הסדר נורמטיבי חדש, עשויות לנבוע מטעמים שונים ולהתבטא בהסדרים שונים, הכל לפי נסיבותיו של כל הסדר והסדר. ראו בג"ץ בנאי הנ"ל, בע' 594. כך גם לגבי הוראות מעבר להסדר המגביל את העיסוק בתחום עיסוק מסוים.

אכן, יש והוראות מעבר מיועדות לאפשר לעוסקים בתחום העיסוק תקופת הסתגלות והתארגנות בכדי לעמוד בדרישות שנקבעו בהסדר הנורמטיבי החדש. לשם כך ייקבע, בדרך-כלל, כי ההסדר החדש לא ייכנס לתוקפו אלא כעבור פרק-זמן מסוים, או כי ההסדר החדש יוחל על אלו העוסקים כבר בתחום העיסוק רק לאחר חלוף תקופה שבה יוכלו להיערך להסדר החדש. ראו, למשל, חוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996 (להלן: חוק המתווכים), שבו נקבע בסעיף 20(א):

... אזרח או תושב ישראל שערב קבלתו של חוק זה עסק בתיווך במקרקעין, רשאי להמשיך ולעסוק בתיווך במקרקעין - גם ללא רישיון - במשך שנתיים מיום קבלתו של חוק זה.

כן ראו סעיף 21 לחוק זה, שבו נקבע:

תחולתו של חוק זה בתום ששה חודשים מיום פרסומו.

אך יש והוראות-מעבר מיועדות להוציא כליל אנשים מסוימים מתחולת הוראות ההסדר הנורמטיבי החדש או מחלקן, ולא רק לאפשר לאותם אנשים תקופת הסתגלות להסדר החדש. הוראות מסוג זה מוחלות בדרך-כלל על אנשים שעסקו בתחום העיסוק במשך שנים רבות וצברו ניסיון כה רב, עד שאין צורך בהחלה של תנאי הכשירות החדשים לגביהם או שהדבר לא יהיה מוצדק. כך, למשל, כאשר נשללו תחומי העיסוק שהותרו בעבר לכותבי-בקשות מאלו מהם שלא היו בעלי רישיון לעריכת-דין, נקבעה הוראת-מעבר, שלפיה מי שעסק ככותב בקשות באופן רצוף מלפני שנת 1949 ועד לקבלת חוק לשכת עורכי הדין בשנת 1961, הורשה להמשיך ולעשות כן באישור שר-המשפטים, וזאת אף ללא רישיון לעריכת-דין. ראו סעיף 112 לחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961. בדומה לכך, גם כאשר נחסם העיסוק ברפואת-שיניים בפני מי שאינו בעל תואר אקדמי ברפואת-שיניים, נקבעה הוראת-מעבר, שלפיה הותר, בין השאר, למי שהיה בן 35 שנים ומעלה ועסק בריפוי שיניים כפרנסתו העיקרית במשך 15 שנים ומעלה, להוסיף ולעסוק בריפוי-שיניים גם ללא הכשרה אקדמית. ראו סעיף 1 לחוק לתיקון פקודת רופאי השיניים, תשי"א-1951.

כך נקבע גם בסעיף 20(ב) לחוק המתווכים הנ"ל:

מי שגילו מעל 60 שנים או שהינו בעל השכלה אקדמית מלאה והוכיח, להנחת דעתו של הרשם, כי עסק בתיווך במקרקעין בשלוש השנים שקדמו לתחילתו של חוק זה, רשאי הרשם לפטור אותו מן הבחינה.

הוראות-מעבר, הפוטרות כליל אנשים מתחולת הסדר נורמטיבי חדש המסדיר תחום עיסוק מסוים, מוחלות לעתים גם על אנשים שהסתמכו על תנאי הכשירות הקודמים של תחום העיסוק והכשירו עצמם על-פיהם,

לעיתים תוך הקדשת משאבים רבים לשם כך. כך, למשל, נקבע בסעיף 7 לחוק לתיקון פקודת רופאי השיניים (מס' 2), תשנ"ב-1992, כי הוראות הפקודה הקודמות לעניין בחינות מקצוע ומתן רישיון "יוסיפו לחול על מי שביום תחילתו של חוק זה לומד בקורס לריפוי שיניים". כך גם קבע בית-משפט זה בבג"ץ המכון להכשרת טוענות הנ"ל, כי תנאים חדשים להכרה במוסד להכשרת טוענות רבניות, המוחלים ללא הוראת-מעבר כלשהי על מי שנמצא כבר בעיצומם של הלימודים, הינם בלתי-סבירים. בדומה, נקבע על-ידי בית-המשפט כי שינויים בכללי ההכרה בציוני-מגן שניתנו בקורס הכנה להתמחות לרפואה לא יחולו על מי שהשתתפו כבר בקורס ההכנה. ראו דברי השופטת שטרסברג-כהן בבג"ץ 5096,4539,3987,3930/94 נביל ואח' נ' שר הבריאות ואח' (טרם פורסם), בסעיף 19:

הרצון לשמור על רמה מקצועית נאותה שבעטיו שוקדים כל המומחים המופקדים על הנושא ועל קביעת הקריטריונים להצלחה בבחינות, זוכה לכל ההבנה וההסכמה. אולם, אין בכל אלה כדי לפטור את הרשויות מלנקוט בצעדים המתאימים והראויים כדי שלא לפגוע בזכויות הפרט ולא לצמצם ולהגביל את אפשרויותיהם מבלי ליידע אותם על כך מראש בצורה הולמת.

במקרה אחר, שבו דן בית-משפט זה בסוגיית החלתם המיידית של שינויים בתנאי בחינות ההסמכה של עורכי-דין, נקבע:

בנסיבות המקרה, המטרה של שמירה על רמת המקצוע לא הצדיקה את האמצעי של תחולה מיידית... התחולה המיידית, בהתחשב בצורך ובתוצאה הצפויה, מהווה פגיעה במידה שמעבר לנדרש. [בג"ץ בנאי הנ"ל, בע' 603.]

לא זו אף זאת: לעיתים, אף כאשר אין אפשרות להתיר לעוסקים שאינם עומדים בתנאים החדשים להמשיך באופן קבוע בעיסוקם, הרי שיש לקבוע להם תקופת הסתגלות, כדי לאפשר להם להיערך לשינויים או למצוא לעצמם מקור פרנסה חדש.

16. ואולם, מן התשובה לעתירה עולה כי שאלת הוראות-המעבר כלל לא נשקלה על-ידי המשיבים. הימנעות זו מהווה, כשלעצמה, טעם מספיק לפסילת ההחלטה על יסוד העילה של אי-התחשבות בשיקולים רלוואנטיים. ראו דנג"צ 3299/93 ויכסלבאום נ' שר הביטחון, פ"ד מטנ) 2) 195.

מכל מקום, ברור שבהעדרן המוחלט של הוראות-מעבר מחוזרי המנכ"ל נושא העתירה עולה פגיעתם בחופש העיסוק של העותרים על המידה הדרושה. לא שוכנעתי כי האיזון בין הפגיעה בזכויות העותרים לבין הצורך בהסדרת תחום האבחון מחייב את החלת ההסדר הנורמטיבי החדש באופן מיידי. כאמור, העותרים עוסקים מזה שנים באבחון, ולא הובא נימוק משכנע כי מתחייבת הפסקה מיידיית של האבחונים הנעשים על-ידיהם. לטענתם של המשיבים, לפיה אין לאפשר מעתה לעותרים להמשיך באבחון בשל הנזק העלול להיגרם לתלמידים שיאובחנו באופן שהמשיבים סבורים כי אינו מקצועי, אין יסוד. כאמור, מדובר באנשים שהוכשרו לאבחון על-ידי משרד החינוך עצמו ועסקו בכך במשך שנים. לא הובאה כל ראיה לכך שהאבחונים שנעשו על-ידיהם עד כה גרמו לנזק כלשהו. כאמור, נראה כי המשיבים עצמם אינם מייחסים לטענת הנזק משקל רב, שכן הם לא ביקשו לאסור על המאבחנים להמשיך בעיסוקם. יתרה מזאת, אף אם קיים חשש כלשהו לנזק, הרי שמעצם טיבן מאזנות הוראות-המעבר בין הנזק הפוטנציאלי לבין שיקולים אחרים העומדים על הפרק, וזאת אף בגדרם של תחומי עיסוק שפוטנציאל הנזק הגלום בהם רב בהרבה מזה שבמקרה שלפנינו. ראוי, למשל, הוראות המעבר בנוגע לרפואה, רפואת-שיניים ועריכת-דין שפורטו לעיל.

11. אשר-על-כן אני מציעה לקבל את העתירה ולקבוע את בטלותם של חוזרי המנכ"ל נושא העתירה.

המשיבים ישלמו לעותרים הוצאות משפט בסך כולל של 30,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

מסכים אני לפסק דינה של חברתי, השופטת ד' דורנר. מבקש אני להעיר מספר הערות על היקפו של חופש העיסוק.

1. שאלת המפתח בעתירה שלפנינו הינה זו: האם ההוראה בחוזר של המנהל הכללי של משרד החינוך, לפיה משרד החינוך יכיר רק באבחנה של ליקויי למידה הנעשית על ידי פסיכולוג חינוכי מומחה, פוגעת בחופש העיסוק של העוסקים באבחון ליקויי למידה? אם התשובה על שאלה זו היא בחיוב, אז תעמוד ההוראה בעינה רק אם היא מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה (סעיף 4 שבחוק-יסוד: חופש העיסוק) ואת מבחניו של המשפט המנהלי. אם התשובה על שאלה זו היא בשלילה, כי אז הוראת המנכ"ל אינה מעוררת שאלה חוקתית. עם זאת, עליה לקיים את מבחניו של המשפט המנהלי. שתי הבדיקות הללו (המשפט החוקתי והמשפט המנהלי) חופפות זו את זו במידה רבה. בוודאי כך לעניין הוראה מנהלית שאינה חלק מדבר חקיקה ראשי. כזה הוא המקרה שלפנינו. הן המבחנים החוקתיים (פסקת ההגבלה) והן המבחנים של המשפט המנהלי, מחייבים כי פגיעה בחופש העיסוק הנעשית על ידי נורמה שאינה חלק מחקיקה ראשית, תעשה מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית. כך קובעת פסקת ההגבלה עצמה ("מכוח הסמכה מפורשת בו": סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק); כך קובעים העקרונות הכלליים של המשפט המנהלי (ראו בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(358, 337, 3) הקובע כי פגיעה בחופש העיסוק אפשרית רק במקרה "בו אומר המחוקק הראשי ברורות ומפורשות, כי הוא מסמך את מחוקק המשנה להתקין תקנות הקובעות איסורים או הגבלות על העיסוק במקצוע פלוני" (מ"מ הנשיא, השופט שמגר)).

2. האם פוגעת ההוראה בחוזר המנהל הכללי בחופש העיסוק של העוסקים באבחון ליקויי למידה? לכאורה התשובה היא בשלילה. הטעמים לכך הם שניים: ראשית, חופש העיסוק אינו הזכות להיות מועסק. מאבחן ליקויי למידה אינו רשאי לבוא בדרישה כי מערכת החינוך תעסיק מאבחנים של ליקויי למידה. ייתכן כמובן, כי עקרונות כלליים של משפט מינהלי - כגון, מבחנים של סבירות - יחייבו העסקה של מאבחני למידה. עם זאת, חובת העסקה שכזו לא תוכל להיגזר מהזכות של המאבחנים לחופש העיסוק. אכן, חופש העיסוק הוא החופש של הפרט לעסוק (או לא לעסוק) במשלח יד הנראה לו ראוי. הוא במהותו זכות "הגנתית", הפועלת כרגיל, כנגד פגיעה בה על ידי הרשות השלטונית. חופש העיסוק אינו מעניק, כרגיל, זכות "אקטיבית" לפעולה מטעם הרשות השלטונית.

(להבחנה זו, ראו א' ברק, פרשנות במשפט 597 (כרך שלישי, 1994)). זכות "אקטיבית" שכזו יכולה, עם זאת, לצמוח מחירויות אחרות הנתונות לפרט, כגון כבוד האדם ("כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו": סעיף 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). אכן, חופש העיסוק הוא "חירות" הוהפלדיאנית שרק עם הפרתה קמה "זכות" שכנגדה עומדת "חובה" (ראו בג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(514, 485) 5; בג"ץ 1452/93 איגלו חברה קבלנית לעבודות נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מז(614, 610) 5). עם זאת נראה כי יתכנו מצבים בהם חופש העיסוק הופך להיות הזכות לעיסוק. זאת, למשל, כאשר המדינה היא המקום היחיד לעיסוק פלוני. במקרה זה, סירוב המדינה להעסיק כמוהו כמניעת העיסוק עצמו. במצב דברים זה - בהם השלטון פועל כמונופול - יש לתרגם את חופש העיסוק לזכות לעיסוק. משאיר אני עניין זה בצריך עיון, שכן המדינה (משרד החינוך) אינו מעסיק את העוסקים באבחון קשיי למידה. אלה מועסקים על ידי ההורים עצמם.

3. שנית, חופש העיסוק נפגע אם נקבעים תנאים (סובייקטיביים או אובייקטיביים) לכניסה לעיסוק, מקצוע או משלח יד או תנאים הקובעים את חופש המימוש של העיסוק, המקצוע או משלח היד. כך, למשל, אם המנהל הכללי היה קובע כי אבחון קשיי למידה יכול להיעשות רק על ידי פסיכולוג חינוכי מומחה, היה נפגע בכך בוודאי חופש העיסוק של מאבחני הלמידה (שאינם גם פסיכולוגים חינוכיים). זה אינו המקרה שלפנינו. חוזר המנהל הכללי אינו קובע דרישות לעיסוק באבחון בקשיי למידה. המאבחנים של קשיי למידה רשאים להמשיך בעיסוקם גם אם אינם פסיכולוגים חינוכיים. כל שנקבע הוא, שתוצאות אבחוניהם לא תישקלנה על ידי משרד החינוך.

4. אך מה הדין אם ההחלטה השלטונית משפיעה, הלכה למעשה, על היכולת של אדם לממש את העיסוק ביחסיו עם זולתו? כפי שראינו מקרה קיצוני הוא זה בו המדינה היא מונופוליסטית בסוג זה של עיסוק. אך מה הדין אם המדינה אינה המעסיקה. אך עם זאת, להחלטות שלה השפעה בפועל על האפשרויות המעשיות לממש את חופש העיסוק? נראה לי כי עקרונית, חופש העיסוק נפגע לא רק בפגיעה ישירה (כגון איסור על אדם לשמש כעורך דין או רופא בלא לקיים נתונים מסוימים) אלא גם בפגיעה עקיפה. חופש העיסוק נפגע כאשר החלטה שלטונית פוגעת בעקיפין במימוש חופש העיסוק הלכה למעשה. הפגיעה העקיפה בחופש העיסוק של פלוני עשויה להתבטא בכך, שההחלטה השלטונית תשפיע על רצונם של פרטים להתקשר עם פלוני. כך, למשל, חופש העיסוק של אדם נפגע אם הממשלה מעניקה סובסידיה למתחרה לו (ראו בג"ץ 1703/92 ק.א.ל. נ')

ראש הממשלה (טרם פורסם)). החלטה הפוגעת בחופש התחרות פוגעת בחופש העיסוק (ראו בג"ץ 878/94 כלל בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח) (5) 441,471). ודוק: מטרת ההחלטה לא הייתה לפגוע בחופש העיסוק. מטרת ההחלטה היא שונה (כגון, צמצום התחרות בתחום פלוני או מתן סובסידיות לתחום אלמוני). עם זאת, האפקט על ההחלטה עשוי להיות כזה שהוא פוגע בחופש העיסוק. אכן, חופש העיסוק הוא החירות של הפרט להגשים את אישיותו ולתרום את תרומתו לחברה על ידי השקעת מאמציו בעיסוק, במלאכה או במשלח יד. חירות זו נפגעת אם הסדרים (נורמטיביים או פיזיים) מונעים ממנו - במישרין או בעקיפין - מלפעול על פי רצונו ויכולתו.

5. חוזר המנהל הכללי אינו מגביל את חופש העיסוק של המאבחנים ליקוי למידה במישרין. עם זאת, חוזר המנהל הכללי מגביל את חופש העיסוק של המאבחנים ליקוי למידה בעקיפין. ההגבלה נובעת מתוך כך שפלח מהותי של עיסוקם - התקשרות עם הורים לאבחון ליקוי למידה של ילדיהם - ניטל מהם הלכה למעשה. במדינת חוק, המקיימת זכויות אדם, אין לאפשר פגיעה כזו באמצעות חוזר של מנהל כללי בלא שהדבר מעוגן בדבר חקיקה ראשי, או מכוח הסמכה מפורשת שבו. כפי שהראתה חברתי, השופטת דורנר, הסמכה כזו אינה מצויה. מכאן שאין מנוס מלקבוע כי הוראת המנהל הכללי אינה כדין ובטלה. ודוק: אילו היה בנמצא דבר חקיקה המסמך פגיעה בחופש העיסוק, היה מקום לבחון אם הפגיעה הינה לתכלית ראויה והאם היא מוצדקת. בחינות אלה לא נערכו על ידינו, שכן חוזר המנהל הכללי לא עבר את השלב של פגיעה בחופש העיסוק בחוק או מכוח הסמכה מפורשת שבו.

מטעמים אלה מצטרף אני לחוות דעתה של חברתי, השופטת דורנר.

ה נ ש י א

השופטת ד' ביניש:

מסכימה אני עם פסק דינה של חברתי השופטת דורנר, ואף עם הערותיו של הנשיא לעניין היקפו של חופש העיסוק.

אוסיף רק, כי לדעתי, ספק אם ניתן לקבוע כי חוזר המנכ"ל חוסם בפני העותרים את העיסוק באבחון ליקויי למידה כולו.

מוכנה אני להניח, כי נותר בידי המאבחנים של קשיי למידה תחום עיסוק נכבד גם לאחר חוזר המנכ"ל, אך אין בכך כדי להכריע את הכף בשאלה אם נפגע חופש העיסוק שלהם שלא כדן.

מקובלת עלי הערתו של הנשיא, כי גם פגיעה עקיפה בחופש העיסוק, המתבטאת בפגיעה ביכולת לממש את חופש העיסוק, היא פגיעה שאין לאפשר ללא עיגון בחוק או הסמכה מפורשת בו.

עם זאת, מבלי לקבוע עמדה ביחס לטיבה ולהיקפה של הזכות המוגנת לחופש העיסוק, ניתן לומר כי לא כל מעשה מנהל שיש בו כדי להשפיע באופן כלשהו על עיסוקו של אדם הוא פגיעה בחופש העיסוק במשמעותו החוקתית.

בנסיבות העתירה כפי שנפרשו בפנינו, שוכנעתי כי הפגיעה במאבחנים, הגם שעקיפה היא, יש בה פגיעה משמעותית בעיסוקם, פגיעה המתבטאת בהגבלת היזקקות לשירות המקצועי בתחום שהיה בידיהם עד להחלטת המנכ"ל. מטעם זה אין ההגבלה יכולה לעמוד ללא הסמכה מפורשת בחוק.

מכל מקום אוסיף, כי גם אם הפגיעה אינה נוגעת לחסימת עצם העיסוק במקצוע, או אף לאפשרות מימוש המקצוע, הרי דין החוזר להיפסל מן הטעם הנוסף שהביאה חברתי בפסק דינה.

מעשה מנהל שיש בו כדי להשפיע על עיסוקם של אלה שרכשו לעצמם מעמד מקצועי והייתה להם ציפייה המבוססת על מצג או התנהגות של הרשות המנהלית כי מעמדם זה יישמר, חייב להביא בחשבון את ההסתמכות והציפייה הלגיטימית של הנפגעים מהמעשה המנהלי.

העדרה של הוראת המעבר המתייחסת להמשך עבודתם של אותם מאבחנים שעסקו באבחון קשיי למידה לצרכי ההכרה של משרד החינוך

בטרם נכנס החוזר לתוקף, אינה עומדת במבחני הסבירות וההגינות המחייבים כל רשות מנהלית.

אשר על כן, אף אני סבורה כי יש לקבל את העתירה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' דורנר.

ניתן היום, כ"א באלול התשנ"ט (2.9.99).

ה נ ש י א ש ו פ ט ת ש ו פ ט ת

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
97059360.L08

7. הצעת חוק "מאבחני לקויות למידה" התש"ס-2000 **הכנסת ה - 15.**

שרותי משרד/העברה מסיעות/1205מ

הכנסת החמש-עשרה

הצעת חוק של חברי חוסניה ג'בארה
הכנסת:

טלב אלסאנע
עזמי בשארה
מוחמד כנעאן

פ/1357

הצעת חוק מאבחני לקויות למידה, התש"ס-2000

- | | |
|-----------|--|
| מטרת החוק | 1. מטרת החוק היא להסדיר את העיסוק במקצוע אבחון לקויות למידה. |
| הגדרות | 2. בחוק זה – |

"ועדת הרישום"- ועדת הרישום שמונתה לפי סעיף 10;

"לקויות למידה"- לקויות ספציפיות בתהליכי עיבוד קוגניטיבי בין אם מולדות ובין אם נרכשות ואשר להן השלכות על תפיסה, זיכרון, למידה וחשיבה;

"מאבחן לקויות למידה"- מי שכשיר להיות מאבחן לקויות למידה (להלן – מאבחן) לפי חוק זה והוא רשום בפנקס מאבחני לקויות למידה;

"עיסוק כמאבחן לקויות למידה" - עיסוק מקצועי ,
 כמשלח יד , לאבחון לקויות למידה לטיפול , ייעוץ ,
 שיקום והדרכה בשיטות הוראה מתקנת;

"המועצה" - מועצת מאבחני לקויות למיד שמונתה לפי
 סעיף 11;

"פנקס" – פנקס מאבחני לקויות למידה כאמור בסעיף
 8;

"רשם" - מי שנתמנה לרשם מאבחני לקויות למידה לפי
 סעיף 9;

"השר" - שר החינוך.

- | | | |
|----|---|--------------------------|
| 3. | לא יעסוק אדם כמאבחן לקויות למידה אלא אם
התקיים בו האמור בחוק זה. | ייחוד
העיסוק |
| 4. | לא יעסיק אדם באבחון לקויות למידה את מי שאינו
מאבחן לקויות למידה. | איסור
העסקה |
| 5. | לא יתחזה אדם למאבחן ולא ישתמש בתואר "מאבחן
לקויות למידה" או בתואר הדומה לו עד כדי להטעות
, אלא אם כן הוא מאבחן לקויות למידה. | התחזות
למאבחן |
| 6. | (א) מאבחן לקויות למידה יהיה בעל תואר מוסמך
בהתמחות לקויות למידה של מוסד להשכלה
גבוהה בישראל המוכר על פי חוק המועצה
להשכלה גבוהה, התשי"ח – 1958;
תואר זה יהיה בתחום אבחון לקויות למידה או
מסלולי לימוד דומים שיקנו הכשרה ספציפית
בתחום האבחון. | תואר
מוסמך
להתמחות |

⁴ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

(ב) מאבחן לקויות למידה יעבור התמחות בפיקוחו של מאמן בכיר.

רישום בפנקס המאבחנים 7. (א) מי שכשיר להיות מאבחן לקויות למידה זכאי להירשם בפנקס מאבחני לקויות למידה לפי חוק זה.

(ב) השר ייקבע כללים בדבר דרכי הרישום בפנקס, פרטי הרישום בו, הפרטים שעל המבקש להגיש, פרטי טופס הבקשה לרישום ואופן הגשתה.

הרשם 8. השר ימנה עובד משרד החינוך, בעל השכלה אקדמאית, שיכהן כרשם המאבחנים לליקויי למידה.

ועדת הרישום 9. השר ימנה ועדת רישום של חמישה חברים:

(1) נציג משרד החינוך;

(2) נציג משרד המשפטים;

(3) שני חברים שתבחר המועצה מבין חבריה, ואם לא נבחרו כאמור תוך 45 מיום דרישת השר, ימונו על ידי השר;

(4) מאבחן לקויות למידה, נציג ארגון המאבחנים שעם חבריו נמנה המספר הרב ביותר של מאבחנים בישראל.

תפקידי ועדת הרישום 10. תפקיד ועדת הרישום יהיה:

(1) רישום בפנקס בעלי הרישוי לאבחון;

(2) להגדיר את הסטאטוס המקצועי של המאבחנים על פי השכלתם, הכשרתם וניסיונם על ידי שלוש דרגות: מתמחים, מאבחנים, ומאבחנים בכירים;

- (3) להגדיר את כללי האתיקה המחייבים ואת התפקיד והסמכויות של המאבחן.
11. השר ימנה מועצת מאבחני לקויות למידה (להלן – המועצה) אשר תמנה 31 חברים וזה הרכבה:
- מועצת מאבחני לקויות למידה
- (1) השר או מי שהוא מינה לכך והוא יהיה יושב ראש המועצה;
- (2) כל נציגי עמותת מאבחני לקויות למידה;
- (3) שני נציגים או יותר של משרד החינוך שאחד מהם לפחות הינו מאבחן לקויות למידה.
12. מאבחן ליקויי למידה שעשה אחת מאלה עבר עבירת משמעת:
- עבירות משמעת
- (1) התנהג בדרך שאינה הולמת את המקצוע;
- (2) עבר על כללי האתיקה המקצועית שקבע השר;
- (3) השיג את רישומו בפנקס במצג שווא;
- (4) גילה חוסר אחריות או רשלנות חמורה במילוי תפקידו;
- (5) הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כמאבחן.
13. (א) במשך שלוש שנים מעת פרסום התקנות יינתנו רישיונות לאבחון לקויות למידה:
- הוראות מעבר
- (1) לכל מי שקיבל בעבר מספר רישום ממשרד החינוך והוכיח כי עסק באבחון לקויות למידה לפחות בחמש השנים האחרונות;

(2) לכל מי שהוא בעל תואר שני או שלישי בחינוך, פסיכולוגיה או מדעי ההתנהגות ורכש הכשרה מיוחדת באבחון לקויות למידה או עוסק בהוראה או עוסק בהדרכה בתחום זה במוסד מוכר להשכלה גבוהה.

(ב) מועצת המאבחנים של מאבחני לקויות למידה תיזום קורסי הכשרה ושידרוג מקצועי שבהם ניתן יהיה להשלים החסר בהכשרתם של מאבחנים שיידרשו לכך על ידי ועדת הרישום ובהתאם לדרישותיה.

(ג) ועדת הרישום תופקד לתקופת מעבר על רישום בפנקס בעלי הרישוי לאבחון; במקרים של ערעור על החלטות הועדה תובא ההכרעה לוועדת ערר.

14. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, להתקין תקנות לביצועו, לרבות בעניין – ביצוע ותקנות

(1) קביעת היקף הלימודים וההתמחות, בהמלצת הגורמים המקצועיים והמועצה;

(2) קביעת כללי אתיקה בהמלצת המועצה.

דברי הסבר

אין מנוס בחברה דמוקרטית מהסדרת מעמדם הפרופסיונאלי של המאבחנים, הואיל ואוכלוסיית העוסקים באבחון לקויות למידה היא אוכלוסייה הטרוגנית מאוד מבחינת רקעה, השכלתה וניסיונה המקצועי וכוללת מאבחנים חסרי השכלה אקדמאית לצד בעלי תארים מתקדמים בתחום החינוך, הפסיכולוגיה, והניירופסיכולוגיה.

אי הסדרת מעמדם של המאבחנים תחטא בראש ובראשונה לציבור ליקויי למידה.

קביעת נורמות הכשרה ורישוי לעתיד מהווה ביטוי לדרך בה צריך להיות מוגדר תחום העיסוק, ואחריותו המקצועית והאתית של העוסק בתחום

ויוביל באופן טבעי לגידול במוטיבציה של אנשי שדה ואקדמיה כאחת לשיתוף פעולה לפיתוח אמצעי אבחון .

פיתוח כלי אבחון תקפים ומתוקננים למגזר הערבי ובשפה הערבית הוא צורך חיוני ביותר, הואיל ונושא זה הוזנח משך שנים.

ניסוח ברור של הציפיות ממאבחני העתיד ומיסוד המקצוע מאפשר אומדן הפער בין המצוי לרצוי וקביעת כללי מיון סבירים של העוסקים בפועל באשר לתנאי מתן רישוי מקצועי.

במרבית המקצועות הטיפוליים והאבחנתיים הועדף תואר שני כבסיס אקדמי הרצוי לקבלת תואר של מומחה /מוסמך לתחום העיסוק . גם ועדת מרגלית המליצה על הכשרה ברמת תואר שני למאבחני ליקויי למידה אשר עד כה קיימת רק באוניברסיטת חיפה.

אחת הסיבות החשובות לכך היא ההכרה כי במגע עם מטופל יש יתרון לבעל מקצוע בשל יותר מבחינת אישיותו וניסיון חייו.

אימוץ מסקנת ועדת מרגלית בעניין זה יאפשר קליטת תלמידים ממגוון דיסציפלינות המקנות יסוד איתן בתחום הקוגניטיבי.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
א' אדר א' התש"ס – 7.2.2000

8. "חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל" **מתוך מכתב מאת ד"ר אורן לם - אל ח"כ (לשעבר) תמר** **גוזנסקי.**

חלק ממכתב אל ח"כ (לשעבר) תמר גוז'נסקי
מאת ד"ר אורן לם.

לכב' ח"כ תמר גוז'נסקי
12.2.02
כנסת ישראל.

הנדון: חוק זכויות התלמיד לקוי הלמידה בחינוך הרגיל.

שמי אורן לם ונפגשתי אתך באחת משיבות ועדת החינוך שדנה בחוק שלעיל. בפגישה קצרה זו אשר סביר להניח אינה זכורה לך העמדתי אותך על כוונותיהם הלא כשרות של תומכי החקיקה, דהיינו חוסר כל עניין בתקצוב תלמידים לקויי למידה ועניין רב בהשגת תקנה בעקבות החוק, שתהפוך את הפסיכולוגים החינוכיים למאבחים בלבדיים של לקויות למידה ובתשלום נאה.

תמיהתך כפי שרשומה בפרוטוקול הישיבה האחרונה של הועדה בנושא חוק זה באשר לתשלום שייגבה עבור אבחון לקויות למידה אינה במקומה הואיל והכוונה המסתתרת מאחרי החוק כבר הייתה ידועה לך חודשים קודם לכן. העובדה שביטלת את דברי בעניין זה באותה פגישה בינינו אינה פוטרת.

מצ"ב למכתב זה פרסום אינטרנט של השרות הפסיכולוגי - חינוכי בחיפה המדבר בעד עצמו (ראי הקטע המסומן).

על פי פרסום זה וכפי שספרתי לך בפגישתנו פותחים השפ"חים 'שרות פסיכולוגי פרטי' לחלוקת התאמות מבחן לכל דורש תמורת 1000 ש"ח לפני מע"מ - אותו סכום שנגקב בישיבת הועדה ובאשר לו הבעת תמיהתך. לידיעתך תלמידי הטכניון המאובחים במכוננו שהוא מכון פרטי ואינו

מסובסד ע"י משרד החינוך והרשויות המקומיות שילמו בתאריך הנקוב בפרסום הנזכר (1.7.01) עבור אבחון מלא 825 ש"ח לפני מע"מ. צא ולמד איזה שיעור רווח צפוי לפסיכולוג שגובה 1000 ש"ח ואינו נושא בהוצאות כלשהן המתחייבות במכון פרטי.

ובכן מה היה לנו כאן? חוק זריית חול בעיניים שנועד ל"השחיל" שני סעיפים קטנים שהם הדבר היחיד המעניין את תומכיו הנלהבים: א. שר החינוך יקבע מי רשאי לאבחן וכמובן יקבל יעוץ "מקצועי אמין ונטול פניות" מהשרות הפסיכולוגי של משרדו. ב. האבחון יהיה ללא תשלום אלא אם כן ייקבע אחרת. משום מה אין לי תחושה כי צריך להיות נביא רציני בכדי לומר שייקבע אחרת.

העובדה שסעיפי החוק האחרים לא ימומשו (אין תקציב) ושתהליך האבחון והטיפול בלקויי למידה יופקד בידי אנשים אשר רובם לא הוכשרו לכך כלל ואשר יגבו מחיר מופרז עבור שרותיהם אינה מטרידה כנראה איש.

בברכה
ד"ר אורן לם- נירופסיכולוג
D.Sc נירופסיכולוגיה קוגניטיבית
מס' רישום אבחון דידיקטי - 181

9. מכתב מאת ד"ר אורן לם - אל גב' שלומית עמיחי **מנכ"ל משרד החינוך (לשעבר).**

18.7.00

לכב' שלומית עמיחי
מנכ"ל משרד החינוך

לצערי לא נפגשנו אתמול בתום הישיבה בועדת החינוך ומסיבה שתובהר בהמשך הואיל והדבר קשור לפנייתי זו. מכל מקום ברצוני להבהיר קודם לכך את עמדתי בנושא שיטות הקריאה ושל הערכתי מקובלת על הרוב המכריע של חוקרי הקריאה ולקויות קריאה. לצערי אופי הדיון וניהולו לא אפשרו ארגון מסודר והגיוני של הדברים. להלן תמצית הדברים כפי שהיו צריכים להיות מוצגים:

בראש וראשונה יש להפריד בין מיומנות הפענוח של מלים כתובות ותהליכים קוגניטיביים גבוהים יותר בתהליך הקריאה. טענות המחקר המדעי נוגעות בעיקרן לרכישת מיומנות הפענוח. באופן תמציתי ניתן לקבוע כי שיטות/גישות להוראת קריאה שאינן חושפות בפני התלמיד ובאופן שיטתי את הקשר שבין הגאיים ויצוגיהם הכתובים ואינן מטפחות מודעות פונמית ופונולוגית חוטאות בעיקרו של דבר לקבוצות סיכון (ילדים לקויי שפה, קריאה וילדים מרקע מקפח) הואיל וילדים אלה יתקשו בהסתברות גבוהה מאחרים בגילוי עצמי אפקטיבי של חוקיות תומכת פענוח. ילדים שאינם בקבוצות סיכון והלומדים בשיטות המתעלמות מקשרי אות-צליל פשוט מגלים הכללים החשובים לקידום הפענוח בכוח עצמם ולא כפי שגורסים בטעות- אינם זקוקים לידע זה. ברור בעליל כי היחס בין מיומנות לאוריינות הוא היררכי מבחינה לוגית. רוצה לומר מיומנות היא תנאי הכרחי לאוריינות אך לא תנאי מספיק. במלים אחרות סך כל המתקשים בהבנת הנקרא כולל מתקשים ברכישת מיומנות אוטומטית של פענוח מלים כתובות אך גם אחרים הנכשלים מסיבות אחרות.

אין בידי גורם כלשהו ידע מדעי מבוסס המאפשר אפריורי בניית תכנית מוכחת המייצרת אהבת הספר ואוריינות לשונית גבוהה בדיוק כפי שאין כיום ידע מדעי המספק כלים להתאהבות ב"רינה" או לקידום התבונה האנושית.

נגזר מדברים אלה כי כל התכניות להוראת קריאה חייבות לכלול באופן מפורט פרקי אימון שיטתי לקידום מודעות פונולוגית.

מאידך טענות הנוגעות לתרומה של שיטה זו או אחרת לקידום אוריינות/הבנת הנקרא/אהבת הספר ניתן במקרה הטוב לבחון רק בדיעבד. לפיכך חייב המשרד לתמוך בהקמת רשות עצמאית שתתכנן ותפעיל מערכת הערכה ומדידה לצורך מתן משוב אמין לקובעי מדיניות באשר ל"תנובה" של שיטות/גישות שונות מהיבטים אלה. כמדומני שמרבית המשתתפים בדיון ושעיסוקם המקצועי הוא תהליכי רכישת קריאה מקבלים קביעות אלמנטאריות אלה ולפיכך הייתי מאד ממליץ לך לשקול דברים אלה כבסיס למדיניות המשרד בעתיד.

באשר לנשוא פנייתי אלייך -הצעת חוק לרישוי עיסוק באבחון וטיפול בלקויות למידה.

כפי שבוודאי ידוע לך תועלה מחר לקריאה טרומית בכנסת הצעת חוק בניהול שאני אחד מיוזמיה. בגין זה נפגשתי אתמול עם גב' דפנה לב ממשרדך והחמצתי את סיום הדיון בוועדה. מכל מקום הצעת החוק לא נועדה לחבל במאמצי המשרד לטפל בנושא הכאוב של לקויות למידה אלא להפך להביא להקמת סקציה מקצועית אמינה אשר תאפשר הכשרה נאותה של אנשי מקצוע בתחום, תצמצם באופן ניכר אבחנת יתר שרלטנית ותיתן תמיכה מקצועית מבוססת לקובעי המדיניות. מסיבה זו גם מדגישה הצעת החוק את מרכזיות המשרד ביישומי וזיקת העוסקים במקצוע למשרד החינוך. התהיות והשאלות שהועלו ע"י הגב' לב באשר לחוק נענו באופן שסיפק אותה לפי הרגשתי.

שטוחה בפנייך לפיכך בקשתי כי תתני תמיכתך לחוק המוצע. את הטעון תיקון בו וכפי שסוכם עם הגב' לב ניתן לתקן בהמשך ולפני סיום תהליך החקיקה כמקובל.

בברכה
ד"ר אורן לם

מען: החוג לחינוך אוניברסיטת חיפה

טל: 04-8323825

04-8249370

04-8383373

פקס: 04-8360865

04-8249354