



# לשון המופלים פעמיים

האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בישראל

נייר עמדה

מוגש בזאת ע"י

אלמנארה

עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות (ע"ר)



בתמיכת האיחוד האירופי

בעריכת עו"ד עבאס עבאס

נובמבר 2013

# לשון המופלים פעמיים

האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בישראל

נייר עמדה

מוגש בזאת ע"י

אלמנארה

עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות (ע"ר)

בעריכת עו"ד עבאס עבאס

נובמבר 2013

נייר עמדה זה מציג את המעמד המשפטי והחברתי של האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית המופלים פעמיים, פעם בשל מוגבלותם ופעם בשל שייכותם למיעוט הערבי במדינה

רח' 1000/77, ת.ד. 11053 נצרת 16000, טל: 04-6011574, פקס: 04-6011579

[www.almanarah.org](http://www.almanarah.org) | [info@almanarah.org](mailto:info@almanarah.org)

סייע בהכנת הדוח  
צוות המחלקה המשפטית  
עו"ד מרוות עודה  
המתמחה עאמר חמאתי  
המתמחה עלאא ח'אטר

כל הזכויות שמורות © 2013  
אלמנארה – עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות (ע"ר)

# תוכן עניינים

---

7..... מבוא

## פרק ראשון

8..... 1. מוגבלות מהי? .....

8..... 1.1 תפיסות וגישות .....

9..... 1.2 ביקורת על הגישות .....

12..... 1.3 היקש למשפט .....

15..... 1.4 הגדרת המוגבלות בהתאם למשפט הישראלי והבינלאומי .....

## פרק שני

18..... 2. אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית - אתגרים .....

18..... 2.1 רקע .....

18..... 2.2 מערכת חינוך לא משלבת .....

2.3 רשויות מקומיות ערביות לא איתנות (מחסור שירותים מהרשויות

22..... המקומיות) .....

26..... 2.4 תעסוקה-זכות חוקתית לא מיושמת .....

41..... 2.5 נגישות סביבתית ונגישות למידע .....

47..... 2.6 מחסור במתן שירותים חיוניים לאנשים עם מוגבלות .....

49..... 2.7 המיעוט שבמיעוט-הדרה חברתית לשוליים .....

50..... 2.8 נשים עם מוגבלות בחברה הערבית – הדרה עמוקה ומשולשת .....

55..... 2.9 ילדים עם מוגבלות בחברה הערבית .....

**פרק שלישי: המלצות והצעות לקידום מעמד אנשים עם מוגבלות בחברה ערבית**

- 62..... משרד החינוך
- 64..... משרד הכלכלה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים
- 65..... משרד הפנים ומשרדים אחרים רלוונטיים

**אודות אלמנארה**

- 67..... חזון אלמנארה
- 67..... מטרות אלמנארה
- 67..... קהלי היעד
- 67..... הישגי אלמנארה
- 68..... המרכז רב השירותים של אלמנארה
- 68..... הפרויקטים של אלמנארה

**70..... מקורות**

**73..... תודות והבהרות**

עמותת אלמנארה לקידום אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, החליטה ליזום קמפיין ציבורי כדי לחשוף את הציבור למציאות המרה איתה מתמודדים לא מעט אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ולרתום את הציבור למסע שלה שיוביל למימוש זכויותיהם הטבעיות, החברתיות והמשפטיות ולשלבם בחברה באופן שוויוני ללא כל הדרה חברתית סטיגמות ודעות קדומות.

ניתן להבחין כי קיים פער אדיר במעמד אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הן בהשוואה לאנשים עם מוגבלות בחברה היהודית והן בהשוואה לכלל אזרחי המדינה בתחומים שונים. כך למשל, מערכת החינוך הכללית בחברה הערבית אינה מעודדת שילוב אנשים עם מוגבלות. בנוסף, אין הזדמנויות תעסוקה לקבוצה זו. כמו כן, הנגישות הסביבתית והנגישות למידע בחברה הערבית הן בכי רע.

נייר עמדה זה בא להציג את האתגרים והבעיות המרכזיות איתם מתמודדים האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, ואשר ניתן לראות בהם כמוכים פעמיים, הן ברמה הממסדית והן ברמה החברתית מקומית. בחלקו הראשון מוצגת סקירה על המונח מוגבלות והגדרתו במשפט הישראלי והשוואה למשפט הבינלאומי, ובסיפא של המסמך הוצגו המלצות של אלמנארה למקבלי החלטות כדי לנקוט בפעולה לתיקון העוול המתמשך. נייר העמדה בא לבחון את המצב הקיים לאור אשרור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות ע"י מדינת ישראל בספטמבר 2012. נייר עמדה זה הינו חלק מפרויקט הסינגור המשפטי לאנשים עם מוגבלות בחסות האיחוד האירופי שבמסגרתו אלמנארה תציג נייר עמדה זה בפני מקבלי החלטות הן בזירה המקומית והן בזירה הבינלאומית. כך לדוגמה נייר עמדה זה יוצג בפני מוסדות האומות המאוחדות בז'נבה.

## 1. מוגבלות מהי?

### 1.1 תפיסות וגישות:

מוגבלות הנה תופעה רב ממדית בעלת היבטים סובייקטיביים ואובייקטיביים. כלומר לא רק איך החברה מסתכלת על האדם עם המוגבלות, אלא חשוב לא פחות מה האדם חושב על מוגבלותו והאם הוא תופס את עצמו כמוגבל.

בספרות האקדמית מתוארת המוגבלות בשתי פרספקטיבות מרכזיות: הפרספקטיבה הראשונה המכונה "גישה רפואית" או "הגישה האינדיבידואלית" למוגבלות, הגורסת כי המוגבלות היא בעיה תפקודית ברמה האינדיבידואלית. במודל זה המחקרים מתמקדים בשיקום הנזק התפקודי אצל האדם. הפרספקטיבה השנייה המכונה "הגישה החברתית" למוגבלות מניחה את האחריות למוגבלות על כתפי החברה וגורסת כי הליקוי של האינדיבידואל הופך למוגבלות בשל אפליה ודעות קדומות.

במהלך השנים חל שינוי בעולם בגישה לסוגיית המוגבלות, אנו עדים כיום לתהליך רבולוציוני מהגישה הרפואית לגישה החברתית. קרי, לא מסתכלים עוד על המוגבלות כדופי באדם עצמו שיש לתקנו, אלא מסתכלים על החברה כפגומה בכך שאינה מצליחה לשלב את האדם עם המוגבלות בתוכה.

רוב מדינות העולם החלו למדוד את מצבם של אנשים עם מוגבלות לפי הערכה עצמית. גישה סובייקטיבית זו מתיישבת עם ההנחה כי האדם יודע טוב יותר מכל גורם אחר כיצד משפיעות לקויותיו הבריאותיות על תפקודו והשתלבותו בחברה, והיא נמצאה כיעילה יותר מההגדרה האובייקטיבית או הרפואית. לכן רוב הסקרים העדכניים אשר בוחנים

את שיעורי המוגבלות במדינה או בעיר מסוימת מתבססים בעיקר על דיווח עצמי. מייקל אוליבר (Michael Oliver), פיתח את ההנגדה בין "המודל האינדיבידואלי" ל"מודל החברתי" של מוגבלות. ביסוד ההבנה האינדיבידואלית/המסורתית של מוגבלות נמצאות מספר הנחות מרכזיות: ראשית, שהמוגבלות היא תכונה ניטראלית, אובייקטיבית הטבועה באדם, ולכן הבעיה היא באדם עצמו. שנית, שהפתרון לבעיה אף הוא פרטני ע"י ריפוי, שיקום, שילוב הפרט והתאמתו למערכות הקיימות מבלי לשנותן, מתן קצבאות וסיוע אינדיבידואלי ובהקמת שירותים ייחודיים הנבדלים ואף מבודדים מן השירותים הניתנים לכלל האוכלוסייה. שלישית, לחברה לרוב אין יד ביצירת המוגבלות, אלא מוגבלות היא דבר שקורה באופן אקראי לאנשים בודדים, בבחינת גורל אכזר, או אסון טבע<sup>1</sup>.

## 1.2 ביקורת על הגישות:

ניתן לטעון ששימת דגש רב מדי על הרפואה עלולה ליצור אנטגוניזם יתר שמתכחש לתפקיד החיובי שיש לרפואה ולריפוי בחייהם של אנשים עם מוגבלויות. גם "המודל החברתי" של מוגבלות נתקל בביקורת רבה, וחולשתו הייתה בפשטותו. כך למשל, נוצר עם הזמן דגש רב מדי על ההבניה החברתית של מוגבלות אשר אינה מאפשרת דיון מעמיק בהשלכותיה של הלקות הפיזית על חייהם של אנשים עם מוגבלות<sup>2</sup>. בהמשך לכך, נטען כי טמונות במודל החברתי רגשות מעורבים של הכחשה ואי נכונות להודות בקשיים הממשיים הכרוכים במוגבלות - אשר לא ניתן לשייכם למבנה החברתי - ביניהם הכאבים, הקשיים, התסכולים, התופעות הפיזיולוגיות

---

1 שגית מור, "תעסוקת אנשים עם מוגבלויות - מתיקון הפרט לתיקון החברה", עיוני משפט לה 97, (2012). עמ' 5.  
Tom Shakespeare & Nicholas Watson, The Social Model of Disability: An Outdated Ideology?, 2 RES. SOC. SCI. & DISABILITY 9 (2002); JENNY MORRIS, PRIDE AGAINST PREJUDICE (1991); Bill Hughes & Kevin Paterson, The Social Model of Disability and the Disappearing (Body): Towards a Sociology of Impairment, 12 DISABILITY AND SOCIETY 325 (1997).



הנלוות לתסמונות השונות, תחושת הבדידות, ויחסי התלות<sup>3</sup>. התעלמות זו עלולה להוביל להתכחשות לגוף עצמו, כלומר הכחשת עצם החוויה של חיים עם גוף שאינו תואם את הנורמות החברתיות ואשר מציב אתגרים בפני בעליו.

בתגובה לביקורות אלו, אוליבר ענה כי תפקידה של התנועה החברתית של אנשים עם מוגבלות הוא לעסוק בסבל החברתי ולא בסבל האישי, שכן אין לסבל האישי פתרון ברמת התנועה החברתית<sup>4</sup>. ולכן, האתגר הוא במציאת נוסחת האיזון המתאימה בין הדגשת הסבל החברתי מחד, ואי הכחשת הקושי והאתגר האישי מאידך.

בסיכום הגישה הביקורתית, ניתן לראות במוגבלות תוצר של תהליכים תרבותיים וסביבתיים המשפיעים על עיצוב תנאי החיים ועל היחסים החברתיים שבהם נטועה הפעילות האנושית<sup>5</sup>. ההנחה המרכזית היא שמוגבלות הינה תופעה חברתית-פוליטית, תלויה הקשר ומובנית חברתית.

את עיקריה של הגישה הביקורתית למוגבלות, ד"ר שגית מור מציעה לפרוט לארבע תמות משלימות<sup>6</sup>:

#### **א. משוני אינהרנטי להבניה חברתית**

מעבר מגישה הרואה במוגבלות שוני טבעי בסיסי, שקיים באופן אובייקטיבי בעולם, ואשר ניתן לייחסו באופן ניטרלי לאדם- ולפיכך הוא גם מצדיק מתן יחס שונה כלפיו-

אל גישה שרואה במוגבלות תוצר של אינטראקציות דינמיות המושפעות מיחסי הכוחות

3 ראו, למשל: Liz Crow, Including all of Our Lives: Renewing the Social Model of Disability, 3 EXPLORING THE DIVIDE 55 (Colin Barnes & Geof Mercer Eds., 1996); Carol Thomas, Developing the Social Relational in the Social Model of Disability: A Theoretical Agenda, IMPLEMENTING THE SOCIAL MODEL OF DISABILITY: THEORY AND RESEARCH 32 (Colin Barnes & Geof Mercer Eds., 2004).

(MICHAEL OLIVER, THE POLITICS OF DISABLEMENT (1990 4

Garland Thomson, Integrating Disability, Transforming Feminist Theory, 14 NWSA J. 1, 5 (2002).

6 שגית מור, "תעסוקת אנשים עם מוגבלויות - מתיקון הפרט לתיקון החברה", עיוני משפט לה 97, (2012). עמ' 7.

בחברה. כלומר החברה היא זו שמייצרת מכשולים חברתיים וסביבתיים באופן שמונע מאנשים עם מוגבלות השתתפות, שייכות, בחירה ומימוש זכויות. על פי גישה זו, חיים עם מוגבלות אינם חיי טרגדיה וסבל בשל המוגבלות, אלא בעיקר בשל המשמעות השלילית שהחברה מייחסת למוגבלות ובשל המקום השולי והנחות שהיא מעניקה לאנשים עם מוגבלות בתוכה<sup>7</sup>, ואת החסמים הרגשיים והסביבתיים שהיא מייצרת עבור אותם אנשים.

### **ב. מפתולוגיה רפואית למגוון אנושי**

מעבר מתפיסת המוגבלות כסטייה מהנורמה אשר מוגדרת בעיקר על ידי מקצועות הרפואה, השיקום והמקצועות הטיפוליים האחרים הממונים על מציאת הסבר פיזיולוגי לשוני, אל גישה הרואה במוגבלות עוד ביטוי למגוון ולריבוי הקיימים בחברה ואשר כלפיהם היא נדרשת לנהוג באורח שוויוני<sup>8</sup>. גישה זו מבקשת לקעקע את מקומו של "הנורמאלי" כאמת המידה החברתית ולהראות שהצבתם של אנשים עם מוגבלות במקומו של הפתולוגי היא תוצר של יחסי כוחות ולא של פעולת הטבע.

### **ג. מתיקון הפרט לתיקון החברה**

מעבר מגישה שבה הפרט הוא שצריך להתאים את עצמו לנורמות החברתיות המקובלות, אל גישה הדורשת מן החברה להתאים את עצמה למי שעד כה התעלמה מקולם ומצרכיהם, ובהתאם לכך, לשנות את הסטנדרטים החברתיים, התפיסות התרבותיות, ארגון הסביבה, מבנה שוק העבודה, וכן הלאה. תמה זו הפכה להיות אבן היסוד במאבק לשינוי חברתי בתחום המוגבלות. היא מתרגמת את הגישה הביקורתית

---

7 Linton, שם; (MICHAEL OLIVER, THE POLITICS OF DISABLEMENT (1990

8 PAUL ABBERLEY, DISABLING IDEOLOGY IN HEALTH AND WELFARE - THE CASE OF

OCCUPATIONAL THERAPY, 10 DIS. & SOC. 221 (1995); WENDELL

המופשטת העוסקת במשמעות החברתית-תרבותית של מוגבלות לעקרון של פעולה ובסיס לאקטיביזם<sup>9</sup>.

#### ד. "שום דבר עלינו – בלעדינו"

מקור הסיסמא שבכותרת הוא באנגלית - *Nothing About Us Without Us*, והיא משמשת נקודת חיבור בין התנועות לזכויות אנשים עם מוגבלויות ברחבי העולם.<sup>10</sup> הרעיון ביסוד סיסמא זו הוא שיש לתת לאנשים עם מוגבלות להשמיע את קולם, להחליט, לקבוע ולהשפיע בכל דבר הנוגע להם. כולל החלטות בנוגע לחייהם האישיים, קביעת מדיניות, התארגנות מחקר ועוד. הרקע לכך הוא ההיסטוריה של אנשים עם מוגבלות שבמהלכה לא רק שהתעלמו מהעדפותיהם של אנשים עם מוגבלות אלא הם גם נתפסו כמי שאינם מסוגלים להביע העדפות, או שאין לתת לעמדתם משקל משום שהם אינם רציונאליים. על פי עקרון זה, אנשים עם מוגבלות הם בעלי הידע והניסיון הרלוונטיים שיכולים להביא לשינוי חברתי, והם אלה שיכולים לתת את התמונה הברורה ביותר אודות הקשיים שהם נאלצים לעבור בניסיון להשתלב בחברה.

### 1.3 היקש למשפט:

הגישה הביקורתית למוגבלות שהחלה להתפתח בקרב פעילים פוליטיים בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים תורגמה במהרה גם לעשייה משפטית. נוצר שיח של שוויון ושפת זכויות הרלוונטית לניסיון החיים של אנשים עם מוגבלות, וקיבלה את הכינוי "מודל הזכויות"<sup>11</sup>. הבסיס הפוליטי של שפת זכויות הינו ההתייחסות

---

9 שגית מור, «תעסוקת אנשים עם מוגבלויות - מתיקון הפרט לתיקון החברה», עיוני משפט לה 97, (2012). עמ' 8.  
10 JAMES I. CHARLTON, NOTHING ABOUT US WITHOUT US - DISABILITY OPPRESSION 10 (AND EMPOWERMENT) (2000).

11 RICHARD K. SCOTCH, FROM GOOD WILL TO CIVIL RIGHTS: TRANSFORMING FEDERAL DISABILITY POLICY (2nd ed., 2001); JOSEPH P. SHAPIRO, NO PITY: PEOPLE WITH DIS-

לאנשים עם מוגבלות כקבוצת מיעוט בעלת מאפיינים עם שאיפות משותפות, כמו נשים ומיעוטים גזעיים, או מה שמכונה "מודל קבוצת המיעוט"<sup>12</sup>.

ישנה הסכמה רחבה על כך שאנשים בעלי סוגי מוגבלויות שונים חווים דפוסים דומים של דיכוי, המתבטאים בהפרדתם מכלל האוכלוסייה ואף בהרחקתם הפיזית אל מחוץ לחברה (באמצעות דיור מוסדי, חינוך נפרד, העדר נגישות ועוד), וזאת על אף שלא ניתן לראות בהם בצורה חד משמעית כ"תרבות" (disability culture). עוד מוסכם כי הנחת השוני הרלוונטי (והאינהרנטי) ביחס למוגבלות היא זאת שעיקבה את השינוי המבוסס על שיח הזכויות וקנה מידה של שוויון, והכשילה את רוב הניסיונות לקרוא תיגר על ההסדרים החברתיים והמשפטיים<sup>13</sup>.

זירה מרכזית ורבת השפעה בה התרחש תהליך של הבניה חברתית המבוססת על מגוון אנושי בעל מרחב לאנשים עם מוגבלות הינה ארצות הברית, אשר הייתה המובילה בעיגון זכויות המבוססות על שוויון של אנשים עם מוגבלויות בחוק<sup>14</sup>.

ABILITIES FORGING A NEW CIVIL RIGHTS MOVEMENT (1993); DORIS ZAMES FLEISCHER & FRIEDA ZAMES, THE DISABILITY RIGHTS MOVEMENT: FROM CHARITY TO CONFRONTATION (2003). ראו גם: שגית מור "בין המשגה פוליטית להכרה משפטית: חסמים במימוש זכויות אנשים עם מוגבלויות" נגישות לצדק חברתי בישראל 79 (ג'וני גל ומימי אייזנשטדט עורכים, 2009). על מודל הזכויות ביחס למוגבלות ראו Michael Ashley Stein & Penelope J.S. Stein, Beyond Disability Civil Rights, 58 (HAST. L.J. 1203 (2006-2007).

12 על אנשים עם מוגבלויות כקבוצת מיעוט, ראו: Harlan Hahn, Antidiscrimination Laws and Social Research on Disability: The Minority Group Perspective, 14 BEHAV. SCI. & L. 41, 53 (1996); Adrienne Asch and Michelle Fine, Women with Disabilities: Essays in Psychology, Culture, (and Politics) (1988).

Martha Minow, When Difference Has Its Home: Group Homes for the Mentally Retarded, 13 (Equal Protection and Legal Treatment of Difference, 22 HARV. C.R.-C.L. L. REV. 111 (1987).  
לל ה- ADA והשפעתו הגלובלית, ראו למשל: Katharina C. Heyer, The ADA on the Road: Disability- (Rights in Germany, 27 LAW & SOC. INQUIRY 723 (2002).

14 על ה- ADA והשפעתו הגלובלית, ראו למשל: Katharina C. Heyer, The ADA on the Road: Disability- (Rights in Germany, 27 LAW & SOC. INQUIRY 723 (2002).

לצורך יישום ביקורת המוגבלות על עולם המשפט והמדיניות החברתית, נבחן שלושה מישורים רלוונטיים<sup>15</sup>:

מישור הסטריאוטיפים, הסטיגמות והדעות הקדומות: היבט זה מצביע על כך שאנשים עם מוגבלויות נתקלים ביחס שלילי ולא ענייני המבוסס על תפיסות מוטעות ביחס אליהם.

כמו למשל, השתלבותם בשוק העבודה נתקל לרוב באטימות ועוינות מצד המעסיקים, וזאת לאור הדעות הקדומות המושרשות, רגשות ותחושות שליליות ואי הנוחות, המבוססות על ההנחה כי הם זקוקים להגנה או יחס מיוחד, או בשל תפיסות שגויות ביחס ליכולותם למלא תפקידים מסוימים. איסור האפליה הוא המנגנון המשפטי העיקרי באמצעותו מתמודדים עם תופעה זו.

מישור המבנה הסביבתי: בהקשר זה ביקורת המוגבלות מצביעה שהמבנה הסביבתי הפיזי של מקום העבודה אינו מותאם לאנשים עם מוגבלויות, דבר אשר מונע מהם השתלבות מלאה בשוק העבודה מבלי לבחון כלל את התאמתם.

הקשר בין המישור הראשון למישור השני: בהיות הארגון בפרט והסביבה הפיזית בכלל מעוצבים באמות מידה של האדם הלא מוגבל<sup>16</sup>, הרי הם משאירים את האדם המוגבל מחוץ לתחומי החיים השונים, דוגמת שוק העבודה. בהקשר של אפליה בתעסוקה הביאה ההכרה בהיבט זה בלהגות מדניות של חובת התאמות ואיסור האפליה, וקריאת תיגר לשינוי תפיסתי הבנתי ולהכרה בצרכיו של האדם המוגבל, וכפועל יוצא התאמת הסביבה והנגשתה לצרכיו.

---

15 ראו דיון מקביל בדבר הרבדים השונים של אסטרטגיות המאבק לשוויון של אנשים עם מוגבלויות אצל נטע זיו "אנשים עם מוגבלויות - בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים" זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות בישראל 813, 822-822 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

16 על אמת המידה הסמויה, ראו: (1990) 19-23 (MARTHA MINOW, MAKING ALL THE DIFFERENCE); קת'רין מקינון פמיניזם משפטי בתיאוריה ובפרקטיקה 23-34 (2005).

המישור השלישי, חלוקת משאבים כחלק בלתי נפרד מההבניה החברתית של מוגבלות, המתבטאת בקיומם (או העדרם) של שירותים חברתיים מתאימים ובמתן מענה לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות ע"י שינוי המבני הנדרש כחלק מאחריות המדינה כלפי אותם אנשים. לדוגמה בהיבט התעסוקתי, המדינה מממנת תוכניות הכשרה וייעוץ למעסיקים ולמועסקים המקדמות השתלבות בעבודה בשוק הפתוח, וכן הוגה מערכי תמריצים, הנגשה והשתתפות במימון התאמות<sup>17</sup>.

#### **1.4 הגדרת המוגבלות בהתאם למשפט הישראלי והבינלאומי:**

בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק השוויון) מוגדרת המוגבלות בזו הלשון: - "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". כל אדם העונה על הגדרה זו הוא אדם עם מוגבלות כלשון החוק. חוק השוויון נחשב למהפכני בתחום האנשים עם מוגבלות והוא מתיישב יותר עם הגישה החברתית הגורסת כי מוגבלות נקבעת לפי מידת הקבלה וההכלה של החברה לאנשים עם מוגבלות, וזאת בניגוד לחוק הביטוח הלאומי שעודנו משמר גישות מתייגות וסטנדרטים רפואיים פטרנליסטיים בקביעת המוגבלות.

באשר להגדרת המוגבלות בחוק האמריקאי, היא כוללת לא רק אדם בעל מוגבלות בפועל, אלא גם מי שהוא בעל רשומה של מוגבלות (record). לדוגמה, מי שטרם אובחן כבעל מוגבלות, אך סובל מהשפעות לטווח ארוך של ליקויי למידה, ומי שנתפס בעיני אחרים כאדם עם מוגבלות או שאחרים מתייחסים אליו ככך, מוגדר בחוק כ-"regarded as" (נתפס כבעל מוגבלות).

בספטמבר 2012 מדינת ישראל אשררה את אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, United Nations Convention on the Rights of Persons with

Neta Ziv, Disability Law in Israel and the United States - A Comparative Perspective, 17

.1999 ISR. Y.B. HUM. RTS. 171

Disabilities -UNCRPD (להלן: האמנה), ולמרבה הפלא אין סעיף מפורש המגדיר מוגבלות מהי בתוך האמנה, אלא ניתן לדלות את ההגדרה כחלק ממטרות האמנה בסעיף 1 אשר בסיפא שלה נקבע כ: "אנשים עם מוגבלויות כוללים אנשים עם לקויות גופניות, נפשיות, שכליות או חושיות, ארוכות טווח, אשר כתוצאה מיחסי גומלין עם מחסומים שונים, עלולה להימנע השתתפותם המלאה והמועילה בחברה, בשוויון עם אחרים". ניתן להבחין כי ההגדרה היא עמומה וכללית דבר שמקשה עלינו לזהות באופן ברור את האנשים עם מוגבלות לסוגיהם. בנוסף, הביטוי "ארוכות טווח" מוציא מהגדרה זו כל האנשים עם מוגבלות שמוגבלותם היא זמנית.

ראוי להדגיש שוב בהקשר זה, כי המשפט האמריקאי נחשב לפרוגרסיבי בתחום המוגבלות, בכך שהרחיב את ההגדרה וציין כי היא כוללת לא רק אדם בעל מוגבלות בפועל, אלא גם מי שהוא בעל רשומה (record) של מוגבלות.

לעומת זאת המשפט הישראלי בחוק השוויון מאזן בין שתי ההגדרות על ידי כך שהוא קובע כי אדם עם מוגבלות הינו "אדם עם לקות פיסיית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית..", והסעיף אף אינו מוגבל לתחום מסוים מתחומי החיים, ואינו קובע מבחנים רפואיים לתחולת החוק.

ניסוח פתוח זה עולה בקנה אחד עם הגישה המבקשת להתמקד בהבניה החברתית ולא בלקות ובהגדרתה הרפואית.

במבט ביקורתי על לשון החוק ניתן לומר כי ההגדרה מניחה שהמוגבלות היא הסיבה "בשלה מוגבל" האדם בתפקודו (וזוה מבטא גישה אינדיבידואלית למוגבלות).

אחד הקשיים עימם צריכה להתמודד החקיקה הוא הנטייה לתחום את מעגל "הנהנים" מן החוק ולכלול ביניהם בעיקר אנשים עם מוגבלויות נראות, מאובחנות, ובעיקר - כאלו שנתפסות כ"חמורות": כלומר, כמגבילות ביותר מבחינת תפקוד יומיומי, חריגות מבחינת שכיחותן באוכלוסיה, שהשפעתן קבועה ולא זמנית, ואשר רמת סטייתן

ובכך אנשים עם מוגבלויות בינוניות-קלות עלולים להיחשב כ"לא מוגבלים מספיק" בכדי לקבל את חסות החוק והגנה על זכויותיהם. כמו כן, למרות שלשון החוק מצדדת בגישה החברתית, ניתן לראות כי ההגדרה פתוחה, דבר אשר משאיר את הפסיקה הישראלית להתלבט בעניין, ולבסוף להדבק בגישות מסורתיות בהגדרת "אדם עם מוגבלות", קרי, בהתאם לגישה הרפואית<sup>19</sup>. ההשלכה של סוגיה זו הלכה למעשה הינה כי העיסוק בסיווגים ואבחנות מסיט את הדיון מן העיקר, ולא דנים עוד בהתאמות הנדרשות לפי מאפייני המוגבלות. שאלת ההגדרה של "אדם עם מוגבלות" אינה טכנית גרידא, היא משלבת סוגיות מהותיות משום שהיות "אדם עם מוגבלות" מהווה תנאי סף מקדמי להנאה מהזכויות וההגנות המצויות בחוק.

---

Scott O'Connor A., The Severity Regulation - A de minimis Threshold or a More Formi- 18 dable Obstacle for Disability Claimants? 34 LOYOLA L. REV. 196 (1988)  
19 עב' (אזורי ת"א) 9080/05 סולודקי - אל.אקס. מובייל סיסטמס בע"מ (24.7.2008). התובעת בסרטן השד ועברה ניתוח וטיפולים בתקופה שבין נובמבר 2004 ועד יוני 2005. לצורך הכרעה בטענותיה בית הדין נסמך על אישור שקיבלה מרופא תעסוקתי ולפיו היא מסוגלת להמשיך בעבודתה ביום עבודה מקוצר בן ארבע שעות. האישור ניתן לתקופה מוגדרת, עד לאפריל 2005. התובעת פוטרה מעט לאחר תקופת האישור הרפואי, באוגוסט 2005. בית הדין קבע כי «באין מסמך רפואי המאריך את תוקף ההגבלה ..., לא הביאה התובעת ראייה לכך שבמועד פירויה (07/08/05) היא היתה «אדם עם מוגבלות» כהגדרתו בחוק ומטעם זה, כשלעצמו, דין התביעה להידחות».



### 2. אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית- אתגרים:

#### 2.1 רקע:

בישראל חיים יותר מ-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות. בחברה הערבית בישראל חיים יותר מ-450,000 אנשים עם מוגבלות פיזית, חושית, נפשית ושכלית, אשר סובלים הן מהדרה חברתית ע"י החברה הערבית עצמה והן מאפליה ממסדית וממחסור במשאבים מצד המדינה על רקע שייכותם למיעוט הערבי. שיעור האנשים עם מוגבלות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל גבוה מהשיעור המקביל באוכלוסייה היהודית (26% לעומת 17%). בנוסף, שיעור בעלי מוגבלות חמורה בקרב כלל הערבים המבוגרים גדול פי שלוש מאשר בקרב היהודים (14% לעומת 5%). זה נכון בכל קבוצות הגיל הבוגרות. לאחר נטרול השפעת ההבדלים במבנה הגילאים, שיעור האנשים עם מוגבלות חמורה באוכלוסייה הערבית בקבוצת הגיל 20 ומעלה כפול מזה שבאוכלוסייה היהודית. כמו כן, האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית צעירים בהשוואה לבעלי מוגבלות באוכלוסייה היהודית (51% לעומת 39% הם מתחת לגיל 45).

#### 2.2 מערכת חינוך לא משלבת:

##### 2.2.1 "חוק השילוב":

ב-13 בנובמבר 2002 התקבל בכנסת תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק חינוך מיוחד). תיקון זה הוסיף לחוק את פרק ד'1: "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל". פרק זה מכונה "פרק השילוב", ואת התיקון האמור נהוג לכנות "חוק השילוב".

להלן עיקרי התיקון (ההדגשות אינן במקור):

• שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע תוכנית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; בתוכנית יפורט גם אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים.

• קביעת תוכנית שילוב לילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים ע"י שר החינוך.

• ועדת שילוב שתפקידה לקבוע את הזכאות לשילוב של תלמיד עם צרכים מיוחדים, בהתאם לתוכנית השילוב.

• ילד עם צרכים מיוחדים אשר ועדת שילוב החליטה על זכאותו זכאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים.

על-פי החוק, שירותים מיוחדים הם עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארה-רפואיים וכל שירות אחר ששר החינוך קבע בצו, בהתייעצות עם שר הבריאות או עם שר הרווחה.

• בכל מוסד חינוך רגיל תיקבע תוכנית חינוכית יחידנית לכל תלמיד שחוק השילוב חל עליו. על-פי החוק, אלה השירותים הניתנים בתוכנית השילוב:

• שירותי הוראה ולימוד, הניתנים על-ידי מורים לחינוך מיוחד;

• שירותים מיוחדים, הניתנים על-ידי עובדים פארה-רפואיים, פסיכולוגים וסייעות.

בהתאם לחוק החינוך המיוחד לכל ילד בין הגילאים 3 - 21 קיימת הזכות להשתלב במסגרת חינוכית מותאמת, לרבות קבלת טיפול רפואי ראשוני. כמו כן, בהתאם לתיקון מס' 7 שלעיל קיימת עדיפות להשתלבות ילדים עם מוגבלות במסגרת החינוך הכללית.

## 2.2.2 המצב בחברה הערבית בעקבות חוק השילוב:

על אף שהחוק מחייב כי ילדים יעברו וועדה על מנת לשלבם במסגרת החינוך המיוחד,

הרבה מבתי הספר בחברה הערבית לא מיישמים זאת בפועל, ומשלבים ילדים עם מוגבלות גם אם המוגבלות הינה פיסית גרידא לכיתת חינוך מיוחד, ללא כל בדיקה מעמיקה או וועדה כלשהי, ואף מבלי להתאים לו את המסגרת האופטימאלית בשבילו, לרבות כלים מתאימים.

כמו כן, דלות התקציבים ברשויות המקומיות הערביות משליכה על החינוך אשר כפוף לאותן רשויות, ואז מקצצים בשעות של החינוך המיוחד והשירותים המיוחדים האמורים להינתן, כמו עובדים פארה-רפואיים, פסיכולוגים וסייעות.

אין פיקוח ממשרד החינוך על אופן חלוקת השעות המוקצות לחינוך המיוחד, לרבות סייעות, קלינאי תקשורת, פסיכולוגים וכדו' בבתי הספר הערבים.

בנוסף, ניתן להצביע על מחסור בידע אצל הורי ילדים עם מוגבלות בחברה הערבית לזכאותם במסגרת החינוך המיוחד, לרבות סייעות ושעות פרטניות.

מדו"ח האקדמיה הלאומית למדעים לשנת 2010 עולה כי מערך המדידה וההערכה בגני ילדים ובכיתות הראשונות של בתי הספר היסודי פגום ביסודו. אין מדדים ונורמות כלל ארציים מחייבים לאבחונים, והם אינם מותאמים לתלמידים בחברה הערבית. דבר אשר עלול לגרום כי תלמיד לא יאובחן כראוי, או שמא אותו תלמיד יקבל אבחונים שונים ממאבחנים שונים.

כמו כן נקבע בדוח כי בחברה הערבית קיים מחסור ניכר באנשי מקצוע (פסיכולוגים בעיקר) הרשאים לאבחן ולהעריך תלמידים.

כלי האבחון הקיימים אינם מתורגמים לערבית ואף אינם מותאמים תרבותית לילדי החברה הערבי.

אין נתון מדויק באשר למס' התלמידים הערבים בעלי לקויות למידה, יש מחסור באנשי מקצוע מוסמכים דוברי ערבית העוסקים בלקויות למידה, ויש מחסור בפסיכולוגים דוברי ערבית בעלי ידע בלקויות למידה ובשעות ייעוץ.

המחסור מסתכם בלמעלה מ 3200 שעות ייעוץ בכל מערכת החינוך הערבית. הזכות לחינוך היא אחת החשובות באבני היסוד של האמנה הבינלאומית אשר קובעת סטנדרט של שוויון, השתתפות מלאה, הכללה והשתלבות בחברה, ביצוע התאמות, וקבלת החלטות על ידי האדם עצמו. סעיף 24 לאמנה קובע: "מדינות שהן צדדים מכירות בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לחינוך. במטרה לממש זכות זו ללא הפליה ועל בסיס שוויון הזדמנויות, תבטחנה מדינות שהן צדדים מערכת חינוך מכילה בכל הרמות ובלמידה לאורך החיים".

### 2.2.3 השתלבות שרירותית בחינוך:

יובהר כי החינוך בחברה הערבית מיישם את מדיניות השילוב בצורה שרירותית. כך ניתן למצוא ילדים עם אוטיסטים הלומדים יחד עם ילדים עו מוגבלות בשמיעה, ואילו ילדים עם מוגבלות שכלית קלה לומדים באותה מסגרת עם ילדים עם מוגבלות שכלית קשה. ראוי לציין כי מערכת החינוך בחברה הערבית אינה משלבת אנשים עם מוגבלות, בייחוד אנשים עם מוגבלות בשמיעה, בחינוך הרגיל בצורה הולמת ובהתאם לתיקון 7 של חוק חינוך מיוחד דלעיל.

כתוצאה מהנסיבות שתוארו לעיל ניתן להבחין כי האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הם בעלי השכלה נמוכה בהרבה מזו של אנשים בעלי מוגבלות בחברה היהודית. כך ש-19% מתוכם לא סיימו בית ספר יסודי (חלקם לא למדו כלל) לעומת זאת רק 5% בקרב יהודים. כמו כן, 53% לא סיימו בית ספר תיכון לעומת 18% בקרב יהודים. באשר לחינוך על-תיכוני, קיים מחסור בתכניות לאנשים עם מוגבלות בתחום השלמת השכלה: תעודות גמר ובגרות לאנשים עם מוגבלות שלא למדו בהיותם צעירים. בנוסף, לאדם עם מוגבלות בחברה הערבית קשה מאוד להשתלב בלימודים גבוהים מאחר והוא אינו מודע לאפשרויות הסיוע הכספי ממוסדות המדינה, כמו המוסד לביטוח

לאומי או ממשרדי הממשלה השונים. לדוגמה, הרבה אנשים עם מוגבלות בראיה לא משתלבים בלימודים להשכלה גבוהה מכיוון שאינם מודעים לזכאותם לציווד מותאם ושעות עזר במהלך לימודיהם האקדמיים. כתוצאה מכך, רק 7% מאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הם בעלי תעודה על-תיכונית לעומת 38% בקרב אנשים עם מוגבלות בחברה היהודית.

במדינת ישראל הנחשבת למעצמת-על בתחום המחשבים רק 14% בלבד מאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית לעומת 43% בקרב אנשים עם מוגבלות בחברה היהודית משתמשים במחשב, וזאת נוכח מחסור בידע והיכרות עם עולם המחשב. לא זו אף זו, רוב המשתמשים בפועל במחשב מהחברה הערבית לא מספיק מיומנים בשימוש באינטרנט ורשתות חברתיות למיניהן, ושימושם במחשב מוגבל לצרכים בסיסיים ביותר.

”בממשן זכות זו (זכות החינוך), תבטחנה מדינות שהן צדדים כי:

(א) לא יודרו אנשים עם מוגבלויות ממערכת החינוך הכללית בשל מוגבלותם, וכן כי לא יודרו ילדים עם מוגבלויות מהחינוך היסודי, אשר יהא חובה וחינם, או מהחינוך העל יסודי, עקב מוגבלותם.

(ב) תהא לאנשים עם מוגבלויות גישה לחינוך יסודי מכיל, איכותי ובחינם, ולחינוך תיכוני, בקהילות מגוריהם, בשוויון עם אחרים;

(ג) תינתן התאמה סבירה לפי צרכי הפרט;”

## **2.3 רשויות מקומיות ערביות לא איתנות (מחסור שירותים מהרשויות המקומיות):**

### **2.3.1 מציאות בשטח- ראיונות:**

כצעד יזום וכחלק ממסעה של אלמנארה לקדם זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות

אל מול הרשויות המקומיות הערביות, בתקופה שבין נובמבר 2012 ויולי 2013 אלמנארה ערכה ראיונות עם כ-15 ראשי רשויות מקומיות ערביות ומתוכם ארבע ראשי רשויות שהינם ערים מובילות: נצרת, שפרעם מאזור הצפון, אום-אלפחם מאזור המשולש, והעיר רהט מאזור הנגב. ניתן להבחין משאלות הראיון שהופנו לעומדים בראש הפירמידה ביישובים הערביים כי באופן כללי כולם סובלים מחוסר מודעות לצרכיהם ולאיתגריהם של האנשים עם מוגבלות בתוך היישוב, וכי רובם ככולם עדיין דוגלים בגישה המסורתית הרפואית ביחסם לאנשים עם מוגבלות, ומתייחסים אליהם כאינדיבידואלים שיש לטפל בבעיותיהם באופן אישי. כמו כן, ניתן להבחין בבירור מהראיונות שנערכו כי אין תוכניות ברורות בתוך הרשויות המקומיות שמטפלות באופן מערכתי בתחום האנשים עם מוגבלות, וכי התוכניות הן פרויקטים של גופים ממשלתיים או יוזמות של ארגונים חברתיים.

בלטה גישת ההתנערות מאחריות אצל כל הנשאלים, וכולם נטו להטיל את האחריות על הממשלה לרבות משרדי הרווחה והאוצר.

כמו כן ניתן לראות כי כל הנישה של אנשים בעלי מוגבלות אינה בסדר העדיפויות של מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות, הן בגלל חוסר מודעות כפי שהוסבר לעיל, והן מפאת מחסור אדיר בתקציבים של הרשויות המקומיות.

### **2.3.2 התעלמות שיטתית מאנשים עם מוגבלות ע"י הרשויות המקומיות:**

באוקטובר 2013 נערכו בחירות לרשויות המקומיות בישראל, ומבדיקה שערכה עמותת אלמנארה ניתן היה להבחין בבירור שאין שום מועמד או מפלגה לרשות מקומית ערבית אשר כללו במצע הבחירות שלהם את קידום האג'נדה של אנשים עם מוגבלות. ובהקשר הזה אלמנארה יזמה קמפיין תקשורתי להתריע על התופעה המחפירה הנ"ל. בישראל המגמה כיום הינה הטלת אחריות כבדה יותר על כתפי הרשות לדאוג לרווחת

התושבים, אך במקביל, ניתן לראות כי אין תוכנית ברורה לגיוס משאבים כלכליים, ואף חמור יותר הוא כי רשויות המדינה פועלות לקצץ יותר ויותר בתקציבים לרשויות המקומיות הערביות. דבר שגורם להם בפועל להדחיק את מה שלא "חובה" עליהם לשפר, כמו למשל רווחתם של אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות בחברה, ודחיית ההתעסקות בעניינם בכל פעם מחדש.

קרי, במקום להכניס את היד לכיס ולהוציא כספים ותקציבים על אוכלוסיה קטנה של אנשים (אנשים עם מוגבלות), מעדיפה הרשות המקומית להוציא לשיפור רווחת כלל התושבים ללא התחשבות באנשים עם מוגבלות וזאת נוכח האחריות הכבדה המוטלת על כתפי הרשות לשיפור ופיתוח שירותים ומבנים כאמור, במקביל לבורות כמעט מוחלטת לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית.

כמו כן, כיום הרשויות המקומיות נאלצות לתת את הדין על ההתנהלות והיעילות הכלכלית שהן מפגינות, ועל כן ההתעסקות באג'נדת אנשים עם מוגבלות אינה בסדר היום של הרשות המקומית מאחר והיא רואה בה בזבוז משאבים שלא לצורך.

ייחודיות הקשר בין רשויות המדינה והרשויות המקומיות במיוחד הערביות נובעת מכך שהמדינה היא זאת שמכתיבה את סדר העדיפות של הרשות מבלי לדאוג לתקצב אותה בהתאם<sup>20</sup>, וזה בולט במיוחד בחברה הערבית, כאשר לפעמים מגיעים לכדי אוזלת יד שנובעת ממחסור תקציבי אדיר שמשתק את הרשות המקומית לחלוטין, ואז כבר לא ניתן כלל לדבר בשיח של זכויות לאנשים עם מוגבלות נוכח המצב העגום הזה.

---

20 טורגובניק" אפרים. 2005. יחסי ממשלה ושלטון מקומי. בתוך: ספר ועדית השלטון המקומי הראשונה של ביה"ס לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל אביב.

### 2.3.3 התעלמות שיטתית מהוראות החוק:

למרות שחוק השוויון התקבל כאמור ב-1998, יש ראיות לכך שהנחות היסוד שהובילו את חקיקתו עדיין לא הוטמעו בחברה הישראלית ככלל, ובחברה הערבית בפרט, לרבות הרשויות המקומיות כפי שיובהר להלן:

מבקר המדינה הקדיש חלקים נכבדים מן הדוח שלו לשנת 2002 (דוח מס' 52ב') אשר התייחס לממצאים משנת 2001, ולהלן עיקר ממצאי הדוח כפי שהציג אותם המבקר<sup>21</sup>: "הביקורת העלתה תמונת מצב עגומה כמעט בכל תחום שנבדק: בחלק מהתחומים הפריסה הגיאוגרפית של השירותים אינה מספקת, רבים מאנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה אינם מקבלים את סל השירותים הדרוש להם, וחלק מהשירותים אינם ברמה הנדרשת. מהתשובות שהתקבלו, בעיקר משרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, עולה שהם אינם מיישמים חוקים ותקנות שנועדו לסייע לאנשים עם מוגבלות. הרשויות המקומיות מטילות את האחריות למצב על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, משרדי הממשלה מטילים את האחריות לכך על משרד האוצר, ומשרד האוצר מטיל את האחריות על משרדי הממשלה או על הממשלה עצמה. לדעת משרד מבקר המדינה, גם במסגרת המשאבים הקיימים אפשר לעשות יותר, ולא הכל תלוי בתוספת תקציב. הפצת מידע, שימת דגש חזק יותר בתחומי החינוך וההסברה, ערנות ורגישות כלפי צרכיהם המיוחדים ובעיותיהם של אנשים עם מוגבלות, עשויים להביא לשיפור הטיפול בהם ותוצאותיו... ממצאי הדוח מראים כי תהליך מימושם של עקרונות השוויון והשילוב נמצא עדיין בשלבי הראשונים, ויש עוד צורך לנקוט פעולות רבות כדי להביא לשיפור במצבם של האנשים עם המוגבלות במדינה".

למרות שעבר יותר מעשור מאז הדוח הנ"ל מחקרים עדכניים מראים שעיקרי הדברים

---

21 וז מבקר המדינה לשנת 2002, משרד מבקר המדינה, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, דוח שנתי 52ב', לשנת 2001 ולחשבונות שנת כספים 2000.



נכונים גם כיום, דבר אשר מעיד על מציאות קשה, אי הטמעת החקיקה ויישומה הלכה למעשה, במיוחד בחברה הערבית.

סעיף 4 לאמנה קובע כי על רשויות ומוסדות המדינה להבטיח את מימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ברוח האמנה:

"1. מדינות שהן צדדים מתחייבות להבטיח ולקדם מימוש מלא של כל זכויות האדם וחירויות היסוד עבור כל אדם עם מוגבלויות ללא הפליה מכל סוג שהוא בשל מוגבלות. לשם כך, מתחייבות מדינות שהן צדדים:

(א) לאמץ את כל האמצעים ההולמים, החקיקתיים, המנהליים והאחרים, כדי ליישם את הזכויות שהוכרו באמנה הנוכחית;

....

(ד) להימנע מכל מעשה או נוהג שאינם עולים בקנה אחד עם האמנה הנוכחית ולהבטיח כי רשויות ומוסדות ציבור יפעלו בהתאם לאמנה הנוכחית;"

## 2.4 תעסוקה-זכות חוקתית לא מיושמת :

בחודש מאי בשנת 2014 פורסם דוח מבקר המדינה שהתייחס באופן מעמיק ומפורט לתעסוקת אנשים עם מוגבלות. בין היתר נבדקו בדוח פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בתקופה שבין ינואר - אוגוסט 2013. לפי הדוח מספר המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות עודנו נמוך בהרבה מזה של שאר האוכלוסייה. הנתונים של שנת 2011 מראים ששיעור המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות בכלל הוא 51%, 34% בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה ו- 18% בקרב מקבלי קצבת נכות כללית לעומת 74% בשאר האוכלוסייה. שיעורי העסקה נמוכים אלה משפיעים באופן שלילי לא רק על אנשים עם מוגבלות אלא גם, ובאופן ישיר, על כלל האוכלוסייה ובעיקר במימד הכלכלי כך שסך אובדן התוצר המשקי לשנה בשל האבטלה בקרב אנשים עם

מוגבלות עומד על כ- 5 מיליארד שקלים. הדוח מצביע על השיבות של נושא העסקת אנשים עם מוגבלות ומכנה אותו כ"מצב של Win-Win" לכלל האוכלוסיה. אין נתונים ספציפיים לגבי שיעור המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, אך ניתן לטעון כי רוב האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית אינם משולבים כלל בשוק העבודה:

מדיווחים שמגיעים לאלמנארה הרבה אנשים עם מוגבלות בחברה ערבית רואים בלימודים ובתעסוקה מפתח להצלחה: "הצלחת אדם עם מוגבלות תלויה באם הוא יכול לצאת מהבית, ללמוד, לעבוד ולתרום לחברה. בכדי שנצא ונתפתח אנו צריכים סיוע הכוונה ותמיכה".

#### 2.4.1 "חוק לרון" מהפכה בתעסוקה, האומנם?

בשנת 2005 הוקמה "ועדת לרון" כדי לבחון את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. לאור המלצות הוועדה, נכנס לתוקפו תיקון חוק הביטוח הלאומי בשנת 2009, הבא לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות שיוצאים לעבוד. התיקון בחוק משפר את התנאים של מי שיוצא לעבוד, ואינו פוגע בזכויות של מי שלא עובד.

על-פי החוק קיימת קצבה חדשה - "קצבת עידוד". קצבה זו תשולם במקום קצבת הנכות, למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק. בכך יישמר העיקרון, לפיו הסכום הכולל שיקבל מעבודה ומקצבה יהיה תמיד גבוה יותר מקצבת נכות בלבד. למרות החוק, הרבה מאנשים עם מוגבלות מפחדים לצאת לעבוד, כדי לא "לאבד" את הקצבה, דבר זה מעיד על כך שהתכלית של החוק מתרוקנת מתוכנה, נוכח הסברה חלקית או לקויה של החוק, כמו גם, וחשוב פה לשים דגש על הדברים - טרם הוסדרה הקצאת מקומות עבודה משוריינים לאנשים עם מוגבלות - ושוק העבודה אכזרי למדי

כדי לאפשר את השתלבות אנשים שתפוקתם על פניו אינה "מקסימאלית". לעומת זאת לאחרונה (מאי 2014) פורסם דוח מבקר המדינה<sup>22</sup> אשר בחן את תעסוקת אנשים עם מוגבלות, והתמקד ביישום תיקון חוק הביטוח הלאומי (להלן: "חוק לרון"). מהממצאים עולה כי בין השנים 2005 ו-2011 שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות שמקבלים קצבת נכות כללית עלה רק בחמש נקודות האחוז. גם לאחר שנת 2009 וכניסתו לתוקף של חוק לרון שיעור המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות מקבלי קצבת נכות כללית נשאר נמוך בהרבה מזה של שאר האוכלוסייה, 18% לעומת 74% בהתאמה.

הדוח גם התייחס לועדת לרון ולא-יישום המלצותיה על ידי הגורמים הרלוונטיים. כך למשל הועדה הציעה להקים שני סוגים של תחנות שירות: האחת במשרד הרווחה, שתיועד לאנשים עם מוגבלות שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי והשנייה במשרד הכלכלה, שתיועד לאנשים עם מוגבלות המתאימים לתעסוקה בשוק החופשי, ותתמחה בהשמה, אך הדבר טרם יצא לפועל מאחר והאחריות להקמת תחנה מעין זו עודנה נודדת בין המשרדים השונים והבט"ל בשל מחלוקת בכמה סוגיות עקרוניות. כמו כן המליצה הועדה על הקמתו של גוף מתכלל אשר יפקח ויסדיר את פעילותם של הגורמים השונים, ירכז את עבודתם, יתאם ביניהם ויסייע לגבש תכנית עבודה לאומית, ובכלל זה קביעת יעדים, סדרי עדיפויות, עידוד המעסיקים בשוק הפרטי וכדו'. הועדה גם התייחסה לחשיבותו של נושא תוכניות מעבר אשר עוזרות לבני נוער עם מוגבלות בגילאים 15-18 להשתלב בשוק העבודה עם סיום לימודיהם, על פי הדוח רק 7% מהתלמידים הלומדים במסגרת חינוך מיוחד בגילאים אלה משתתפים בתוכניות מעבר שתקציבם בשנת 2012 עמד רק על 300,000 ש"ח.

וכמובן, נחזור למעגל הזה בהקשר של אנשים בחברה הערבית, ולא נתפלא לגלות כי הנם

---

22 דוח מבקר המדינה לשנת 2014, משרד מבקר המדינה, פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה דוח שנתי 64ג.

הכי מופלים, והכי פחות מועסקים וסובלים מהדרה סטיגמטית גם בהיבט התעסוקתי.

## 2.4.2 הפליה:

חוק השוויון בא להסדיר סוגיה זו, וקובע בסעיף 8 כי: אסור להפלות אדם בגלל מוגבלותו בקבלה לעבודה, בתנאי עבודה, בקידום בעבודה, בפיטורין וכד', ובלבד שהוא כשיר לתפקיד.

החידוש המרכזי בחוק מהשראת החקיקה האמריקאית (ה- ADA), הוא ש"אפליה" על פי סעיף 8 לחוק, כוללת גם "אי-ביצוע התאמות הנדרשות מחמת צרכיו המיוחדים של אדם עם מוגבלות אשר יאפשרו את העסקתו." הוראה זו עוסקת בעיקר בחסמים הפיזיים והמבניים הנלווים לחסמים התפיסתיים ואשר למעשה כרוכים האחד בשני. כלומר: בצד היסוד השלילי של איסור אפליה נוסף יסוד חיובי של יצירת תנאים המאפשרים לאנשים עם מוגבלויות כניסה לשוק העבודה, אשר עוצב ואורגן מבלי לקחת את הצרכים וניסיון החיים שלהם בחשבון.<sup>23</sup>

כמו כן האמנה הבינלאומית קובעת בסעיף 27 (א) לעניין זה:

"(א) לאסור הפליה בשל מוגבלות בקשר לכל עניין הנוגע לכל צורות התעסוקה, לרבות תנאי גיוס, קבלה לעבודה והעסקה, המשכיות העסקה, קידום קריירה ותנאי עבודה בטיחותיים ובריאים";

פרק התעסוקה בחוק השוויון עונה על כל הדרישות של האמנה ובכך הוא נחשב כמהפכה לשמירת וקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מפני הפליה, הרעה בתנאים וכן מגן על זכויותיהם מפני כל הטרדה מצדו של המעביד, וקובע עונשין על כל מי שעובר על הוראות החוק. ובכך הוא מרתיע את המעבידים מהפליה אסורה בין האנשים עם מוגבלויות לבין אחרים.

---

23 אריאלה אופיר ודן אורנשטיין "חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998: אמנסיפציה בסוף המאה ה-20" ספר מנחם גולדברג 42, 46-47 (אהרון ברק ואח' עורכים, 2002).

האמנה קובעת כי מדינות שהן צדדים (לאמנה) מכירות בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לעבוד, בשוויון עם אחרים; כלולה בכך הזכות לקבל הזדמנות להתפרנס מעבודה שנבחרה או נתקבלה באופן חופשי בשוק עבודה ובסביבת עבודה שהם פתוחים, משלבים ונגישים לאנשים עם מוגבלויות...:

"(ב) להגן על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, בשוויון עם אחרים, לתנאי עבודה הוגנים וטובים, לרבות הזדמנויות שוות וגמול שווה עבור עבודה שוות ערך, לתנאי עבודה בטיחותיים ובריאים, לרבות הגנה מפני הטרדה, ותיקון עוולות;"

"(ג) לוודא כי אנשים עם מוגבלויות יוכלו לממש את זכויותיהם בתחומי העבודה וההתאגדות מקצועית, בשוויון עם אחרים;"

למרות החוק הנ"ל ולמרות רוח האמנה, אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ובני משפחותיהם מדווחים כי אפשרויות התעסוקה העומדות בפני החברה הערבית מצומצמות למדי, על אחת כמה וכמה לגבי אנשים עם מוגבלות. אין מקומות עבודה מתאימים ואין די הסעות מותאמות לאדם עם מוגבלות למקומות העבודה. המעסיקים אינם קולטים אנשים עם מוגבלות בשל דעות קדומות וחשש מפגיעה בתהליך העבודה. יצוין, כי שיעור המועסקים בחברה הערבית אינו עולה על 21% כש-73% אינם משתתפים בכוח העבודה בכלל, לעומת שיעור של 49% המועסקים בחברה היהודית.

כמו כן, בחברה הערבית בפרט ישנו העדר ניסיון תעסוקתי מובהק בקרב אנשים עם מוגבלות, העדר הרגלי עבודה ומיומנות תעסוקתית, העדר השכלה גבוהה והשכלה מקצועית, העדר מוטיבציה לעבוד בתנאים הקיימים, דבר אשר משאיר את האנשים עם מוגבלות מחוץ למעגל העבודה ומשמר את המצב הקיים על כנו.

### 2.4.3 העדפה מתקנת:

כיום לא קיימת העדפה מתקנת להעסקת אנשים עם מוגבלות במוסדות ציבוריים במיוחד אלו האקדמיים.

כמו כן, החברה הערבית נהנית משיעור מצומצם יותר של שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, אשר מופעלים על ידי מספר קטן יותר של ארגונים מאשר בחברה היהודית. לגבי מרבית סוגי המוגבלויות (ראיה, שמיעה, פיסיות נפשיות ושכליות) רוב הנהנים ממסגרות התעסוקה הם יהודים בעוד שמיעוט קטן (5%) הם ערבים.

כמו כן, המעסיקים נוטים להעסיק אנשים עם מוגבלויות קלות כדי לצאת ידי חובה מהעסקת אנשים עם מוגבלות בינונית עד חמורה.

יצוין כי ישנה הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות), התשע"ג-2013

תיקון סעיף 3א: 1. בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בסעיף 3א(א), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) העדפה בשל התחייבות לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, לרבות קביעת דרישה לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות כתנאי להשתתפות במכרז ולרבות קביעת דרישה כאמור בהתקשרויות המבוצעות שלא באמצעות מכרז; בפסקה זו - "ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות" - לרבות העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות, שהם כשירים לתפקיד או למשרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה;"

סעיף 9(ב) בפרק התעסוקה בחוק השוויון מתייחס להעדפת העסקתם, או קידומם, של אנשים עם מוגבלות הכשירים לתפקיד או משרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה. צוות בין משרדי, אשר הוקם ע"י היועץ המשפטי לממשלה לשם הכנת השירות הממשלתי לקליטת אנשים עם

מוגבלות ואשר כלל את נציגי הממשלה וארגוני האנשים עם מוגבלות מכל תחום, סבר כי לעניין העדפה מתקנת יש צורך להתמקד באנשים עם מוגבלות חמורה המתקשים באופן מיוחד להשתלב בתעסוקה רגילה וזאת כדי להבטיח כי מעגל הזכאים להעדפה מתקנת לא יאפשר למעסיק לצאת ידי חובה בהעסקת אנשים עם מוגבלויות קלות ומן הצד השני לא ישלול באופן גורף תעסוקה מאנשים ללא מוגבלות הכשירים לה (דו"ח הוועדה הבין משרדית, 2003).

בטקס שנערך בדצמבר 2012 בבית הנשיא הושקה השותפות הבין מגזרית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות, לאחר שנציגי המגזרים השונים בהם הממשלה, התאחדות התעשיינים, הסתדרות העובדים, ארגוני האנשים עם מוגבלות -שאלמנארה נטלה חלק בה כנציגה יחידה מהחברה הערבית- וכן ג'וינט ישראל, חתמו על האמנה הבין-מגזרית.

יוזמה זו מושתת על מחויבותה של החברה הישראלית- על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה - לקידום זכות התעסוקה כזכות יסוד בסיסית לאדם עם מוגבלות בהתאם לכישוריו והפוטנציאל הטמון בו, ולקדם בכך את השתלבותו המלאה בחיי החברה והכלכלה בישראל.

בין יעדי השותפות: הגדלת שיעור המועסקים מקרב אנשים עם מוגבלות ושיפור מגוון ואיכות תעסוקתם, הסרת חסמים מרכזיים בקרב מעסיקים ואנשים עם מוגבלות, שינוי עמדות והתנהגות בקרב הציבור הרחב, המעסיקים ואנשים עם מוגבלות בנוגע להעסקתם<sup>24</sup>.

יצוין כי למרות שעברו כבר שנתיים מאז היוזמה המבורכת הנ"ל לא חלה שום התקדמות בשיעור התעסוקה בקרב החברה הערבית ואף מצבם עדיין מדשדש בתחתית הסולם החברתי.

סעיף 27 לעבודה ותעסוקה באמנה קובע:

24 אתר ג'וינט ישראל [www.jdc.org.il](http://www.jdc.org.il)

"(ח) לקדם העסקה של אנשים עם מוגבלויות במגזר הפרטי באמצעות מדיניות ואמצעים הולמים, אשר עשויים לכלול תוכניות, תמריצים ואמצעים אחרים להעדפה מתקנת";

עיגון זה בא לשים דגש על העיקרון החשוב של ההעדפה המתקנת, אך למרבה הצער טרם הוסדרה חקיקה או מדיניות ברורה להבטחת העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

כמו כן, אין מספר משרות משוריינות לאנשים עם מוגבלות, מדיניות אשר אמורה להבטיח העסקת אנשים עם מוגבלות דלעיל.

#### 2.4.4 השתתפות המדינה במימון התאמות :

כדי שהמדינה תעודד השתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה וכדי שהיא תעודד מעסיקים ועסקים קטנים לבצע התאמות במקום העבודה לאנשים עם מוגבלות, החליטה להשתתף במימון התאמות, מדיניות שהוסדרה בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006 (להלן: תקנות השתתפות המדינה במימון התאמות). החובה להתקין תקנות אלו נקבעה בחוק השוויון. לפי התקנות מעסיק שרוצה להעסיק עובד לשליש משרה לפחות לתקופה שלא תפחת משנה או מעסיק שהתאים את מקום העבודה עד 18 חודשים (לפני הגשת הבקשה להשתתפות במימון) זכאי לבקש השתתפות המדינה במימון ההתאמות במקום העבודה עבור עובד עם מוגבלות. למרבה הצער למרות קיום התקנות הנ"ל הרוב המוחץ של האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית אינו מודע לקיומן של תקנות אלו.

רעיון ההתאמות משקף את ההבנה שאין די לדרוש מאדם עם מוגבלות להתאים עצמו לדרישות התפקיד, אלא יש להתאים את מקום העבודה לצרכיו<sup>25</sup>. גישה זו תואמת

---

R.L. Burgdorf, The Americans with Disabilities Act: Analysis and Implications of a Sec- 25  
ond-Generation Civil Rights Statute. 26 HARV. C.R.-C.L. L. REV., 413 (1991)



את התפיסה הביקורתית למוגבלות השואפת כאמור לתיקון החברה במקום תיקון הפרט. יחד עם זאת, גם כאן לשון החוק חשופה לביקורת שכן ההתאמה מתוארת כנדרשת "בשל צרכיו המיוחדים" של האדם ולא בשל האופן המדיר בו עוצבו הסביבה והנורמות של מקום העבודה. נוסח זה שוב משקף במידת מה את המשכה של גישה אינדיבידואלית שרואה את צרכיו של אדם עם מוגבלות כייחודיים לו, הנובעים מן השוני הטבוע בו.

החוק מסביר כי התאמה כוללת את "התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד, שעות העבודה, מבדקי קבלה לעבודה, הכשרה והדרכה, נוהלי עבודה, והכול מבלי שהדבר יטיל על המעביד נטל כבד מדי". כלומר: לא מדובר רק על התאמה פיזית כגון התקנת רמפה, מעלית, תוכנת הקראה, או מגבר קול, אלא גם שינויים בדרישות התפקיד, הגמשת שעות העבודה (על ידי פיצול או אפשרור משרה חלקית) וכן יצירת מערכי הדרכה ועזרים נלווים מותאמים, דוגמת אנשים עם לקויות למידה או אנשים עם מוגבלויות שכליות. במסמך אשר ניסחה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל נמנו מספר התאמות אשר משותפות לכל האנשים עם מוגבלות שביניהן: הסברה ויצירת אקלים ארגוני משלב; עיצוב סביבת עבודה מותאמת לעובד הספציפי; ליווי וייעוץ למועסק ולמעסיק; וכן עקביות ובהירות המסרים, היעדים, המשוב ודרכי הפעולה.

כבר בהגדרת המושג "התאמה" בסעיף 8 לחוק השוויון ניתן לראות כי הוא מסויג באמצעות המושג "נטל כבד מדי". מטרתו של מושג זה היא ליצור איזון בין זכותם של אנשים עם מוגבלויות שלא להיות מופלים לבין הנטל המוטל על מעסיקים להתאים את מקום עבודתם על מנת שלא להביא לפגיעה כלכלית חמורה בעסק. כדי להבהיר את אופן השימוש במושג זה מפרט הסעיף כי נטל כבד מדי הינו "נטל בלתי סביר בנסיבות העניין, בהתחשב, בין היתר, בעלות ההתאמה וטיבה, בגודל העסק ובמבנהו, בהיקף

הפעילות, במספר העובדים, בהרכב כוח האדם, ובקיומם של מקורות מימון חיצוניים או ממלכתיים לביצוע ההתאמה". כלומר האיזון הינו פרי ההקשר בו הוא נעשה ותלוי במאפייניו הספציפיים של מקום העבודה הפוטנציאלי. ככלל, ככל שהעסק גדול יותר וככל שמשאביו מרובים כך תגבר הציפייה ממנו על פי החוק לבצע את ההתאמות הנדרשות. המבחן הוא מבחן סבירות ההתאמה המבוסס בעיקר על שיקולים כלכליים, הערכת מכלול המשאבים המצויים בידי המעסיק, ומתן פטור במידת הצורך מחובת ההתאמה הנדרשת בהתאם למקרה הספציפי הנבחן בשל המשאבים המוגבלים המצויים בידיו<sup>26</sup>. מבחן מכלול המשאבים בא למנוע מצב בו עסקים -קטנים בעיקר- לא יוכלו לעמוד בהתאמות שעלותן יקרה מדי ביחס לגודל העסק ומבנהו, באופן שיפגע ביכולת ההישרדות הכלכלית שלהם.

ברור שהמעסיקים כן נדרשים לשאת בנטל כלכלי מסוים וכי לא כל "אי נוחות" כלכלית גרידא תפעיל את פטור הנטל הכבד מדי, הרי תכלית החקיקה הינו קידום תעסוקתם של אנשים עם מוגבלויות ושינוי עמדות המעסיקים ביחס להעסקתם. לפיכך, המושג "נטל כבד מדי" מכיל בתוכו את ההנחה שהטלת "נטל" מסוים הינה לגיטימית ואף נדרשת לפעמים, ואפילו החוק הרחיק לכת לכדי הטלת "נטל כבד" במידת הצורך. קריאה מדויקת של החוק מעלה שהוא פוטר מעסיקים אך ורק מן "הנטל הכבד מדי". האתגר כאן הוא בהפניית האמירה ש"זכויות אדם עולות כסף"<sup>27</sup> לא רק כלפי המדינה אלא גם כלפי גופים פרטיים<sup>28</sup>.

גם באמנה הבינלאומית יש התייחסות להגדרת המושג "התאמה":

---

26 Mark Weber, Unreasonable Accommodations and Due Hardship, FL. L. REV. (forth- coming: 2010).

27 בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים רעות, פ"ד נ' 19 (1) (1996); בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, (1995) (ראו מצא, פסקה 19, וכן שטרסברג-כהן, פסקה 15).

28 זוהי כמובן חריגה ממסגרת הניתוח הליברלית הקלאסית, ראו הדיון לעיל בפרק א.4 ב. הדין באחריות המדינה. וכן משה כהן-אליה «החירות והשוויון בראי החוק לאיסור הפליה במוצרים ובשירותים» עלי משפט 15 (1) 3 (2003).

"התאמה סבירה" פירושה שינוי והתאמות שהם דרושים והולמים, אשר אינם מטילים נטל בלתי מידתי או בלתי ראוי, אשר נחוצים במקרה מסוים כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלויות ליהנות מכל זכויות האדם וחירויות היסוד, או לממשן בשוויון עם אחרים; בהשוואה למשפט הישראלי, ניתן לראות שלשון האמנה נותנת מרחב גדול יותר לפרשנות באשר למשמעות המושג "נטל", ומתי הוא נחשב כבלתי מידתי או בלתי ראוי.

למרות ההתאמות שהחקיקה באה להסדיר, ולמרות האמנה, ניתן עדיין לראות כי ישנו אחוז גדול מאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית שאינם מודעים לזכויותיהם בנושא ההתאמות, כחלק מזכותם להשתלבות כשווים בחברה בהיבט התעסוקתי.

כמו כן, מקומות העבודה הגדולים שהחוק חל עליהם לכאורה, נמצאים באזור המרכז והדרום, ומעט מאוד בצפון, על כן, אנשים עם מוגבלות מהחברה הערבית נופלים בין הכיסאות באין יד מושיטה. בנוסף, מדוח מבקר המדינה האחרון<sup>29</sup> עולה כי גם המדינה אינה מיישמת את סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), מהנתונים של שנות 2010 עולה כי שיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות הוא 2.05% בלבד מעובדי המדינה למרות ששיעורם באוכלוסיה הוא יותר מ-5%. יוצא אפוא כי המדינה אינה דואגת להשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה וזה מקשה על יישומו של חוק לרון הלכה למעשה, ואינה מקצה מקומות עבודה ייעודיים לאנשים עם מוגבלות בכלל, ולאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בפרט.

כתוצר המשך למדניות עידוד התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, משרד הכלכלה הישראלי פרסם במהלך שנת 2012 מס' חוברות בשפה העברית שמטרתן עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות, לרבות מדריך למעסיק בקליטת אדם עם מוגבלות

ומדריך לאדם עם מוגבלות באיתור עבודה.

29 דוח מבקר המדינה, לעיל הערת שוליים 22.

אלמנארה פנתה ביוזמתה למשרד הכלכלה בבקשה שיתורגמו החברות גם לשפה הערבית.

באוגוסט 2013 משרד הכלכלה פנה בצורה רשמית לעמותת אלמנארה על מנת לסייע לו בתרגום החברות.

אלמנארה בתורה נרתמה ליוזמה והקצתה את מלוא משאביה האפשריים לקידום העניין.

#### 2.4.5 העדר מסגרות של תעסוקה מוגנת:

תעסוקה מוגנת היא מסגרת תעסוקתית תומכת מיועדת למשתקמים עם מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות, אשר אמורה להקנות להם מענה תעסוקתי בשל הקושי שלהם להתמודד עם דרישות השוק החופשי, והמעוניינים להשתלב בעתיד בשוק העבודה, אך זקוקים להעמקת המיומנויות הנדרשות לעבודה. במקרים רבים הוא משמש מקום תעסוקה קבוע למשך שנים.

מבחינה אידיולוגית, מפעלי תעסוקה מוגנים אינם יכולים לשמש חלופת תעסוקה הוגנת<sup>30</sup>.

בארצות הברית ניתן להבחין בשני יעדים לתעסוקה מוגנת, הראשון הוא לשמש תוכנית מעבר (Transitional Employment Program) להכשרת אנשים עם מוגבלויות קשות לשוק העבודה התחרותי. היעד השני הוא להקנות לאלה שאינם יכולים לעבוד בשוק החופשי בשל מוגבלויותם, תעסוקה ארוכת טווח (Extended Employment) שתאפשר להם להשתכר בהתאם ליכולתם.

גם בישראל יש למפעל המוגן שני יעדים שונים, מחד גיסא, מסגרת מעבר המכשירה

---

30 רימרמן, א (1994). תעסוקה נתמכת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות-הברית. בטחון סוציאלי, 42, 118-128.

מועסקים לקראת עבודה בשוק החופשי, ומאידך גיסא מסגרת ארוכת טווח המכשירה מועסקים לעבוד במסגרתה<sup>31</sup>.

ניתן להבחין בעלייה משמעותית בשיעורי ההשמה של אנשים עם מוגבלויות במסגרת התעסוקה המוגנת. בישראל מועסקים במסגרות תעסוקה מוגנות 3.4 מועסקים על כל 1000 תושבים, עד שנת 1998 עבדו 10,290 מועסקים במפעלים מוגנים<sup>32</sup>.

ישנם סוגים שונים של מפעלים מוגנים, כשברוב המקרים מדובר במסגרת תעסוקתית תעשייתית, ברמת עבודה בינונית, ובהתאם לכך נקבעת רמת השכר ועומדת על כמה מאות שקלים בחודש, זאת בהתאם ל"תקנות שכר מינימום"<sup>33</sup> אשר אושרו ע"י ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנובמבר 2001. תקנות אלו באו להסדיר מתן תגמול כספי מופחת משכר המינימום לעובדים עם מוגבלות אשר בשל מוגבלותם תפוקתם נופלת מזו המקובלת בשוק העבודה.

יצוין ויודגש כי תקנות אלו אינן חלות על מועסקים במפעלים מוגנים, והן מתייחסות רק לעובדים בשוק החופשי. מטרת תקנות אלו הינה עידוד מעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלות, מעין תמריץ האמור לפתוח מסלול תעסוקה חלופי למסלול התעסוקה המוגנת. הביקורת על התקנות טמון בהנצחת פערי אי-השוויון ויצירת אוכלוסיית עובדים נחותה. התקנות יוצרות מתח בין עקרונות השיתוף וההכללה החברתית ובין עקרון שוויון זכויות, אך מנסה לעשות איזון ע"י סייגים לשימוש בתקנות למקרים אחדים בלבד ובהתחשב בבקשת העובד.

התעסוקה המוגנת נמצאת בשולי מערכת השיקום בישראל, ולכן מדיניות הביטוח הלאומי הינה לראות במפעלים המוגנים מסגרת לנעדרי פוטנציאל שיקומי.

**אין מדיניות מגובשת וכוללת המעגנת מסגרת תעסוקה זו החוסה תחתה את המפעלים**  
31 אריק רימרמן ושירי כץ מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון.

32 המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998.

33 להלן תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת) התשס"ב-2002.

המוגנים למיניהם והמשתקמים בהם, ואף אין נתונים מדויקים לגביהם, דבר המוכיח את הגישה שבא רואה המדינה את התעסוקה המוגנת.

ראוי לציין שקיים מחסור בהתארגנות להכשרה והשמה מקצועית של אנשים עם מוגבלות בעיקר בסקטור הפרטי, וכן חסרה הובלה ויזמות כלכלית על ידי אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם.

וזאת על אף שהאמנה קובעת מפורשות בסעיף 27 (יא) :  
" (יא) לקדם תוכניות לשיקום מקצועי ותעסוקתי, לשמירה על המשרה ולחזרה לעבודה עבור אנשים עם מוגבלויות."

#### **2.4.6 מקרה מהשטח:**

עמותת אלמנארה הייתה מעורבת באופן ישיר בתופעת המפעלים המוגנים שבה יחסי הגומלין בין ה"עובדים" לבין ה"מעסיקים" אינם מקיימים את דרישות דיני העבודה והחוק הישראלי המחייבים יחסי עובד-מעביד. להלן מקרה של אחד היישובים הערבים המובילים שבאופן כמעט מקרי אלמנארה עלתה על סוגיה מאוד עקרונית בו. באחת ההרצאות של מנהל עמותת אלמנארה שבמסגרתה הדגיש את עקרונות האמנה שמבוססים על שוויון, כבוד ושוויון הזדמנויות, פנתה אליו אחת מהמשתתפות בהרצאה אשר תיארה את המציאות המאוד עגומה במפעל המוגן שבו היא "עובדת". כדי לעמוד על המצב עו"ד עבאס בליווי אנשי צוות מאלמנארה יזמו ביקור למפעל המוגן ושם נתגלתה בפניהם מציאות מרה ועגומה להחריד של תנאי עבודה מחפירים, פגיעה בזכויות, מסכת השפלות, ניצול, הפחדה והתעמרות אשר אנשים בעלי מוגבלויות סובלים ממנה במהלך שהותם במפעל המוגן. בנוסף, מעדויותיהם של אנשים עם מוגבלויות המועסקים במפעל המוגן, עלה כי במקום אין שמירה מינימאלית על תנאי היגיינה בסיסיים. המקום שורץ בעכברים שהפכו לדיירים קבועים במקום, והתחזקה והניקיון הינם ברמה ירודה ביותר, דבר הפוגע באנשים הפוקדים את המקום לצורך

שיקום, וחושף אותם לסכנות בריאותיות ולמחלות זיהומיות למיניהן. דוגמא זו ממחישה את הפער האדיר בין המהפכה במשפט הישראלי בכל הקשור למעמד אנשים עם מוגבלות לבין המציאות הקשה בשטח בכלל ובחברה הערבית בפרט. בעקבות סוגיה זו אלמנארה יזמה קמפיין אל מול משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמפקח במשרד על תפקוד המפעלים המוגנים ואלמנארה דואגת לעקוב ולזרז את המהלך לרבות עידוד ותמיכה למשרד הרווחה על מנת שיערוך רפורמה מקיפה בכל הקשור להתנהלות המפעלים המוגנים בישראל.

נכון להיום, מתבשלת לה במשרד הרווחה רפורמה שתשפר את התנאים במפעלים המוגנים ע"י בקרה ופיקוח קפדניים, אך לצערנו יישארו רחוקים מלהגשים את האמנה הקוראת להשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בתוך החברה בשוק החופשי, לרבות קידום זכויות זכות השוויון הכבוד, ושוויון ההזדמנויות.

ראוי לציין שלמרות שהאמנה הבינלאומית קוראת להשתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי וכך גם מציין פרק התעסוקה של חוק השוויון, הרוב המוחץ של האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית משולבים במפעלים מוגנים או בתעסוקה נתמכת ולא בשוק החופשי.

בנוסף, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות שהוקם על ידי משרד הכלכלה על מנת לקדם את זכות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל ולקדם את יישומם של תקנות שוויון, מתעלם בצורה שיטתית מקידום הזכות בקרב האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ומסתפק בניסיונות ספוראדיות שלא מביאים שום תועלת.

**חסם נוסף בהעסקת אקדמיים בעלי מוגבלות בשוק העבודה - סטיגמות מעסיקים:**  
מעסיקים בחברה הערבית אינם מאמינים ביכולתם של אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. מתוך שיחות שנערכו עם עשרות מעסיקים מהחברה הערבית רובם

היו בדעה כי התפקוד של אנשים עם מוגבלות בכלל ואנשים עם מוגבלויות חושיות בפרט נופל בצורה משמעותית מאנשים בלי מוגבלות. אנשי העסקים מתלהבים מהתארים האקדמאיים של אנשים עם מוגבלות אך כשזה מגיע לכדי העסקתם, דבר שלדעתם עלול לגרום להם נטל כלכלי, משנים בצורה דראסטית את העמדות שלהם ומתחמקים בשיטתיות מהעסקת אדם עם מוגבלות. באחת מהשיחות עם איש עסקים מוביל שמתגאה בצורה מובהקת בעסקים שלו כבעלי אוריינטציה חברתית ומעודד תעסוקתם של אוכלוסיות מוחלשות, הביע את תדהמתו כשהוברה לו כי אדם עם מוגבלות ראה קשה יכול לתפקד בצורה עצמאית, ללא כל תלות, בעזרת טכנולוגיה מסייעת שמתקבלת על ידי סבסוד מהמדינה. אי לכך קשה למצוא אדם עם מוגבלות מהחברה הערבית המשולב בשוק התעסוקה במגזר הפרטי. ראוי לציין כי גם המצב במגזר הציבור הוא לא יותר זוהר ואפילו מנהלי לשכות רווחה שאמורים לקדם את מעמדם של אנשים עם מוגבלות הבהירו בצורה גלויה כי קיים קושי בקליטתו של עובד סוציאלי עם מוגבלות על אף כישוריו האקדמאיים המתאימים.

יודגש כי לאור המציאות המרה והמיעוט בהזדמנויות התעסוקתיות הניצבות בפני אקדמיים עם מוגבלות בחברה הערבית הם פיתחו סטיגמה עצמית ירודה ומרביתם מסתפקים ב"עבודה" במפעלים המוגנים למרות כישוריהם האקדמיים המאפשרים להם להשתלב בשוק החופשי. בנוסף, אלו שלא פנו למפעלים המוגנים יושבים בבתיים חסרי מעש כשתסכול רב חובק בהם, ומסתפקים בהבעת כעס והטלת אשמה בממסד או לכל היותר בניסיונות לא עקביים לחיפוש עבודה.

## **2.5 נגישות סביבתית ונגישות למידע:**

אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי.  
- מקום ציבורי לעניין זה הוא לדוגמה בתי משפט, משרדי ממשלה, מוזיאונים, בתי



עלמין, גן חיות, בתי ספר, בתי חולים, רשויות דואר, בנקים, רשויות מקומיות, לשכות רווחה וכדו'...

### 2.5.1 נגישות- מה היא:

- הגדרת נגישות לפי חוק השוויון: "נגישות- אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

האמנה פירטה בהרחבה את סוגיית הנגישות יותר מחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, כך שכללה עניינים אחרים מלבד הנגישות למקומות ושירותים ציבוריים, וקבעה כי צריך לאפשר לאנשים עם מוגבלויות גישה לא רק לסביבה הפיזית ולתחבורה אלא וחשוב לא פחות, הגישה למידע ולתקשורת, לרבות לטכנולוגיות ומערכות מידע כשירותים הניתנים לציבור הרחב.

כמו כן, הרחיבה את הנגישות לכדי נגישות למקומות בילוי, וזאת כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות חיים נורמאליים, נוחים ועצמאיים.

חוק השוויון התייחס לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי באופן רחב, ובמיוחד לשירותי תחבורה ציבורית. פרק ה' מתעסק בזכותו של האדם עם מוגבלות לקבל שירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים למוגבלותו. זכויות אלה נגזרות מזכויות האדם לפי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. ברור שכבודו של האדם ייפגע במידה והמדינה/הרשויות המקומיות לא יאפשרו נגישות לתחבורה ציבורית הן באוטובוסים והן במתקנים וכלים אשר מקלים על חיי אנשים עם מוגבלויות.

ניתן לראות את המחסור האדיר בתחבורה זמינה ונגישה בישובים הערבים בשיטתיות וכחלק ממדיניות כוללנית של מחסור במשאבים ברשויות המקומיות הערביות במיוחד.

חשוב אף לציין כי לא קיימת תחבורה ציבורית ביישובים הערבים למעט נצרת. כך קיימת בעיית נייודות לאנשים בכלל, ועל אחת כמה וכמה לאנשים עם מוגבלות. כמו כן, ניתן אף להצביע על אי הנגשה ברמה הבסיסית של מקומות בעלי פן ציבורי ושירותים ציבוריים ביישובים הערביים, ומקל וחומר מידע וטכנולוגיה ביישובים כאמור. קשיי נגישות סביבתית נובעים מהטופוגרפיה: מיקומו של יישוב המגורים באזור הררי, היעדר תחבורה ציבורית ואי-יכולת לעבור ברחובות ובמדרכות, חוסר נגישות של המוסדות המטפלים בבעלי מוגבלות, לרבות העירייה, מחלקת הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, המתנ"ס, מרפאות קופת חולים ומוסדות ציבור אחרים, המתבטא בהיעדר חנייה לאנשים עם מוגבלות, וכניסות בלתי מותאמות למעבר אנשים עם מוגבלות פיזית. כך למשל, 54% מאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית דיווחו על קושי להגיע למרפאת קופת חולים, ואילו 57% דיווחו על קושי להגיע לסניף ביטוח לאומי או להסתובב בבניין הסניף.

### **2.5.2 אי נגישות בית המגורים:**

מעבר לאי נגישות מוסדות הציבור, האנשים עם המוגבלות סובלים מאי נגישות בית המגורים. כך ש- 36% מאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית דיווחו כי מספר המדרגות הגדול עד לדירתם מקשה עליהם. לעומת, 22% בקרב אנשים עם מוגבלות בחברה היהודית אשר לרוב גרים בקומות נמוכות או שבבניינים בהם הם גרים ישנה מעלית. הבעיה מחריפה כאשר אדם נהפך לבעל מוגבלות באמצע חייו למשל, עקב תאונת דרכים.

### **2.5.3 אי נגישות למידע:**

קיים מחסור מידע לאדם עם מוגבלות ולבני משפחתו, חסרים עלונים וטפסי הסברה

בשפה הערבית ואם קיימים כאלו הם נכתבו בשפה לא מובנת ולא נגישה. כן חסרים מדריכים בשפה הערבית ונותני שירות בשפה הערבית (רוב נותני השירות אינם דוברים את השפה). מדיווחים שאנו מקבלים מהרבה אנשים עם מוגבלות טוענים כי המוסדות האחראים לזכויות ושירותים כמו המוסד לביטוח לאומי "לא מודיעים לנו על הזכויות שלנו". גם נותני השירותים מצביעים על כך שחסרים גופים העוסקים בהפצת מידע, הכוונה וייעוץ לאנשים עם מוגבלות.

בעידן האינטרנטי כשרוב המידע נגיש באמצעות האינטרנט, מן הראוי לציין את העובדה כי אתרי הממשל והרשויות האמורים לספק מידע חיוני לאנשים עם מוגבלות אינם מתורגמים לשפה ערבית. כך למשל, אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אשר מכיל הרבה מידע חיוני אף הוא אינו מספק מידע בערבית. אלמנארה בתורה פנתה לנציבות השוויון בבקשה כי תתאים את האתר ותשקוד לתרגמו לשפה ערבית נאותה, אולם, עד לכתובת שורות אלו טרם החלה הנציבות בהתאמות ובתרגום כאמור.

#### **2.5.4 תקנות נגישות שירות:**

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) נכנסו לתוקפן באוקטובר 2013,

תקנות אלו גובשו בתהליך ארוך על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים, תוך היוועצות בארגונים רבים המייצגים אנשים עם מוגבלות ונותני שירות, אשר חייבים על פי התקנות לספק נגישות לשירות, לרבות משרדי ממשלה.

מדובר בתקנות עם תחולה רחבה ביותר על גופים רבים במשק הישראלי, בכל המגזרים, הממשלתי, המקומי והפרטי. זהו שלב חשוב נוסף במהפכת הנגישות

בישראל, שהחלה בשנת 2005 עת נחקק פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

על פי התקנות, כל גוף המספק שירות לציבור חייב להתאים את נהלי עבודתו כך שיובטח בהם השירות לאנשים עם מוגבלות כחלק מקהל לקוחותיו, על מנת שיוכלו לקבל את השירות באופן עצמאי, בטיחותי ומכובד.

ההנגשה נעשית באמצעות התאמת דרכי מתן השירות כגון הנהלים, ההליכים ונותני השירות, ובהספקת אמצעים ושירותי עזר.

מטרת תקנות הנגישות לאפשר לאנשים עם מוגבלות - בין אם זו מוגבלות חושית, שכלית, נפשית או פיסית לקבל שירות המאפשר להם השתתפות מלאה בחברה בלי להיות תלויים בחסדי הזולת. זהו מהלך שבסופו של דבר יאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בכל תחומי החיים, תוך שימת דגש על כבודם והעצמתם לעצמאיות מוחלטת. התקנות קובעות את אמצעי ההנגשה שיאפשרו לספק שירותים כך שאנשים עם מוגבלות יוכלו לצרוך אותם, דבר שיאפשר להם התערבות בחברה והשתתפות מלאה בכל הפעילויות המוצעות בה לציבור, לרבות חופש תנועה ובילוי בחברה.

התאמות נגישות לשירות ניתנות תוך שמירה על כבוד האדם, ולכן יש לספק שירות לאנשים עם מוגבלות כחלק בלתי נפרד מהשירות הניתן לכלל הציבור. עם זאת, התאמות הנגישות ניתנות לאדם רק לפי בקשתו ולא ניתן לחייבו לקבל התאמות נגישות בשירות בניגוד לרצונו.

על פי התקנות, על המקום הציבורי להתאים את נהלי עבודתו וכן לרכוש אמצעי עזר ולספק שירותי עזר, הכל כדי לאפשר נגישות לאנשים עם מוגבלות. בנוסף, האדם המקבל את השירות יוכל לבקש לקבל את השירות באמצעי נגיש. לדוגמה, אדם עם מוגבלות ראייה יכול לבקש לקבל את חשבונותיו בקובץ דיגיטלי, בדפוס מוגדל, בהקראה בקול, בברייל או בהקלטה. על נותן השירות חלה חובה לספק את המידע באופן נגיש

באחת מדרכים אלו, והכל בהתאם לנסיבות. בדומה, אדם עם מוגבלות שמיעה יכול לקבל מידע הניתן בעל-פה כחלק מהשירות, באמצעות מערכת עזר לשמיעה, בכתב או בתרגום לשפת הסימנים - גם זאת בהתאם לנסיבות.

תקנות נגישות השירות הינן בין המתקדמות מסוגן בעולם. מדינות רבות קבעו חוקים המחייבים מתן נגישות במקומות ושירותים ציבוריים, אך תקנות נגישות השירות ייחודיות בהחלטה לפרוט את לשון החוק לפרוטות תוך עמידה על הדרכים לביצוע ההתאמות. התקנות יביאו להעצמתם של אנשים עם מוגבלות, ולפתיחת הזדמנויות רבות בפניהם במקום המכשולים בהם נתקלו בעבר.

התקנות הינן בהשראת סעיף 21 לאמנה שקובע:

"(א) אספקת מידע המיועד לכלל הציבור לאנשים עם מוגבלויות בפורמטים ובטכנולוגיות נגישות המתאימות לסוגי מוגבלויות שונים, במועד, וללא עלות נוספת;

(ב) קבלת השימוש בשפת סימנים, כתב ברייל, תקשורת תומכת וחלופית, וכל אמצעי, אופן ופורמט תקשורת נגיש אחר, אשר יבחרו אנשים עם מוגבלויות, לצורך מפגשים עם גורמים רשמיים, והקלה על שימוש זה;

(ג) קריאה לגופים פרטיים המספקים שירותים לציבור הרחב, לרבות באמצעות האינטרנט, לספק מידע ושירותים בפורמטים נגישים ושימושיים עבור אנשים עם מוגבלויות;

(ד) עידוד אמצעי תקשורת ההמונים, לרבות ספקי מידע באמצעות האינטרנט, להנגיש את שירותיהם עבור אנשים עם מוגבלויות;

(ה) הכרה בשפות הסימנים וקידום השימוש בהן."

## 2.5.5 חסמים ביטול תקנות נגישות השירות:

אמנם תקנות הנגישות עשויות להוביל למהפכה בנגישות השירותים לאנשים עם

מוגבלות, אך ניתן לטעון בצורה לא משתמעת לשתי פנים כי המהפכה הזאת לא תחלחל בחברה הערבית בשנים הקרובות. לצערנו, רף המודעות לחשיבות נגישות השירותים לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הינו מינימאלי וניתן לטעון כי נותני השירותים אפילו לא מודעים לצרכיהם של האנשים עם מוגבלות.

לפיכך, קיימת משימה מקדמית המתבטאת בהגברת המודעות בקרב נותני שירותים שונים הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי בחברה הערבית על עובדת קיומן של תקנות אלו והמחויבויות השונות המוטלות עליהם כתוצאה מכך.

כמו כן, ניתן אף להניח שקרוב לוודאי לאור דלות התקציבים במגזרים הציבוריים, רוב המידע אשר יונגש, יתמקד בעיקר בשפה העברית, ולא תהיה הנגשה הולמת בשפה הערבית אם בכלל.

עמותת אלמנארה יזמה ותיזום מהלכים להעלאת המודעות בקרב נותני שירותים ותרם למסע נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות שתפקידה החוקי הוא, בין היתר, יישום תקנות הנגישות.

## **2.6 מחסור במתן שירותים חיוניים לאנשים עם מוגבלות:**

אחת הבעיות האקוטיות ביחס לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית היא מיעוט בשירותים שנועדו לסייע לאדם עם מוגבלות, בין אם אלו הם שירותים הניתנים על ידי גורמים ממלכתיים או גורמים התנדבותיים. במקומות שונים השירותים הקיימים אינם מספקים, ובחלק מן היישובים אין כלל שירותים לטיפול בסוגים מסוימים של מוגבלות. לדוגמה, העדר הקמת מרכז רב-שירותים לאנשים עם מוגבלות ראה בעיר נצרת - העיר הערבית הגדולה ביותר בצפון לעומת קיומו של מרכז כזה בעיר נצרת עילית שרוב תושביה הם יהודים ותושביה פחות ממחצית תושבי נצרת.

יחד עם זאת, שיעור גבוה של הורים לילדים ערבים עם מוגבלות (53.5%) ציינו כי אין

כתובת אליה הם יכולים לפנות כאשר מתעוררת בעיה הקשורה במצבו של הילד או כאשר הם רוצים להתייעץ, וכן אחוז גבוה (73.3%) דיווחו כי אין להם לאן לפנות לצורך קבלת מידע על שירותים.

מהניתונים עולה כי ילדים עם מוגבלות בחברה הערבית מקבלים פחות שירותים לעומת ילדים בחברה היהודית. קיים פער של פי שניים ואף פי שלושה בהיקף השירותים הניתנים לילדים בחברה היהודית לעומת אלו הניתנים לילדים בחברה הערבית.

## 2.6.1 מחסור בשירותים למבוגרים בתנאי דיור

הרוב המכריע של האנשים עם מוגבלות מתגורר במשקי בית בקהילה (95%) ורק מעטים - במוסדות גריאטריים. גם בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה, רובם המכריע (93%) מתגורר במשקי בית בקהילה.

18% מהאנשים עם מוגבלות חמורה גרים לבד, לעומת 7% ביתר האוכלוסייה. מתוכם, 72,000 הם אנשים עם מוגבלות חמורה, כאשר פחות ממחציתם מסתייעים בעוזר/ת בשלום.

אנשים עם מוגבלות גרים בדירות יותר קטנות ויותר צפופות משל אחרים. רבים מהם גרים בשכירות, בדירות שלא בבעלותם (33% בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה). הם גם פחות מרוצים משאר האוכלוסייה מהדירה בה הם גרים, מהשכנים ומסביבת המגורים. 37% מהאנשים עם מוגבלות חמורה בגילאי הזקנה חשים לא בטוחים להתהלך לבד בשעות החשיכה באזור מגוריהם (לעומת 18% משאר האוכלוסייה באותו גיל).

לגבי שירותים למבוגרים עם מוגבלות יודגש כי קיים פער ניכר בשירותי הדיור לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ובחברה היהודית, הפער בולט בעיקר ביחס לפתרונות דיור קהילתיים. ביישובים הערבים מופעלים רק 9% מכלל פתרונות הדיור הקהילתיים

בישראל, היתר פועלים ביישובים היהודיים והמעורבים. להמחשת התמונה, למרבה הצער, כמעט אין אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הגרים בדיור מוגן/ הוסטל או מרכז רפואי גריאטרי ומרביתם גרים במוסדות המבודדים מהקהילה.

## 2.7 המיעוט שבמיעוט-הדרה חברתית לשוליים:

האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית סובלים מאפליה מתמשכת מתוך קהילתם הערבית עצמה, המדירה אותם לשוליים החברתיים ועודנה משמרת מערכת סטיגמות וסטריאוטיפים מושרשת. כך שהקשרים החברתיים של ערבים עם מוגבלות מרוכזים בעיקר סביב המשפחה, ופחות סביב חברים.

כמו כן, להורים בחברה הערבית יש נטייה להגנת יתר כלפי ילדם עם המוגבלות, והם פחות מעודדים אותם לעצמאות.

ניתן להצביע על המאפיינים המרכזיים של יחס בחברה הערבית כלפי האנשים עם מוגבלות בתוכה:

- גישת המסכנות והרחמנות: שמגבילה את יכולותיו של האדם עם מוגבלות להתפתחות נאותה והשתלבות חברתית הולמת.

- גישה פטרנליסטית: הרואה בו נטל על החברה, הנאלצת לטפל בצרכיו.

- מצבן של הנשים גרוע אפילו עוד יותר מזה של הגברים בשל הגישה הפטריארכאלית בחברה הערבית.

- דיכוי ואי-שוויון הזדמנויות בתחומים חברתיים חיוניים, בראש וראשונה הזכות להשתלב במשק התעסוקתי; וכן אי-האימון ביכולת האדם עם מוגבלות בחברה הערבית לעצמאות, הקמת משפחה והשתלבות במסגרות חברתיות שונות.

לאור העובדה שהאמנה בסעיף 3 (העקרונות) שמה דגש על קידום זכות השוויון לנשים וזכות הילד עם מוגבלות ראינו לנכון לשים דגש על שתי אוכלוסיות חשובות אלו:

”(ז) שוויון בין גברים לנשים.”



”(ח) כבוד ליכולות המתפתחות של ילדים עם מוגבלויות וכבוד לזכותם של ילדים עם מוגבלויות לשמר את זהויותיהם.”

## **2.8 נשים עם מוגבלות בחברה הערבית – הדרה עמוקה ומשולשת:**

### **2.8.1 רקע:**

מרבית הספרות השיקומית שפורסמה ב-50 השנים האחרונות, אינה עושה הבחנה בין גברים ונשים ומתארת את המכשולים הסביבתיים, החברתיים והתעסוקתיים האופייניים לכלל הציבור של אנשים עם מוגבלויות - ללא כל הבחנה מגדרית. כך גם מבחינה משפטית היסטורית, התפתחותה של החקיקה השיקומית החלה על אנשים שנפגעו בתאונות עבודה או בעת מלחמה, ומטבע הדברים קבוצות אלו כללו בעיקר גברים<sup>34</sup>. לקבוצת הנשים עם מוגבלויות יש ייחודיות, שעד היום לא זכתה להכרה מלאה ולמענה הולם מהמדינה ומגורמים שונים רלוונטיים. התחומים בהם נשים עם מוגבלות נתקלות בקשיים הם מגוונים ומקיפים את כל תחומי חייהן, בין היתר: בריאות, תעסוקה, זכאות לקצבאות, חינוך למיניות, חשיפה לאלימות מילולית, פיזית ומינית.

### **2.8.2 התעללות בנשים:**

מחקרים בנושא שנעשו בעולם מצביעים על שכיחות גבוהה של התעללות בקרב נשים עם מוגבלות. המתעללים הם בדרך כלל גברים המוכרים לקורבן והתעללות נעשית בדרך כלל במקום מגוריהן. אולם, שלא כמו נשים ללא מוגבלות, נשים עם מוגבלות חשופות להתעללות מצד מטפלים, נותנים של שירותי בריאות ורווחה וגורמים אחרים שיש להם תלות יומיומית בהם, כגון ספקי הסעות. כלומר נשים עם מוגבלות חשופות יותר לניצול מיני. על פי דו"ח "בזכות"<sup>35</sup> - פורום נשים עם מוגבלות- במדינת ישראל

---

34 Britt, 1988 בתוך דנגור נירה. האומנם שונה מצבן? תדמית הנכים גליון 7, ספטמבר 1995.  
35 ארגון בזכות המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, הינו עמותה הפועלת לקידום השוויון של אנשים עם מוגבלות פיזית, שכלית, חושית ונפשית, ולשילובם ולשיתופם בחברה בכל תחומי החיים. השם 'בזכות', משקף

חסרה המודעות לנושא זה ועל כן חסר הידע המקצועי בטיפול בנשים עם מוגבלות שהותקפו. כמו כן, מערכות הרווחה אינן מיומנות במתן תמיכה וייעוץ לנשים אלו - בעיקר נשים עם מוגבלות שכלית ונפשית.

יש לציין, שמקל וחומר, מצבן של הנשים בחברה הערבית הינו חמור יותר והן נתונות יותר לניצול מצידם של קרובי המשפחה, דבר אשר מקשה כפליים על האישה לחשוף את עניין הניצול או ההטרדה המינית.

לפי נתונים אחרונים, נשים עם מוגבלות חוו אלימות פיזית בשיעור גבוהה בערך פי 2 מאשר נשים ללא מוגבלות (13% לעומת 6% בהתאמה).

חשיבות הנושא הזה מתבטאת בעיגונו באמנה הבינלאומית בסיפא: "יז) בהכירן בכך שנשים וילדות עם מוגבלויות נתונות לעתים תכופות בסיכון גבוה יותר לאלימות, פגיעה או התעללות, הזנחה או טיפול רשלני, התאכזרות או ניצול, הן בביתן והן מחוצה לו."

### 2.8.3 המסגרת המשפטית:

כשנחקק חוק השוויון בשנת 1998, הוא היווה מהפכה בתחום זכויותיהם של האנשים עם מוגבלות, הוא הכיר בזכויותיהם ועיגן את מחויבות החברה כלפיהם. החוק כלל בין היתר ייצוג הולם במקום העבודה, איסור הפליה בתעסוקה, חובת המעבידים להתאים את מקום העבודה, וכן הבטחה כי מודעות "דרושים" לא ינוסחו באופן המפלה אנשים על רקע מוגבלותם. למרות הייחודיות של קבוצת הנשים עם מוגבלויות, חוק השוויון לא עיגן באופן מפורש את זכויותיהן, והסתפק בעיגון זכויות כלליות.

מצד שני, הייחודיות של קבוצת הנשים עם מוגבלויות מתבטאת בעקרונות הכלליים של האמנה הבינלאומית של זכויות אנשים עם מוגבלות, כך שבסעיף 3 נקבע שאחד

את התפיסה המנחה את הארגון, לפיה לכל בני האדם עומדות זכויות בסיסיות שוות. על פי תפיסה זאת, אנשים עם מוגבלות זכאים למענה הולם לצרכיהם המיוחדים בזכות ולא בחסד.

מן העקרונות החשובים ביותר זה שוויון בין גברים לנשים. סעיף זה נועד כדי לתקן את המציאות המדירה נשים, ולשים דגש על מעמדן הירוד של קבוצה זו שהינה מופלת גם על רקע מינה.

נתונים: מרבית האנשים עם מוגבלות בגיל 20 ומעלה הם נשים (55%).

#### 2.8.4 נשים ערביות עם מוגבלות – גודל האוכלוסייה<sup>36</sup>:

סה"כ יהודים 542 אלף, סה"כ ערבים 167 אלף. שיעור מוגבלות מסך האוכלוסייה היהודית 19%, לעומת 24% באוכלוסייה הערבית. שיעור הנשים עם מוגבלות באוכלוסייה היהודית 18.4%, לעומת 23.5% באוכלוסייה הערבית. אחוז הנשים עם מוגבלות חמורה באוכלוסייה היהודית הינו 23%, לעומת 37% באוכלוסייה הערבית.

#### מאפייני השכלה של נשים עם מוגבלות:

אחוז הנשים היהודיות ללא השכלה הוא 37.6%, לעומת 72.1% אצל נשים ערביות. 19.2% נשים יהודיות עם תעודת בגרות, לעומת 12.4% אצל נשים ערביות. 43.2% אחוז הנשים היהודיות עם השכלה על תיכונית ומעלה, לעומת 15.5% אצל נשים ערביות.

#### אוריינות מחשב ושפות בקרב נשים עם מוגבלות:

יהודיות בהשוואה לערביות: אחוז נשים יהודיות שידועות אנגלית 73%, לעומת 46.4% נשים ערביות. אחוז השימוש במחשב אצל נשים יהודיות הינו 69.2%, לעומת 21.7% אצל נשים ערביות.

#### שיעורי תעסוקה ואבטלה בקרב נשים עם מוגבלות:

יהודיות בהשוואה לערביות: אחוז נשים יהודיות מועסקות הינו 53.7%, לעומת 14.9% אצל נשים ערביות. אחוז נשים יהודיות מובטלות הינו 6.4%, לעומת 11% אצל נשים ערביות. (לתיקון נתונים לחזור למצגת)<sup>37</sup>.

36 עיבודים מיוחדים של מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה לסקר החברתי של הלמ"ס, 2011. גילאי 20 - 64. 37 משרד הכלכלה, תעסוקת אנשים עם מוגבלות "נשים ערביות עם מוגבלות-מאפייני רקע ותעסוקה" מאת בני

## 2.8.5 מן הכלל אל הפרט:

הנשים בחברה הערבית הן האוכלוסייה הכי מוחלשת, וזאת לאור העובדה כי הן מופלות על רקע מוגבלותן, על רקע שייכותן הג'נדריאלית וכמובן גם על רקע שייכותן הלאומית כחלק מהמיעוט הערבי פלסטיני במדינה. ההפליה המשולשת שצוינה לעיל מעמידה בפני הנשים חסמים רבים, החל מחוסר ההכרה בה בעת היוולדותה "כילדה עם מוגבלות", וכלה באי-השכלתה והעסקתה.

לצערנו בהיות החברה הערבית נחשבת לחברה שמרנית פטריארכאלית הרבה הורים מפלים בין ילדיהם הזכרים לבנותיהם הנקבות וזה מתבטא בצורה מובהקת עוד יותר כאשר הילדה הינה בעלת המוגבלות. ההפליה מתבטאת בכמה מישורים, בין היתר, בבחירת מסגרת הלימודים (במידה ונותנים לה ללמוד בכלל), במתן מענה הולם לצרכים יום-יומיים, וביחס הכללי כלפיהן. הסוציאליזציה הלא תומכת והלא מכבדת כלפי הילדות עם מוגבלות מובילה להתפתחות פיזית כאשר במקביל להתפתחות הרגשית אינה בהתאם. כך שהן לא עוברות תקופת התבגרות תקינה, כי לא מכירים בנשיותן ואף מתכחשים לה.

## 2.8.6 סיפורן של נשים מאותגרות:

מדיווחים של נשים שמשתתפות בקבוצות ההעצמה של עמותת אלמנארה הן ציינו כי הוריהן בכלל לא מציינים את עובדת היותן זכאיות לחיים אינטימיים וכי אין שום ציפייה מהן שביום מן הימים יפתחו חיי זוגיות ויקימו משפחה. אחת מן המשתתפות ציינה כי בחתונה של אחיה אמרה ברבים כי "לשמחתי כל הבנים והבנות שלי התחתנו", כלומר היא דילגה על הבת עם מוגבלות בראיה שנותרה לה ולא הכירה בזכותה הבסיסית ליהנות מנשיותה ולשאוף ליטול חלק בבניית תא משפחתי נורמאלי.

---

פרמון- מנהל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, יוני 2013.

הנשים בחברה הערבית מתמודדות עם מספר אתגרים מעבר לשלילת זכותן להקים תא משפחתי, בין היתר, הרבה הורים אינם ששים לעודד את ההשכלה הגבוהה לבנותיהם מתוך טענה שהם רוצים לשמור עליהן ומפחדים שייצאו מחוץ לבית או ממקום המגורים. כתוצאה מכך, מרבית הנשים עם מוגבלות סובלות מחינוך ירוד ביחס לנשים בכלל ואף ביחס לגברים עם מוגבלות. השלכה נוספת להתגוננות יתר של הורי הנשים עם מוגבלות הוא שלילת זכותן להשתלב בשוק העבודה, בכך שמערימים מחסומים בפני רצונם לצאת מהבית ולנסות לאתר הזדמנות תעסוקתית. תופעה נוספת שמאוד שכיחה בקרב המשפחות של נשים עם מוגבלות היא האלימות הכלכלית כלפיהן, כך שהרבה משפחות מנצלות את העובדה שבנותיהם מקבלות קצבה מהביטוח הלאומי ומנצלים אותה כמעט במלואה למשק הבית מבלי שתינתן לה זכות להביע את דעתה בעניין. לפעמים האלימות הכלכלית גוררת לאלימות מילולית ואף פיזית המופעלת כלפי האישה עם מוגבלות במידה ותתנגד או תביע את עמדתה באשר לזכויותיה, וזאת מבלי שתהיה לה אפילו התעוזה לדווח לשלטונות החוק. אספר בקצרה את סיפורה של א' אשר סבלה ממוגבלות פיזית חמורה וגרה עם אמה בסמוך לאחיה הנישואים. למרות מוגבלותה הפיזית החמורה של א' היא נהנתה מאישיות פייטרית עם רצון עז להתקדם ואף פיתחה עסק זעיר לעיצוב תכשיטים. המשפחה של א' הערימה קשיים בפני יוזמתה העסקית ואף איימו עליה אם היא לא תתן להם את קצבת הביטוח הלאומי שלה יגרשו אותה מהבית. במקביל א' התמודדה עם הרבה בירוקרטיה בכפר שלה שאינו נגיש פיזית, כך שאפילו לא הייתה לה היכולת להגיע למרפאה בעצמאיות כדי לקבל טיפולים רפואיים בשל חוסר הנגישות. לאור הנסיבות החמורות המתוארות, מצבה הרפואי של א' התדרדר ובסופו של דבר היא נפטרה והשאירה מאחוריה כתם חברתי גדול ותעודת עניות לחברה הערבית אשר עודנה משמרת נורמות חברתיות שליליות וסטיגמות מושרשות עמוקות כלפי קבוצת הנשים עם מוגבלות.

למרות המציאות המרה והעגומה שתוארה לעיל, בשנים האחרונות קיימת עלייה הדרגתית באחוז הנשים עם מוגבלות היוצאות ללימודים להשכלה גבוהה ומשתלבות בשוק העבודה. ניתן לציין את דוגמתה של ה' שהינה אישה עם מוגבלות פיזית חמורה אשר נקטעו ידיה כתוצאה מתאונה בגיל מאוד צעיר. ולמרות כל האתגרים היא השלימה את לימודיה האקדמיים בפסיכולוגיה ואף השתלבה בשוק העבודה. יתר על כן, היה לה חלום שמתבטא בזה שיהיה לה רישיון נהיגה, ולאחר מסע מפרך של 10 שנים היא השיגה את מטרותיה, ובשנת 2011 הייתה הראשונה בארץ שיכלה לנהוג ברכב באמצעות רגליה. הסיפור של ה' לא נגמר כאן, והיא לצערה נתקלה בחומה בירוקראטית אטומה אשר הפלתה אותה על רקע מוגבלותה בכך שהחוק הישראלי אינו מכיר במוגבלותה ובזכותה לקבל רכב מותאם וקצבת ניידות לשימוש ברכב. עמותת אלמנארה נרתמה למאבקה של ה' והיא תפעל בכל המישורים, הן הציבורי והן המשפטי על מנת להעמיד את הצדק על כנו ולקדם את זכותה האלמנטארית של ה' לשוויון וכבוד.

## 2.9 ילדים עם מוגבלות בחברה הערבית:

### 2.9.1 רקע:

מספרם של ילדים עם מוגבלות נאמד בכ- 321,000; כאשר 189,000 מתוכם זקוקים לטיפול קבוע<sup>38</sup>.

האמנה בדבר זכויות הילד שנחתמה באו"ם ב-1989 והאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות שנחתמה באו"ם ב-2007 מגדירות חזון: לפי החזון הזה החברה והממשלה מחויבים לקדם את טובתו המרבית של ילד עם מוגבלות ומכירים בזכותו ליהנות באופן שוויוני מחיים מלאים והוגנים בקהילה, וזאת באמצעות תנאי חיים המבטיחים את מיצוי היכולת ע"י חופש בסיסי, עצמאות ביטוי והשתתפות פעילה בחברה. לשם כך

---

38 אנשים עם מוגבלות בישראל 2011 - דו"ח סטטיסטי שנתי מאת נציבות השוויון, בעריכת אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר.

נדרשת מדיניות ממלכתית של מתן פתרונות הולמים לצורכיהם הייחודיים של ילדים עם מוגבלות ושל בני משפחותיהם, מניעת תיוג או הפליה על רקע המוגבלות, קידום השוויון ומתן אפשרות לגיבוש זהות עצמית וביטחון ביכולת האישית; פעולות הכרחיות נוספות ובסיסיות הן הפיכת כל המרחבים הציבוריים לנגישים לאנשים עם מוגבלות והספקת אמצעים הנדרשים להם לניהול חייהם<sup>39</sup>. בפרק הזה נעמוד על העקרונות המוגדרים הן באמנות הבינלאומיות והן בחוק הישראלי אשר עוסקים בזכויותיהם של ילדים עם מוגבלות. בנוסף, נבחן את המצב המצוי והמצב הרצוי, והאם אכן מקורות אלה מבטיחים כי ילד עם מוגבלות יוכל להיוולד כאדם וכאזרח מן המניין הנהנה מכבוד ושוויון בישראל.

## 2.9.2 המסגרת המשפטית:

הצורך במתן תשומת לב מיוחדת לילדים הוגדר לראשונה ב-1924 בהצהרת ז'נבה בדבר זכויות הילד; ב-20 בנובמבר 1959 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם את ההחלטה בדבר זכויות הילד. אזכור לכך מופיע גם בהצהרה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (בייחוד בסעיפים 23 ו-24, באמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות (בייחוד בסעיף 10) ובחוקי יסוד של סוכנויות מיוחדות וארגונים בינלאומיים העוסקים ברווחת הילד. ב-1989 אושרה באו"ם האמנה לזכויות הילד (The convention on the rights of the child - CRC). (Flekkoy, 1991) בסעיף 23 של האמנה עוצב החזון באשר לילדים עם מוגבלות<sup>40</sup>:

א. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד שכושרו הנפשי או הגופני לקוי ליהנות

---

39 זכויות אדם של ילדים עם מוגבלות בישראל בפתח המאה ה-21: החזון והמציאות ד"ר דינה פלדמן נציבת שוויון לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.  
40 סעיף 23 לאמנה בדבר זכויות הילד, 1989.

מחיים מלאים והוגנים בתנאים המבטיחים כבוד, מקדמים עצמאות ומקלים על השתתפותו הפעילה של הילד בחיי הקהילה.

ב. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד הלוקה בכושרו לטיפול מיוחד וידאגו, במסגרת המשאבים הזמינים, להעניק לילד ולאחראים לטיפול בו את הסיוע המבוקש המתאים למצב הילד ולתנאי קיומו של ההורים או של אנשים אחרים המטפלים בילד. ג. מתוך הכרה בדרישות מיוחדות של ילד הלוקה בכושרו יינתן הסיוע המוענק, בהתאם לסעיף קטן 2, חנים, כל אימת שאפשר, תוך כדי התחשבות במשאביהם הפיננסיים של ההורים או של אחרים המטפלים בילד. סיוע כזה יתוכנן באופן שיבטיח לילד הלוקה בכושרו קבלת חינוך וגישה אפקטיבית לשירותי בריאות, שיקום, הכשרה לתעסוקה והזדמנויות בילוי בדרך העשויה להוביל להשתלבות הילד בחברה ולהתפתחות האישית המלאה, לרבות התפתחות תרבותית ורוחנית, במידה המרבית.

ד. המדינות החברות יקדמו, ברוח שיתוף הפעולה הבינלאומי, חילופי מידע מתאים בתחומי הרפואה המונעת והטיפול הרפואי, הפסיכולוגי והפונקציונאלי בילדים הלוקים בכושרם, לרבות הפצת מידע בדבר שיטות שיקום, שירותי חינוך והוראה והכוונה מקצועית רגישה למידע זה. המטרה היא לאפשר למדינות חברות לשפר את יכולתן ומיומנותן ולהרחיב את ניסיוןן בתחומים אלה. תשומת לב מיוחדת תינתן בהקשר זה לצרכיהן של מדינות מתפתחות.

ניתן לראות שהאמנה בדבר זכויות הילד שמה דגש על היבטים טיפוליים, ובין היתר סיוע והספקת שירותים חינויים להבטחת מימוש העקרונות של התפתחות תרבותית ורוחנית ושל השתלבות איכותית ופעילה של ילדים עם מוגבלות בתחומים שונים של חיי הקהילה. אחת העקרונות הוא גם כן הבטחת תנאי קיום של המטפלים בילדים או של ההורים, אך אין התייחסות באמנה לצורכי שאר בני המשפחה או לחשיבות ההתפתחות הפיזית, כמו גם ילדים שכושרם השכלי והקוגניטיבי לקויים.



האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלותה מדגישה בצורה מובהקת חזון המבוסס על מודל של זכויות אדם ושוויון<sup>41</sup>. מנסחי האמנה התלבטו בשאלה העקרונית<sup>42</sup> אם יש להסתפק במתווה המוגדר באמנה לזכויות הילד, או שמא יש להכליל גם באמנה זו חיובים העוסקים באופן ייחודי בילדים עם מוגבלות. בסופו של דבר הוחלט לשלב באמנה את נושא הילדים גם בפרק נפרד (פרק 7: ילדים עם מוגבלות) וגם בפרקים אחרים. הפרק הנפרד מתווה את העקרונות הבאים<sup>43</sup>:

א. מדינות שהן צדדים תנקוטנה את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח לילדים עם מוגבלויות הנאה מלאה ושווה מכל זכויות האדם וחירויות היסוד, בשוויון עם ילדים אחרים.

ב. בכל הפעולות הנוגעות לילדים עם מוגבלויות, טובת הילד תהיה שיקול עיקרי.

ג. מדינות שהן צדדים תבטחנה לילדים עם מוגבלויות 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 כדי לממש זכות זו.

במילים אחרות, שוויון זכויות והשתלבות מלאה בחברה הן העקרונות המנחים. האמנה עוסקת באופן ייחודי בזכויות ילדים, בנושאים שונים, בין היתר, איסור כללי להפלות בגלל גיל; זכות לשוויון, לכיבוד היכולות והזכויות של ילדים לעצב את זהותם, מלחמה בדעות קדומות והגברת המודעות לכך בבתי הספר, חובת כיבוד זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, מניעת אלימות והתעללות באמצעות תכניות למניעה, לטיפול ולמתן שירותי הגנה, עיצוב מדיניות וחקיקת מגן שנועדו להגן על ילדים עם מוגבלות, זכות

---

41 כאן יש להבחין בין שני 'דורות' של זכויות אדם. הדוד הראשון נולד חירויות יסוד אזרחיות ופוליטיות - למשל הזכות לחיים, חופש הביטוי וחופש הדת - ומקורו בתקופת המהפכה הצרפתית. הדור השני מונה חירויות יסוד כלכליות, סוציאליות ותרבותיות כמו עבודה וחינוך, והוא צמח רק בעשרות השנים האחרונות (רדי-בן-פורת, 1996).  
42 החלמה 56/168 על עצרת האו"ם מדצמבר 2001 הורתה על הקמת ועדת אד הוק אשר תנסח את האמנה. הכותבת היא ראש המשלחת הישראלית שהייתה פעילה מאוד בכתיבת האמנה.

43 סעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות.

לחיי משפחה בטוחים ולמתן סיוע לילד ולמשפחתו, חשיבות מניעת הפרדת ילד מהוריו על בסיס מוגבלות או בניגוד לטובתו של הילד, העדפת המשפחה המורחבת על פני זרים בעת שיש צורך בתחליף למשפחה גרעינית, זכות לחינוך משולב כאופציה ראשונה ומועדפת ומתן אפשרות בחירה במסגרת הלימודים לילד ולמשפחתו, זכות למיצוי פוטנציאל אקדמי וחברתי, למעורבות פעילה ולהנאה מהזכות למימוש זכויות אדם, קבלת התאמות וסיוע בתוך מסגרת הלימודים והכשרת כלל המורים ללמד ילדים עם מוגבלות, חובה לספק שירותי מניעה וגילוי מוקדם של מוגבלות אצל ילדים, הבטחת השתתפות בחיי תרבות, יצירה, פנאי וספורט ועוד<sup>44</sup>.

בנוסף, במבוא לאמנה יש התייחסות מפורשת לעניין זכויותיהם של ילדים עם מוגבלויות: "יח) בהכירן בכך שילדים עם מוגבלויות זכאים ליהנות הנאה מלאה מכל זכויות האדם וחירויות היסוד באופן שווה לילדים אחרים, ובזכרן התחייבויות לשם כך מצד מדינות שהן צדדים לאמנה בדבר זכויות הילד."

גם בעקרונות האמנה בסעיף 3 יש עיגון לעניינם של הילדים עם מוגבלות: "ח) כבוד ליכולות המתפתחות של ילדים עם מוגבלויות וכבוד לזכותם של ילדים עם מוגבלויות לשמר את זהויותיהם."

ניתן להגיד שהאמנה הבינלאומית מאמצת גישה מתקדמת שמכירה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, ובין היתר, ילדים עם מוגבלויות ומודעות לצרכיהם המיוחדים ולחשיבות שילובם ושמירה על עצמאותם, שוויונם, וכבודם.

הילדים בחברה הערבית נתקלים בכמה בעיות, כאשר החשובה מביניהן היא עניין שילובם של ילדים עם מוגבלויות במסגרות חינוך רגילים. למשל, יישומו של תיקון מספר 7 לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, העוסק בשילוב ילדים עם מוגבלות

44 ראו הערה 38 לעיל.

במערכת החינוך הרגילה ("חוק השילוב"), מעיד על קושי ביישום החוק, המהווה צעד נוסף בעיגון הזכויות של האנשים, ובמקרה זה ילדים עם מוגבלות, גם לאחר שכבר אושר החוק בכנסת. דבר זה מעיד על כך שבחברה הערבית עודנו נוטים ללכת לפי הגישה של "נפרד אך שווה" (Separate but equal), להבדיל מהגישה של "משולב ושווה" (integrated and equal) שתומכי הגישה החברתית דוגלים בה ומקדמים אותה.

### 2.9.3 מחסור אדיר בשירותים לילדים עם מוגבלות

קיימים פערים ניכרים בהיקף השירותים הניתנים לילדים עם מוגבלות בחברה הערבית לעומת אלו הניתנים לילדים בחברה היהודית. להלן לוח המדגיש מציאות מרה זו:

שיעור הילדים היהודים עם מוגבלות הנהנים מהשירות	שיעור הילדים הערבים עם מוגבלות הנהנים מהשירות	סוג השירות
90	49	לפחות שירות אחד
43	21	שירותים רפואיים
39	9	שירותים פרא-רפואיים
21	8	שירותים פסיכו-סוציאליים
57	21	שירותים חינוכיים
29	16	שירותי תמיכה
14	3	שירותי ייעוץ למשפחה

#### 2.9.4 תלות הילד בהוריו:

לצערנו בחברה הערבית עודנו נתקלים בהגנת יתר של הורים לילדיהם עם מוגבלות, וטיפול תלותיות מוחלטת בין הילד עם המוגבלות בהוריו, ובכך כבר מגיל צעיר מחנכים את הילד לתלותיות בזולתו חוסר אונים וחוסר מוטיבציה בנטילת אחריות על חייו והחלטותיו, דבר המשליך על כל תחומי חייו החל מלימודיו וכלה בעצמאותו הכלכלית, והנטייה היא יותר להישען על קבלת קצבאות והטבות, במקום לשים דגש על שילוב המלא של הילד בחברה והגשמת הפוטנציאל הטמון בו.

לסיכום, נציין שהפטריארכאיות של החברה הערבית משליכה גם היא על מעמד הילדים עם מוגבלות, והרבה הורים של ילדים עם מוגבלות בחברה הערבית עודם תופסים את ילדם כנטל חברתי וכלכלי, ומבקשים לאתר גופים ומקורות מימון שונים כדי לטפל בו.

כך לדוגמה באחת הפניות שהגיעו לקו הסיוע של אלמנארה, מתקשר הורה כדי לברר ולדעת כמה משאבים כספיים יכול לקבל עבור בנו, מבלי להתעניין בזכויותיו הטבעיות, כמו הזכות לקבל חינוך נאות והזכות לכבוד.

יחד עם זאת, גם אנשי המקצוע שאמורים לטפל בילדים ולהעצים אותם סובלים מחוסר הכשרה מותאמת ומתייחסים לכל מקרה בשיטת כיבוי השריפות ללא מציאת פתרונות יסודיים המבטיחים את כבודו ושוויונו ועצמאותו של הילד עם מוגבלות.

# פרק שלישי: המלצות והצעות לקידום מעמד אנשים עם מוגבלות בחברה ערבית

נקדים ונציין כי מכיוון שרוב הבעיות בחברה הערבית הן אקוטיות בתחומים השונים כגון חינוך, תעסוקה, נגישות, הרי אי אפשר להשלוח את עצמינו כי יבואו לפתרון בין רגע, אלא קיימת חשיבות לעבודה יסודית וממושכת בכל הרמות שתכלול תוכנית שיטתית ויסודית שמטרתה קידום מעמד האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בישראל, תוך כדי הקצאת משאבים ראויים לכך לרבות עריכת מחקר מקיף שישקור את מצבם של האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית הן ברמת הצרכים והן ברמת השירותים הניתנים בפריסה מקומית וארצית.

אלו הם הצעדים המרכזיים שעל מוסדות המדינה לנקוט בהם כדי לחולל את השינוי המיוחל:

## משרד החינוך:

- הקמת מסגרות חינוכיות מותאמות ביישובים הערבים השונים, כדי לשלב בהם את הילדים הלא משולבים כלל במערכת החינוך או המשולבים במסגרת לא מותאמת.
- עידוד שילוב אנשים עם מוגבלות במערכת החינוך הכללית תוך כדי הידבקות לתוכנית חינוכית יחידנית, והקצאת משאבים מתאימים לרבות עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארה-רפואיים שעות פרטניות וכדו'.
- התאמת מערכות החינוך הכלליות לקליטה מותאמת של ילדים עם מוגבלות בהתאם לסוג ורמת המוגבלות, ע"י קביעת מדדים ונורמות כלל ארציים מחייבים לאבחונים, ולהתאימים לתלמידים בחברה הערבית. דבר אשר ימנע כי תלמיד יאובחן בצורה שרירותית או שמה אותו תלמיד יקבל אבחונים שונים ממאבחנים שונים, קרי אבחון לא מדויק.

• הכשרת צוותים של אנשי מקצוע דוברי ערבית העוסקים בליקויי למידה, לרבות פסיכולוגים מוסמכים.

• כמו גם, תרגום האבחונים לשפה הערבית והתאמתם לתרבות הערבית.  
• הגברת הפיקוח ממשד החינוך על אופן חלוקת השעות המוקצות לחינוך המיוחד, לרבות סייעות, קלינאי תקשורת, פסיכולוגים וכדו' בבתי הספר בחברה הערבית.  
• עידוד ההשכלה התיכונית בקרב האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית לרבות בניית תוכניות בתחום השלמת השכלה: תעודות גמר ובגרות לאלה שלא למדו בהיותם צעירים.

• עידוד השכלה גבוהה לאנשים עם מוגבלות לרבות הפצת עלוני הסברה, ויידועם לאפשרויות הסיוע הכספי והשירותים הרלוונטיים ממוסדות המדינה.

• עידוד שימוש במחשב בקרב אנשים עם מוגבלות תוך כדי יוזמה להכשרות שונות להכרה בשימוש במחשב לרבות השימוש באינטרנט, הפצת עלונים המכיל מידע באשר לזכאות אנשים עם מוגבלות לקבלת ציוד טכנולוגי מותאם המסובסד ע"י המדינה לרבות מחשב מותאם, ציוד עזר מותאם וכדו', בהתאם לסוג המוגבלות.

• להגות תוכניות חינוכיות שמטרתן הגברת המודעות החברתית לענייני אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בקרב הדור הצעיר כדי לשנות את הדעות הקדומות והסטריאוטיפים המושרשים כלפיהם בחברה. וזאת באמצעות סדנאות בבתי הספר דוגמת סדנאות שמעבירה אלמנארה בעניין זה בבתי הספר מזה שנים תחת הכותרת "קבלת האחר". נדרש שתוכניות מעין אלה יהיו חלק מתוכניות הלימודים השנתיות.

• בחודש אפריל 2013 שר החינוך הוציא הנחיה להעסיק יותר מורים עם מוגבלות במשרד החינוך אולם הנחיה זו אינה מיושמת בפועל ולכן מן הראוי הוא כי משרד החינוך יוציא חוזר מנכ"ל שיעגן את הנושא. (עד לאישור סעיף 13 לחוק חובת המכרזים).

## משרד הכלכלה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים:

- עידוד ויצירת הזדמנויות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית לרבות נקיטת מדיניות של הפלייה מתקנת, הן במגזר הציבורי והן במגזר העסקי.
- הגברת המודעות בקרב המעסיקים הערבים על תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות) משנת 2006.
- עידוד יזמות עסקית בקרב האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית באמצעות גוף המרכז מתן: יעוץ עסקי, יעוץ שיווקי, הכנת תוכניות עסקיות, יעוץ פיננסי, קורסי הכשרה, סדנאות, סיוע וליווי בקבלת מימון וכדו'.
- תרגום כל העלוניו לעידוד התעסוקה וחברות מידע וזכויות המופנים למעסיקים או לאנשים עם מוגבלות, לשפה הערבית.
- עריכת רפורמה מקיפה בכל הקשור לתעסוקה המוגנת, לרבות הגברת הפיקוח והבקרה, ועידוד יציאה לשוק החופשי.
- יש לפעול לצמצום התעסוקה המוגנת והעבודה הבדלנית, ועידוד תעסוקה לקראת השתלבות בשוק החופשי.
- להתוות מדיניות שבה מפעלים מוגנים מהווים חלופת תעסוקה אחרונה, ומשרתים רק את אלה הבוחרים בה.
- על המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה ליטול חלק אקטיבי בהשמת אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בשוק העבודה, לרבות פרסום משרות ומכרזים בשפה הערבית.
- אלמנארה ממליצה להקים ממשק ישיר בין אגף השיקום ברווחה לבין אגף השיקום במל"ל, ולקבוע נוהל מסודר של העברת נתוני אנשים עם מוגבלות שיכולים להיות

משתקמים פוטנציאליים מגוף אחד למשנהו בהתאמה.<sup>45</sup>

45 המלצה זו באה בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה 64(ד) באשר לפעילות הלא מוסדרת של הגורמים הממשלתיים השונים שנותנים שירותים לקהילת האנשים עם מוגבלות. הבדיקה העלתה כי קשרי העבודה שבין

## משרד הפנים ומשרדים אחרים רלוונטיים:

- על הרשויות המקומיות בחברה הערבית לשלב את אג'נדת קידום זכויות אנשים עם מוגבלות בתוכנית העבודה השנתית, כך שהיא תקבל סדר עדיפות גבוהה, הן ברמה של הקצאת אנשי מקצוע ושיבוצם, והן ברמת הקצאת משאבים.
- הקצאת משאבים להנגשת היישובים הערבים לרבות כבישים, מדרכות ומעברים בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים תשתיות וסביבה), התשס"ז-2007, לרבות בניית מערך פיקוח לבחינת יישום תוכניות הנגישות.
- הקצאת משאבים להנגשת מבני ציבור ביישובים הערבים לרבות יצירת מקומות חניה בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (עדיפות במקומות חניה במקום העבודה), התשס"ב-2001.
- הגברת המודעות, הפצת עלוני מידע בשפה הערבית בקרב אנשים עם מוגבלות על הזכויות המגיעות להם להנגשת בית המגורים.
- הנגשת המידע לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית לרבות טפסי הסברה ועלוני מידע במוסדות הרלוונטיים ע"י תרגוםם לערבית מובנת והנגשתם לאנשים עם מוגבלויות שונות (למשל הפקת חומרים בשיטת ברייל לאנשים עם מוגבלות בראיה), בהתאם לתקנות נגישות השירות.
- מינוי יותר מדריכים ונותני שירותים דוברי ערבית במוסדות המטפלים באנשים עם מוגבלות בתחום הרפואי והפרא-רפואי.
- תרגום אתרי הממשל והרשויות המספקות מידע חיוני לאנשים עם מוגבלות לשפה הערבית, לרבות אתר נציבות השוויון, וזאת בהתאם לתקנות נגישות השירות.

---

אגף השיקום שבמשרד הרווחה לבין אגף השיקום של המל"ל - שני גופים שנקודת ההשקה ביניהם קריטית - אינם מוסדרים ומידע רלוונטי אינו מועבר. כך נוצר מצב שבו אדם הפונה לאגף השיקום במל"ל ונקבע לגביו כי אינו מתאים לשיקום תעסוקתי שם, המידע בעניינו לרוב לא יעבור לאגף השיקום שבמשרד הרווחה - גם אם הוא עשוי להתאים לשיקום התעסוקתי של משרד זה, וכך אנשים רבים לא זוכים לשיקום המגיע להם.



- הקצאת משאבים להקמת תשתיות לתחבורה ציבורית עירונית ביישובים הערבים השונים, והנגשת תחנות האוטובוס, והכול בהתאם לתקנות השוויון (הנגשת תחבורה ציבורית).
- הקמת מסגרות ומרכזים המספקים שירותים לאנשים עם מוגבלות ביישובים הערבים כגון: שירותים חברתיים, פרא-רפואיים, פסיכו-סוציאליים, ייעוץ למשפחה ועוד.
- יצירת מסגרות לדיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית.
- אלמנארה מצדדת בהמלצתו של מבקר המדינה שעל הממשלה להקים גוף מתכלל שמטרתו הינה ריכוז עבודת הגופים האחראיים לרווחת אנשים עם מוגבלות, ותיאום ביניהם במטרה להביא לשיפור וייעול עבודתם. לרבות המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה ומשרד הבריאות לתאם את פעילותם.
- אנו ממליצים שנש"ם תדאג יותר ליישום חוק שירות המדינה (מינויים) והמשרדים הממשלתיים לרבות משרד החינוך, האוצר וכד' ינקטו במדיניות של שילובם של אנשים עם מוגבלות, עידוד תעסוקה ושריון מקומות עבודה.

# אודות אלמנארה

---

## חזון אלמנארה:

אלמנארה (מגדלור בעברית), עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית (2005) חרטה על דגלה להעצים את בעלי המוגבלויות בחברה הערבית, להביא למימוש זכויותיהם הטבעיות, החברתיות והמשפטיות ולשלבם בחברה באופן שוויוני ללא כל הדרה חברתית, סטיגמות או דעות קדומות.

## מטרות אלמנארה:

- הגברת המודעות החברתית לאנשים עם מוגבלות ושינוי הדעות הקדומות והסטריאוטיפים כלפיהם המושרשים בחברה.
- העצמת אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית מתוך כוונה כי יפתחו אישיות בעלת דימוי וביטחון עצמי גבוהים.
- קבלת זכויות שוות ביחס לכלל אזרחי המדינה.

## קהלי היעד:

- החברה הערבית על כל גווניה (אנשים עם מוגבלות ואנשים ללא מוגבלות), לרבות תלמידי בתי ספר, סטודנטים, הורים לילדים עם מוגבלות ואנשי מקצוע.
- אנשים עם מוגבלות מכל שכבות הגיל וסוגי המוגבלויות בחברה הערבית.

## הישגי אלמנארה:

אלפי אנשים עם מוגבלויות, ילדים ומבוגרים, נהנים מדי שנה מהשירותים, הסדנאות והפעילויות השונות של "אלמנארה" למען הקהילה. בנוסף, אלפי אנשים ללא מוגבלויות המשתתפים בפעילויות השונות של אלמנארה נחשפים לעולמם של אנשים עם מוגבלויות.

## **המרכז רב השירותים של אלמנארה:**

במרכז אלמנארה אולם פעילויות, אולם מחשבים הכולל 10 מחשבים מותאמים לאנשים עם מוגבלות בראיה, שתי מדפסות ברייל מקצועיות להפקת ספרים בשיטת ברייל ואולפן הקלטות חדיש להפקת ספרים מוקלטים.

## **הפרויקטים של אלמנארה:**

### **פרויקט הסגור המשפטי:**

"אלמנארה" פועלת לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות בתחום הנגישות, החינוך והתעסוקה אל מול מוסדות המדינה, לרבות פנייה לערכאות במידת הצורך. כמו כן, "אלמנארה" מפעילה הרצאות וסדנאות משפטיות לאנשים עם מוגבלות, בני משפחותיהם, סטודנטים, עורכי דין ואנשי מקצוע הבאים במגע ישיר עם אנשים אלו.

### **פרויקט הגברת המודעות החברתית והמעורבות הקהילתית:**

"אלמנארה" מפעילה סדנאות וימי עיון לתלמידי בתי ספר, להורים לאנשים עם מוגבלות, לאקדמאים, לאנשי עסקים ולאנשי מקצוע ואנשי תקשורת, במטרה לחשוף אותם לקהל היעד הזה.

### **פרויקט ההעצמה ופיתוח הכישורים:**

"אלמנארה" מקיימת קבוצות העצמה לאנשים עם מוגבלות העוסקות בפיתוח המודעות העצמית, התקשורת הבין אישית וקבלת ההחלטות. בנוסף, מפעילה "אלמנארה" קבוצות תמיכה להורים של אנשים עם מוגבלות, במטרה לספק להם מיומנויות וכלים לסוציאליזציה של ילדיהם.

## פרויקט הייעוץ הטלפוני והפרטני:

צוות מיומן של אנשי מקצוע מפעיל קו טלפוני המספק סיוע סוציאלי רגשי וייעוץ משפטי לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, ובמידת הצורך סיוע וייעוץ פרטני.

## פרויקט הספרייה הבינלאומית המותאמת לאנשים עם מוגבלות:

במסגרת פרויקט הספרייה המותאמת, "אלמנארה" מפיקה ספרים מוקלטים, ספרים בשיטת ברייל, ספרים מוגדלים וספרים אלקטרוניים בשפה הערבית. הספרייה המוקלטת הפכה לבינלאומית לאחר בנייתו של אתר האינטרנט [www.arabcast.org](http://www.arabcast.org) ואפליקצית ספרית אלמנארה לטלפונים החכמים אשר מקנים גישה לספרים המוקלטים מכל רחבי תבל.

חשוב להדגיש כי אין מספיק מחקרים שסוקרים את מעמד האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית בישראל וקיים צורך אדיר ליוזמה למחקרים נוספים מקיפים יותר. למרות דלות החומר כל המידע והנתונים בנייר עמדה זה הם מהימנים ומסתמכים על המקורות הבאים:

דיווחים המתקבלים לעמותת אלמנארה מאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם לרבות ממצאים שאנו אוספים באירועים השונים כגון סדנאות, הרצאות וימי עיון.

• הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: <http://www.cbs.gov.il/reader>

• מבוגרים בעלי מוגבלות בישראל. לתקציר הדו"ח ראו הלינק להלן:

<http://www.rudermanfoundation.org/disabilities/pdf/537-09-MASAD-ES-ENG.pdf>

• אנשים עם מוגבלות בישראל: עובדות ומספרים. למאמר באנגלית ראו הלינק להלן:

[http://brookdale.jdc.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/Facts-and-Figures-2012--Poverty-in-Israel.pdf](http://brookdale.jdc.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Facts-and-Figures-2012--Poverty-in-Israel.pdf)

• הנכים בחברה הערבית בישראל: הזדמנות לשינוי חברתי -

<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/134E86AC-0F3A-46C2-BE24-63FDB70B60F5/0/nakimivrit.pdf>

• ערבים עם מוגבלות בישראל דיוקן האוכלוסייה ומאפייני תעסוקה 2002-2006 -

<http://www.economy.gov.il/NR/rdonlyres/F364AE70-C559-4D65-A404-E8B682317843/0/X9350.pdf>

- אנשים עם מוגבלות בישראל 2010 - דו"ח סטטיסטי שנתי מאת נציבות השוויון, בעריכת אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר -  
<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/80641E5C-CC54-40D5-B8B1-086AF0B7645E/29524/DohStatistiShnati2010.pdf>
- דו"ח פעילות לשנת 2009 - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות -  
[www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/7515CCC9-59D3-4D28-B83F-AA11DE8ACA16/21354/DohPeilut2009.pdf](http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/7515CCC9-59D3-4D28-B83F-AA11DE8ACA16/21354/DohPeilut2009.pdf)
- נשים בנות 18-60 עם מוגבלות בישראל - המרכז לחקר מוגבלויות ואוכלוסיות מיוחדות  
[http://brookdaleheb.jdc.org.il/\\_Uploads/PublicationsFiles/425rr-womenwithdisabilities-heb.pdf](http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/425rr-womenwithdisabilities-heb.pdf)

### **אמנות בינלאומיות:**

- אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities -UNCRPD.
- האמנה בדבר זכויות הילד, (The convention on the rights of the child - CRC) (Flekkoy, 1991).
- האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

### **חוקים ישראליים:**

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.
- תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח - 1988 (פרק השילוב).
- הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות), התשע"ג-2013.

- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) (התשע"ג-2013).
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים תשתיות וסביבה), התשס"ז-2007.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (עדיפות במקומות חניה במקום העבודה), התשס"ב-2001.

## תודות והבהרות

---

חשוב להבהיר כי נייר עמדה זה הוכן בתקופה קצרה יחסית ועלולים להיות בו אי דיוקים לשוניים. אנו מבקשים התנצלות מראש.

יחד עם זאת, יוזמה לנייר עמדה זה הוכיחה כי ערך הנתינה עדיין שורר למרות העידן הקפיטליסטי והחומרי שאנו חיים בו. ברצוננו להודות לכל מי שעזר ותרם בהוצאה לאור של חוברת זו ובמיוחד לחברנו היקר העיתונאי והסופר שוקי שטאובר.

כמו תמיד נסיים בדבריה של הסופרת העולמית - העיוורת חרשת הלן קלר:

**”החיים הם הרפתקה אחת או  
כלום, תביט תמיד בכיוון השמש  
ולא תראה את הצל לעולם”**



נייר עמדה זה מציג את המעמד המשפטי והחברתי של האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית המופלים פעמיים, פעם בשל מוגבלותם ופעם בשל שייכותם למיעוט הערבי במדינה

**כל הזכויות שמורות © 2013**  
**אלמנארה – עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות (ע"ר)**