

דו"ח צללים משלים

כולל תגובות לתשובות המדינה
לסוגיות ולשאלות שועדת האו"ם
הפנתה אליה ועדכונים

מוגש
לוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם
מוגבלות

על ידי
הפורום האזרחי לקידום האמנה
הבינלאומית בדבר זכויותיהם של
אנשים עם מוגבלות בישראל



אוגוסט 2023

דוח צללים משלים

כולל תגובות לתשובות המדינה לסוגיות ולשאלות
שוועדת האו"ם הפנתה אליה ועדכונים

מוגש

לוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות

על ידי

הפורום האזרחי לקידום האמנה הבינלאומית בדבר
זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל

אוגוסט 2023

תוכן העניינים

4	פורום החברה האזרחית לקידום האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל	
5	רשימת הארגונים והגופים החברים בפורום.....	
6	הקדמה.....	
7	מטרה, הגדרות, עקרונות כלליים והתחייבויות כלליות.....	סעיפים 1-4
12	שוויון ואי-הפליה.....	סעיף 5
14	נשים עם מוגבלות.....	סעיף 6
16	ילדים עם מוגבלות.....	סעיף 7
16	נגישות.....	סעיף 9
17	הזכות לחיים.....	סעיף 10
20	מצבי סיכון ומקרי חירום הומניטריים.....	סעיף 11
21	הכרה שווה בפני החוק.....	סעיף 12
23	נגישות לצדק.....	סעיף 13
24	חירות וביטחון אישי.....	סעיף 14
26	חופש מעינויים ומיחס או ענישה אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.....	סעיף 15
27	חופש תנועה ואזרחות.....	סעיף 18
27	חיים עצמאיים והכלה בקהילה.....	סעיף 19
35	חופש הביטוי והדעה, וגישה למידע.....	סעיף 21
38	כבוד לבית ולמשפחה.....	סעיף 23
41	חינוך.....	סעיף 24
47	בריאות.....	סעיף 25
51	עבודה ותעסוקה.....	סעיף 27
59	רמת חיים והגנה סוציאלית נאותות.....	סעיף 28
61	השתתפות בחיים פוליטיים וציבוריים.....	סעיף 29
63	השתתפות בחיי תרבות, בילוי, פנאי וספורט.....	סעיף 30
65	סטטיסטיקה ואיסוף נתונים.....	סעיף 31
66	יישום ופיקוח ברמה הלאומית.....	סעיף 33

פורום החברה האזרחית

לקידום האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל

פורום החברה האזרחית לקידום ויישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל (מכאן ואילך – 'הפורום') נוסד על ידי ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות ובית איזי שפירא, שניהם ארגונים במעמד יועץ באו"ם, בעקבות אשרורה של אמנה זו על ידי ממשלת ישראל בשנת 2012. הפורום פועל כגוף עצמאי ובלתי תלוי שאינו ממומן מכספי המדינה ושותפים בו כ-30 ארגונים וגופים מובילים של אנשים עם מוגבלות וארגוני סגור הפועלים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומייצגים נשים, גברים, ילדות וילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם מכל חלקי החברה הישראלית. הפורום פועל ליישום מלא של האמנה וכן להטמעת ערכיה בקרב ציבור האנשים עם מוגבלות בישראל, אנשי מקצוע, מקבלי החלטות והציבור הרחב. לפרטים נוספים על הפורום ופעילותו ראו בדוח הצללים אשר הוגש לוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות באוגוסט 2020.¹

ריכוז ועריכת הדוח: עדית סרגוסטי, ולרי זילכה, אודלי-ה פיטוסי, יואב קריים

כתיבה: בועז אחד העם, מאדי אפל, גיא אקוקה, נועה בן שאול, מיכל גורן, מיה גפן, חיה גרשוני, גלי דובש גוב ארי, עבד אלגיבאר דקה, יעל וייס-ריינד, ולרי זילכה, אסנת יחזקאל-להט, אילאיל לדר, אורלי לוינזון-סלע, לונה, תמי כרמלי-מצלאוי, עבאס עבאס, עדית סרגוסטי, אודלי-ה פיטוסי, מרגלית פילר, עמית פליס, אלכס פרידמן, שירלי קני, יואב קריים, רוני רוטלר, סולה שלי, אסתר קרמר.

¹ [דוח צללים](#), הפורום האזרחי לקידום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל, מוגש לוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות, ספטמבר 2020.

הארגונים החברים בפורום

א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט
אבני דרך לחיים
אומ"ץ – אמנות ושיח מחוללי צמיחה
אופק לילדינו – ארגון ארצי של הורים לילדים עם עיוורון או לקות ראייה
אלווין ישראל
אלמנארה – עמותה לקידום אנשים עם מוגבלות
אנוש – העמותה הישראלית לבריאות הנפש
אס"י – פעילי הקהילה האוטיסטית בישראל
בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות (יו"ר הפורום)
בית איזי שפירא (יו"ר הפורום)
בית הגלגלים
בקהילה – שילוב אנשים עם אוטיזם בחברה
המרכז הישראלי ללימודי חירשות
המרכז ללימודי מוגבלות, האוניברסיטה העברית, ירושלים
המרכז לעיוור בישראל
המשפט בשירות הזקנה
הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן
הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית
ית"ד – ילדי תסמונת דאון
לינק20 – רשת צעירים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות
לשמ"ה – לשילוב מתמודדים והעצמה בבריאות הנפש
נכה לא חצי בן אדם
פורום לבריאות/ صحة – מובילים לבריאות של אנשים עם מוגבלות בבית איזי שפירא
קהילה נגישה חדרה
קול הזכויות לילדים עם צרכים מיוחדים
קשר – הבית של המשפחות המיוחדות
שמחה לילד
חיה גרשוני – ייעוץ

הקדמה

אנו מתכבדים להגיש בזאת דוח לוועדת האוס בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות על מצב זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לקראת המושב של הוועדה אשר יתקיים בחודש אוגוסט 2023. הדוח שלפניכם הוא דוח משלים לדוח הצללים שכתב פורום החברה האזרחית לקידום האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל (להלן – 'הפורום') בשנת 2020, לקראת הדיון המקדים שהתקיים באותה שנה בוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות על יישום האמנה בישראל (להלן – 'דוח צללים' 2020).² הדוח שלפניכם כולל תגובות לתשובות שהשיבה המדינה לשאלות שהיא נשאלה על ידי ועדת האו"ם בעקבות הדיון המקדים (LOIs), עדכון לגבי השינויים שחלו מאז נכתב דוח הצללים הקודם, וכן דיון במספר נושאים שלא עלו בדוח הקודם.

דוחות הצללים, זה משנת 2020 והדוח הנוכחי, המשלים, מציגים תמונה רחבה, מהימנה וכוללת על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל, תמונה המבוססת על ניסיונם של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם ועל הידע הרב שקיים בידי הארגונים החברים בפורום. כפי שעולה מהדוחות לכל אורכם – אף על פי שחלפו כבר יותר מעשר שנים מאז אשררה מדינת ישראל את האמנה, עדיין קיימים פערים ניכרים בין הוראות האמנה למצבם בפועל של אנשים עם מוגבלות בישראל בתחומי החיים השונים. נוסף לכך, הדוח כולל שורה של המלצות לצמצום פערים אלה.

אנו תקווה כי דוחות אלה יסייעו בידי הוועדה לקבל תמונת מצב מפורטת ומהימנה על הנעשה בישראל ולגבש המלצות למדינת ישראל באשר לצעדים שעליה לנקוט על מנת ליישם בצורה מלאה יותר את הוראות האמנה.

² **דוח צללים**, הפורום האזרחי לקידום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל, מוגש לוועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות, ספטמבר 2020.

סעיפים 1-4

מטרה, הגדרות, עקרונות בסיסיים והתחייבויות כלליות

שילוב הוראות האמנה בחוק המדינתי (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras.2-5):

כפי שפורט בדוח הצללים 2020 וכפי שיפורט בדוח המשלים שלהלן, למרות השינויים שחלו בשנים האחרונות, עדיין ישנם פערים ניכרים בין דרישות האמנה למצב זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל. פערים אלה נובעים מחקיקה חסרה, מחקיקה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה ומיישום חלקי של חקיקה קיימת. נוסף לכך, כפי שפורט בדוח הצללים 2020, אנשים עם מוגבלות בישראל מקבלים שירותים וזכויות ממשרדי ממשלה שונים, נאלצים לתמרן בין ממשקים בין-משרדיים ומקצועיים רבים ופעמים רבות "נופלים בין הכיסאות" ללא מענה לצורכיהם. יתרה מזאת, לא קיימת שפה אחידה, ההגדרות למוגבלות משתנות ממשרד למשרד ולכל משרד עמדות ותפיסות שונות, אשר לעיתים מתנגשות זו עם זו ואשר במקרים רבים אינן עולות בקנה אחד עם עקרונות האמנה. מעבר לכך, וכפי שפורט בדוח הצללים 2020, קיים חסר משמעותי במסד הנתונים בכל הנוגע לאנשים עם מוגבלות בישראל (ראו פירוט בנוגע לסעיף 31). חסר זה אינו מאפשר למפות את הפערים הקיימים בין הוראות האמנה למציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות בישראל ובעקבות זאת לתכנן מדיניות ולקבוע בצורה מושכלת ומבוססת נתונים סדרי עדיפויות לצמצום פערים אלה. יתרה מכך, אמנם אמנות בינלאומיות אינן מחייבות בצורה ישירה במערכת המשפט בישראל, כפי שהמדינה מציינת (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.2). עם זאת, ניתן היה לצפות כי עקרונות האמנה שמדינת ישראל התחייבה אליהן עם אשרור האמנה, יוטמעו בצורה ברורה ומפורשת בחקיקה הישראלית ויהוו 'מצפן' ברור ומחייב לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. אולם כפי שהומחש בדוח הצללים 2020 וכפי שעולה בדוח הנוכחי, לא כך הדבר. זאת ועוד, למרות הפערים הניכרים בין הוראות האמנה למציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות בישראל, עדיין אין במדינת ישראל תוכנית לאומית מערכתית וכוללת ליישום האמנה, עם לוח זמנים ברור, כפי שקיים במדינות רבות אחרות. יש לשים לב כי בתשובתה המדינה לא דנה כלל בדבר תוכניות עתידיות ומסגרת הזמן שנקבעה להתגברות על האתגרים הקיימים, כפי שהתבקשה על ידי הוועדה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. A1(c)).

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.3): השינוי המשמעותי ביותר שחל בתחום החקיקה מאז נכתב דוח הצללים 2020 הוא חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, אשר נחקק לאחרונה. יש לציין כי החוק לא נועד מלכתחילה לעגן בחקיקה הישראלית את עקרונות האמנה, אלא לעגן את זכותם של חלק מהאנשים עם מוגבלות לקבל שירותי רווחה. בעקבות לחץ מצד ארגוני החברה האזרחית, שמרביתם חתומים על דוח זה, ודיאלוג שהתקיים בינם לבין משרד הרווחה, הוכנסו לנוסח המקורי של החוק מספר שינויים משמעותיים. כך נקבע כי מטרתו העיקרית של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות היא, בין היתר, לעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל שירותים 'תוך תמיכה' בזכותם לחיים עצמאיים ואוטונומיים

ולהשתתפות שוויונית בחברה ובקהילה, וכי שירותי הרווחה יינתנו בין היתר בהתאם לעקרונות של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולעקרונות האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.³ נוסף לכך קובע החוק כי על משרד הרווחה להכין תוכנית לצמצום המסגרות המוסדיות לאנשים עם מוגבלות ולדווח עליה לכנסת (ראו להלן). עם זאת, נוסח החוק כללי מאוד והאופן שבו הוא ייושם תלוי במידה רבה בתקנות ובתוכנית לצמצום מוסדות שמשרד הרווחה מחויב להכין מתוקף החוק, אשר עדיין נמצאות בהליכי ניסוח. נוסח התקנות יקבע באיזו מידה אכן יתאפשר לאנשים עם מוגבלות, כולל אלה הזקוקים לתמיכה משמעותית, לקבל סיוע אשר יאפשר להם לממש את זכותם לחיים עצמאיים בקהילה. מעבר לכך, יש להדגיש כי בכמה היבטים משמעותיים החוק עצמו אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות האמנה ואף עומד בסתירה להם, כדלקמן:

- **הנצחת ההפרדה בין אנשים עם מוגבלויות שונות:** החוק מבחין בין אנשים עם מוגבלויות שונות על בסיס האבחנה הרפואית שלהם, וזאת בניגוד לעקרונות האמנה. כך, החוק אינו חל על אנשים עם מוגבלות נפשית⁴ אשר אמורים להמשיך לקבל שירותים ממשרד ממשלתי אחר ומתוקף חוק אחר שנחקק לפני יותר מ-20 שנה ואינו כולל כל התייחסות לאמנה ולעקרונותיה.⁵ נוסף לכך, אף על פי שאנשים עם מוגבלות שכלית זכאים לשירותים מתוקף החוק החדש, חקייתנו לא הביאה לביטולו של החוק האנכרוניסטי הקיים בעניינם,⁶ וחלקים בחוק זה עדיין בתוקף. כך, הליך ההכרה בזכאותם של אנשים עם מוגבלות שכלית יוסיף להיות שונה מזה של אנשים עם מוגבלויות אחרות, והאפשרות לכפות על אנשים אלה דרכי טיפול במצבים מסוימים נותרת בעינה (ראו הערות לסעיף 14 בדוח הצללים 2020). זאת ועוד, החוק עצמו מגדיר בצורה מעורפלת את המוגבלות המוטורית, וכבר כעת יש חשש ממשי שאנשים עם מוגבלויות מסוימות, בכללם אנשים עם מחלות פרוגרסיביות ותסמונות נדירות, לא יהיו זכאים לקבל שירותים מתוקף החוק.
- **החוק אינו מחייב מפורשות הליך של אלימיסוד:** חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות מחייב את משרד הרווחה להכין תוכנית למעבר של אנשים עם מוגבלות לקהילה ולצמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן,⁷ אולם החוק אינו מגדיר מהן 'מסגרות מרובות דיירים' ואינו מחייב מפורשות סגירה של כלל המסגרות המוסדיות הקיימות (ראו הערות לסעיף 19) ופיתוח מענים שיאפשרו חיים עצמאיים בקהילה לכלל האנשים המתגוררים בהם. לפיכך קיים חשש כי התוכנית שיכין משרד הרווחה תהיה תוכנית מצומצמת אשר לא תביא לסגירתם של כלל המסגרות המוסדיות, כמתחייב מהאמנה. כבר כעת אנו יודעים כי על פי הפרשנות של משרד הרווחה, הפונוה ביצמצום מוסדותי היא בין היתר חלוקה של המוסדות הגדולים מאוד, המונים המונים יותר מ-100 אנשים במוסד, ליחידות קטנות יותר של כמה עשרות אנשים, תוך השקעת משאבים במוסדות הקיימים.⁸

³ חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, סעיפים 2-3.

⁴ למעט אנשים עם 'אבחנה כפולה', כלומר אנשים עם מוגבלות נפשית אשר נוסף אליה יש להם גם מוגבלות הנמצאת ברשימת המוגבלויות המזכה בקבלת שירותים מתוקף החוק.

⁵ חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

⁶ חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969.

⁷ סעיף 44(ד) לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022.

⁸ ראו לדוגמה החשב הכללי – ועדת הפטור, פרוטוקול 3011 מדיון שהתקיים ביום 7.6.2023.

● **תקציב:** אומנם חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות קובע כי מרבית התוספת התקציבית שניתנה ליישום החוק תיועד ל'לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה, לרבות באמצעות שירותים תומכי חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה',⁹ אולם החוק אינו קובע מפורשות כי אין לממן מתקציב החוק שירותים מוסדיים ושירותים אחרים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות האמנה. יתרה מכך, כפי שמפורט בהמשך, בהיעדר תוכנית לאל'מיסוד יש חשש כבד כי משרד הרווחה יוסיף לתקצב מסגרות מוסדיות ולהפנות תקציבים לשיפוץ מוסדות קיימים, כפי שהוא עושה כיום.

● **שימוש באמצעי הגבלה במסגרות דיור:** כפי שמפורט בהמשך (ראו הערות לסעיף 14), השימוש באמצעים מגבילים נפוץ במסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות, באופן המנוגד ניגוד גמור להוראות האמנה. בחודש מאי 2022 פרסם משרד הרווחה חוזר מנכ"ל אשר נועד להסדיר את השימוש באמצעים פסולים אלה ובפועל מתיר את המשך השימוש בחלקם.¹⁰ יתרה מכך, בחודש ינואר 2023, חודשים ספורים לאחר חקיקתו של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, פרסם משרד הרווחה תזכיר לתיקון החוק, שלפיו יעוגן המשך השימוש באמצעים מגבילים במסגרות לאנשים עם מוגבלות.¹¹

● **החוק אינו חל על אנשים עם מוגבלות שאינם תושבי המדינה:** כפי שמפורט בהמשך, החוק הוחל רק על תושבי המדינה והוציא מתחולתו אנשים עם מוגבלות שאינם בעלי מעמד תושב, לרבות פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות שחיים בישראל תחת הגנה מפני הרחקה כבר קרוב לשני עשורים.

שימוש מוטעה במונחים: כפי שצוין בדוח הצללים 2020 וכפי שיפורט להלן, בדברי חקיקה שונים וכן במדיניות של משרדי הממשלה, נעשה לעיתים שימוש מוטעה במונחים המופיעים באמנה. למשל המונח 'דיור בקהילה' משמש גם באשר למסגרות דיור מוסדיות לכל דבר ועניין, כדוגמת הוסטלים; הרפורמה שקידם משרד החינוך ואשר הובילה להסללה של תלמידים רבים עם מוגבלות למסגרות סגרגטיביות נקראה 'רפורמת השילוב וההכלה' ועוד.

המשך התמהמהות המדינה בהתקנת תקנות: כפי שפורט בדוח הצללים 2020 ואף שחלפו כבר שלוש שנים מאז נכתב הדוח, גם כאשר החקיקה הקיימת עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה, ולו גם באופן חלקי, כמו בפרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, חקיקה זו מיושמת באופן חלקי בלבד. בין היתר, מכיוון שהליכי התקנת התקנות מתוקף חוקים אלה טרם הושלמו (ראו פירוט להלן).

הרמוניזציה עם מודל זכויות האדם של אנשים עם מוגבלות על פי האמנה

: (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 6-10)

בנוגע להגדרות השונות למוגבלות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.6), וכפי שפורט בדוח הצללים 2020, (ראו הערות לסעיפים 1-4), יש לשים לב כי בחלק מההקשרים הגדרת המוגבלות אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות האמנה.

⁹ חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, סעיף 31(א).
¹⁰ [משרד הרווחה והביטחון החברתי, חוזר מנכ"ל 002-2022](#) – "כלים ותהליכים לזיהוי, מניעה ומענה למצבי התנהגות מאתגרת מסכנת במסגרות של מינהל מוגבלויות".

¹¹ [תזכיר חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות \(תיקון – אמצעי הגנה מגבילים\), התשפ"ג-2023](#).

בניגוד לנאמר בדוח המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.7), כפי שפורט בדוח הצללים 2020 וכפי שיפורט להלן, הרוב המוחלט של האנשים המקבלים כיום שירותים בתחום הדיור ממשדד הרווחה מקבלים אותם במסגרות מוסדיות או במסגרות עם מאפיינים מוסדיים אשר אינן עומדות בהוראות האמנה (ראו פירוט בהערות לסעיף 19 בדוח הצללים 2020 ולהלן). מצב דומה קיים בתחום התעסוקה – רבים מהאנשים מועסקים במסגרות סגרגטיביות או מקבלים שירותים אחרים בתחום התעסוקה באופן שאינו מצוי בהלימה עם הוראות האמנה (ראו הערות לסעיף 27) וכך גם בתחום החינוך, שם רבים מהתלמידים עם המוגבלות לומדים במסגרות סגרגטיביות שאינן עומדות בעקרונות האמנה. בניגוד לנאמר בתשובת המדינה, במרבית המצבים אין לאנשים אפשרות בחירה בין סוגי שירותים והם מופנים לשירותים מסוימים בהתאם ל'רמת התפקוד' שלהם ולסוג המוגבלות. נוסף לכך, במקרים רבים השירותים עצמם אינם מתנהלים באופן העומד בעקרונות הליבה של האמנה ואינם מאפשרים לממש זכויות יסוד כמו הזכות לאוטונומיה אישית. יש לציין כי למרות הקמתו של מנהל המוגבלויות במשרד הרווחה, שירותים רבים עדיין ניתנים בחלוקה לפי סוג המוגבלות.

כפי שמפורט בדוח הצללים 2020 ובדוח זה, למרות המאמצים להנגיש מידע לאנשים עם מוגבלות על השירותים הקיימים שהמדינה מציינת בתשובתה, (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.8), רבים מהשירותים הניתנים לכלל הציבור עדיין אינם נגישים לאנשים עם מוגבלות ורבים מהשירותים הייעודים לאנשים עם מוגבלות אינם עומדים בעקרונות האמנה.

'מודל השיקום האקולוגי' שהמדינה מאזכרת בתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.10) הוא למעשה מודל של מסגרות מוסדיות טוטאליות חדשות שמשרד הבריאות הקים בשנים האחרונות לאנשים עם מוגבלות נפשית (ראו פרטים בהערות לסעיף 19 להלן).

שיתוף ומעורבות של ארגוני אנשים עם מוגבלות וארגוני זכויות אדם (CRPD/C/ISR/RQ/1)

13 para): על אף הכתוב בתשובת המדינה, ואף על פי שחל שיפור בתחום זה בשנים האחרונות, עדיין השיתוף והמעורבות של החברה האזרחית רחוקים מלהיעשות בשיתוף מלא ואמיתי. הליכי השיתוף מתקיימים באופן שאינו מובנה, אינו מוסדר ועל פי רוב אינו נגיש לכלל האנשים עם המוגבלות. יתרה מזאת, פעמים רבות השיתוף נעשה כדי לצאת ידי חובה ולא ניתן מקום משמעותי להשפעה של נציגי החברה האזרחית, ודאי כאשר עמדתם נוגדת מהלך חקיקתי שכבר נקבע והוחלט ללא מעורבות החברה האזרחית. כמו כן להיוועצות עם ארגוני החברה האזרחית אין תוקף מחייב במובן זה שניתן שלא לקבל את דעת הארגונים, מבלי שקיימת אפילו חובה לנמק ולהסביר מדוע. למשל, כאשר משרד החינוך ביקש לקדם שינוי חקיקה בנוגע לתלמידים עם מוגבלות, שינוי החוק קודם למרות התנגדות גורפת של כלל ארגוני החברה האזרחית (ראו פירוט בהערות לסעיף 24). גם להיוועצות שהמדינה קיימה עם נציגי החברה האזרחית לקראת הדיאלוג הנוכחי, לא הגיע דרג בכיר של מקבלי החלטות ממשרדי הממשלה, אלא בעלי תפקידים מהדרג המקצועי, שאין בידיהם הכוח המשמעותי הנחוץ כדי להביא לשינוי הנדרש ביישום האמנה בישראל.

נכון להיום, משרדי הממשלה השונים בוחרים עם מי ברצונם להיוועץ ולא קיימים קריטריונים ברורים ושקופים לבחירת נציגים של ארגוני אנשים עם מוגבלות וארגונים הפועלים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. כתוצאה מכך במצבים מסוימים אנשים פרטיים זוכים למעמד דומה לזה של ארגוני חברה אזרחית הפועלים לאורך שנים, יש ערבוב בין ארגונים נותני שירותים לארגוני חברה אזרחית, לא תמיד קיימת הבחנה בין אנשים עם מוגבלות לבני משפחה ועוד.

ככל שמדובר בהליכי חקיקה, אמנם המדינה מפרסמת תזכירי חוק להערות הציבור, אולם תזכירים אלה אינם מונגשים עבור כלל האנשים עם המוגבלות. זאת ועוד, כפי שמפורט בהמשך, הדיונים בוועדות הכנסת, שבהם עוסקים בין היתר בחקיקה הנוגעת לאנשים עם מוגבלות, אינם נגישים עבור כלל האנשים עם המוגבלות (ראו הערות לסעיף 29 להלן).

נציין כי חלק מהפורומים הנזכרים בתשובת המדינה כבר אינם פעילים ובחלק מהתוכניות שהמדינה מציינת השתתפה קבוצה קטנה מאד של אנשים.

המלצות

1. **הטמעת עקרונות האמנה בחקיקה:** על המדינה לקדם חקיקה, לרבות חקיקת משנה, אשר תעגן בצורה ברורה ומפורשת את עקרונות האמנה ואת זכויותיהם של כלל האנשים עם מוגבלות לאור עקרונות אלה. כמו כן, על המדינה לפעול לביטול או לתיקון חקיקה קיימת אשר אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות האמנה.

2. **תוכנית לאומית ליישום האמנה:** על מדינת ישראל להכין תוכנית לאומית ליישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, כולל לוח זמנים מחייב והקצאת המשאבים הדרושים ותוך שיתוף מלא של ארגוני אנשים עם מוגבלות וארגונים הפועלים לקידום זכויותיהם. מטרת התוכנית צריכה להיות:

- מיפוי ויצירת תשתית לאיסוף נתונים שיטתי על החסמים המעכבים את השתתפותם המלאה של אנשים עם מוגבלות בחברה בשוויון עם אחרים ועל הפערים הקיימים בין הוראות האמנה ומצבם בפועל של אנשים עם מוגבלות בישראל, תוך נתינת הדעת לקבוצות האוכלוסייה השונות בחברה הישראלית.
- פיתוח דרכי פעולה לצמצום הפערים ולהסרת חסמים להכללה מיטבית של כלל האנשים עם מוגבלות בישראל בתחומי החיים השונים וההקשרים ביניהם, לרבות לוח זמנים ברור ומחייב.
- פיתוח והבניה של דרכי שיתוף, היועצות ומעורבות של אנשים עם מוגבלות, ארגונים של אנשים עם מוגבלות ובני משפחה וארגונים הפועלים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות בעניינם.
- יצירת שיתופי פעולה בין־משרדיים בהקשרים שבהם הדבר נדרש.
- פיתוח שירותים התואמים את הוראות האמנה.
- מתן מענה לגוונים הרבים של החברה בישראל, תוך מתן דגש על קבוצות מוחלשות וקבוצות מיעוט.

התוכנית, שתהא בהובלה ותכלול של משרד ראש הממשלה ובשיתוף עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תכלול ארבעה שלבים:

- **הקמה של צוות מכונן** – הקמת צוות מכונן בשותפות בין משרדית ובין מגזרית מלאה, כולל נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגים של אנשים עם מוגבלות ושל ארגוני החברה האזרחית.
- **ניטור ומיפוי פערים בין מציאות החיים בישראל לדרישות האמנה** בהתבסס על נתונים קיימים ואיסוף נתונים חסרים תוך נתינת הדעת לזהויות שונות (מגדר, חברה ערבית, חברה חרדית, עולים, חסרי מעמד אזרחי לרבות פליטים ומבקשי מקלט וכו'). קביעת תת-התחומים ויעדיהם.
- **בניית תוכנית עבודה** ממשלתית, מחוזית ויישובית, תוך קביעת יעדים מדידים, לוחות זמנים ברורים והקצאת המשאבים המתאימים לצמצום הפערים ולהבטחת חיים שוויוניים ואוטונומיים בהתאם להוראות האמנה.
- **יצירת מנגנון לניטור ולפיקוח** באופן שוטף אחר יישום התוכנית, בהתאם למדדים שייקבעו.

סעיף 5

שוויון ואי-הפליה

כפי שעולה מדוח הצללים 2020 ומהדוח הנוכחי, ישנם פערים משמעותיים בין הוראות האמנה למצב בפועל של אנשים עם מוגבלות בישראל. ככל שמדובר באנשים עם מוגבלות אשר משתייכים גם לקבוצות מיעוט בחברה או לקבוצות מוחלשות אחרות, פערים אלה משמעותיים עוד יותר והם חווים גילויים רבים יותר של אפליה והדרה.

אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית: שיעורם של אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית עומד על 22%. כפי שצוין בדוח הצללים 2020, שיעור זה גבוה משיעור האנשים עם מוגבלות בחברה היהודית והאחרת.¹² כפי שהמדינה מציינת בתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.17), ככלל שיעור האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותים ביישובים ערביים נמוך מאוד בהשוואה לשיעורם של מקבלי שירותים ביישובים יהודיים.¹³ למשל, שיעור האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור שבאחריות משרד הרווחה באוכלוסייה היהודית גבוה פי חמישה משיעורם של אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית המקבלים שירותים אלה.¹⁴ בין הגורמים והסיבות המביאים לשימוש הנמוך בשירותים בחברה הערבית ניתן לציין היעדר התאמה תרבותית ושפתית של השירותים ופסיביות

¹² אוכלוסייה 'אחרת' כוללת נוצרים שאינם ערבים, בני דתות אחרות ועוד. מתוך: נגר-אידלמן, ר., קונסטנטינוב, ו., ברלב, ל. (2022), **אנשים עם מוגבלות בישראל: נתונים סטטיסטיים נבחרים**, מכון ברוקדייל ומשרד המשפטים.

¹³ אפרתי, ר. ועודה-סאבא, ל. (2023), **מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם בחברה הערבית: דוח הערכה מסכם**, מכון הנרייטה סאלד.

¹⁴ ראו הערות לסעיף 19 בדוח הצללים, 2020 וכן: סרגוסטי, ע. (2021), **אחד לאלף – דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית תמונת מצב, מיפוי חסמים והמלצות לשינוי מדיניות**, ארגון בזכות, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות.

של משרדי הממשלה בהתאמת השירותים לאוכלוסייה הערבית ולצרכיה, מאמצים לא מספקים להעלאת המודעות לשירותים אלה ולהעלאת מספר מקבלי השירותים, מדיניות של 'היצע תלוי ביקושי' ומצבן הכלכלי של הרשויות הערביות. נוסף לכך, מגורים ביישובים קטנים ופריפריאליים שבהם יש זמינות נמוכה של שירותים, עוני עמוק, חוסר נגישות פיזית לשירותים, קשיי נגישות במרחב הציבורי ולעיתים גם במרחב הפרטי, בעיות תשתית ותחבורה ציבורית ירודה, מהווים חסמים בפני יכולתם של אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית להשתתף בחיי הקהילה.¹⁵

אנשים עם מוגבלות בחברה החרדית: במחקר של מכון ברוקדייל על אודות ילדים עם מוגבלות בישראל,¹⁶ נמצא כי ילדים חרדים עם מוגבלות מאותרים באחוזים נמוכים מהמוצא בישראל (8.2% לעומת 12.1% בהתאמה) ושיעור מקבלי קצבת נכות נמוך יותר בקרבם. בחלק נוסף של המחקר (טרם פורסם) עולה כי משפחות חרדיות מתקשות לממש את זכויותיהן בשל קשיים בנגישות לאתרים מקוונים הנובע משימוש מוגבל באינטרנט בחברה החרדית. כמו כן חרדים מוותרים לעיתים על שירותים בשל אי-התאמה תרבותית של המטפלים. נוסף לכך, ממצאים מעלים כי חלק ממוסדות הדת ובתי הכנסת אינם נגישים.¹⁷

פליטים ומבקשי מקלט: בישראל חיים כיום כ-60,000 פליטים: כ-25 אלף אנשים ונשים שהגיעו לפני 10-15 שנים מאפריקה, רובם מאריתריאה ומסודן, כ-14,000 פליטים שהגיעו מאוקראינה אחרי פרוץ המלחמה עם רוסיה ועדיין שוהים בישראל, וכ-20,000 אזרחי אוקראינה שהגיעו לישראל עוד לפני המלחמה. נכון להיום (6/2023) כל הקבוצות האלה מוגנות מפני הרחקה ומדינת ישראל מכירה בכך כי אין לגרשן לארצות מוצאן. ואולם, כפי שיפורט בהמשך, להגנה זו מפני הרחקה לא נלוות כמעט כל זכויות כלכליות וחברתיות, לרבות קצבאות ביטוח לאומי, ביטוח בריאות מסובסד ושירותי רווחה.

בהיעדר גישה לזכויות בריאות ורווחה, מצבם של פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות בישראל הוא בכי רע, הן משום שהם אינם זכאים לשירותי בריאות (מלבד שירותי חירום ושירותי רפואה קדמית), ובכלל זה הם אינם זכאים לשירותי שיקום, והן משום שהם אינם זכאים לקצבאות ביטוח לאומי, לרבות קצבת נכות והבטחת הכנסה, ולרוב שירותי הרווחה, ולכן גם הם אינם יכולים לעבוד לפרנסתם הם נותרים ללא כל מעטפת שיקום וסיוע.

נוסף לאלה, גם אנשים עם מוגבלות המתגוררים באזורי הפריפריה, שבהם יש פעמים רבות מחסור בשירותים זמינים ואנשים עם מוגבלות שהם עולים חדשים, בעיקר יוצאי אתיופיה, נמנים על הקבוצות המוחלשות החוות הדרה ואפליה בצורה משמעותית יותר מכלל האנשים עם מוגבלות בחברה. יש לציין כי לא קיימים כמעט נתונים מפורטים ושקופים ביחס לקבוצות אלה (נוסף למחסור בנתונים באופן כללי ביחס לאנשים עם מוגבלות. ראו הערות לסעיף 31) ולפיכך האפשרות להתייחס לפגיעה בזכויותיהם מוגבלת.

¹⁵ מוניקנדס-גבעון, י. (2012). [אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית – נתונים כלליים ונתונים על תלמידים במערכת החינוך המיוחד](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת; בדראן, ל. ואחרים (2022), [מוגבלות שכלית התפתחותית בחברה הערבית בישראל: פרספקטיבה של הצטלבויות \(intersectionality\)](#). מתוך: מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר, והשלכות יישומיות, אליגון, מ. ומרגלית, מ. (עורכות), הוצאת קרן שלם.

¹⁶ ברלב, ל., נמר פורסטנברג, ר., גדג, נ. (2021). [ילדים עם מוגבלות בישראל – מחקר ארצי](#). מכון ברוקדייל.

¹⁷ גרין, י. (2018). [הנכים לא מתפללים? סקר: רוב בתי הכנסת לא נגישים לבעלי מוגבלויות](#). בחדרי חרדים.

סעיף 6

נשים עם מוגבלות

שוויון מגדרי (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 26–27): נשים עם מוגבלות ממשיכות לחוות אפליה והדרה כפולה, כפי שפורט בדוח הצללים 2020, והפערים בינן לבין נשים ללא מוגבלות מוסיפים להיות משמעותיים מאוד בכל תחומי החיים (תעסוקה, מוגנות, חינוך למיניות בריאה ועוד).

לדאבוננו לא קיימות חקיקה, מדיניות או פרקטיקות ייעודיות שמטרתן להעצים נשים עם מוגבלות ולקדם את זכויותיהן. יתרה מזאת, נשים עם מוגבלות מעורבות באופן סמלי בלבד, אם בכלל, בתהליכי חשיבה ובקידום זכויותיהן. בחקיקה שהוזכרה בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 26) ובנספח לתשובת המדינה¹⁸ (להלן 'הנספח' או Annex) אין התייחסות ספציפית לנשים עם מוגבלות.

כמו כן, בנספח לתשובת המדינה (סעיף 39 לנספח) קיים מידע מטעה על אחוזי העסקה של נשים עם מוגבלות, מכיוון שאחוז המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות ככלל הוא נמוך (53% לעומת 80%).¹⁹ לכן גם אם הפערים בין גברים לנשים עם מוגבלות דומים לאלה שקיימים בין גברים לנשים ללא מוגבלות באשר לאחוזי העסקה, עדיין קיים פער ניכר בין נשים עם מוגבלות לנשים ללא מוגבלות בשל אחוזי ההעסקה הנמוכים של אנשים עם מוגבלות ככלל.

בריאות נשים (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 28–29): 'פרויקט לילד', המצוין בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.28) עוסק במפגש עם רופאה גניקולוגית אך רק בהקשר רפואי ואינו כולל שיח בפישוט לשוני העוסק בפרקטיקות הנוגעות למיניות וחיי משפחה ומיוחסות לביקור אצל גניקולוגית.

מרפאת 'חוה' הנזכרת בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 29) נמצאת בבית חולים תל השומר אשר במרכז הארץ. זו מרפאה יחידה אשר אינה מספקת מענה לכלל הנשים עם מוגבלות, ודאי שלא לאלה המתגוררות בפריפריה.

לפרטים נוספים בנוגע לבריאות האישה ראו הערות לסעיף 25 וכן הערות לסעיף 23 בכל הנוגע לחיי משפחה.

על אף העובדה שנשים עם מוגבלות חוות אלימות ופגיעות על שלל גווניהן בשיעור גבוה יותר מנשים ללא מוגבלות, כפי שפורט בדוח הצללים 2020 (ראו הערות לסעיף 6), קיימים רק שני מקלטים לנשים נפגעות אלימות הנגישים פיזית לנשים עם מוגבלות, האחד בתל אביב (מרכז הארץ) והשני

¹⁸ [Annex to Replies to List of Issues on the initial report of Israel, submitted to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities](#), May 2022

¹⁹ ברלב, ל., פור, י., בכר, י. (2021). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 עובדות ומספרים](#). גוינט ישראל ומכון ברוקדייל, ירושלים

בחיפה (צפון הארץ). נוסף לכך, ידוע לנו על מקרים שבהם לא התאפשר לנשים עם מוגבלות נפשית לשהות במקלטים בטענה כי הם אינם מותאמים לצורכיהן.

יתר על כן, בהקשר של נשים עם מוגבלות פסיכו-סוציאלית החוות הדרה כפולה, בתי החולים אינם דואגים למיילדת כוננית היודעת להעניק טיפול מותאם לנפגעות טראומה והדבר חיוני לתהליך הלידה עבורן. כמו כן, חשוב לציין כי בישראל קיימים כיום מספר בתים מאזנים המוכרים על ידי קופות החולים והמיועדים כולם לגברים בלבד או לגברים ולנשים, אולם אין אפילו בית מאזן אחד המוכר על ידי קופות החולים ומיועד לנשים בלבד. זאת ועוד, לא בכל בתי החולים ישנה מחלקה סגורה המיועדת לנשים, ומחלקות פתוחות ישנן רק כאלה שיעודיות לנפגעות פוסט טראומה (ולא לנשים עם קשיים נפשיים על רקע אחר). כמו כן, לנשים עם מוגבלות פסיכו-סוציאלית אחרי לידה אין מענה טיפוליאישפוזי בשיטת אָם + תינוק, ובכך יש הפרה של זכותה כהורה והפגיעה בקשר בינה ובין התינוק כמעט בלתי הפיך²⁰.

המלצות

1. איסוף שיטתי הכולל לוח זמנים ברור של נתונים על אודות נשים עם מוגבלות והחסמים העומדים בפניהן בתחומי החיים השונים.
2. חקיקה ייעודית להגנה על זכויותיהן של נשים עם מוגבלות ולמימושן, וכן פיתוח אמצעים חינוכיים, מנהליים, תרבותיים, פוליטיים, לשוניים ועוד בידי המדינה במטרה לקיים את הכללתן של נערות ונשים עם מוגבלות בחברה בכל תחומי החיים, תוך הגדרת צעדי המדינה בנוגע למניעת אפליה כפולה ומשולשת ומתוך נקודת מבט התפתחותית.
3. כינון תוכנית לשינוי תפיסות ועמדות בקרב מורים, אנשי מקצוע ובני משפחה של ילדות ונערות עם מוגבלות, ליצירת סביבה תומכת, לקידום פתיחות וידע בתחום המיניות וקידום אורח חיים בריא.
4. יצירת תוכנית עבודה של המדינה בכל הנוגע לפיתוח ייעוץ וטיפול מיני הממוקד בנשים עם מוגבלות וכן לפיתוח שירותי ייעוץ וטיפול זוגי כחלק מרצף השירותים בקהילה, ומתוך הכרה בחסמים המיוחדים העומדים בפני נשים עם מוגבלות בתחום זה.
5. הסדרת תוכנית פעולה למניעת פגיעה בנשים עם מוגבלות, לרבות באמצעות הרחבת הידע של נשים עם מוגבלות בנוגע לפגיעות וזיהוי של מוקדי סכנה, והדרכים להתמודד עם מניעת סכנות, פיתוח שירותים נגישים בתחום והנגשת מקלטים לנפגעות תקיפה מינית, וכן הכשרת מטפלים ומטפלות (לרבות מטפלים ומטפלות עם מוגבלות) למתן שירות נגיש.
6. הסדרת מענים ושירותים לנשים עם מוגבלות פסיכו-סוציאלית בכל הקשור ללידה, הכשרת מיילדות לילדות נפגעות טראומה והקצאת תקנים לכך בבתי החולים השונים ומימוש וחיזוק הקשר של אס־תינוק או אס־ילד גם במצבי אשפוז.
7. הסדרת תוכנית לבתים מאזנים עבור נשים עם מוגבלות פסיכו-סוציאלית ויצירת מרחבים למתן סיוע נפשי עבורן.

²⁰ טולצין, א. (2022) [עד שהאימא מחלימה, התינוק כבר לא זוכר ולא מכיר אותה בכלל](#).

סעיף 7

ילדים עם מוגבלות

ילדים של פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות: באופן טבעי, זכויות ילדיהם של פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות קשורות קשר אמיץ לזכויות הוריהם, ולכן ילדים של פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות, שרובם המוחלט נולדו בישראל, חיים לרוב בעוני קשה, כשהערכת ארגוני חברה אזרחית היא שכמחצית מהמשפחות הן חד-הוריות. לפי חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מספר 100, ילדים של פליטים ומבקשי מקלט המצויים בסיכון זכאים לשירותי רווחה. עם זאת, בפועל שירותים אלה אינם זהים לשירותים שתקבל משפחה ישראלית שילדיה בסיכון, בעיקר משום שלא הילדים ולא הוריהם זכאים לקצבאות ביטוח לאומי, לרבות קצבאות ילדים וקצבת ילד נכה.

באשר לשירותי בריאות, ילדי פליטים ומבקשי מקלט (למעט ילדים אוקראינים) זכאים לביטוח בריאות מסובסד (הידוע כ"הסדר מאוחדת") בתשלום חודשי של 120 ש"ח לחודש לכל ילד ועד תקרה משפחתית של 240 ש"ח. הילדים המבוטחים בביטוח זה ושהוריהם מצליחים לעמוד בתשלומים החודשיים זוכים לשירותי בריאות הולמים. אולם מי שהוריהם אינם יכולים לעמוד בתשלומים נותרים ללא שירותי בריאות, לרבות שירותי אבחון וטיפול במוגבלויות ובצרכים מיוחדים.

המלצות

מתן גישה מלאה לילדיהם של פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות לשירותי בריאות, לשירותי רווחה ולקצבאות ביטוח לאומי, כילדים עם מוגבלות בעלי מעמד תושב, לרבות קצבת ילדים וקצבת ילד נכה, הליכי אבחון, שירותי שיקום פיזיים ונפשיים, שירותי סיוע בבית ושירותי הנגשה.

סעיף 9

נגישות

חקיקה חסרה

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מגדיר את זכותם של אנשים עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ומכבדת בכל תחומי החיים, ומתוך כך מגדיר את חובות הנגישות המוטלות על גופים

הנותנים שירות לציבור, במטרה להסיר מכשולים העומדים בפני אנשים עם מוגבלות בבואם לממש השתתפות זו.

כפי שצוין בדוח הצללים 2020, וכפי שעולה מתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras.44 – 47), הליך התקנת התקנות מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות טרם הושלם, וזאת אף על פי שחלפו כבר קרוב לעשרים שנה מהמועד המקורי שהיה קבוע בחוק לסיום התקנתן. התקנות החסרות כוללות, בין היתר, תקנות הנוגעות לחלק גדול ומשמעותי מתחום הבריאות (ראו הערות לסעיף 25) וכן תקנות לגבי נגישות דרכים ומדרכות. זאת, בין השאר, מאחר שמשרד הבריאות ומשרד הפנים, האחראים על תקנות אלה, קיבלו בפעם השלישית ארכה לסיום התקנתן – עד אוקטובר 2024. יש להדגיש כי בהיעדר התקנות האמורות לא ניתן ליישם את החוק, דבר המביא לפגיעה מתמשכת בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

נוסף לכך נציין כי בשנת 2017 נעשה תיקון לחוק שלפיו אוטובוסים בין-עירוניים יהיו מחויבים רק בחלק מחובות הנגישות, בעיקר נגישות חושית. גם חובה זו אינה מיושמת באופן מספק, דבר המקשה מאוד על התניידותם של אנשים עם מוגבלות במעבר בין יישובים, ומגביל את יכולתם להשתתף בשוק העבודה, לרכוש השכלה גבוהה וליהנות מפעילויות תרבות ופנאי.

בצד ההתמהמהות בהתקנת תקנות חיוניות, במצבים רבים תקנות קיימות מיושמות באופן חלקי בלבד (ראו לדוגמה הערות לחינוך בדוח הצללים 2020 ובדוח הנוכחי), והמועד להשלמת יישומן נדחה שוב ושוב בשל תקצוב חסר. כמו כן, תקנות קיימות אינן מעודכנות וכתוצאה מכך הן אינן מותאמות לצורכי השעה (ראו לדוגמה הערות לתקנות הנגישות לאתרי אינטרנט, סעיף 21).

החברה הערבית: בהמשך למה שצוין בדוח הצללים 2020 בנוגע לאפליה בחברה הערבית, יש לציין לטובה כי ניתן תקצוב ייעודי לקידום הנגישות בחברה הערבית. רשויות ערביות רבות משתמשות בסכומים אלה בניסיון לצמצם את הפערים המשמעותיים הקיימים בנגישות בהשוואה לרשויות היהודיות. עם זאת, חשוב לציין כי קשיים תכנוניים שונים הקשורים למעמד הרשויות הערביות בכלל עלולים להותיר פערים גם בתחום הנגישות.

כמו כן, טרם הוקם מנגנון ליצירת מסד נתונים שיאפשר ניטור, פיקוח והתאמה של מדיניות בתחום הנגישות.

המלצות

1. על המדינה לייצר מנגנוני תקצוב שיבטיחו את יישום התקנות הקיימות וימנעו דחייה נוספת של השלמת יישומן.
2. על המדינה לעדכן באופן שיטתי תקנות קיימות על מנת להתאימן לצורכי השעה ולשינויים הטכנולוגיים המהירים.
3. על המדינה להכין תוכנית הכוללת לוח זמנים ברור ומלווה בתקצוב מתאים לצמצום הפערים בנגישות בין החברה היהודית לערבית.
4. על המדינה להקים מסד נתונים ומנגנוני ניטור ופיקוח אחר יישום תקנות הנגישות.

סעיף 10

הזכות לחיים

תגובה לתשובות המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 49–53): בתשובתה מציינת המדינה נוהל של המשטרה להתמודדות עם מצבים שבהם מעורב אדם עם מוגבלות נפשית (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 52). אולם המציאות מראה כי נוהל זה נותן מענה חלקי מאוד לצרכים. ככל הידוע לנו, רק בשנתיים האחרונות, מאז פורסם הנוהל הנזכר, נורו ונהרגו בידי כוחות האכיפה והביטחון 11 אנשים עם מוגבלות. לאחרונה, ב-22.4.23, נורה ונהרג מיכאל חסן, אדם עם מוגבלות נפשית. הוא נורה בידי שוטרים אשר ידעו ככל הנראה שמדובר באדם עם מוגבלות, אולם לא היו בידיהם הכלים המתאימים להתמודדות עם הסיטואציה.

כפי שנכתב בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 50 – 51), בעקבות ההרג של איאד אל חלאק, אדם צעיר עם מוגבלות ותושב ירושלים המזרחית, בידי כוחות הביטחון, הוקמה "הוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלות" (להלן: 'הוועדה'). אחת מהמלצותיה העיקריות של הוועדה²¹ הייתה הקמת צוותי משבר, דהיינו צוותים רב-מקצועיים אשר יפעלו כאשר מגיעה קריאה או תלונה שנוגעת לאדם עם מוגבלות ויציעו סיוע נקודתי, הכולל הערכה של המצב הנפשי, תיווך, סיוע בפנייה לגורמי טיפול ועוד. מטרתם של צוותי המשבר היא למזער את המעורבות של גורמי אכיפת החוק למינימום ההכרחי, למנוע הסלמה והחרפה של מצבים אלה, להפחית את היקף האשפוזים הפסיכיאטריים הכפויים ולצמצם את מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בהליכים פליליים, בדומה למודלים הקיימים בעולם. למרות ההכרה של כלל הגורמים הרלוונטיים בנחיצות של צוותים אלה ולמרות התקדמות מסוימת שחלה בנושא,²² צוותי משבר טרם הוקמו ואנשים עם מוגבלות כאמור עדיין נפגעים ונהרגים בידי גורמי אכיפת החוק.

ב-6.7.23 זיכה בית המשפט המחוזי את שוטר מג"ב שירה למוות באיאד אל חלאק מאשמת הריגה בקלות דעת,²³ בנימוק שהנאשם לא יכול היה לדעת שהמנוח היה אדם עם מוגבלות, ולכן פעולתו הייתה סבירה בנסיבות שבהן איש כוחות הביטחון משוכנע שמדובר בפיגוע. מהיחידה לחקירות שוטרים נמסר כי הם לומדים את פסק הדין ושוקלים את עמדתם.

יש לשים לב כי תשובתה של המדינה לשאלה הנוגעת להפגנות חלקית מאוד (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.53). מעדויות המגיעות אלינו מהשטח עולה כי אנשים עם מוגבלות המשתתפים בהפגנות נתקלים לעיתים בהתנהגות בעייתית כלפיהם מצד שוטרים. כך הגיעו עדויות על העלאת אנשים

²¹ דוח הוועדה הוגש בפברואר 2021: [המלצות הוועדה הביןמשרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון עם אנשים עם מוגבלות](#), דוח מסכם, 2021.

²² לאחרונה הועלתה לדיון מקדמי הצעת חוק להסדרת הנושא – הצעת חוק צוותי התערבות במשבר, התשפ"ג-2022, אולם לא ברור בשלב זה מתי היא תקודם.

²³ (ת"פ 40172-06-21 מדינת ישראל נ' פלוני)

המתניידים בעזרת כסאות גלגלים לניידת משטרה ללא כיסא הגלגלים שלהם, לקיחת עזרי תקשורת מאנשים, חוסר זמינות של תרופות הכרחיות ועוד.

עדכונים נוספים

הפסקת היריון בשל חשד ל'מום' לעובר בטרם היוולדו: בהמשך למה שנכתב בדוח הצללים 2020, סעיף 316(א)(3) לחוק העונשין, התש"ז – 1977, מאפשר הפסקת היריון של עובר שעלול להיוולד עם מוגבלות. בפועל – די בחשש רחוק לקיומה של מוגבלות על מנת שיופעל לחץ על ההורים להפסיק את ההיריון, זאת מבלי לאפשר להם לקבל החלטה הכוללת גם היכרות עם אנשים עם מוגבלות דומה המקיימים חיים ראויים.

שולחן המשנה לשולחן הביניים בנושא אנשים עם מוגבלות בעת משבר הקורונה: בתשובת המדינה לשאלה 11 – המדינה טוענת שדוח ההמלצות שהוגש בעקבות פרויקט 'שולחן עגול ביניים' של משרד ראש הממשלה בנושא אנשים עם מוגבלות בעת משבר הקורונה, שהוקם בזמן מגפת הקורונה, אמור להיות מיושם רק במקרה חירום עתידיים. חרף פניות חוזרות ונשנות למנהלות השולחן הביניים, לא התקבלה עד היום תשובה לגבי יישום ההמלצות בידי משרדי הממשלה.

נייר העמדה בנושא תיעדוף חולים קשים בתקופת מגפת הקורונה: כפי שפורט בדוח הצללים 2020, בעת מגפת הקורונה, פרסם משרד הבריאות מסמך הנחיות לאנשי רפואה בדבר תיעדוף מתן מכשירי הנשמה לאנשים שחולים בקורונה ונזקקים להם. לפי מסמך זה, אנשים עם מוגבלות היו בתחתית רשימת הזכאות למכונות הנשמה. לאחר מחאה של ארגונים ואנשים עם מוגבלות, המסמך תוקן, אך עדיין הותיר את סדר העדיפות המפלה על כנו. בתגובה לפניות חוזרות ונשנות מצד החברה האזרחית, טען משרד הבריאות כי אינו עומד עוד מאחורי מסמך זה, אף על פי שהמסמך עודנו מופיע באתר משרד הבריאות.

המלצות

1. הסדרת מדיניות להכללתם של אנשים עם מוגבלות בוועדות הקובעות קריטריונים בנושא של הזכות לחיים ולמתן הכשרות לשינוי עמדות של הגורמים המעורבים בהחלטות בנוגע לזכות לחיים ביחס לאנשים עם מוגבלות ולהשפעת החלטות עליהם.
2. הפצת הבהרה רשמית ממשרד הבריאות לכל גורמי הרפואה כי מסמך התיעדוף איננו חוקי ואין לפעול על פיו, תוך הגדרת אמצעי אכיפה ועונשים למפרים הודעה זו.
3. יש להקים צוותי משבר רב-מקצועיים אשר יפעלו ויציעו סיוע כאשר מגיעה למשטרה קריאה או תלונה שנוגעת לאדם עם מוגבלות.
4. על המדינה לפרט אילו הוראות עדכניות להתנהלות באירועים ביטחוניים מביאות בחשבון מוגבלות (לרבות מוגבלות שכלית, נפשית ותקשורתית) כהסבר להתנהגות חשודה, ומה נעשה כדי למנוע הרג חפים מפשע עם מוגבלות באירועים אלה.

סעיף 11

אנשים עם מוגבלות במצבי סיכון ומקרי חירום הומניטריים

מצבי סיכון, חירום ותקופת הקורונה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 54 – 55 & 58 – 65): אנשים עם מוגבלות מתמודדים עם אתגרים רבים במצבי סיכון ובמצבי חירום הומניטריים בישראל. רק במאי 2022, באיחור של מספר שנים, הותקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום),²⁴ והן ייכנסו לתוקף במלואן רק בפברואר 2024. כך שבפועל אין לאנשים עם מוגבלות מענה מותאם בעת משבר ביטחוני או במצבי חירום הומניטריים כמו מצבי חירום בריאותיים (כמו בזמן הקורונה) או רעידות אדמה. לדוגמה, בנספח לתשובת המדינה (סעיף 77) צוין כי באתר האינטרנט של משרד הרווחה קיים מידע אינטראקטיבי למצבי חירום, כאשר בפועל מידע זה נוגע רק לרעידות אדמה. בהתבסס על הנתונים שברשותנו, להלן החסמים העיקריים במצבי חירום:

חסמים פיזיים: תשתיות ומרחבים ציבוריים בלתינגישים מהווים אתגר משמעותי עבור אנשים עם מוגבלות בשעת חירום. אולם על אף התקנות לעיל, לא קיים מידע לגבי נגישות של מקלטים. לפי סקר שנערך בישראל, רק כ-50% ממבני הציבור עומדים בתקני נגישות, מה שמקשה על אנשים עם מוגבלות פיזית להתפנות או לחפש מחסה בבטחה. חוסר הנגישות הזה מחריף את הסיכונים שהם מתמודדים איתם בשעת חירום.

חסמי תקשורת: על אף מה שצויין בנספח לתשובת המדינה (סעיף 74), אנשים עם מוגבלות נתקלים לעיתים קרובות בחסמי תקשורת, במיוחד אנשים עם מוגבלות בשמיעה או עם מוגבלות קוגניטיבית. פעמים רות בעיות חירום אין בערוצים המדיה השונים כתוביות, מידע בפישוט לשוני או התראות חירום נגישות, דבר המונע מאנשים עם מוגבלות להבין את המידע החיוני ופוגע ביכולתם להגיב או להתפנות כראוי.

היעדר סיוע מיוחד: במצבי חירום לא ניתן מענה הולם לצרכים הייחודיים של אנשים עם מוגבלות. החסר בסיוע מיוחד חמור במיוחד בפריפריה. בעתות מלחמה, עובדים זרים המשמשים כמסייעים אישיים בוחרים פעמים רבות לשוב לבתיהם ואנשים עם מוגבלות נותרים ללא מענה או סיוע בביתם, וביתר שאת ביישובים הקרובים לגבול. כמו כן, תוכניות תחבורה ופינוי נגישות אינן תמיד זמינות או מיושמות היטב. באופן דומה, צוותים רפואיים מיוחדים ושירותי שיקום עשויים להיות מוגבלים ביכולת שלהם לסייע, והטיפול המיידית וארוך-הטווח באנשים עם מוגבלות נפגע לא אחת.

הגבלות לא מיזתיות בתקופת הקורונה: בתקופת הקורונה אנשים עם מוגבלות אשר דרים במוסדות ואנשים שהיו מאושפזים בבתי חולים פסיכיאטריים לא הורשו להיפגש עם יקיריהם,

²⁴ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום) תשפ"ב-2022.

לעיתים במשך חודשים ארוכים, אף על פי שלא סווגו כבעלי סיכון רפואי. גם כאשר התאפשרו ביקורים, הם התקיימו בהגבלות מעבר למה שנדרש באותה עת מכלל האוכלוסייה. למשל, בני משפחה הורשו לפגוש את יקיריהם שהיו מאושפזים בבתי חולים פסיכיאטריים רק מעבר לגדר ולזמן מוגבל. הגבלה זו חלה גם על ביקורים אצל קטינים ששהו באשפוז. הגבלות אלה נמשכו גם בשלב שבו הוסרו ההגבלות לכלל האוכלוסייה, עובדה שהחמירה מאוד את מצבם של אנשים עם מוגבלות במוסדות.

מחסור בנתונים ובמחקרים: יש חוסר בנתונים מקיפים בנושא זה, לרבות באשר לאוכלוסיות וזהויות שונות. בהיעדר נתונים מפורטים לא ניתן לעמוד על האתגרים הספציפיים שאנשים עם מוגבלות מתמודדים איתם, וכך לא ניתן לתת מענה ממוקד ולקבוע מדיניות.

המלצות

- יש לקדם תוכנית מסודרת וישימה לשיפור הנגישות וערוצי התקשורת ולחיזוק מערכות התמיכה בעתות חירום. קידום ומימוש התכנית ייעשה יחד עם אנשים עם מוגבלות, ארגונים של אנשים עם מוגבלות וארגונים הפועלים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הכוללת חינוך והכשרה בקרב גורמי חירום.
- יש לאסוף נתונים מקיפים על צורכי האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות בשעת חירום כדי לקדם מדיניות והתערבויות מבוססות ראיות למתן מענה מותאם וראוי לצורכיהם של אנשים עם מוגבלות במהלך משברים.

סעיף 12

הכרה שווה בפני החוק

אפוטרופוסות וקבלת החלטות נתמכת (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 66-68): כפי שהמדינה מציינת, מספר האנשים שהוכרזו כפסולי דין נמוך מאוד. עם זאת, יש לזכור כי מינוי אפוטרופוס לאדם מהווה בפועל שלילה של כשרותו המשפטית. למרות המאמצים הרבים שמשקיע האפוטרופוס הכללי בקידום קבלת החלטות נתמכת, היקף מינוי האפוטרופוסים מוסיף להיות גבוה מאוד ביחס למינויים של תומך בקבלת החלטות: בשנת 2022 מונו תומכים בקבלת החלטות לכ־300 אנשים ולעומת זאת לכ־10,300 אנשים מונה אפוטרופוס לענייני רכוש ולעניינים אישיים, מרביתם מינויים גורפים (לרכוש ולעניינים אישיים).²⁵ סך הכל היו באותה שנה 70,843 אנשים תחת אפוטרופוסות

²⁵ האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה, סיכום פעילות 2022, משרד המשפטים.

לענייני רכוש ולעניינים אישיים. נוסף לכך ניתנו יותר מ-5000 צווים למינויי אפוטרופוס לעניינים רפואיים דחופים.²⁶

יתר על כן, לא נעשתה עד היום בחינה שיטתית מחודשת של מינויי האפוטרופוסים שניתנו בעבר, לפני תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, והאפוטרופוס הכללי לא פרסם הנחיה כזו. ביטול מינויים שניתנו בעבר נעשה בהיקף מצומצם מאוד וביוזמת האדם עצמו או האפוטרופוס שלו.

כפי שמצוין בתשובות המדינה, אומנם האפוטרופוס הכללי משקיע מאמצים רבים בהסברה, אולם בעלי עניין רבים - אנשים עם מוגבלות, בני משפחה, אנשי מקצוע, שופטים ועוד, אינם מודעים דיים לשינויים המתחייבים מתוקף חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות ולפיכך היקף מינויי האפוטרופוסים מוסיף להיות גבוה מאוד. יש לציין כי כיום ניתן למנות תומך בקבלת החלטות רק באמצעות צו שנותן בית המשפט. בכוונת משרד המשפטים לאפשר בעתיד מינוי תומך באמצעות הסכם, וקיים כרגע פיילוט בנושא,²⁷ אולם אפשרות זו עדיין אינה מעוגנת בחקיקה ואינה זמינה לכלל הציבור.

ייצוג בהליכים של מינוי אפוטרופוסים (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 73): כפי שהמדינה מציינת אין כיום זכות לייצוג בהליכי כשרות משפטית המתנהלים בבית המשפט. באשר לשמיעת האדם בהליך (ראו פירוט בדוח הצללים 2020), לא קיימים נתונים לגבי סך כל מספר התיקים שהתנהלו ולגבי מספר הדיונים שהתנהלו ללא נוכחותו של האדם.

המלצות

1. יש לבחון מחדש את כל מינויי האפוטרופוסים שניתנו בעבר.
2. יש להרחיב את ההכשרות שניתנות לשופטים ולאנשי מקצוע במטרה להפחית מאוד את היקף מינויי האפוטרופוסים ולחייב אנשי מקצוע בתפקידי מפתח לעבור הכשרות בנושא.
3. יש לחייב בצורה ברורה את בתי המשפט לשמוע את האדם עם המוגבלות בהליך, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות, ולעגן את זכות הייצוג של אנשים המצויים בהליכי כשרות משפטית.
4. יש לאסוף נתונים מפורטים לגבי הליכים המתנהלים בבתי המשפט מתוקף חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, לרבות באשר למספר ההליכים שנפתחו, האופן שבו הם הסתיימו, האפשרויות שנשקלו בהליך, קיומו של דיון, נוכחות והשתתפות של האדם שבעניינו התנהל ההליך בדיון וייצוגו.

²⁶ מידע בעל פה ממשרד האפוטרופוס הכללי. לא קיימים נתונים מדויקים.

²⁷ פיילוט ביוזמת האפוטרופוס הכללי שבמסגרתו נחתמו עד היום 18 הסכמים לקבלת החלטות נתמכת.

סעיף 13

נגישות לצדק

התאמת הליכים משפטיים (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.74): בתשובתה נוגעת המדינה רק בנושא של התקנת התקנות מתוקף חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005, העוסקות בחוקרים מיוחדים, אף על פי שהחוקרים בתחום רבים, כפי שפורט בדוח הצללים 2020. בישראל קיימת חקיקה חדשנית שמעגנת את זכותם של אנשים עם מוגבלות להליך נגיש. אולם, כפי שפורט בדוח הצללים 2020, חוקרים בחקיקה ויישום חלקי של החקיקה הקיימת מביאים לכך שבפועל הליכים משפטיים רבים שאנשים עם מוגבלות מעורבים בהם אינם נגישים עבורם. בשלב החקירה במשטרה, רק חלק מהאנשים עם המוגבלות זכאים להיחקר בידי חוקר מיוחד, ואילו אחרים נחקרים בידי חוקר משטרה 'רגיל' שאינו יודע תמיד כיצד להתאים את החקירה לצורכיהם המיוחדים, בבתי המשפט שופטים ועורכי דין חסרים את הידע הנדרש על מנת להנגיש את ההליך ולאפשר לאנשים עם מוגבלות למסור את עדותם. מהניסיון שהצטבר לאורך השנים בארגון בזכות ובמדינות שונות בעולם, עולה כי התאמה מרכזית הכרחית בהליכים אלה היא האפשרות להסתייע ב'מנגישי צדק', דהיינו באנשים שהוכשרו להנגשת ההליך לצרכיו המיוחדים של האדם, תוך שמירה על ניקיון ההליך לבל יזוהם. כפי שנכתב בדוח הצללים 2020, למרות ההכרה של כלל הגורמים במערכת המשפט – פרקליטים, סגורים ושופטים – בצורך בשירות זה, המקצוע אינו מוכר כיום והמדינה אינה מממנת את השירות. בשל כך הנטל מוטל כיום על קבוצה קטנה של מתנדבים בארגונים ללא מטרות רווח, שאינם יכולים לתת מענה לצורך הקיים. כתוצאה מכך הליכים רבים מתקיימים באופן שאינו מותאם לצרכים של אנשים עם מוגבלות ומביא לא אחת לעיוות דין.²⁸

תוכניות הכשרה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 75-79): המדינה מפרטת בתשובתה אילו הכשרות קיימות ובחלק מהסעיפים היא מציינת גם כמה מעובדי המערכת המשפטית ומגורמי אכיפת החוק עברו הכשרות בנושא אנשים עם מוגבלות. אולם המדינה מציינת רק מספרים מוחלטים ולא ברור מה שיעורם של אלה שעברו את ההכשרות הנזכרות מסך כל העובדים במערכות הללו. נוסף לכך, לא ברור מתשובת המדינה האם, באיזה היקף ובאיזה אופן שותפו אנשים עם מוגבלות בהעברת ההכשרות הנזכרות.

²⁸ ראו: דוח מבקר המדינה 69, [הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים](#), 2019; [הסנגוריה הציבורית, דוח פעילות, 2021](#).

המלצות

5. יש לעגן בחקיקה את חובתה של המשטרה להנגיש את כלל החקירות של נפגעי עבירה ושל חשודים בכל העבירות עבור אנשים עם מוגבלות נפשית ואנשים עם אוטיזם באמצעות מנגישי צדק.
6. יש לעגן בחקיקה את החובה להנגיש את ההליכים בבתי המשפט וכן הליכים משפטיים אחרים עבור אנשים עם מוגבלות שכלית, מוגבלות נפשית ואוטיזם באמצעות מנגישי צדק, וכן את החובה לכך שהמדינה תממן את השירות ואת ההכשרה של מנגישי הצדק.
7. יש לאסוף נתונים באשר למספר האנשים עם מוגבלות אשר נחקרו (נפגעי עבירה וחשודים), מספר התיקים שבהם הוגש כתב אישום כאשר אחד המעורבים היה אדם עם מוגבלות ומספר ההליכים בבתי המשפט שהיה מעורב בהם אדם עם מוגבלות, לרבות נתונים על ההתאמות שניתנו בהליך.
8. יש להרחיב את ההכשרות הניתנות לגורמי אכיפת החוק ועובדי מערכת המשפט בכל הנוגע לזכויות של אנשים עם מוגבלות וההתאמות הנדרשות עבורם ולשלב אנשים עם מוגבלות בהעברת ההכשרות הללו.
9. יש להנגיש את בתי המעצר ובתי הכלא עבור אנשים עם כלל המוגבלויות, לרבות אנשים מוגבלות נפשית, מוגבלות שכלית ואוטיזם ולפתח עבורם חלופות מעצר ומאסר מותאמות, וכן להנגיש את בתי הכלא עבור מבקרים שהם אנשים עם מוגבלות.

סעיף 14

חירות וביטחון אישי

אִשְׁפוּז כְּפוּי (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 84): יש לשים לב כי הנתונים העדכניים ביותר שהמדינה מציגה הם משנת 2019. על פי נתונים אלה, בשנת 2019 כ-30% מהאשפוזים בבתי החולים הפסיכיאטריים היו אשפוזים כפויים. מנתוני משרד הבריאות עולה כי בשנת 2020 37% מהאשפוזים היו בכפייה ובשנת 2021, 34% מהאשפוזים היו בכפייה.²⁹ אין נתונים עדכניים יותר. כלומר, על פי הנתונים הקיימים מאז שנת 2019 חלה עלייה בשיעור האשפוזים בכפייה מסך כל האשפוזים הפסיכיאטריים. נוסף לכך, וכפי שצוין בדוח הצללים 2020, גם כאשר האשפוז מוגדר כאשפוז 'בהסכמה' לא ברור עד כמה אכן מדובר בהסכמה חופשית. כמו כן, כפי שפורט בדוח הצללים 2020, כמעט לא קיימות היום חלופות בקהילה לאנשים במצבים נפשיים מורכבים. אומנם המדינה מציינת בתשובתה כי משרד הבריאות מקדם חלופות לאשפוז פסיכיאטרי, אולם החלופות שהמדינה מציינת קיימות בהיקפים מצומצמים מאוד ולפיכך אינן משפיעות על היקף האשפוזים

²⁹ [בריאות הנפש בישראל – שנתון סטטיסטי 2021, משרד הבריאות, ינואר 2023.](#)

הפסיכיאטריים, וודאי שלא על היקף האשפוזים הכפויים. כך, בשנת 2022 רק 858 אנשים קיבלו טיפול בבתים מאזנים במימון ציבורי לעומת כ-22,000 אנשים שאושפזו באשפוזים פסיכיאטריים.³⁰ ככל הידוע לנו לא קיימת כיום תוכנית שתביא לצמצום ניכר בהיקף האשפוזים הכפויים, לא כל שכן לביטולם.

שימוש בהגבלות באשפוז פסיכיאטרי (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 86-87): בעקבות מאבק ציבורי (אותו הוביל ארגון בזכות החתום על דוח זה) אכן חל צמצום משמעותי בהיקף הקשירה באשפוז הפסיכיאטרי בין 2016 ל-2018, כפי שנכתב בדוח המדינה. אולם על פי נתונים שקיבלנו לאחרונה ממשרד הבריאות נראה כי בין 2018 לסוף 2021 חלה עלייה של כ-35% במספר הוראות הקשירה באשפוז הפסיכיאטרי. נוסף לכך, מתברר שמשרד הבריאות אינו מקבל את מלוא הנתונים שבתי החולים הפסיכיאטריים אמורים להעביר לידיהם בהתאם לחוזר המנכ"ל שנזכר בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 87 and Annex³¹ para. 131), דבר המעלה ספק בקשר למידת הפיקוח של משרד הבריאות על הנעשה בהקשר זה באשפוז הפסיכיאטרי. נציין כי ידוע לנו כי גם במוסדות גריאטריים ובבתי חולים כלליים נוהגים לקשור אנשים למיטותיהם, אולם אין בידינו נתונים או מידע מפורט בנושא, ובספק אם יש מידע כזה בידי המדינה.

זכויות באשפוז הפסיכיאטרי: נוסף על האמור בדוח הצללים 2020 באשר למניעת ביקורים בבתי חולים פסיכיאטריים בתקופת משבר הקורונה, נציין כי גם בשגרה יש הגבלות על ביקור אנשים הנמצאים באשפוז פסיכיאטרי, מעבר למגבלות הקיימות באשפוז הכללי. למשל, בשעה שהורים מורשים לשהות לצד ילדיהם המאושפזים באשפוז הכללי, במרבית מחלקות האשפוז הפסיכיאטרי לא קיימת כלל אפשרות כזו.

שימוש באמצעי הגבלה במסגרות שבאחריות משרד הרווחה: השימוש באמצעים מגבילים נפוץ במסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות שבאחריות משרד הרווחה. בדוח ועדה ציבורית שמונתה לאחרונה לבחינת מסגרות דיור אלה³² מצוין כי קיים שימוש נרחב ובלתי־מבוקר באמצעים מגבילים (restraints): "בחלק ניכר ממסגרות הדיור נעשה שימוש יום־יומי נרחב באמצעים מגבילים, כולל הגבלות פיזיות (כגון, אחיזה של איש צוות לצורך הגבלת התנועה של דייר), מכניזות (כגון: קשירה למיטה או לכיסא כבד ושימוש ב"מיטת לול") או בידוד בחדר ייעודי. הגבלות אלה יכולות, כפי שגם דיווח לנו, לנבוע ממגוון מניעים של הצוות המטפל, כולל: רצון להתמודד עם התנהגות מאתגרת של הדייר העלולה לפגוע בעצמו או באחרים, מתוך רצון למנוע סכנה אחרת (למשל, נפילה מכיסא או מיטה), כאמצעי חינוכי או טיפולי, או כאמצעי ענישה...נכון להיום, ההיקף, האופן והסיבות לשימוש באמצעים אלו אינם מנוטרים בדרך-כלל על ידי משרד הרווחה והגורמים המקצועיים"³³. עוד כותבת הוועדה: "חשוב לציין כי גם במקרים בהם האמצעים המגבילים נובעים מתוך רצון להתמודד עם מה שמכונה "התנהגות מאתגרת" (העלולה להעמיד את האדם או סביבתו בסיכון), לא זיהינו כל ניסיון מערכתי משמעותי, לבטח ברמת המדיניות, לספק מענים חלופיים אשר יאפשרו להתמודד עם אותה התנהגות באמצעים פחות מגבילים ואלימים. למעשה, נדמה כי הן למשרד והן

³⁰ לבנת, י., קונור אטיאס, א. (2023). בריאות הנפש בישראל: פער אדיר בין הצורך לשירותים, מרכז אדווה.

³¹ Annex to Replies to list of Issues on initial report of Israel, May 2022.

³² דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות, מוגש

לשר הרווחה והביטחון החברתי, פברואר, 2023.

³³ הערת שוליים (להלן ה"ש) 32, עמ' 46.

למפעילי המסגרות השימוש בכלי זמין זה של אמצעים מגבילים, כגון לשלוח אדם לחדר בידוד, מהווה תחליף להשקעת המשאבים המקצועיים הנדרשים כדי להתמודד עם אנשים המאופיינים כבעלי התנהגות מאתגרת.³⁴ נוסף לאלה מציינת הוועדה שימוש נרחב ולא מבוקר דיו בתרופות פסיכיאטריות במסגרות הדיור.

כפי שפורט לעיל (הערות לסעיפים 4–1), בינואר 2023, פרסמה הממשלה הצעה לתיקון חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022. על פי התיקון המוצע, תעוגן בחוק האפשרות להשתמש באמצעי הגבלה במסגרות לאנשים עם מוגבלות במקרים של 'התנהגות מאתגרת', וזאת בניגוד מוחלט לעקרונות האמנה.

המלצות

- יש לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות במטרה להביא לצמצום ניכר של השימוש בקשירות באשפוז הפסיכיאטרי, עד לכדי ביטולו, תוך הקפדה מלאה על ההוראות בכל הנוגע לפיקוח, ובקרה על הקשירות וניטור השימוש בהן.
- יש לבטל את הנוהל ותזכיר החוק המתירים שימוש באמצעי הגבלה במסגרות לאנשים עם מוגבלות שבאחריות משרד הרווחה
- יש לשנות את החוק ולהכין תוכנית במטרה להביא לצמצום מכריע בהיקף האשפוז הכפוי עד לכדי ביטולו המוחלט ולפיתוח מענים חלופיים שלא יהיו כרוכים בכפייה ואשר יעמדו בהוראות האמנה.

סעיף 15

חופש מעינויים ומיחס או ענישה אכזריים, בלתי-אנושיים או משפילים

נוהל 'הסכמה מדעת בניסויים רפואיים בבני אדם' הנזכר בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1) (para. 97 and Annex para. 137) (להלן 'הנוהל'), מדגיש בדברי המבוא כי החובה ליידע מטופל, להסביר לו ולקבל את הסכמתו לקבלת טיפול רפואי גוברת, כאשר מדובר בהשתתפות במחקר שבו הסיכון או התועלת אינם ידועים לגמרי מראש. לפיכך, קובע הנוהל, בהתאם לחקיקה הקיימת, כי לא ייערך ניסוי רפואי בהשתתפות בני אדם, אלא אם כן התקבלה הסכמתו מִדַעַת של האדם. למרות קביעה עקרונית זו, וכפי שגם עולה מתשובת המדינה, בנוגע ליחוסים ופסולי דין קובע הנוהל כי אין כלל צורך לברר את עמדתו של האדם ולקבל את הסכמתו להשתתף בניסוי רפואי וניתן להסתפק

³⁴ ש.ם. עמ' 47.

בהסכמת האפוטרופוס שלו. יתרה מכך, הנוהל אף אינו מחייב להשקיע מאמץ ולהסביר לאדם שמונה לו אפוטרופוס את משמעות הניסוי והשלכותיו כפי שקיים לגבי קטינים.

סעיף 18

חופש תנועה ואזרחות

פליטים ומבקשי מקלט (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.114): כפי שמפורט בסעיפים הרלוונטיים, אף שהפליטים מאפריקה חיים בישראל כדין כבר קרוב לשני עשורים, פליטים עם מוגבלות אינם זכאים לכל שירותי הבריאות, הרווחה והשיקום שלהם זכאים אנשים עם מוגבלות בעלי מעמד אזרח או תושב, למעט השמה במוסד במקרי קיצון, וזכויותיהם על פי האמנה נפגעות באופן חמור.

סעיף 19

חיים עצמאיים בקהילה

כללי: מדינת ישראל מוסיפה להפר באופן שיטתי את הוראות סעיף 19, תוך פגיעה בזכותם של אנשים עם מוגבלות לחיים עצמאיים בקהילה. דוח הצללים 2020 כולל פירוט של הפערים בין הוראות האמנה למצב בפועל במדינת ישראל. אף על פי שמשרדי הרווחה והבריאות מצהירים כבר שנים על כוונתם לפתח מענים אשר יאפשרו לאנשים עם מוגבלות לחיות בקהילה ולהעביר את מרכז הכובד משירותים מוסדיים לקהילה, ולמרות התפתחויות בשנה האחרונה בחקיקה בתחום (ראו הערות לסעיפים 4–1 לעיל וכן בהמשך), בפועל טרם חל שינוי משמעותי בהקשר של יישום סעיף 19 מאז נכתב דוח הצללים 2020.

כפי שפורט בדוח הנ"ל וכפי שיפורט להלן, מחסור במענים בקהילה ושורה של חסמים נוספים מונעים מאנשים עם מוגבלות לממש את זכותם לחיים עצמאיים בקהילה, כפי שזו מעוגנת באמנה. אומנם מרבית האנשים עם המוגבלות מתגוררים בקהילה, כפי שהמדינה מציינת (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.116), אולם כפי שפורט בדוח הצללים 2020, בשל מיעוט שירותים תומכי חיים עצמאיים בקהילה והיעדר נגישות, נפגעת איכות חייהם, לא ניתנת להם אפשרות בחירה אמיתית בדרך החיים המועדפת עליהם ונמנעת מהם לעיתים האפשרות להשתתף בחיי הקהילה,

כמתחייב מהאמנה. מרבית האנשים אשר מקבלים שירותים בתחום הדיור מוסיפים לקבל אותם במסגרות גדולות וסגרגטיביות הנחשבות, על פי כל אמת מידה ערכית ומקצועית, כמוסדות. שיעור ניכר מהם מתגוררים במוסדות טוטליים, שבהם כלל פעילויות היום-יום נעשות בין כותלי המוסד.

בחירת מקום המגורים (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras.117-121): רבים מהאנשים המתגוררים בקהילה כלל אינם מקבלים שירותים.³⁵ בשל מיעוט המענים בקהילה, חלק מהאנשים נאלצים בשלב כזה או אחר בחייהם להיכנס למסגרת דיור מוסדית, כולל למוסדות הטוטאליים, כיוון שרק שם יש באפשרותם לקבל תמיכה,³⁶ אלא אם כן למשפחותיהם יש משאבים כלכליים ואחרים לתמוך בהם באופן פרטי. יש לציין כי המחסור במענים בקהילה והקושי בשכירת דירה (ראו בהמשך) מאלץ לא אחת אנשים עם מוגבלות להמשיך ולהתגורר בבית הוריהם גם בגיל מבוגר.

נוסף לכך, המדינה מציינת בתשובתה את המנגנון של ועדות האבחון כמנגנון שנועד לכאורה לאפשר את זכות הבחירה. אולם כפי שנכתב בתשובת המדינה וכפי שמפורט בדוח הצללים 2020, ועדות אלה ממשיכות להפנות אנשים לשירותים מסוימים בהתאם ליכולות שלהם ולהיצע הקיים (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.117) ובכך מונעות מאנשים רבים, בעיקר אנשים שיש להם צרכי תמיכה מורכבים, את האפשרות לקבל שירותים תומכי חיים עצמאיים בקהילה.

גם כאשר שירותי הרווחה מציעים מגורים בדירה מוגנת בקהילה, לרוב לא ניתן לבחור את מקום המגורים (מאחר שמסגרות כאלה אינן קיימות בכל הרשויות המקומיות), אֶת נותן השירות (בגלל שיטת המכרזים של משרד הרווחה) או אֶת השותפים לדירה.

שירותים באחריות משרד הבריאות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.121): המדינה מציינת כי כל מי שזכאי לכך יכול לפנות לוועדות שהוקמו מתוקף חוק שיקום נכי נפש בקהילה וכי הוועדות עושות מאמץ להתחשב ברצונם, במטרותיהם ובצרכיהם של הפונים. אולם גם כאן קיימת חלוקה בהתאם להיקף התמיכה שהאדם זקוק לה – ככל שצורכי התמיכה של האדם מורכבים יותר כך הסיוע שהוא יקבל יהיה במסגרת מוסדית יותר. עבור אנשים עם צרכי התמיכה המורכבים ביותר, האפשרות היחידה לקבל סיוע היא במסגרות מוסדיות טוטאליות או באשפוז של שנים בבתי חולים פסיכיאטריים.

מסגרות 'חוץ ביתיות' – בידוד והפרדה מהקהילה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras.122-127):

שירותים באחריות משרד הרווחה: על פי הנתונים שבידינו מספרם של האנשים עם מוגבלות החיים במוסדות או במסגרות בעלות מאפיינים מוסדיים, אשר אינם עונים על דרישות הליבה של האמנה לא השתנה לאורך השנים ואף עלה. מספר האנשים עם מוגבלות המתגוררים במוסדות הגדולים והטוטאליים של משרד הרווחה כמעט לא השתנה לאורך השנים, ובשנים האחרונות המשרד פתח הוסטלים חדשים, המהווים מוסדות לכל דבר. למשל, בעשור האחרון כמעט לא חל שינוי במספר האנשים עם מוגבלות שכלית המתגוררים במוסדות גדולים וטוטאליים – 7,485 בשנת 2012 לעומת 7,323 בשנת 2021. נוסף לכך, עדיין קיימים מוסדות גדולים מאוד, המונים יותר מ-100 אנשים

³⁵ ברלב, ל., פור, י., בכר, י. (2021). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 עובדות ומספרים](#), גויינט ישראל ומכון ברוקדייל, ירושלים.

³⁶ [ד"ר וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות](#), מוגש לשר הרווחה והביטחון החברתי, פברואר 2023.

במוסד. מספר הדיירים הממוצע במוסדות לאנשים עם מוגבלות שכלית הוא 105 דיירים למוסד, ב-14 מהמוסדות מתגוררים יותר מ-150 אנשים במוסד ובתשעה מוסדות מתגוררים יותר מ-200 אנשים. יתרה מזאת, משרד הרווחה הרחיב את השימוש ב'הוסטלים', מוסדות קטנים יותר אשר האנשים המתגוררים בהם יוצאים לחלק מהפעילויות אל מחוץ למסגרת – בשנת 2012 התגוררו 1,859 אנשים במסגרות אלה ואילו בשנת 2021 עלה מספרם ל-2,557.³⁷ גם אותם אנשים המתגוררים בדירות מוגנות, שבהן מתגוררים עד שישה אנשים בדירה, אינם יכולים לבחור על פי רוב את השותפים שלהם לדירה והם נאלצים לחלוק חדר עם אדם נוסף שהם לא בחרו לחיות איתו.

המדינה ממשיכה להשקיע משאבים רבים במוסדות הקיימים. למשל, בימים אלה ממש אושר תקציב של קרוב ל-4 מיליון ש"ח לשיפוצים באחד המוסדות הגדולים.³⁸

פרויקט ה-900' (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.123): במסגרת הפרויקט של הוצאת 900 אנשים עם מוגבלות ממוסדות לקהילה, שהמדינה מציינת בתשובותיה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.123) – אנשים שהועברו במסגרת פרויקט זה לכאורה לקהילה הועברו ל'שלוחות' של המוסדות הגדולים אשר הוקמו בקרבתם, או שהם גרו ב'שלוחות' אלה עוד קודם לכן והמשיכו לקבל את מרבית השירותים היומיומיים בתוך המוסדות עצמם. יתרה מכך, חלקם אף הועברו חזרה לגור במוסד במצבים מסוימים. את מקומם של אלה שיצאו לשלוחות תפסו על פי רוב אנשים אחרים, כך שסך כל מספר האנשים במוסדות הגדולים כמעט לא השתנה, כפי שמראים הנתונים.

שירותים באחריות משרד הבריאות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.126): משרד הבריאות, האחראי על מתן שירותים לאנשים עם מוגבלות פסיכוסוציאלית, ממשיך גם הוא לתת לאנשים רבים שירותים במסגרות מוסדיות ('הוסטלים') כחלק מהשירותים הניתנים מתוקף חוק שיקום נכי נפש בקהילה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.121). נוסף לכך, בשנים האחרונות הקים המשרד כמה מסגרות מוסדיות טוטאליות חדשות ('קהילות משקמות', 'כפרים אקולוגיים') אשר בכל אחת מהן מתגוררים כמה עשרות אנשים יחד, בניגוד להוראות האמנה ובניגוד למגמה המתוארת בתשובת המדינה (Annex, para.150). יתרה מכך, בעקבות לחץ של ארגוני חברה אזרחית הצהיר משרד הבריאות כי בכוונתו להוציא אנשים המתגוררים שנים רבות בבתי חולים פסיכיאטריים אל הקהילה. אולם תחת זאת הקים המשרד מסגרות מוסדיות מחוץ לבתי החולים ואנשים אלה מועברים אליהן.

תוכניות תומכות חיים בקהילה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.129): התוכניות שהמדינה מציינת בתשובתה כוללות מספר מועט יחסית של שעות סיוע לאדם והן ניתנות למספר מצומצם יחסית של אנשים – חלקן לעשרות בודדות של אנשים וחלקן לכמה מאות בודדות, וזאת בשעה שיש עשרות אלפי אנשים החיים בקהילה ללא שירותים תומכי חיים עצמאיים בקהילה.³⁹ להרחבה נוספת ראו דוח צללים 2020.

³⁷ הי"ש 36, עמ' 39.

³⁸ החשב הכללי – ועדת הפטור, פרוטוקול 3011 מדיון שהתקיים ביום 7.6.2023.

³⁹ למשל, על פי הנתונים בנספח למסמך התשובות ל-LOIs השירותים בדיור הנתמך ניתנים ל-330 אנשים, בשירות קהילה תומכת, אשר על פי תשובת המדינה ניתן ל-1862 אנשים יש 2 תקני כח אדם (כ-80 שעות שבועיות) ל-100 איש, כלומר פחות משעה בשבוע במוצע לאדם.

סיוע אישי (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.130): תפקידם של העובדים הזרים הנזכרים בתשובת המדינה הוא בהגשת סיוע סיעודי וסיוע בתחזוקת הבית. במרבית המקרים עובדים אלה אינם מקבלים כל הכשרה ולא מצופה מהם לתת מענה למגוון צרכים נוספים כגון סיוע בלימודים, בעבודה או בשעות פנאי, שמירה על קשרים חברתיים, ועוד. נוסף לכך, חלקם אינם דוברים את שפת האדם של האדם עם המוגבלות (עברית, ערבית וכדומה), דבר שמגביל עוד יותר את יכולתם לסייע לו מעבר לסיוע הסיעודי עצמו. יתרה מזאת, האדם עם המוגבלות או משפחתו מעסיקים בפועל את המסייע האישי, אולם אינם מקבלים הכשרה בנוגע לניהול העסקתו וזכויותיו ואינם מקבלים סיוע בבירוקרטיה הכרוכה בכך. מעבר לכך, התאגידים, שרק דרכם על פי חוק ניתן להביא לישראל את העובדים, וסוכנויות הסיעוד אינם מספקים עובדים מחליפים לזמנים שבהם העובד יוצא לחופשה, ובמקרים רבים התאגידים מגבים את דרישות העובד גם אם הן בניגוד לחוק ופוגעות בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. בה בעת לא קיים גוף הדואג לאינטרסים של המעסיקים, כלומר של האנשים עם המוגבלות. זאת ועוד, הקצבה המיועדת למימון העסקת עובד סיעודי ('קצבת שר"מ') אינה מספיקה כדי לממן את כל עלות ההעסקה, ואנשים רבים הזקוקים לסיוע זה אינם יכולים להרשות אותו לעצמם.

סיוע בשכר דירה ודיוור ציבורי (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.132): כפי שפורט בדוח הצללים 2020 הקריטריונים לדיוור ציבורי מצומצמים מאוד ומרבית האנשים עם מוגבלות כלל אינם זכאים לדיוור ציבורי. על פי הנתונים שבידינו רק כ-1,500 אנשים עם מוגבלות מתגוררים בדירות של הדיוור הציבורי ועוד כ-4,400 ממתינים בתור. כך שלא ברור מה הנתון שמציגה המדינה בדוח.

סיוע בשכר דירה: הפער בין תעריפי שכירת הדירה בישראל לגובה הסיוע בשכר דירה שאנשים עם מוגבלות זכאים לו רק הולך וגדל עם השנים, מכיון שמחד גיסא מחירי הדיוור עולים ומאידך גיסא גובה הסיוע לא עודכן שנים רבות. למשל, אדם עם מוגבלות הגר באזור ירושלים זכאי לסיוע מקסימלי של 770 ש"ח לחודש בשעה שהמחיר הממוצע לשכירת דירה של 1–2 חדרים באזור זה הוא כ-3,434 ש"ח לחודש.⁴⁰ לאחרונה סוכם כי אנשים עם מוגבלות פסיכוסוציאלית יקבלו תוספת מסוימת לסיוע בשכר דירה, אבל גם תוספת זו רחוקה מלהספיק. נוסף לכך אין כוונה כרגע לתת תוספת דומה לאנשים עם מוגבלויות אחרות.

פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות (RAS) (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 114):

כללי: מדינת ישראל מונעת לחלוטין מפליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות החיים בתחומה לממש את זכותם לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה כפי שזו מעוגנת באמנה משום שהיא אינה מכירה כלל בזכותם לקבל שירותים בקהילה ואינה נותנת אותם בפועל. כאמור לעיל, מדינת ישראל מעניקה לאזרחי אריתריאה, סודן ואוקראינה (וכן ממחוז טיגראיי באתיופיה) החיים בתחומיה הגנה מפני גירוש, אך להגנה זו לא נלוות כמעט כל זכויות כלכליות וחברתיות, לרבות קצבאות ביטוח לאומי, ביטוח בריאות מסובסד ושירותי רווחה. לפיכך, בהיעדר רשת ביטחון סוציאלית ובהיעדר עורף חברתי, פליטים עם מוגבלות שאינם יכולים לעבוד לפרנסתם עלולים למצוא את עצמם במצוקה הומניטרית קשה.

⁴⁰ נתונים מהאתר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לרבעון הראשון של שנת 2023.

שירותים באחריות משרד רווחה: חוזר מנכ"ל מס' 168 מעגן את זכאותם של פליטים עם מוגבלות לשירותי רווחה.⁴¹ ואולם לפי החוזר הזכאות מוגבלת למסגרות חוץ ביתיות בלבד, ובכפוף לקיומו של ביטוח רפואי, שלרוב אינו בנמצא משום שכאמור הפליטים אינם זכאים לביטוח בריאות מסובסד כישראלים. בפועל השירותים היחידים המוצעים לפליטים שהם אנשים עם מוגבלות הם במסגרות מוסדיות. בהיעדר מענים בקהילה מצבם של פליטים עם מוגבלות מידרדר אל חיים ברעב והם נאלצים לפנות לפתרונות של מסגרות מוסדיות. זאת ועוד, פעמים רבות המסגרות המוצעות להם לחלוטין אינן מתאימות לצורכיהם, והם חוששים להיכנס אליהן או נוטשים אותן זמן מה לאחר ששהו במקום בשל אי-התאמה לצרכים, שלעיתים אף מביאה להידרדרות במצבם.

למרות מאמציהם של ארגוני חברה אזרחית להביא להחלת חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות הנזכר למעלה גם על פליטים עם מוגבלות, הוא לא חל עליהם. נכון להיום, הוראות חוזר מנכ"ל 168 לא הותאמו לעקרונות החוק החדש, ולפיכך השירותים היחידים שימשיכו להינתן לפליטים עם מוגבלות יהיו ככל הנראה אך ורק במוסדות.

שירותים באחריות משרד הבריאות: חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, מעניק שירותים רק לתושבי ישראל, כך שבפועל הוא אינו מוחל על פליטים עם מוגבלות מאחר שעל פי פרשנות המדינה אין לראות בהם תושבים (גם לא אלה החיים בישראל כבר יותר מעשור). לכן פליטים עם מוגבלות נפשית, לרבות ניצולי מחנות העינויים וקורבנות סחר ועבדות, אינם זכאים לשירותי שיקום על פי החוק.

סיוע בדיור: פליטים עם מוגבלות אינם זכאים לשום סיוע בדיור, לא לסיוע בשכר דירה ולא לדיור בדיור הציבורי.

עדכונים נוספים:

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022: ראו הערות לסעיפים 1-4 לעיל.

המשך השימוש המוטעה במונח 'קהילה': משרדי הממשלה ממשיכים להשתמש במונח 'קהילה' שלא בהתאם לאמנה,⁴² מה שמקשה על איסוף הנתונים והצגתם באופן שישקף את המציאות לאשורה. חמור מכך – השימוש המוטעה במונח 'קהילה' מצביע על כך שעקרונות האמנה טרם הופנמו במידה הראויה במשרדי הממשלה. למשל, משרד הבריאות טען כי מסגרות חדשות שהקים, המיועדות לכ-40 אנשים בכל מסגרת, ואשר מרבית האנשים המתגוררים בהן, אם לא כולם, מקבלים את מלוא השירותים בתוך המסגרת, כי מדובר ב'מסגרות בקהילה'. נוסף לכך, המדינה מציינת בתשובתה כי 'משרד הרווחה מכיר בחשיבות החיים בקהילה ולפיכך עושה מאמצים להשגת מטרה זו' (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.125) אולם השירותים שהמדינה מציינת ככאלה שאמורים להיות 'שירותים בקהילה' הם דירות המיועדות לעד שישה אנשים, כשעל פי רוב בכל חדר מתגוררים שני אנשים אשר לא בחרו לחיות זה עם זה. כמו כן, כפי שמפורט בדוח הצללים 2020, גם דירות אלה מתנהלות על פי רוב באופן מוסדי. יש לשים לב כי בתשובתה המדינה אינה מכירה למעשה

⁴¹ חוזר מנכ"ל 168 חל רק על פליטים מאפריקה ולא על פליטי המלחמה מאוקראינה.
⁴² דוח צללים 2020 – הערות לסעיף 19.

בזכותו של כל אדם עם מוגבלות לחיות בקהילה, אלא היא מציינת כי היא 'מכירה בחשיבות החיים בקהילה'.

דוח ועדה לבחינה ולהבניה של דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות של אנשים

עם מוגבלות בראשות השופטת בדימוס שולמית דותן: בעקבות חשיפה של מספר אירועים חמורים במוסדות לאנשים עם מוגבלות, כולל פרשיית אלימות והתעללות אכזרית ומתמשכת מצד מטפלים כלפי האנשים המתגוררים באחד מהמוסדות ומוות בחשד שנגרם כתוצאה מהזנחה של שלושה דיירים במוסד אחר, שר הרווחה הקים ביוני 2022 ועדה ציבורית 'לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות'. בין היתר התבקשה הוועדה לבחון את הנעשה במסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות לאור עקרונות האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. לאחר חודשים של עבודה אינטנסיבית הגישה הוועדה ב-28.2.2023 דוח מעמיק ומפורט לשר הרווחה (להלן 'דוח ועדת דותן').⁴³

באשר לנעשה במסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות כתבה הוועדה: "במסגרות דיור חוץ-ביתיות, בעיקר במעונות ובהוסטלים, ניתן למצוא תופעות מזעזעות מאין כמותן, בלתי-נסבלות ובלתי-מתקבלות על הדעת או על הלב. מציאות מערכתית בלתי-אפשרית זו, הנעה בין איכות חיים בלתי-מספקת לבין התעללות, כוללת טיפול לקוי עד כדי אלימות והתעללות, הזנחה רפואית, שימוש נרחב ולא מבוקר באמצעי ריסון מגבילים, תנאי תברואה והיגיינה ירודים, תנאי מחיה ומגורים בלתי-ראויים, מצב ירוד של מבנים ותשתיות (כמו חצרות של ביתנים המוקפות בגדרות הדומות למכלאות, קירות מתקלפים, ארונות שבורים), מעטפת טיפולית מצומצמת ודלה ביותר, אפשרויות מוגבלות למימוש בחירה ואוטונומיה, והעברת היום בחוסר מעש ומשמעות. כאמור, הוועדה קיבלה מאות עמודים של פניות בהן תיאורים קורעי לב, שמעה עדויות, וביקרה במסגרות השונות. ... כדי להמחיש את שיטתיות המצב, אנחנו מפרטים (כדוגמאות בלבד) תופעות שונות אליהן נחשפה הוועדה, והמכונות בדוח זה "סטיות מוסדיות מנורמלות". מדובר בפרקטיקות טיפול פוגעניות, שונות בחומרתן, אשר נעשות בגלוי ואשר בעלי עניין שונים, כולל אנשי צוות, הנהלה ולעתים תכופות גם המשרד מודעים להן ונותנים להן את הסכמתם, במפורש או במובלע:

- דייר שאנס ודייר שנאנס ממשיכים להתגורר באותו מעון ואף באותו ביתן במשך חודשים.
- בחורה מתגוררת בביתן שכולו גברים, ומוצאת את עצמה במצב שהם ישובים סביבה חשופים ומאוננים, כשאנשי סגל רואים ואינם עושים דבר.
- בחלק מהמעונות וההוסטלים דרים דרך קבע ילדים בני עשר ולעתים פחות מכך ביחד עם מבוגרים ואף זקנים.
- שימוש ב"מיטת לול", סגורה מכל צדדיה, במהלך הלילה וגם במהלך שעות רבות במשך היום.
- השמה נרחבת ובלתי מבוקרת של דיירים בחדרי בידוד.
- בגדים תחתונים משותפים לכלל דיירי ודיירות הביתן.
- פגיעות גוף בלתי מוסברות שאינן מבוררות.

⁴³ ד"ר וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות, מוגש לשר הרווחה והביטחון החברתי, פברואר 2023.

• שימוש בלתי מבוקר בתרופות פסיכיאטריות.

במהלך עבודתה, נחשפה הוועדה לתופעות חמורות נוספות. אולם בחרנו להביא כאן דווקא דוגמאות אלו, שכן הן חושפות את היומיומיות של החיים באותן מסגרות דיור, ואת העובדה כי חלק ניכר מהפוגעות שבחיים אלו אינה נעשית בהיחבא, אלא לעיני כל, ובהסכמת בעלי העניין השונים. בהמשך לכך, באה הוועדה למסקנה שהמצב בשטח מוכר וידוע לכל בעלי העניין, כולל לנציגי משרד הרווחה, בצורה כזו או אחרת וברמה כזו או אחרת של הפחתה, הכחשה, הדחקה או השלמה.⁴⁴

לאור כל זאת ממליצה הוועדה על יישום תוכנית לאומית של מהלך אלמיסוד ומעבר לחיים בקהילה, אשר בסופו ייסגרו בתוך חמש שנים כלל מסגרות הדיור המוסדיות לאנשים עם מוגבלות ותינתן לאנשים עם מוגבלות "חלופה הולמת, מכבדת וראויה מבחינה מקצועית בקהילה".⁴⁵ דוח הוועדה כולל פירוט של השלבים השונים בגיבוש התוכנית ובהוצאתה לפועל וכן המלצות לגבי מעורבותם של משרדי ממשלה נוספים בתהליך. נוסף לכך, דוח הוועדה כולל שורה של המלצות לתיקון החולשות המערכתיות הנוספות המפורטות בדוח, בנושא כוח האדם, פיקוח ובקרה וכדומה וכן המלצות ליישום מיידי.

בנוגע לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, כתבה הוועדה כי חקיקת החוק וכן שורה של מהלכים שמשרד הרווחה מצבע "פותחים פתח תקווה לשינוי", אולם הם מוסיפים וכותבים כי: "על בסיס תהליך הלימוד שהתקיים ומכלול הממצאים שנאספו, הגיעה הוועדה למסקנה שמימוש כוונות החוק כלל אינו מובטח". בהמשך מונה הוועדה שורה של גורמים מונעי שינוי ומסיקה את המסקנה כי **"ללא תוכנית אסטרטגית שתיקח כל זאת בחשבון וללא תקנות לחוק שירותי רווחה ברוח תוכנית אסטרטגית זו, אין לכוונות החוק סיכוי להתממש וכל הצהרה בדבר מעבר לחיים בקהילה תישאר בגדר הבטחת שווא"**.⁴⁶

עם הגשת הדוח, הצהיר שר הרווחה כי הוא מאמץ את המלצות הוועדה ויפעל ליישומן. עם זאת, נכון לזמן כתיבת שורות אלה, לא ידוע לנו על צעדים מעשיים שעשה המשרד על מנת ליישם את המלצותיה של ועדת דותן ולא קיימת גם כיום תוכנית אסטרטגית לאלמיסוד במדינת ישראל. יתרה מכך, כפי שצוין לעיל בפועל המדינה ממשיכה בימים אלה להשקיע במוסדות.

משבר כוח האדם: בשנים האחרונות ומאז מגפת הקורונה, ישראל והעולם כולו מתמודדים עם משבר המחרף משנה לשנה בכל הקשור לגיוס ולשימור כוח אדם לטיפול ולתמיכה באנשים עם מוגבלות. כך, שכרם של המטפלים עומד על סביבות שכר מינימום והוא אינו מהווה תגמול מספיק לעובדים. כתוצאה מכך, כבר בימים אלה ישנם שירותים שפעילותם פסקה, ושירותים אחרים הפועלים בכוח אדם מצומצם. על פי נתוני משרד הרווחה, קיים חוסר של 33% ביחס לתקן כוח האדם הנדרש, והאנשים אינם מקבלים את התמיכה שהם זקוקים לה וזכאים לה. פיתוח מענים תומכי חיים עצמאיים בקהילה, המתחייב מתוקף חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, ויישום תוכנית לאומית לאלמיסוד יחייבו גיוס הכשרתה של כוח אדם.

⁴⁴ הי"ש 43 עמ' 10-11.

⁴⁵ שם. עמ' 16.

⁴⁶ שם. עמ' 13.

המלצות

- 1. גיבוש תוכנית לאומית לאלמיסוד:** גיבוש תוכנית לאומית לאלמיסוד ומעבר לחיים בקהילה בתוך חמש שנים מיום קבלת ההחלטה, בהתאם לעקרונות האמנה, לרבות דברי הפרשנות לסעיף 19 ולדרישות העולות מהמדריך לאלמיסוד.⁴⁷ יש לפתח שירותים לתמיכה בחיים עצמאיים בקהילה לכלל האנשים עם המוגבלות, ללא קשר לרמת התמיכה הנדרשת להם. אין לפתוח מוסדות והוסטלים חדשים או להרחיב את הקיימים ואין להשקיע משאבים בחלוקתם של מוסדות גדולים למספר מוסדות קטנים. התוכנית תוחל גם על השירותים לאנשים עם מוגבלות פסיכוסוציאלית (שירותים שבאחריות משרד הבריאות) בהתאמות הנדרשות. ייקבע לוח זמנים ברור ליישום התוכנית וליישומן של ההמלצות הנוספות בדוח ועדת דותן.
- 2. הלימה בין תקנות חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות לאמנה:** התקנות שיותקנו מתוקף חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, כולל התוכנית לצמצום מוסדות המתחייבת מהחוק, יהיו בהלימה מלאה לאמנה ולתוכנית לאלמיסוד. תינתן לכל אדם עם מוגבלות הזכות לבחור את סוג השירותים תומכי החיים בקהילה ללא קשר לסוג המוגבלות או לרמת התמיכה שהוא זקוק לה.
- 3. הגדרת 'חיים בקהילה' בהלימה לאמנה:** אימוץ מיידי של ההגדרה של 'חיים בקהילה' על ידי כלל משרדי הממשלה (ובפרט משרדי הבריאות והרווחה), באופן שיהיה בהלימה לעקרונות האמנה, והתחייבות להשתמש במינוח זה בכל המסמכים העוסקים בשירותים לאנשים עם מוגבלות. בין השאר, פילוח מקבלי השירותים בדיווח של המשרדים ייעשה לפי הגדרה זו (במיוחד בדיווח לוועדת האו"ם).
- 4. ליווי וסיוע אישי:** התקנות שיותקנו מתוקף חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות יבטיחו לכל אדם המעוניין בכך, עם כל סוג מוגבלות ובכל רמת תמיכה, גישה לליווי ולסיוע אישי שנדרש לתמיכה בחיים בקהילה והשתתפות בה, בגבולות של היקף התמיכה שייקבע לו, כמתחייב מהאמנה. תהיה לאנשים עם מוגבלות אפשרות **לבחור את השירות ואת נותן השירות** לפי העדפותיהם וצורכיהם. התמיכה האישית צריכה להיות גמישה מספיק לתת מענה לצרכים ולהעדפות של מקבל השירות ללא פגיעה בזכויותיו.
- 5. פיתוח שירותים נוספים בקהילה לתמיכה בחיים עצמאיים והנגשת השירותים הניתנים לכלל האוכלוסייה:** נוסף לליווי ולסיוע האישי על המדינה להבטיח לכל אדם עם מוגבלות גישה למעטפת של שירותים נוספים תומכי חיים עצמאיים בקהילה ולהנגיש שירותים הניתנים לכלל הציבור לאנשים עם מוגבלות, כך שהם יאפשרו את השתתפותו של כל אדם עם מוגבלות בקהילה, ללא תלות בהיקף צרכיו, תפקודו או סוג מוגבלותו ובהתאם לצרכיו ולרצונותיו של האדם עם המוגבלות.
- 6. פתרון בעיית הדיור (קורת גג):** יש להכין וליישם תוכנית בין-משרדית של משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד השיכון, לפתרון מצוקת הדיור של אנשים עם מוגבלות, הן בשוק החופשי והן במסגרת תכניות של התחדשות עירונית, וכן מענים במסגרת הדיור הציבורי, ויש להתאים את גובה הסיוע בשכר דירה הניתן לאנשים עם מוגבלות למחירי השוק.

⁴⁷ [Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies \(2022\)](#)

7. **כוח אדם**: על משרדי הרווחה והבריאות להכין תוכנית ישימה, לרבות לוחות זמנים ותקציב, להתמודדות עם משבר כוח האדם החמור, באופן שיאפשר את מימוש הזכות לחיים עצמאיים בקהילה ואת מימוש התוכנית של אל'מיסוד עבור אנשים עם מוגבלות בכל רמות התמיכה.
8. **אוכלוסייה ערבית**: יש לפעול להתאמה תרבותית ושפתית של השירותים לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ולצמצום הפערים הקיימים בהיקפי השירותים הניתנים להם בהשוואה לאלה הניתנים לאנשים עם מוגבלות בחברה היהודית.
9. **החלת הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחי ישראל עם המוגבלות על פליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות**: לכל הפחות, יש לאפשר לפליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות החיים בישראל כדין שנים רבות את אותם שירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות בעלי מעמד אזרח או תושב.

סעיף 21

חופש הביטוי והדעה, גישה למידע

הנגשת מידע ונגישות אתרי אינטרנט (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras.140-141):

נגישות אתרי אינטרנט ממשלתיים: אתרי אינטרנט ממשלתיים אינם נגישים דיים, וחלקם אינו נגיש בכלל, לאנשים עם מוגבלות. למשל, אתר ממשל זמין⁴⁸ ונט המשפט⁴⁹ סובלים מבעיות נגישות כגון חוסר בניגודיות מספקת, היעדר תגיות לטפסים או שמות לקישוריות והיעדר ערכי ARIA. אתר ההזדהות הלאומית⁵⁰ אינו זמין להרשמה לאנשים עם מוגבלויות קוגניטיביות או נפשיות (למרות פניות להנגשת ההרשמה) בשל דרישות הזדהות והרשמה שבדרך כלל אינן מצויות בידם (כגון מתן פרטים של כרטיס אשראי או דרכון). אנשים עם מוגבלות שאינם מחזיקים בטלפון נייד ונעזרים באדם אחר אינם יכולים להירשם לאתר ההזדהות הלאומית מכיוון שלא ניתן לקבל קוד גישה לשני אנשים בכתובת דוא"ל או מספר טלפון זהה. כמו כן, ממשקים פנימיים או משותפים שהמדינה משתמשת בהם בעבודתה במשרדים השונים, כגון מערכת השח"ר⁵¹ לשם ניהול פניות וניהול תיקים משפטיים ואחרים, אינם נגישים, זאת בניגוד לנאמר בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.140). נוסף לכך, גופים רבים, כולל גופים ממשלתיים, מבקשים ומקבלים מן המדינה פטורים ובכך מאיינים את קידום הנגישות והיכולת להתבטא.⁵²

⁴⁸ אתר שירותי הממשלה

⁴⁹ אתר נט המשפט

⁵⁰ אתר ההזדהות הלאומית

⁵¹ מערכת שח"ר

⁵² גופים פרטיים יכולים לבקש פטור בגין איהיתכנות טכנולוגית, נטל כלכלי, או מיעוט משתמשים. רשויות ציבוריות רשאיות לבקש פטור על בסיס איהיתכנות טכנולוגית. מתוך: גולדשמידט, ר. (2015). [מידע בנושא 'נגישות אתרי אינטרנט לאנשים עם מוגבלות'](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

הנגשת אתרי אינטרנט של גופים פרטיים: המדינה מבצעת אכיפה מצומצמת ולא סדירה של נגישות אתרי אינטרנט. כפי שעולה מתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.141), המדינה פיקחה על נגישותם של כ-380 אתרי אינטרנט בלבד, בשעה שבשנים 2021–2022 נרשמו בישראל כ-6,000 כתובות אינטרנט.⁵³ כמו כן תלונות על אתרי אינטרנט נגישים שלא בוצע עליהם פיקוח נשארו לא מטופלות יותר משנה.

העובדה שהמדינה אינה אוכפת את חובת הנגישות הקיימת בחוק יצרה ריק שאליו נכנסו עורכי ועורכות דין שהחלו להגיש תביעות ייצוגיות בגין אי-נגישות של אתרי אינטרנט.⁵⁴ בעקבות התביעות המרובות נוצרה דעה שלילית בציבור כלפי נגישות והיא נתפסת ככלי להתעשרות על חשבון הציבור. בעקבות זאת חברות הזדרזו לספק פתרונות הנגשה ירודים – כגון סרגל נגישות בעל הנגשה מצומצמת. סרגל הנגישות מספק עלה תאנה "חוקי" לבעיה המהותית של חוסר נגישות – דווקא בתחום שכולו מתוכנן ומעוצב לצרכים אנושיים, מלבד נגישות לאנשים עם מוגבלות.⁵⁵

היעדר עדכון של תקנות נגישות אתרי אינטרנט: כפי שפורט בדוח הצללים 2020, אתרי האינטרנט הפכו לתשתית משמעותית לצריכת תכנים ושירותים שונים. עובדה זו, בצד ההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות, מחייבת עדכון תדיר של התקנות. בהיעדר עדכון כאמור, נוצר מצב שבו התקנות הקיימות אנכרוניסטיות ואינן תואמות את השינויים המהירים. לפיכך גם כאשר אתרים מוגשים בהתאם לחובה הקיימת נגישותם אינה מספקת תמיד.

הנגשת מידע: תקנות נגישות השירות מ-2013 קובעות כי מידע הנמסר לכלל הציבור וכן מידע פרטי יימסרו לבקשתו של אדם עם מוגבלות באופן שיבטיח לו נגישות למידע ולקבלת השירות, בכפוף לקבוע בתקנות. 56 אדם עם מוגבלות המעוניין לקבל מידע נגיש נדרש להגיש טפסים ובהם עליו לבקש את הנגשת המידע. בכך יוצרות התקנות חסם ביורוקרטי (לקבלת השירות) ומשפטי (נוסח התקנות והגבלותיהן מצמצם שימוש בידי אנשים עם מוגבלות בכלי מרכזי לאכיפת צדק) לקבלת המידע הנגיש. חסם נוסף הוא שהתקנות אינן מגדירות תוך כמה זמן על נתן השירות להגיש את המידע המוגש, מה שיוצר נטל נוסף על אנשים עם מוגבלות לעומת הציבור הכללי.

תקנות נגישות השירות מ-2013 אינן תקפות למידע רפואי. התעכבות התקנת תקנות נגישות של מוסדות בריאות, ובפרט תקנות נגישות השירות במוסדות בריאות, יצרה לקונה אשר משאירה אנשים עם מוגבלות רבים ללא נגישות למידע רפואי ועם חלופות גרועות או לא מיושמות.

כתוביות ותרגום לשפת הסימנים: לשכת הפרסום הממשלתית מתנגדת להנגשה כפולה (כתוביות ושפת הסימנים) בתשדירים רשמיים של המדינה. 57 רק בשנת 2022 הפסיקה המדינה לספק פטור אוטומטי לספקיות תוכן בשידורי הטלוויזיה לתרגום לשפת הסימנים בסדרות וסרטים מרובי משתתפים. אולם עד היום לא בוצע יישום ההנגשה. נוסף לכך, שידורי הטלוויזיה שיש בהם תרגום לשפת הסימנים מתורגמים בחלקם על ידי מתורגמנים ומתורגמניות לא מוסמכים, והמדינה איננה מקפידה על העסקת מתורגמנים ומתורגמניות מוסמכים לתרגום לשפת הסימנים בבתי

⁵³ [דומיינים \(domains\)](#).

⁵⁴ [כתבה בדה-מארקר בנוגע תביעות ייצוגיות בגין אי נגישות אתרי אינטרנט](#)

⁵⁵ [הכשלים והחסמים שמייצרים תוספי נגישות או סרגלי נגישות לאנשים עם מוגבלות](#)

⁵⁶ תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013.

⁵⁷ ירון, ל. (2017). [לשכת הפרסום הממשלתית נגד הנגשה לשפת הסימנים](#): ציבור השומעים ייפגע, ייווצר עומס ויזואלי – חינוך וחברה. הארץ. פורסם ב-14.9.2017.

המשפט ובחקירות המבוצעות על ידי גופים חוקרים מטעם המדינה – כגון המשטרה ורשות המסים. התוצאה היא פגיעה בזכויותיהם של הנחקרים והנחקרות או של קורבנות עבירות אשר עדותם נפגמת. חלק מהנחקרים אף נאסרו תוך כדי פגיעה בזכויותיהם, וחלק מתלונות הקורבנות נסגרו ללא טיפול הולם. אומנם המדינה התחייבה ב־2017 לבצע עבודת מטה לעניין התרגום, 58 אולם עד עתה, יוני 2023, לא בוצעה שום עבודה בנושא.⁵⁹

משרד הרווחה מגדיר מתורגמנים ומתורגמניות לשפת הסימנים המישושית כ"מעתיקים" אשר מתווכים תקשורת 60 לעיוורים־חירשים, ובכך הוא מצדיק פגיעה בתנאי ההעסקה של המתורגמנים והמתורגמניות, אשר משתכרים כ־60% משכרם של מתורגמנים לשפת הסימנים. 61 כתוצאה מכך יש מחסור במתורגמנים לשפת הסימנים המישושית, אשר מצמצם את האפשרויות של אוכלוסיית החירשים־עיוורים לנגישות למידע ציבורי ולהשתתפות באופן שוויוני ומכבד בחברה.

הכרה בשפת הסימנים וקידום השימוש בה: בתשובתה מציינת המדינה את החלטת הממשלה להבטחת תחזוקה ופיתוח של שפת הסימנים הישראלית (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.142), וכן מציינת כי הנציבות קידמה את המודעות והגישה לעולם של שפת הסימנים (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.144). נוסף לכך, ידוע לנו כי הנציבות קידמה את זכותו של אדם לקבל תרגום בחינוך גבוה.⁶² חרף זאת, המדינה עדיין אינה מכירה בשפת הסימנים כשפה רשמית. אדרבה, עמדת ראש הממשלה היא כי שפת הסימנים "היא אחת המיומנויות לקידום של אנשים חירשים, שאינם יכולים לרכוש את השפה הדבורה ולהשתמש בה."⁶³ עמדה זו, המנוגדת לתפיסת האמנה, לא השתנתה.

יש לציין כי החלטה 591 מנובמבר 2020, אותה המדינה מציינת בתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.142), קובעת כי יש "לבחון הקמה של יחידה באקדמיה שתוקדש להבטחת שימור ופיתוח שפת הסימנים הישראלית." אולם ההחלטה אינה מהווה הכרה ברורה בשפת הסימנים ואינה מחייבת דבר. על פי הייעוץ המשפטי לממשלה, יישום ההחלטה מחייב שינוי חוקים משום שהקמה של יחידה באקדמיה סותרת את החוק ואת תקנון האקדמיה ללשון העברית. יתרה מזאת, אף כי קיימות כיום מספר הצעות חוק להכרה בשפת הסימנים, המדינה מביעה התנגדות להכרה בשפת הסימנים – ומסרבת למעשה לממש את התחייבותה על פי האמנה.

המלצות

1. על המדינה להנגיש ולאכוף את הדרישה להנגשה באתרי אינטרנט של רשויות ציבוריות.
2. על המדינה לקדם את ההנגשה ולאכוף נגישות באתרי אינטרנט פרטיים בהתאם לחוק בקצב ובהיקף רחבים ומעמיקים יותר מהקיים.
3. על המדינה לעדכן את תקנות הנגישות באופן תדיר בהתאם להתקדמות הטכנולוגית ולשנות את התנאים למתן פטורים מחובת ההנגשה.

⁵⁸ במסגרת הסכם פשרה בבג"ץ 1614/17

⁵⁹ מענה לפניית חופש המידע – זרוע העבודה. נשלח ב-4.6.2023. תכתובת אישית.

⁶⁰ אתר משרד הרווחה - [זכויות ושירותים לאנשים חרשים וכבדי שמיעה](#)

⁶¹ חדשות ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 17 בינואר 2022: [שכר מתורגמנית לשפת הסימנים עומד על 90 ₪ לשעה](#);

[שכר "מעתיק" תיווך תקשורת לחירשים-עיוורים 55 ₪ לשעה.](#)

⁶² הזכות לשפת סימנים בהכשרה, הדרכה ולימודים: עמדת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. פרשנות תקנה

69(ב)2 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג – 2013. יולי 2019.

⁶³ מכתב ממשרד ראש הממשלה, "עמדת ראש הממשלה והממשלה לגבי שפת הסימנים הישראלית," 28.4.2019. תכתובת אישית.

4. על המדינה לפשט את ההליכים להגשת בקשות להגשת מידע וכן להגדיר כי על נותן השירות להנגיש את המידע תוך זמן סביר וקצר. יש לאכוף על החייבים במתן מידע רפואי לספק חלופה נגישה עד להשלמת הליך התקנת תקנות שירותי הבריאות.
5. על מדינת ישראל להכיר בחקיקה בשפת הסימנים כשפה רשמית ולקדם את השימוש בה.

סעיף 23

נבד לבית ולמשפחה

הורים עם מוגבלות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.148): אומנם ככל שמדובר בהורים עם מוגבלות, אךן עצם קיומה של המוגבלות אינה נחשבת כסיבה רשמית להפרדה בין ההורים לילדים. עם זאת, בפועל, כפי שפורט בדוח הצללים 2020, המוגבלות נמצאת ברקע ההפרדה בכמה היבטים עיקריים: **הראשון**, קיימת פרקטיקה של תשאול חודרני של הורים עם כל סוגי המוגבלויות בעת לידת התינוק ולפני הוצאתו מבית החולים הביתה, וזאת ללא כל עילה או סמכות. **השני**, לרוב לא ניתנת להורים עם מוגבלות תמיכה מספקת מרשויות הרווחה בשלבים קריטיים בהורות, לרבות תמיכה בהיבטים של מסוגלות הורית, באופן שעלול להוביל לקשיים מהותיים בגידול הילדים עד כדי הוצאתם מחזקת הוריהם. **ההיבט השלישי** הוא חוסר מודעות מספקת של בתי המשפט וגורמי הרווחה לזכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון בתחום ההורות והחובות האמורות להיגזר מזכות זו. כפועל יוצא מכך בחינת המסוגלות ההורית על ידי גורמי הרווחה ובית המשפט נעשית באופן בלתייתלוי בקיומה של המוגבלות, למרות שזו פעמים רבות משפיעה על המסוגלות. לכן, אף על פי שההפרדה בין ההורים לילדים (בין אם באמצעות הוצאה ממשמורת ובין אם באמצעות אימוץ) אינה נעשית באופן מפורש בשל מוגבלות ההורה, בפועל השלכותיה ההתנהגותיות של המוגבלות (ובעיקר מוגבלות שכלית או נפשית) מובילות לקביעות של חוסר מסוגלות הורית והפרדה בין ההורים לילדים. נוסף לכך, זכותם של ההורים לייצוג משפטי מטעם האגף לסיוע משפטי בהליכים משפטיים כפופה לזכאות כלכלית, אשר לעיתים קשה להוכיחה. הדבר מוביל לאייצוגם. **ההיבט הרביעי** הוא במנגנון קבלת החלטות המשפיעות על הקשר בין ההורה לילד, לרבות החלטות בנוגע לדרכי טיפול. לעיתים בית המשפט אינו מעורב והחלטה מתקבלת בוועדות תכנון טיפול במחלקות לשירותים חברתיים. המדובר בוועדות שאינן פומביות ושבהן לא ממונה להורים עורך דין באופן אוטומטי ואף קיימים מקרים שבהם נמנע מעורכי הדין של ההורים לייצגם. כך, גם כאשר הוועדה מאשרת את השתתפות עורכת הדין היא מגדירה את תפקידה כ"ידידת המשפחה" ולא כמייצגת. בוועדות אלה, נוסף על פערי הכוחות המובנים בין הרשויות לבין ההורים, אנשים עם מוגבלות אינם מקבלים הסבר מותאם, ולכן החלטות בנוגע לדרכי הטיפול נחשבות ככאלה שהתקבלו בהסכמת ההורים, אף על פי שפעמים רבות לא מדובר בהסכמה מדעת. **ההיבט החמישי** הוא בחקיקה, בעיקר סעיף 13(א)(7) בחוק אימוץ ילדים, בו נקבע כי ניתן למסור ילד לאימוץ ללא הסכמת ההורים כאשר נראה שלא

יהיה שינוי במצבם. המוגבלות, בעיקר מוגבלות שכלית, היא בדרך כלל יציבה, ומכאן כביכול קיימת הצדקה להעדיף אימוץ גם במקרים שבהם ניתן היה לצמצם את הפגיעה באמצעות אומנה או מתן סיוע להורים.

הורים עם מוגבלויות (סעיף 24(ב) לשאלות האו"ם):

הזכות להורות (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 149-150): הזכות להורות של אנשים עם מוגבלות בישראל עדיין איננה מבוססת ואיננה מהווה חלק מהותי במדיניות של הרשויות השונות בנוגע לאנשים עם מוגבלות. חוסר הנגישות של אנשים עם מוגבלות להורות בא לידי ביטוי הן במישור הבאתם של ילדים לעולם והן במישור של גידולם.

הבאת ילדים לעולם: קיים יחס שלילי וסטיגמטי של רופאי פוריות כלפי אנשים ונשים עם מוגבלות; קיימים חסמים חוקיים אשר אינם מאפשרים לאנשים עם מוגבלות שאינם יכולים בשל מוגבלותם לשאת היריון או לספק גמטות, להשתתף בהליכים המערבים טכנולוגיות פריון שונות; מערכת בריאות האשה, לרבות מרפאות גניקולוגיות, מרפאות כירורגיות שד וחדרי לידה, אינה נגישה במלואה (ראו הערות לסעיף 25); קיימת עדיפות להורים "בריאים" בחוקים העוסקים באימוץ, אומנה ופונדקאות; קיימים חסמים מוסדיים, כגון מגורים במסגרות דיור שאינן מאפשרות חיי משפחה וזוגיות או מתן אמצעי מניעה כשגרה (בעיקר עבור אנשים עם מוגבלות שכלית). מספר התוכניות שצוינו בתשובתה של המדינה, אשר במסגרתן מתאפשר פיתוח חיי זוגיות ואף חיי משפחה, הוא נמוך מאוד ואינו מייצג את מציאות חייהם של רוב האנשים עם המוגבלות.

גידול ילדים: הורים עם מוגבלות מקבלים סיוע כללי מרשויות הרווחה רק כאשר ילדיהם מוגדרים כ'ילדים בסיכון'. המוגבלות עצמה אינה עילה מספקת לקבלת סיוע. עמדה זו מייצרת מלכתחילה תפיסה שלילית ביחס לבחירה של אנשים עם מוגבלות להביא לעולם ילדים אשר יוגדרו כילדים 'בסיכון'. כמו כן הסיוע לרוב אינו מותאם או מונגש להורים עם סוגים שונים של מוגבלויות. התוכניות שצוינו בתשובתה של המדינה, לרבות התוכניות הבין-תחומיות (רווחה-בריאות), הן ספורות. למרות הממצאים המעודדים שעולים מהן, כגון הממצאים מתוכנית המשולבת "ברוש" המקיימת תמיכה בשלבים מוקדמים מאוד של ההורות, הן טרם הורחבו בצורה משמעותית. בדרך כלל לא קיימת הפרדה מספקת בין גורמי הרווחה אשר אמורים לתמוך בהורים לבין גורמי הרווחה האמונים על הוצאת הילדים מהבית, וכפועל יוצא מכך הורים חוששים לפנות לסיוע של הרווחה. נוסף לכך, התמיכה הכלכלית (בכסף או בעין) בהורים עם מוגבלות היא מצומצמת וניתנת בדרך כלל רק להורים הזכאים לקצבת נכות, שמספרם נמוך מאוד ביחס לשיעור ההורים עם מוגבלות בקרב האוכלוסייה. כמו כן הורים עם מוגבלות נתקלים בתפישות שליליות ביחס למוגבלותם כאשר הם מבקשים לטפל בילדיהם במסגרת מרפאות להתפתחות הילד ובמוסדות חינוך.

עם זאת, כמפורט בתשובתה של המדינה, בשנים האחרונות ניתן לראות ניצנים של התייחסות לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות גם בתחום ההורות והמשפחה, אשר כמעט לא הוכרו קודם לכן. זאת בראש ובראשונה בעקבות דיונים בין-תחומיים נרחבים שהתקיימו ביוזמתה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אשר בסופם יצא דוח משותף של הנציבות, משרד הרווחה והקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראילן. על אף

הקונצנזוס בנוגע להמלצות הדוח, רובן ככולן טרם התגבשו לפעילות בשטח ולקידום בפועל של זכויות ההורות של אנשים עם מוגבלות. ככל שהמדינה תשכיל לקיים את המלצות הדוח – איסוף נתונים, פעילות לשינוי עמדות, פיתוח אמצעי תמיכה בקהילה ובמערכי הדיור, התייחסות משפטית תואמת על ידי גורמי המשפט, ושיתוף פעולה בין רשויות – תוכל המדינה לעמוד בדרישות של סעיף 23 בצורה מלאה הרבה יותר. התייחסות חיובית משמעותית נוספת ניתן למצוא בשירות "ציפור הנפש" של משרד הבריאות, המעניק שירותי ליווי והדרכה להורים עם מוגבלות נפשית. חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב – 2022, שהתקבל ביוני 2022 נגע לראשונה (בסעיף 10 לתוספת לחוק) לזכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל סיוע בתחום ההורות, שאינו מותנה בקביעה של יילד בסיכון'. עם זאת, החוק טרם נכנס לתוקף, טרם נקבע איזה סיוע יינתן להורים והחלתו נפרסת על פני חמש שנים.

המלצות

1. יש לאסוף נתונים מהימנים לגבי המספר והמאפיינים של הורים עם מוגבלות.
2. יש לעגן את הזכות לייצוג משפטי מטעם המדינה של הורים עם מוגבלות בכל הליך שעשוי לכרסם במעמד ההורי, כולל ועדות תכנון טיפול. יש לפעול להכשרה מיוחדת לעורכי הדין המייצגים אותם.
3. יש לפעול למיגור אי-השוויון בנושא הפריון והלידה של נשים עם מוגבלות.
4. יש לפעול על מנת לספק להורים עם מוגבלות מערכות ליווי ותמיכה לכל אורך שלבי גידול ילדיהם, לרבות תמיכה כלכלית.
5. יש לפתח שירותים תומכי חיים בקהילה לזוגות ולמשפחות.
6. יש להנגיש את ההדרכות והשירותים שהרשויות השונות נותנות להורים, כולל שירותים של התפתחות הילד, בריאות וחינוך להורים שהם אנשים עם מוגבלות ולילדיהם.
7. יש לפעול על מנת לפתח את המודעות והכלים של שופטים לדון בתיקים שמעורבים בהם נושאים הקשורים להורות של אנשים עם מוגבלות.
8. יש להאריך את חופשת הלידה של הורים שנולד להם ילד עם מוגבלות ולהרחיב את התמיכה והסיוע הניתנים להם. חשיבות מיוחדת יש לליווי ולתמיכה בתקופה הראשונה והקריטית של חי הילד, בין היתר על מנת למנוע מצבים של הוצאת ילדים ממשפחותיהם.
9. יש לפתח שיתופי פעולה בין המשרדים השונים, ובעיקר בין משרד הרווחה ומשרד הבריאות, בכל הנוגע לתמיכה בהורות של אנשים עם מוגבלות.

סעיף 24

חינוך

קידום חינוך מכילי (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 154-160):

כפי שפורט בהרחבה בדוח הצללים 2020 בנוגע לסעיף 24, תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד הנזכר בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 154) לא רק שלא איפשר קידומו של חינוך מכיל, הוא אף הרע את המצב בכל הנוגע לשילוב. יתרה מכך, דומה כי משרד החינוך כלל לא השכיל להפנים את השינויים התפיסתיים והמערכתיים הנדרשים בדרכי ההוראה, ההיבחנות, הכשרת אנשי המקצוע וכו', על מנת להפוך את מערכת החינוך למערכת מכילה ומותאמת לכלל התלמידים על צרכיהם המגוונים, כנדרש מהוראות האמנה. כך, אמנם הרפורמה שבמסגרתה תוקן חוק החינוך המיוחד נקראה 'רפורמת ההכלה וההשתלבות', אולם תיקון החוק כלל לא עסק בהכלה ובשינויים המערכתיים הנדרשים כדי לקדמה, אלא רק במנגנון הקובע זכאות לשירותי חינוך מיוחדים ובאופן הפעלתו. כתוצאה מכך התיקון הביא (כפי שצפינו) להסללה של תלמידים עם מוגבלות למסגרות חינוך נפרדות. גם בתשובת המדינה לשאלה על האסטרטגיות להפיכת מערכת החינוך למכילה, ציינה המדינה בין היתר את המשאבים שהופנו לצורך בינוי של הכיתות הנפרדות של החינוך המיוחד, אשר אין בינן לבין מערכת מכילה דבר (Annex para. 167) ואשר בנייתן נדרשה בעקבות אותה הסללה למסגרות הנפרדות.

כאמור, בכל הנוגע לשילוב הביא התיקון להרעת המצב. כך, למרות מטרתו המוצהרת של התיקון לחוק 'לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים',⁶⁴ הובילו נוסח החוק ויישומו הבעייתי בדיוק להיפוכו של דבר – **להסללה של רבים מהם למסגרות החינוך המיוחד הנפרדות** ולפגיעה קשה בתלמידים שבכל זאת בחרו להשתלב. כפי שפורט בדוח הצללים 2020, תיקון החוק עיגן וקיבע את האפליה שהייתה בסוג ובהיקף השירותים הניתנים לתלמידים עם מוגבלות המשולבים במערכת החינוך הכללית לעומת אלה הניתנים לתלמידים במערכת החינוך המיוחד הנפרדת. הדברים עולים גם מתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 158) שלפיה ישנם שירותים הניתנים לתלמידים עם מוגבלות הלומדים במסגרת החינוך המיוחד אך אינם ניתנים לתלמידים עם מוגבלות הלומדים במערכת החינוך הכללית, גם אם צורכיהם דומים.

אומנם על פי עקרונות החוק, כפי שצוין בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 155), חינוך מיוחד הוא שירות ולא מקום. אולם הפערים הנזכרים בין השירותים הניתנים לתלמידים עם מוגבלות הלומדים במערכת החינוך הכללית לאלה שניתנים לתלמידים במערכת החינוך המיוחד, פערים שקובעו בחוק, לצד קשיים רבים ביישומם של החוק אשר יפורטו להלן, הפכו עקרונות אלה לריקים מתוכן, ובפועל 'חינוך מיוחד' הוא עדיין מקום ולא שירות. הדבר בא לידי ביטוי גם בפערים תקציביים. כך, בשעה שבשנת הלימודים 2022/23 כ-59.5% מהתלמידים עם המוגבלות שולבו

⁶⁴ סעיף 3(2) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.

במערכת החינוך הכללית, רק 29% מתקציב שעות ההוראה והסיוע של החינוך המיוחד הוקצה לתלמידים אלה.⁶⁵

בצד הקשיים שהוזכרו בחקיקה עצמה, עלו קשיים רבים גם ביישומו של החוק. למשל בשעה שהחוק קבע רף מינימלי להיקף הסיוע שיינתן לתלמידים עם מוגבלויות שונות ברמות התפקוד השונות, ההנחיות שניתנו לוועדות קבעו רף מקסימלי, ולוועדות ניתן שיקול דעת צר ביותר שלא אפשר להן למעשה לקבוע היקף סל שירותים בהתאם לצורכי התלמיד, כפי שקבע החוק. כתוצאה מכך היקף הסיוע שקיבלו תלמידים רבים לא אפשר להם בפועל להשתלב במסגרות החינוך הרגילות. נוסף לכך, מחסור באנשי מקצוע, תוך מתן עדיפות להפניית אנשי המקצוע הקיימים למסגרות החינוך המיוחד הנפרדות, הגדיל את הפער בין השירותים שניתנו בפועל לתלמידים משולבים לאלה שניתנו לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות.

אומנם תיקון החוק אפשר לכאורה להורים לבחור את מסגרת החינוך שבה ילמד ילדם, כפי שמצוין בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.156), אולם הפערים שצוינו לעיל בין השירותים שיקבלו תלמידים עם מוגבלות אשר יבחרו במערכת החינוך הכללית לאלה שיקבלו אותם תלמידים עצמם אם ילמדו במערכת החינוך המיוחד הנפרדת, אילצו הורים רבים לבחור עבור ילדם במערכת החינוך המיוחד. נוסף לכך, ידוע לנו כי הורים רבים שוכנעו בידי אנשי מקצוע בוועדות הזכאות והאפיון כי עדיף להם לשלוח את ילדיהם למסגרות החינוך הנפרדות בטענה ששם ילדיהם יקבלו מענה מקצועי יותר ו'לא יהיו בודדים'. הדבר הסליל למעשה תלמידים רבים למערכת זו. הדברים עולים גם מהנתונים שמציגה המדינה בתגובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 159), המצביעים על עלייה בשיעור התלמידים עם מוגבלות הלומדים במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות בשנים האחרונות.⁶⁶ יתרה מכך, המצב כיום גרוע מכפי שהיה לפני למעלה מ-20 שנה, הואיל ובשנת 2002 כ-34% מהתלמידים עם המוגבלות היו במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות, ואילו בשנת 2023 עלה שיעורם ל-41%. זאת ועוד, רבים מהתלמידים המשולבים כיום אינם מקבלים את התמיכות הדרושות להם. הורים שידם משגת מממנים את הסיוע הנדרש מכספם. בפועל מכירים כיום כלל הגורמים במערכת החינוך בכישלונה של 'הרפורמה בחינוך המיוחד', כישלון שרבים התריעו עליו, בהם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אנשי חינוך, פסיכולוגים, אנשי אקדמיה, הורים וארגונים המקדמים זכויות של אנשים עם מוגבלות.

מאז נכתבו תשובותיה של המדינה התחלפה הממשלה בישראל. לפני מספר חודשים הודיע שר החינוך הנכנס על הקמתה של ועדה לבחינת שירותי החינוך המיוחד ('החינוך בראי החינוך המיוחד'), מפאת המשבר החמור שבו מצויים שירותים אלה. המלצותיה של ועדה זו אמורות להכתיב את האופן שבו יינתנו בשנים הבאות שירותי החינוך לתלמידים עם מוגבלות. אולם מנדט הוועדה אינו כולל כל התייחסות לעקרונות שהמדינה התחייבה להם בשעה שאשררה את האמנה (CRPD) ואינו מחייב את הוועדה לבחון את שירותי החינוך שניתנים לתלמידים עם מוגבלות לאור עקרונות אלה. התעלמות זו מהאמנה מעלה חשש כבד כי המלצות הוועדה לא רק שלא יצביעו בסופו של דבר על הצעדים שעל המדינה לנקוט על מנת להפוך את מערכת החינוך למכלילה ולצמצם את

⁶⁵ וייסבלאי, א. (2023). מערכת החינוך המיוחד. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶⁶ על פי הנתונים מספרם המוחלט של התלמידים עם המוגבלות הלומדים במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות עלה מ-90,800 בשנת הלימודים 2016–2017, טרום תיקון החוק, ל-121,200 בשנת הלימודים 2022–2023.

הפערים המשמעותיים הקיימים כיום בין הוראות האמנה למצב בפועל, אלא אף יביאו להגדלת הפערים.

התאמות הנגשה פרטנית (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 161-163): כפי שצוין בדוח הצללים 2020, במקרים רבים אורך זמן רב עד שמוסדרת ההנגשה הפרטנית. בינתיים התלמידים שאינם זוכים לקבל הנגשה זו נאלצים לשלם את המחיר. למשל, תלמיד עם מוגבלות בראייה הגיש בקשה להתאמה פרטנית באמצעות מחשב וציוד נלווה המותאם לאנשים עם לקות ראייה זמן קצר בטרם סיים את לימודיו בכיתה ט'. לאחר פניות חוזרות ונשנות לגורמים הרלוונטיים התלמיד קיבל חלק מהציוד (את המחשב הנייד ללא עזרים נוספים) רק שנתיים מאוחר יותר ואת שאר הציוד הנחוץ לא זכה לקבל עד סיום לימודיו. יש לשים לב כי בתשובתה מציינת המדינה שהוגשו רק תביעות ספורות בגין הפרה של תקנות התאמות נגישות פרטנית, בשעה שהיקף ההפרות גדול בהרבה.

היעדר מענה לתלמידים עם קשיים נפשיים: הנתונים מצביעים על עלייה מדאגה בשיעור התלמידים הנמצאים במשברים נפשיים, כולל כאלה הנמצאים בסיכון לאובדנות. המצב היה קשה לפני מגפת הקורונה והחמיר מאוד בשל השלכותיה. עם זאת, במערכת החינוך, שיש לה תפקיד מכריע באיתור ובמניעה של התפתחות משברים נפשיים בקרב ילדים ובני נוער, אין מענים מספקים ומערכת הייעוץ וכן השירות הפסיכולוגי החינוכי סובלים ממחסור חמור בכוח אדם. תסריס חמורים קיימים גם במערכת הבריאות (ראו הערות לסעיף 25). לנוכח מצב קשה זה, גובשה בשנה שעברה תוכנית חירום לאומית לבריאות הנפש של ילדים ונוער על ידי צוות שכלל את הגורמים המקצועיים של משרדי הבריאות, החינוך והרווחה, אולם תוכנית זו לא תוקצבה וטרם יושמה.

תלמידים עם מוגבלות בחברה החרדית: בשל הסכמים בין המדינה לרשת החינוך החרדית המעוניינת לשמור על מאפייניה הייחודיים, בתי הספר השייכים לרשת זו אינם מפוקחים ואינם מתוקצבים באופן מלא על ידי המדינה. כתוצאה מכך ילדים עם מוגבלות הלומדים בבתי ספר אלה אינם מקבלים תמיד את המענים הנדרשים להם ורבים מהם עוברים מחוסר ברירה לבתי הספר הנפרדים של החינוך המיוחד ולעיתים אף לבתי ספר שאינם חרדים.

השכלה גבוהה

נגישות השירות במוסדות להשכלה גבוהה ניתנת באופן סדיר בישראל על ידי המוסד לביטוח לאומי לסטודנטים לתואר הראשון, לצורך יצירה ושיפור של אפשרויות פרנסה. בפועל, מוסדות אקדמיים אינם מנגישים את הלימודים כנדרש ואינם מיידעים מספיק סטודנטים עם מוגבלות על זכויותיהם בתחום נגישות השירות, בעיקר סטודנטים עם מוגבלות חושית או שקופה. קושי זה גדל כאשר מדובר בתארים אקדמיים מתקדמים.

תקצוב מרכזי התמיכה במוסדות להשכלה גבוהה: מרכזי התמיכה במוסדות להשכלה גבוהה מעניקים לכלל הסטודנטים עם מוגבלות תמיכה מגוונת ומשמעותית, למרות היעדר תקצוב מהמדינה לביצוע התאמות בתחום נגישות השירות.

מאחר שתקצובם של מרכזי התמיכה על ידי המוסד לביטוח לאומי הסתיים בשנת 2018 והמדינה לא הקצתה לעניין תקציב חלופי, הרי שמרכזי תמיכה חיוניים אלה, המהווים את המנוע העיקרי

לנגישות השירות בקמפוסים, אינם מגובים תקציבית כלל ופעילותם אינה נתמכת במדיניות סדורה. כתוצאה מכך מרכזי התמיכה פועלים בתנאי חסר מתמידים ועתידם אינו מובטח.

הדרה מתקציב הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן ות"ת): בתקציב הות"ת למערכת ההשכלה הגבוהה אין התייחסות ספציפית לסטודנטים עם מוגבלות, למעט תקציב ייחודי קבוע עבור סטודנטים עם לקויות למידה ותקציבים חד-פעמיים שהועברו לטובת הנגשה פיזית.

יצירת מדיניות ותוכנית תקציבית לצורך הגדלת ייצוגם של אנשים עם מוגבלות בהשכלה הגבוהה: לא קיימות תוכניות ולא קיימת מדיניות מגובת תקציב שמטרתן לשלב סטודנטים עם מוגבלות בהשכלה הגבוהה ולהגדיל את ייצוגם בה, זאת בשונה מהקיים לגבי קבוצות מיעוט אחרות בחברה הישראלית.

הכשרות סגל: כיום קיימת דיפרנציאציה גדולה באופן שבו צוות אקדמי ומנהלי מוכשר לעניין גישה לסטודנטים עם מוגבלות (הן מוגבלות פיזית והן, ובעיקר, מוגבלויות "שקופות"). הדבר הביא למצב שבו הנגשת הלימודים והתאמות שונות משתנות בין מרצה למרצה, אינן מתקיימות לפי סטנדרט אחיד ותלויות לעיתים ברצון הטוב של הצוות. נוסף לכך, קיימים מקרים שבהם אנשי צוות חסרי מודעות לעניין הגישה כלפי אנשים עם מוגבלות ואינם נוהגים כלפיהם כראוי וברגישות הנדרשת.

מחסור בנתונים: למועצה להשכלה גבוהה (להלן המל"ג) ולות"ת אין נתונים מהימנים על שיעור הסטודנטים עם מוגבלות במערכת ההשכלה הגבוהה, וזאת משום שאין רישום מסודר של סטודנטים אלה או מדיניות סדורה של איסוף נתונים לגבי קבוצה זו. המחסור בנתונים על קבוצה זו בולט במיוחד בהשוואה לריבוי הנתונים על הקבוצות המודרות המוגדרות בתוכניות העבודה של המל"ג (נשים, חרדים, ערבים ועולים חדשים) ועל תוכניות העבודה העוסקות בקידום קבוצות אלה, ומעיד על היעדר התייחסות לסטודנטים עם מוגבלות ואף על הצבתם בסדר עדיפות נמוך לעומת קבוצות מודרות אחרות. המל"ג ממעט לעסוק בנושא.⁶⁷

מגפת הקורונה: מגפת הקורונה אילצה את מוסדות הלימוד האקדמיים למצוא פתרונות ללמידה מרחוק. לימודים מקוונים והקלטת שיעורים מאפשרים לסטודנטים עם מוגבלות, שנבצר מהם קודם לכן להשתתף בשיעורים בשל חוסר נגישות, להשתתף בהם כעת. בניגוד לעבר, הרי שמשבר הקורונה הפך את האפשרות לקבלת גישה להקלטות של הרצאות למציאות נפוצה ושגרתית. אולם התאמות אלה אינן ניתנות כיום לסטודנטים הזקוקים לכך.

חסמים בתחום ההכשרות המעשיות: בתחום ההכשרות המעשיות, שהן דרישות חובה במהלך לימודים בתחומים כגון עבודה סוציאלית ופסיכולוגיה, יש אי-בהירות בנוגע למערך הזכויות והחובות שחלות על המוסדות האקדמיים לצד המוסדות שבהם מתקיימות ההכשרות, וכן על הסטודנטים בכל מה שקשור להתאמות עבור סטודנטים עם מוגבלות. קיימת אי-בהירות גם בשאלת האחריות למתן ההתאמות (המוסד האקדמי או המקום שבו מתקיימת ההכשרה המעשית) ובפועל סטודנטים עם מוגבלות מתקשים לעיתים קרובות למצוא מקומות מתאימים להכשרה.

⁶⁷ על פי אתר המל"ג, בשלוש השנים האחרונות התקבלו החלטות מעטות הנוגעות לסטודנטים עם מוגבלות, ומרביתן נוגעות להנגשה הפיזית של הקמפוסים, זאת למרות החסמים הרבים העומדים בפני סטודנטים עם מוגבלות.

ההכשרות המעשיות נמצאות על קו התפר שבין לימודים לתעסוקה, וכיום אין הסדרה אחידה של הנושא.

חסרים בהתאמות נגישות עבור סטודנטים עם מוגבלות: סטודנטים רבים עם מוגבלות אינם זוכים לקבל את ההתאמות הנדרשות להם. למשל, סטודנטים עיוורים ולקויי ראייה אינם מקבלים הנגשה של חומרי לימוד באופן העונה על צורכיהם והמאפשרים תפקוד עצמאי, קרי, בכל אחד מאופני ההנגשה הקיימים: ברייל, דפוס מוגדל, קובץ דיגיטלי מונגש או אודיו וגם לא מתאפשר שילוב התאמות כפי שנדרש לסטודנט. לסטודנטים עם מגבלה רפואית אין סיוע במצב של היעדרות בשל אשפוז ואין אפשרות להשתתף בלימודים מרחוק באמצעות אמצעים טכנולוגיים.

היעדר התאמות בתארים מתקדמים: אומנם סטודנטים בתואר ראשון זוכים לשירותי הנגשה של חומרי הלימוד, חונכות, תמלול והקראה של חומרים אקדמיים דרך הביטוח הלאומי, אולם סטודנטים בתארים המתקדמים אינם זוכים תמיד לשירותים אלה. למשל, סטודנטים חירשים מתקשים מאוד לקבל תרגום בשפת הסימנים בלימודים המתקדמים.

סטודנטים חרדים: המל"ג הקימה פלטפורמות מיוחדות שבהן מתקיימים לימודים ייעודיים לסטודנטים חרדים, הכפופים למוסדות השכלה גבוהה שונים. בפלטפורמות עצמן לא מונו רכיבי נגישות, אך הסטודנטים אינם זכאים להסתייע ברכיבי הנגישות של המוסדות האקדמיים האחראים על ההכשרה בלבד. כך סטודנטים חרדים עם מוגבלות נופלים בין הכיסאות, נאלצים לממן בעצמם את ההנגשות הנדרשות ותלויים בטוב ליבם של בעלי תפקידים.

המלצות

1. על משרד החינוך להכין תוכנית להפיכת מערכת החינוך למכילה, כמתחייב מהאמנה, כולל פירוט של המשאבים הנדרשים ולוח זמנים מפורט, לרבות באמצעות הכשרה של כלל הצוות החינוכי כך שיהיה בעל הידע והכלים ללמד, לחנך ולתת מענה לימודי, חברתי ורגשי למגוון רחב של תלמידים, הקטנת מספר התלמידים בכיתה ועוד.
2. על משרד החינוך לקבוע כי המנדט של ועדת שפירא ינחה את חברי הוועדה לתת המלצות על מנת שמערכת החינוך הכללית תוביל לקידום מיטבי של הכללת תלמידים עם מוגבלות וכן תיתן את שירותי החינוך, ובכללם שירותי החינוך המיוחדים, לתלמידים עם מוגבלות לאור עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.
3. עד לגיבושה של תוכנית ארוכת טווח להפיכת מערכת החינוך למכילה יש לפעול מייד על מנת להבטיח כי כל תלמיד עם מוגבלות יקבל את התמיכות הנדרשות לו לשילוב מיטבי בהיבטים לימודיים, רגשיים וחברתיים, לרבות באמצעות הקצאת המשאבים הנדרשים והכשרת צוותי החינוך הרלוונטיים וצוותי ועדות הזכאות והאפיון בכל הנוגע לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ולחקיקה הרלוונטית בישראל.
4. יש לאכוף את חובת ההנגשה הפרטנית מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, לפשט את הפרוצדורה הנדרשת על מנת לקבל התאמות פרטניות ולהקצות את המשאבים הנדרשים כך שתלמידים הזקוקים להתאמות יקבלו אותן תוך זמן סביר.

5. יש לפעול להסדרת הזכאות של תלמידים עם מוגבלות הלומדים בבתי הספר החרדים לתמיכות הנדרשות לשם הכללתם במערכת החינוך הכללית.
6. על המדינה להימנע מלהפלות תלמידים על פי שיוך המוגבלות ולתת תמיכות ושירותי חינוך מיוחדים בהתאם לצרכים ולא בהתאם ל"קבוצת המוגבלות" שהם שייכים אליה.
7. על המדינה לפעול על מנת לתת מענה נפשי לתלמידים הזקוקים לכך, לרבות בתחום המניעה והאיתור המוקדם.

המלצות – השכלה גבוהה

8. **תקצוב מרכזי תמיכה**: יש להעניק תקציב קבוע למרכזי התמיכה בסטודנטים עם מוגבלות, כדי להבטיח את המשך פעילותם הרציף והקבוע.
9. **תוכנית להגדלת ייצוג אנשים עם מוגבלות בהשכלה גבוהה**
- 9.1. יש להגדיר תוכנית הולמת בתקציב הות"ת לסטודנטים עם מוגבלות, לקידום ועידודם להשתתף בהשכלה הגבוהה, כולל יעדים ברורים בטווח הקצר והארוך, על בסיס נתונים שייאספו בנוגע לסטודנטים עם מוגבלות.
- 9.2. יש להקים ועדת היגוי במל"ג כדי לקדם את שילובם של סטודנטים עם מוגבלות במוסדות להשכלה הגבוהה בישראל. ועדה זו תכלול ארגונים של אנשים עם מוגבלות וארגונים נוספים הפועלים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות, נציגים של מרכזי התמיכה ונציגי סטודנטים.
10. **הכשרות סגל**: על המל"ג לפרסם הנחיות ברורות ואחידות למוסדות להשכלה גבוהה באשר לחובה לקיים הכשרות לסגל המנהלי והאקדמי בנושא שילובם של אנשים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה. יש לשתף ארגונים של אנשים עם מוגבלות וארגונים אחרים הפועלים לקידום זכויותיהם בגיבוש תוכנית ההכשרות.
11. **נתונים**: על המל"ג להקפיד לאסוף נתונים שיטתיים באשר לסטודנטים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה, כולל באשר לרקע הדמוגרפי, סוג המוגבלות, תחומי הלימוד, אחוזי הנשירה, שיעור הסטודנטים הממשיכים לתארים מתקדמים ועוד, באופן שיאפשר ללמוד מהנתונים ולגבש אסטרטגיה קצרת-טווח וארוכת-טווח לקידום השתתפותם של סטודנטים עם מוגבלות בהשכלה הגבוהה. יש להקפיד כי איסוף הנתונים ייעשה למטרות סטטיסטיות בלבד, תוך שמירה מלאה על פרטיותם של הסטודנטים ובאופן שלא יאפשר את זיהוים של הסטודנטים.
12. **שימוש בפתרונות שנמצאו בזמן מגפת הקורונה**: על המוסדות לשמר את התשתיות להנגשות שפותחו בתקופת מגפת הקורונה, כדי לאפשר לסטודנטים הזקוקים לכך לימודים מקוונים והיבחנות מותאמת במידת הצורך.
13. **הכשרות מעשיות**: יש להסדיר בחוק ובתקנות מתאימות את ההנגשות וההתאמות שזכאים להן סטודנטים המועסקים בהכשרה מעשית הנדרשת ללימודים, וכן לקבוע מי הגורם האמון על מתן ההתאמות ועל השמירה על זכויותיהם של הסטודנטים שבהכשרה.
14. **התאמות נגישות לסטודנטים עם מוגבלות**
- 14.1. יש לוודא כי סטודנטים עם מוגבלות יקבלו את כלל ההתאמות הדרושות להם. בכלל זה יש להקפיד לאפשר לסטודנטים עיוורים או עם לקות ראייה להשתמש בטווח רחב ומגוון של התאמות והנגשה של חומר הלימוד והשיעורים, אשר יאפשרו להם התנהלות עצמאית ככל הניתן, ולא להגבילם לסוג אחד של התאמות כגון הקראה בבחינה. כמו כן יש לוודא כי גם סטודנטים עם מוגבלות בתארים מתקדמים יקבלו את מלוא ההתאמות הנדרשות להם.

14.2. יש לוודא כי גם סטודנטים בתוכניות מיוחדות, למשל סטודנטים בתוכנית הנפרדת לחרדים, יקבלו את ההתאמות וההנגשות שכלל הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה זכאים להן.

סעיף 25

בריאות

תוכניות הסברה על אודות בריאות מינית ופוריות, הזמינות לאנשים עם מוגבלות
(CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 167):

תוכניות בתחום מיניות ופריון של אנשים עם מוגבלות: משרד הרווחה והביטחון החברתי מממן לאנשים עם מוגבלות הפניות לקבלת שירותים בתחום המיני-חברתי.⁶⁸ אולם בפועל השירות ניתן רק באזורים מסוימים של הארץ, ובפריפריה אין לאנשים עם מוגבלות מענים בתחומים אלה. בשל חלוקת הסמכויות בין משרד הבריאות למשרד הרווחה בנוגע לאנשים עם מוגבלות, הרי שאנשים עם מוגבלות נפשית נופלים לעיתים בין הכיסאות בקבלת טיפול מיני-חברתי.

חדרים אקוטיים (מצבים של פגיעה מינית): אף שפגיעות מיניות רווחות יותר בקרב אנשים עם מוגבלות מאשר בקרב אנשים ללא מוגבלות, לא ידוע עד כמה עשרת החדרים האקוטיים⁶⁹ (מרכזים לטיפול בפגיעה מינית) הקיימים בארץ מותאמים לאנשים עם מוגבלות, ובפרט לאנשים המתמודדים עם PTSD בעקבות טראומה מינית.

תוכניות הדרכה לצוותים רפואיים בנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות: בנושא זה, תשובת המדינה אינה מספקת ואיננה עונה על הסוגיות שפירטנו בדוח הצללים 2020. כיום אין חובה לכלול בתוכניות הלימודים של הפקולטות לרפואה בארץ תוכניות הדרכה לצוותים רפואיים בנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

טענת המדינה בדבר שיתוף פעולה של אנשים עם מוגבלות בעיצוב מדיניות בתחום בריאות הנפש (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 168): כיום אין שיתוף מספק של אנשים עם מוגבלות ועמותות של אנשים עם מוגבלות בקביעת מדיניות במערכת הבריאות.⁷⁰

⁶⁸ אתר [משרד הרווחה והביטחון החברתי](#).
⁶⁹ אתר של [הלובי למלחמה באלימות מינית](#).
⁷⁰ פרויקט [שותפות מכרעת](#).

שירותי בריאות הנפש ושירותי שיקום עבור פליטים ומבקשי מקלט, לרבות מבקשות מקלט העוסקות בזנות לצורך הישרדותן ('survival sex') (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 176-177): בהיעדר הסדר ביטוח בריאות ציבורי מסובסד, שירותי הבריאות הזמינים לפליטים ולמבקשי מקלט אינם הולמים, וזכותם לבריאות, ולעיתים אף זכותם לחיים, נפגעות.⁷¹ אין להם גישה לשירותי הבריאות הציבוריים אלא במקרי חירום, בחדרי המיון של בתי החולים ולאחר הטיפול בחדר המיון הם משוחררים לבתיהם ללא המשך טיפול, שיקום, מעקב או תרופות. ביטוחים פרטיים מותנים ביכולת עבודה ובהעסקה, והם אינם מענה ראוי עבורם שכן הם כוללים כסויים חלקיים בלבד ונקטעים עם הפסקת העבודה. בשל הסיבות הללו פליטים עם מוגבלות, לרבות אנשים עם מוגבלות נפשית, אינם מקבלים שירותי בריאות ושיקום שהם זקוקים להם ומצב רבים מהם מידרדר פיזית, נפשית וכלכלית.⁷²

אשר למרפאות הנזכרות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 176), משרד הבריאות מפעיל כיום שלוש מרפאות בלבד לטובת הפליטים מאפריקה המעניקות שירותי בריאות בסיסיים ושירותי בריאות נפש מוגבלים. שלוש המרפאות מוגבלות בקיבולת שלהן ושלושתן ממוקמות בתל-אביב ואינן נגישות לפליטים המתגוררים בערים אחרות.

פליטות הנמצאות בזנות הישרדותית – בהיעדר מעטפת תמיכה של שירותי בריאות ורווחה, פליטים פגיעים ביותר להעסקה פוגענית, לסחר ולזנות הישרדותית.⁷³ בשנת 2021 הוקצה תקציב למתן שירותים לנשים חסרות מעמד (כולל פליטות) הנמצאות בזנות הישרדותית. מכרז למתן שירותי שיקום אכן פורסם לאחרונה, אך למיטב ידיעתנו, נכון להיום (6/2023) לא הייתה התקדמות משמעותית בנושא.

עֲדוֹנִים נוספים

פערים בצריכת שירותי בריאות:

העלייה ביוקר המחיה בישראל לאורך השנים והעובדה שאנשים רבים עם מוגבלות מתקיימים מקצבאות הביטוח הלאומי שאינן נותנות מענה לכלל הצרכים⁷⁴ או שעובדים בעבודות שההכנסה בהן נמוכה,⁷⁵ מביאים לכך ששיעור גבוה יותר של אנשים עם מוגבלות מוותרים על רכישת תרופות בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות.⁷⁶ נוסף לכך, המחסור בשירותי בריאות ציבוריים מאלץ יותר ויותר אנשים לפנות לקבלת שירותים במימון פרטי.⁷⁷ אפשרות זו פחות זמינה עבור אנשים רבים עם מוגבלות בשל מצבם הכלכלי, וכך הפערים במצב הבריאות בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות גדלים.

⁷¹ ראו למשל: [הסדר ביטוח רפואי למבקשי מקלט – מסמך מדיניות](#).

⁷² ראו למשל: [הזנחה, הידרדרות ומצבים מסכני חיים: הפקרת הבריאות של מבקשי המקלט בישראל](#).

⁷³ סקירה באתר של [ארגון א.ס.ף](#).

⁷⁴ דוח צללים 2020, הערות לסעיף 28.

⁷⁵ [אנשים עם מוגבלות בישראל 2022: נתונים סטטיסטיים נבחרים](#).

⁷⁶ שם.

⁷⁷ הודעה לתקשורת של [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#).

היעדר נגישות השירות בתחום הבריאות: אף על פי שחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קבע כי תקנות הנגישות בתחום הבריאות יותקנו עד לשנת 2006, ואף על פי שבית המשפט העליון פסק כי עד סוף 2022 על המדינה להשלים את התקנת תקנות הנגישות מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות,⁷⁸ לרבות תקנות הנגישות של מוסדות בריאות, הדבר טרם נעשה. אומנם לאחרונה פורסם תזכיר הצעת תקנות של נגישות השירות במוסדות בריאות אך אין מועד להתקנתן. נוסף לכך, בשנת 2022 הוארך המועד הסופי שבו בתי חולים ומרפאות של קופות חולים אמורים להשלים את חובותיהם בהתאם לתקנות נגישות מבנים בבריאות ונדחה לשנת 2024, ועל כן עדיין מבנים רבים של מוסדות בריאות אינם מונגשים. נציין כי גם כאשר יותקנו התקנות הן יחייבו רק את הנגשתם של שירותי בריאות ציבוריים, ואילו מרפאות של גורמים שאינם חלק ממערכת הבריאות הציבורית, כמו עמותות, לא יהיו מחויבות בהנגשה על פי תקנות אלה על פי תקנות מחמירות פחות, ויוכלו לקבל פטור מהנגשה בשל נטל כלכלי כבד מדי.

יתר על כן, על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, חובה למנות רכז נגישות בכל מקום המעסיק יותר מ-25 עובדים.⁷⁹ חרף החשיבות היתרה של תפקיד זה במערכת הבריאות, אין לכך תקינה מתאימה ועל כן רוב רכזי הנגישות במוסדות בריאות עושים זאת בהתנדבות כתפקיד נוסף לתפקידם הראשי וללא פניות ראויה לבצע את התפקיד.

מחסור בטיפולים פרה־רפואיים לאנשים עם מוגבלות: בשנת 2019 יזם משרד הבריאות "רפורמה" בשירותי התפתחות הילד שמטרתה הייתה קיצור התורים. בפועל הרפורמה נכשלה.⁸⁰ כיום תורי המתנה לטיפולים מגיעים לכדי חודשים ארוכים ואף שנים ויש מחסור אדיר באנשי מקצוע.⁸¹ עקב המשבר הקשה בטיפולים ממקצועות הבריאות נגרם לילדים עם מוגבלות נזק בכל תחומי החיים המעכב את התפתחותם ועלול להשפיע לרעה גם על חייהם הבוגרים. כמו כן, כפי שצוין בדוח הצללים 2020, בגירים עם מוגבלות אינם זכאים לכלל הטיפולים הפרה־רפואיים וכתוצאה מכך חלקם אינם זוכים לקבל את הטיפולים שהם זקוקים להם. אומנם בעקבות החלטת ממשלה בנושא⁸² משרד ראש הממשלה אמנם הכין דוח ובו המלצות לצמצום ההסדר בכוח אדם במקצועות הבריאות, באופן כללי ובשירות הציבורי בפרט,⁸³ אך משרדי הממשלה לא אישרו את ההמלצות והן לא תוקצבו ולכן הנושא אינו מתקדם. כפתרון אפשרי למחסור באנשי ונשות מקצועות הבריאות, המדינה מקדמת הצעת חוק שלפיה בחלק ממקצועות הטיפול תינתן הכשרה, שאינה אקדמית ומצומצמת מזו הניתנת היום. הצעה זו מעוררת מחלוקת ומעלה חשש כבד לפגיעה באיכות הטיפול.

ציוד רפואי שיקומי שאינו מותאם לצרכים: כפי שפורט בדוח הצללים 2020, לאנשים עם מוגבלות ישנם קשיים בקבלת ציוד רפואי שיקומי. לאחרונה החליטה המדינה להעביר את האחריות למתן שירותים אלה לקופות החולים, האחראיות על פי חוק למתן כלל שירותי הבריאות בישראל.

⁷⁸ בג"ץ 5833/08 עמותת נגישות ישראל נ' שר התחבורה.

⁷⁹ אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

⁸⁰ ראו באתר הכנסת, מרץ 2023.

⁸¹ לדוגמה: דוח פערי כוח אדם במקצועות הבריאות.

⁸² החלטת ממשלה 1140.

⁸³ ראו הע"ש 81.

עם זאת לא ברור בשלב זה האם וכיצד העברת אחריות זו תפתור את הבעיות הקיימות בתחום זה, ויש חשש שללא פיקוח מתאים הבעיות לא רק שלא תיפתרנה אלא הן אף עשויות להחריף.

חסרים חמורים בשירותי בריאות הנפש בקהילה: כפי שנכתב בדוח הצללים 2020, מערכת בריאות הנפש סובלת ממחסור חמור במשאבים ומהזנחה מתמשכת לאורך שנים.⁸⁴ בעקבות משבר הקורונה המצב החמיר מכיוון שחלה עלייה ניכרת בשיעור האנשים אשר פונים לקבלת טיפול נפשי. למשל, על פי הנתונים חלה עלייה משמעותית בשיעור הילדים המתמודדים עם דיכאון, חרדה והפרעות אכילה בעקבות משבר הקורונה ועלייה של כ-19% במספר ביקורי ילדים במחלקות הפסיכיאטריות לרפואה דחופה בשנים 2019–2022.⁸⁵ אולם היקף הטיפול המוצע בקהילה לא עלה בהתאם לעלייה בביקוש ומשכי ההמתנה לטיפול רק הלכו והתארכו בשנים האחרונות.⁸⁶ נוסף לכך, יש כיום מחסור גדול באנשי מקצוע, ומחסור חמור במיוחד קיים בשירותים ובאנשי מקצוע בחברה הערבית⁸⁷ (מידע נוסף על המחסור בשירותים בקהילה ראו בהערותינו לסעיף 14).

נוסף לכך אין תוכניות לטיפול בבריאות הנפש עבור אנשים עם אבחנה כפולה (למשל עבור אנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית או אוטיזם שמתמודדים גם עם מוגבלות נפשית)⁸⁸ או אנשים עם מוגבלות פיזית או חושית שמתמודדים גם עם מוגבלות נפשית).

החברה הערבית: ככלל, כפי שצוין בדוח הצללים 2020, אנשים עם מוגבלות מהחברה הערבית בישראל מתמודדים עם אפליה כפולה בכל תחומי החיים – לרבות בשירותי בריאות.⁸⁹ לפיכך מצב שירותי הבריאות ונגישות שירותי הבריאות שדוח זה עוסק בהם גרוע יותר בכל היבטים כאשר מדובר בחברה הערבית בכל התחומים שהוזכרו לעיל.

המלצות

- יש לפתח מענים לאנשים עם מוגבלות בתחום המיני-חברתי בפריסה ארצית, לרבות בפריפריה.
- יש להנגיש את החדרים האקוטיים לאנשים עם מוגבלות.
- יש לכלול בכל תוכניות הלימודים באקדמיה הנוגעות ללימודי רפואה או למקצועות הבריאות קורסים בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות והנגשת השירות הרפואי עבורם.
- יש להרחיב את שיתופם של אנשים עם מוגבלות ועמותות של אנשים עם מוגבלות בקביעת מדיניות בתחום הבריאות.
- יש להבטיח זמינות מספקת של שירותים פרה-רפואיים ולפעול לפתרון המחסור החמור בכוח אדם פרה-רפואי, בעיקר בשירות הציבורי, תוך שמירה על איכות אנשי המקצוע.
- יש לעגן את זכותם של בגירים עם מוגבלות לטיפולים פרה-רפואיים מספקים.
- יש להבטיח את זכותם של פליטים ומבקשי מקלט לשירותי בריאות.

⁸⁴ ראו דוח מבקר המדינה: [דוח שנתי 70ב | 2020 – משרד הבריאות: היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש](#)

⁸⁵ ראו סקירה של [מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#).

⁸⁶ ראו דוח מבקר המדינה: [דוח שנתי 70ב | 2020 – משרד הבריאות: היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש](#).

⁸⁷ לדוגמה: [מחסור באנשי מקצוע מן החברה הערבית בשירותי בריאות הנפש – סיבות ופתרונות](#).

⁸⁸ לדוגמה: [תפיסה רב מערכתית בטיפול באנשים עם אבחנה כפולה \(מש"ה ופסיכופתולוגיה\)](#).

⁸⁹ לדוגמה: [מרכזי מידע לאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם בחברה הערבית – דוח הערכה מסכם](#).

סעיף 27

עבודה ותעסוקה

למרות הצהרות וניסיונות של המדינה לקדם עבודה של אנשים עם מוגבלות, השיפור היה קטן, ובמשבר הקורונה אנשים עם מוגבלות היו הראשונים לאבד את עבודתם והאחרונים לשוב לשוק העבודה. המדינה אינה פועלת בגישה של הכלה (inclusion), כלשון האמנה – במקום להסיר חסמים, להנגיש ולהתאים את המשרות, המדינה מציעה תוכניות נבדלות להתאמת האדם עם המוגבלות לסביבה הקיימת, או עבודה מוגנת. אין חשיבה יצירתית על שינויים מערכתיים והרחבת אפשרויות העבודה לאנשים עם מוגבלות.⁹⁰ המענים הקיימים לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות אינם מתחשבים במאפיינים הייחודיים של אנשים עם מוגבלות, בעיקר לא של אנשים עם מוגבלויות בלתי־נראות, חסרים כלים ותוכניות המותאמות להם, ואין מספיק שמירה על פרטיות. כתוצאה מכך אנשים רבים עם מוגבלות אינם עובדים ורבים אחרים מועסקים במקומות עבודה סגרגטיביים, בניגוד להוראות האמנה. חסם נוסף לתעסוקה הוא הקושי להגעה למקום העבודה, בגלל בעיות תחבורה כלליות ונגישות חלקית של תחבורה ציבורית.⁹¹

הזדמנויות לתעסוקה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 187-188)

לפי המדינה חל שיפור בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, אבל לפי נתונים עדכניים,⁹² השיפור זעום, וגם מדיווח המדינה עולה שעדיין קיימים פערים. גם אם חלה עלייה בשיעורי העבודה של אנשים עם מוגבלות, מצבם עדיין גרוע בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות: שיעורי העבודה שלהם נמוכים יותר, האבטלה בקרבם גבוהה יותר ויותר עובדים במשרות חלקיות ובהיקפי שעות משתנים.⁹³

נכון להיום לאנשים עם מוגבלות יש תמריץ שלילי ליציאה לעבודה: גובה הקצבה מוצמד לשכר המינימום, הנמוך בהרבה מן השכר הממוצע במשק, והדיסריגרד אינו מביא בחשבון את ההוצאות הגבוהות של אנשים עם מוגבלות.⁹⁴

⁹⁰ למשל, מודדים את יכולתו של אדם עם מוגבלות להתחרות באנשים ללא מוגבלות בעבודות סטנדרטיות, במקום לחפש את התחומים שבהם יש לו יתרון ובהתאם לכך לעצב עבורו הגדרת משרה. במקרים רבים מאלצים את האדם להשתלב בתעסוקה גם במשרה שאינה מתאימה לפרופיל הקשיים והיתרונות שלו, כמעט לא מאפשרים לו לבחור בין תוכניות תעסוקה שונות, ומגוון המקצועות המוצע לו מצומצם.

⁹¹ באשר לסוגיית נגישות בניידות – אנא ראו התייחסות כללית בהערות לסעיף 9 לדוח זה ולדוח הצללים 2020.
⁹² נגר אידלמן, ר., קונסנטינוב, ו. וברלב, ל. (2022). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2022: נתונים סטטיסטיים נבחרים](#). מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל.

⁹³ לפי נתוני 2021 של הלמ"ס 18% מהאוכלוסייה בישראל הם אנשים עם מוגבלות (כ־1.7 מיליון) ומחצית מהם בגיל העבודה. עם זאת 39% מהאנשים עם מוגבלות אינם בכוח העבודה (ביחס ל־17% מהאנשים ללא מוגבלות) ו־8% מהאנשים עם מוגבלות מובטלים ביחס ל־5% מקרב האנשים ללא מוגבלות. מקרב העובדים עם מוגבלות – 25% עובדים במשרה חלקית, ביחס ל־15% מהעובדים ללא מוגבלות. בקרב העובדים שהם עם מוגבלות חמורה – 15% עובדים בהיקף שעות שאינו קבוע (ביחס ל־9% מהעובדים ללא מוגבלות). מתוך: נגר אידלמן, ר., קונסנטינוב, ו. וברלב, ל. (2022). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2022: נתונים סטטיסטיים נבחרים](#). מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל.
⁹⁴ הדיסריגרד הועלה בינואר 2023 ל־7,122 ש"ח, אך השכר הממוצע במשק עומד על כ־12,000 ש"ח.

חקיקה ואכיפה של העדפה מתקנת בתעסוקה

פיקוח ואכיפה של הנציבות (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 189-191): אומנם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הרחיבה את פעילות האכיפה שלה במגזר הציבורי והממשלתי, אולם לפי נתוניה הפעילות התמקדה במכתבי התראה שבעקבותיהם הכינו הגופים תוכנית שנתית ומינו ממונה,⁹⁵ אבל לא הוטלו סנקציות ואין עדיין נתונים על יישום התוכנית והצעדים שנקטו בפועל. מעיון מדגמי בתוכניות השנתיות שהוצגו, מרביתן משמרות את המצב הקיים.⁹⁶

(אי) עמידה ביעדי ייצוג הולם בשירות הציבורי (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 192-193): יעד הייצוג ההולם שנקבע בחוק הוא 5%. לפי דוח הגיוון התעסוקתי של נציבות שירות המדינה, בשנת 2021 רק 14 מתוך 74 משרדי הממשלה ויחידות הסמך עמדו ביעדי הייצוג ההולם (מתוך 19 משרדי ממשלה רק 4 משרדים עמדו ביעד),⁹⁷ בשירות המדינה חלה ירידה בייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות.⁹⁸ ובמשרדי הממשלה רק 2.6% מכלל העובדים היו עובדים עם מוגבלות, מרביתם בדירוג מנהלי ולא מקצועי.⁹⁹

החסם העיקרי לעובדים עם מוגבלות הוא בשלב הכניסה למערכת הציבורית: התפלגות העובדים עם מוגבלות בדרג הכניסה נמוך יותר ביחס לדרגים הבכירים יותר.¹⁰⁰ מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מציין כי לפי דוח גיוון תעסוקתי בשירות המדינה, המדינה נערכת לקלוט באופן ישיר 200 מעובדי המשקם,¹⁰¹ אך לא ידוע כי אכן בוצעה קליטה זו. ייתכן שחלק מהפער בנתונים נובע מהעסקה עקיפה באמצעות תעסוקה שיקומית שאינה נכנסת לגדרי הייצוג ההולם.

בדצמבר 2016 חוקק תיקון 34 לחוק החברות הממשלתיות, התש"ל-1975, שקבע חובת ייצוג של 3% לאנשים עם מוגבלות בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. נכון לחודש מרץ 2021, מתוך 365 דירקטורים בחברות הממשלתיות, רק 3 הם אנשים עם מוגבלות, המהווים 0.8% מכלל הדירקטורים. ייצוגם של אנשים עם מוגבלות בתוכניות הכשרה ניהולית של שירות המדינה נמוך ביותר: צוערים לשירות המדינה – 1%, תוכנית העתודה לסגל בכיר – 2.5%, עמיתים לסגל הבכיר – 0 (שיעור האנשים עם מוגבלות בדרג הרלוונטי עומד על 5.1%).¹⁰² בדיקה מדגמית של תוכניות עבודה לשנת 2023 לעמידה ביעדי ייצוג הולם מגלה כי אין די משורות

⁹⁵ [דיווח לוועדת העבודה והרווחה על פעילותה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשנת 2021](#). 26 במאי 2022.

⁹⁶ ראו לדוגמה את התוכנית של המוסד לביטוח לאומי, אשר אינה נותנת נתונים לגבי מכרזים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות, נתוני העסקה וייצוג בפועל. כמו כן אין עבודה עם גופים נוספים לפרסום משורות ושילוב אנשים עם מוגבלות ואין דיווח על ביצוע הדרכות והכשרות לקידום השילוב והגיוון בארגון:

<https://www.btl.gov.il/Documents/hozernechot2022.pdf>

⁹⁷ [ייצוג הולם אנשים עם מוגבלות 2021 - יחידות שירות המדינה](#). אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות, נציבות שירות המדינה. 17 באוגוסט 2022.

⁹⁸ הירידה באחוזי הייצוג ההולם התבטאה כך: מ-5.5% ב-2016 ל-4.2% בשנת 2018, ל-3.8% ב-2019 ול-3.7% בשנת 2020. מתוך: [דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020](#). נציבות שירות המדינה, מאי 2021. עמ' 36.

⁹⁹ מתוך כלל העובדים עם מוגבלות במשרדי הממשלה, 55% בדירוג מנהלי (ביחס ל-43% מכלל עובדי הממשלה) ו-45% בדירוג מקצועי (ביחס ל-57% מכלל עובדי הממשלה). 24% היו בדירוג מח"ר (= אקדמאים במדעי החברה והרוח). כך שרק 21% היו **בדירוגים מקצועיים** אחרים (רופאים, עובדים סוציאליים, מהנדסים, משפטנים, עובדי הוראה, עובדי מחקר, עובדי מקצועות טכניים ועוד). עם זאת, ביחס לכלל המועסקים בשירות המדינה בכל אחד מהדירוגים, לפי נתוני 2020, רק בדירוג הסייעוד עומדים ביעד הייצוג ואנשים עם מוגבלות מהווים 5.8% מכלל המועסקים בדרג זה. ה"ש 98, עמ' 39.

¹⁰⁰ בדרג הכניסה שיעור העובדים עם מוגבלות 1.9% ובדרג הבכיר 4.4%. מתוך: פרגר, א. (2020). [ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 14.

¹⁰¹ "המשקם" היא חברה הנמצאת בבעלות משותפת של ממשלת ישראל (משרד הרווחה) וההסתדרות הציונית העולמית, ועוסקת בהעסקה, הכשרה, השמה ושיקום של כ-2,600 עובדים עם מוגבלות.

¹⁰² ה"ש 100, עמ' 12-13.

שאוישו בשנה הקודמת בידי אנשים עם מוגבלות או מכרזים עתידיים ייעודיים עבורם. מכרזים פנימיים ובינמשרדיים אינם פתוחים להגשה חיצונית, אין הקצאה של משרות מוגבלות לאנשים עם מוגבלות, אין מכרזים למשרות בכירות וכמעט אין מכרזים למשרות בהיקף חלקי, דבר המונע מחלק מהאנשים עם מוגבלות להגיש מועמדות. נכון ליולי 2020, שיעור האנשים עם מוגבלות במשרת סטודנט – אחת הדרכים להשתלבות בשירות המדינה ולצבירת ניסיון מקצועי – הינו נמוך באופן דרמטי ביחס לסטודנטים ללא מוגבלות.¹⁰³

ייצוג הולם במגזר הפרטי: סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע חובת ייצוג הולם של 3% בחברות פרטיות המעסיקות יותר מ-100 עובדים, אך אין נתונים על עמידה ביעדי הייצוג ההולם. המדינה אינה מפעילה אכיפה על חברות שאינן עומדות בדרישות הייצוג ההולם ואף מאפשרת הפחתה של סכום העיצום הכספי לאלה שאינם עומדים בדרישות הייצוג ההולם.¹⁰⁴

עידוד תעסוקה (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 194-195)

המדינה מציינת שקיים מגוון תוכניות להכשרה ולעידוד העסקה של אנשים עם מוגבלות. בפועל קיימים חסמים רבים להכשרה לתעסוקה משמעותית ולקבלה למשרות מקצועיות ומתגמלות.

מתן התאמות סבירות במקום העבודה ותמיכה במעסיקים: אין די פרסום בקרב מעסיקים בנוגע למימון התאמות על ידי המדינה, והתקציב עבור קוצץ ביותר ממחצית לשנים 2023-2024.¹⁰⁵ עבור חברות פרטיות, למשל בענף ההייטק, שם סיכויי של אדם ללא מוגבלות להשתלב בענף גבוהים פי 2.6 מאלה של אנשים עם מוגבלות, מעסיקים אינם יודעים לאן לפנות לקבלת הדרכה מגופים רלוונטיים עבור גיוס ושילוב אנשים עם מוגבלות, ואין לחברות תמריץ ישיר להשקיע משאבים נוספים ביעד זה.¹⁰⁶ תהליך קבלת המימון ההתאמות מתיש בירוקרטית וכולל קריטריונים נוקשים לקבלת הסיוע הזעום, כך שלא משתלם למעסיקים להגיש בקשות למימון התאמות. הליך ביצוע ההתאמות אינו משתף את העובדים עם המוגבלות עצמם או מאפשר התאמות אינדיבידואליות. רוב ההתאמות רלוונטיות לנכויות פיזיות וחושיות, ואילו התאמות לאנשים עם מוגבלויות אחרות כמעט אינן קיימות. לדוגמה, לאדם בספקטרום האוטיסטי הזקוק להתאמה באמצעות חונכות במקום העבודה, תקופת ההסתגלות ארוכה יותר: תפוקתו נמוכה בהתחלה ומספר שעות העבודה שלו גדל בהדרגה. כל אלה אינם מוכרים לצורך הנגשה, ונדרשת נכונות גבוהה של המעסיק להכשירו ללא פיצוי על כך. בפועל מעסיקים כמעט אינם מקבלים את הסיוע הנדרש לשילוב אנשים עם מוגבלות, דבר הגורם לתת-ניצול של תקציב ההתאמות וההנגשות במקום העבודה.¹⁰⁷

הליכי גיוס ומיון לשירות הציבורי: הליכי המיון והגיוס אינם נגישים והקריטריונים לקבלה לעבודה מפלים לא אחת, למשל דרישת רצף תעסוקתי שלרוב חסר לאנשים עם מוגבלות או בחינות

¹⁰³ מתוך 4,195 סטודנטים במשרת סטודנט, רק שניים הם אנשים עם מוגבלות. ראו ה"ש 100.

¹⁰⁴ ראו פרטים [באתר ועדת העבודה והרווחה](#) של הכנסת, חומר רקע לשיבת הוועדה מיום 13.6.23.

¹⁰⁵ התקציב המתוכנן למימון התאמות במקום העבודה פחת ביחס לשנים קודמות: 3,607,000 ש"ח לשנת 2023 ו-3,485,000 ש"ח לשנת 2024, בהשוואה ל-4,247,000 ש"ח בשנת 2022, 7,547,000 ש"ח בשנת 2021 ו-7,547,000 ש"ח בשנת 2020.

¹⁰⁶ רגב, א., וייס, י., ועמיר, ד. (2022). [החסמים להשתלבות אנשים עם מוגבלות בענפי היי-טק בישראל](#). מחקר מדיניות 176, המכון הישראלי לדמוקרטיה וזרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה.

¹⁰⁷ לדבריה של מוריה ברבי, ראש תחום משפט של התאחדות התעשיינים [בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מ-27/02/23](#): "יש המון ארגונים והמון עמותות שעושים רובם ככולם עבודת קודש ומתעסקים בנושא של עובדים עם מוגבלויות. יחד עם זאת, המעסיק בבואו לאתר עובדים מוצא את עצמו מול שלל ארגונים ולא מוצא את ידיו ואת רגליו. היום אין פלטפורמה מקיפה שתעשה את המצינוג הזה בין ההיצע והביקוש. יש שונות רבה בקרב אנשים עם מוגבלויות וגם יש שונות רבה בקרב המעסיקים והצרכים שלהם. כל הדבר הזה הופך את ההשמה למאוד מורכבת." "

מיון שנעשות לעיתים ללא התאמות רלוונטיות ושבצעיהן אין לנבחנים סיכוי להתקבל.¹⁰⁸ מיזם "הזנק לתעסוקה בשירות המדינה" לשילוב אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה¹⁰⁹ מיועד לבנות מאגר של אנשי מקצוע עם מוגבלויות שיתקבלו למשרה ייעודית לאנשים עם מוגבלות. עיון בתנאי המכרז העתידי של הקמת מאגר מועמדים עם מוגבלות¹¹⁰ מראה שאין כוונה לשנות את המערכת, הליך המיון ודרישות הקבלה כך שיהיו מכלילים יותר, אלא לסייע למועמדים להתאים את עצמם למערכת.¹¹¹ המכרז מתאר למעשה יצירת שירות מופרט של מרכזי תעסוקה בשירות המדינה, שבהם "יוכשרו" המועמדים כל עוד הם לא התקבלו למשרה, ותוך פגיעה בפרטיות (בשל החובה להירשם במאגר כדי להתקבל למשרה ייעודית לאנשים עם מוגבלות).¹¹²

הכשרות מקצועיות: ההכשרות לאוכלוסייה הכללית אינן מותאמות לאנשים עם מוגבלות ואינן זמינות מבחינת תנאי כניסה (לדוגמה, דרישה לתעודת בגרות עבור הכשרה של מאמן חדר כושר), מבחינה גיאוגרפית ומבחינת תוכנית ההכשרה עצמה לקבלת התעודה. כפועל יוצא, אין שילוב של אנשים עם מוגבלות בהכשרות מקצועיות.¹¹³ למשל, במכללות הטכנולוגיות שבהן אחוזי ההשמה גבוהים, המעניקות מיומנויות טכניות גבוהות והכשרות מותאמות למעסיקים, אין תוכנית ייעודית ומתוקצבת לצורך שילוב אנשים עם מוגבלות.¹¹⁴

חניכה לבגירים: ככל הידוע לנו חניכות לבגירים נחשבת להפרה של יחסי עובד-מעסיק על פי דיני העבודה. לפיכך אפשרות זו, אשר יכולה הייתה להוות מסלול הכשרה מתאים לאנשים רבים עם מוגבלות, למעשה אינה קיימת בשוק העבודה בישראל.

המוסד לביטוח לאומי, שהוא הגורם המממן הכשרות לשיקום תעסוקתי, מקנה זכאות חד-פעמית לשיקום ורק עבור אלה המתאימים לשוק העבודה הפתוח לפי הגדרה מצמצמת.¹¹⁵

שירותי השמה והכשרה תעסוקתית מתמשכת: בתוכנית "תעסוקה שווה" של מינהל תעסוקת אוכלוסיות המלווה אנשים עם מוגבלות ומעסיקים בהכשרה והשמה, יש כ-1,700 מקבלי שירות בשנה ו-48% השמה. כל אדם זכאי לכל היותר ל-15 פגישות עם רכז הפרט, והשירות מוגבל לשנתיים. בתקציב לשנים 2023-2024 קוצץ תקציב המדינה למרכזי ההכוון התעסוקתיים לאנשים עם מוגבלות.¹¹⁶

¹⁰⁸ לדוגמה, ניתן לקבל תוספת זמן, אולם מכיוון שרכיב המהירות הוא משמעותי במבחנים רבים, תוספת הזמן אינה התאמה מתאימה.

¹⁰⁹ נספח לתשובת המדינה, מאי 2022.

¹¹⁰ ראו: [נציבות שירות המדינה – מכרז עתודה \(מאגר\)](#).

¹¹¹ לדוגמה, חלק מהשירות כולל סדנאות מקצועיות, אף על פי שהמועמדים אמורים להגיע עם תארים אקדמיים או תעודות מקצועיות אחרות, וכן סדנת הכנה לבחינות המיון, אף שיש מוגבלויות שלא ניתן להתגבר עליהן באמצעות אימון ויש להנגיש עבורן את הבחינות.

¹¹² ה"ש 100, תגובת נציבות שירות המדינה. עמ' 7 הערה 23.

¹¹³ מתוך 19,000 אנשים שהשתתפו בהכשרות מקצועיות של משרד העבודה, לא ידוע על שום אדם עם מוגבלות שהשתתף בהן חלק ואין נתונים על כך.

¹¹⁴ לשי משעלי קין, אגף אוכלוסיות מיוחדות משרד העבודה – [בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בנושא "קידום ועידוד תוכניות להשתלבות בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות" מיום 27 בפברואר 2023](#).

¹¹⁵ לפי הגדרת הביטוח הלאומי, מתאימים לשוק הפתוח וזכאים לשיקום תעסוקתי רק בעלי יכולת השתכרות בהיקף של לפחות 20 שעות עבודה שבועיות.

¹¹⁶ התקציב קוצץ בכ-40%, מ-2022 ל-2024, והתקציב הכולל של האגף לעידוד תעסוקת אוכלוסיות לשנים 2023-2024 ירד ביותר מ-50% יחסית לתקציב שהיה טרום תקופת הקורונה.

בתשובתה המדינה מאזכרת את תוכנית השוברים להכשרה ב"תעסוקה שווה", אך אינה מאפשרת מימוש של שוברים בתוכניות של תעסוקה נתמכת, מוגנת או מעברית של משרד הרווחה או הבריאות. בפועל אין נתונים על מימוש השוברים להכשרות מקצועיות המיועדים לאנשים עם מוגבלות.¹¹⁷

במסגרות של משרד הרווחה, חלק זעום מהתוכניות השיקומיות אכן נבנות בשיתוף המשתקם ולרוב הן אינן נבחנות כל חצי שנה כנדרש בהנחיות, והפיקוח אינו מבצע בחינה מעמיקה של התוכניות הללו. השתתפות של הרשויות ב-25% מתעריף התוכניות להכשרה ותעסוקה נתמכת של הרווחה, מביא לכך שרשויות מנתבות לשירותים "זולים" יותר, אינן מאשרות תקציבית חלק מהשירותים, מגבילות את מספר מקבלי השירות או קוצבות את משך קבלת השירות עבור האדם. מענק השמה והתמדה במקום העבודה משולם למפעילים של השירותים ולא לאדם עצמו.

מנגנונים להבטחת העסקה הוגנת (CRPD/C/ISR/RQ/1 paras. 196-199) וכן סעיפים 209-211
בנספח לתשובות המדינה)

לשאלה כיצד נשמרות זכויות של עובדים עם מוגבלות, תשובת המדינה מתארת דווקא מנגנונים שפוגעים בזכויות אלה. בשנת 2021 ניתן בבית הדין הארצי לעבודה פסק דין המכיר בתנאים מסוימים ביחסי עובד-מעסיק ובזכויות סוציאליות מסוימות במפעלים מוגנים, וקרא למדינה להסדיר את המצב הקיים ולמלא את הלאקונות בחוק, שמאפשרות פגיעה באנשים עם מוגבלות שמועסקים במפעלים מוגנים.¹¹⁸ חרף פרק הזמן שניתן למדינה להסדיר זאת, ולמרות העובדה שבית הדין הארצי לא הכיר ביחסי עובד-מעסיק במפעלים מוגנים באופן גורף, אלא הורה לבחון את רכיב השיקום ביחס לרכיב העבודה בכל מקרה לגופו, במקום להסדיר את הנושא המדינה פנתה לבית המשפט העליון בערעור על פסק הדין, וביקשה לבטל את פסק הדין. כעת העניין תלוי ועומד בבג"ץ.

מפעלים מוגנים: המדינה ממשיכה לראות במפעלים מוגנים מקום עבודה לגיטימי. אף על פי שמטרתם המוצהרת היא שיקומית, שיעור העובדים העובר ממסגרות אלה למסגרות משלבות הוא אפסי. התגמול תמורת עבודה מנוגד לעקרונות האמנה, וכך גם קידום החקיקה בנושא.¹¹⁹

במסגרות התעסוקה של הרווחה אין הגבלה של משך הזמן שבו אדם יכול להיות מוגדר כמשתקם. אין אפשרות לבחור את המסגרת של השיקום התעסוקתי, שלרוב נקבעת לפי המגורים ולא לפי יכולות מקצועיות. אין בחינה אמיתית של יכולת ההשתכרות של האדם וחשיבה יצירתית למציאת תעסוקה הולמת. במשרד הבריאות רק 36% מקרב מקבלי שירותי התעסוקה נמצאים בשירותי תעסוקה נתמכת או יזמות עסקית.¹²⁰

¹¹⁷ נספח ב' לדוח הראשוני (2017) של המדינה על יישום האמנה, סעיף 6 (מרכז רבדים) + דוח המדינה, מאי 2022, סעיף 206 (תעסוקה שווה).

¹¹⁸ נספח לתשובות המדינה, מאי 2022, סעיף 211.

¹¹⁹ "הצעת חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים, התשפ"ב-2022" מציעה דרגות גמול תעסוקה לפי יכולת תעסוקה והיקף משרה – יכולת בשיעור 1%-10% מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד ובאותו מקום תעסוקה – סכום השווה ל-10% משכר המינימום. יכולת תעסוקה בשיעור העולה על 10% ועד 19% – סכום השווה ל-19% משכר המינימום.

¹²⁰ בשנת 2021, 33,412 אנשים קיבלו שירותי שיקום פסיכיאטרי בקהילה – 20,600 (62%) מהם קיבלו שירותי תעסוקה. 11,011 מהם עבדו במפעל מוגן (53%) ו-2,236 (11%) עבדו במועדון תעסוקתי (שירות טרום תעסוקתי המשלב פעילות חברתית והקניית מיומנויות, הפועל כארבע שעות ביום). בריאות הנפש בישראל, שנתון סטטיסטי 2021. אגף בריאות הנפש ואגף המידע, משרד הבריאות. ינואר 2023.

שכר מינימום מותאם: שכר מינימום קובע את הסף הנדרש לחיים בכבוד במדינה. ההיתר לתשלום שכר מינימום מותאם פוגע בזכותם של אנשים עם מוגבלות לחיים בכבוד ומשמר את תלותם בקיצבאות. המדינה אינה מקדמת פתרונות אחרים שאינם כרוכים בפגיעה בזכויות אנשים עם מוגבלות.¹²¹

העסקה שאינה ישירה: העסקה של אנשים עם מוגבלות במשרדי ממשלה באמצעות חברות השמה בתנאים שאינם משתווים לעובדי המשרד פוגעת בזכותם להעסקה ישירה. זאת, בניגוד לעובדים ללא מוגבלות שמועסקים על ידי חברות כוח אדם, שהמדינה מחויבת לקלוט בהעסקה ישירה לאחר 6 חודשים. נערכה פנייה בנושא אל נציבות שירות המדינה, אך לא ידוע על כל התקדמות בנושא כבר יותר משנה וחצי.

אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית

קיים פער בשיעור האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית המועסקים בהשוואה לשיעורם בחברה היהודית, הנמוך אף הוא. בשנת 2021, רק 33% מהערבים עם מוגבלות הועסקו לעומת 63% מהאנשים עם מוגבלות בקרב האוכלוסייה היהודית והאחרת. נוסף לכך, הפער בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות גדול יותר בקרב האוכלוסייה הערבית מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית והאחרת.¹²²

פליטים ומבקשי מקלט

מרבית הפליטים ומבקשי המקלט עם מוגבלות אינם מסוגלים לעבוד בעבודות הזמינות להם בישראל – בנייה וניקיון, מכיוון שאלה כרוכות בדרך כלל במאמץ פיזי ניכר במשך שעות עבודה מרובות. בהיעדר רשת ביטחון סוציאלית ובהיעדר עורך חברתי, הם עלולים למצוא את עצמם במצוקה הומניטרית קשה.

יזמים עם מוגבלויות

התוכניות ליזמויות עסקיות של משרד הכלכלה (מעוף – תחת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים) אינן נותנות מענה מספק ומותאם לאנשים עם מוגבלות. המדינה מציינת בתשובתה שיש הנחות כלכליות למסלול זה,¹²³ אולם ההנחה הקיימת היא הנחה כללית ואין סבסוד נוסף לאנשים עם מוגבלות, אף שרובם יימנעו מקבלת השירות בשל יכולות כלכליות נמוכות מלכתחילה. נוסף לכך, אין קרן ייעודית לתמיכה ביזמויות של אנשים עם מוגבלות, ולכן מוקמים מיזמים פרטיים כמו WinWork. התוכניות אינן נותנות סיוע בהתמודדות עם בירוקרטיה, המהווה חסם מכריע עבור אנשים עם מוגבלות. סל שיקום של משרד הבריאות הוא השירות היחיד המסייע באופן ייעודי

¹²¹ מתוך פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בנושא "קידום ועידוד תוכניות להשתלבות בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות" מיום ה-27 בפברואר 2023, גבי לישי משעלי קין, מנהלת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה, מינהל אוכלוסיות מיוחדות, משרד העבודה.

¹²² בקרב האוכלוסייה הערבית, 63% מן האנשים ללא מוגבלות מועסקים לעומת 33% מן האנשים עם מוגבלות, קרי כמעט פי 2 יותר. בקרב האוכלוסייה היהודית והאחרת, 83% מן האנשים ללא מוגבלות מועסקים לעומת 60% מן האנשים עם מוגבלות, קרי פי 1.4 יותר. מתוך: נגר אידלמן, ר., קונסנטיינוב, ו. וברלב, ל. (2022). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2022: נתונים סטטיסטיים נבחרים](#). מכון מאירס'גיוינט'ברוקדייל ומשרד המשפטים.
¹²³ נספח לתשובות המדינה, מאי 2022, סעיף 225.

לאנשים עם מוגבלות נפשית ומלווה אותם ביזמות עסקית. ברשימת התוכניות לעידוד יזמות¹²⁴ המדינה מזכירה תוכניות שמעודדות יזמים להעסיק אנשים עם מוגבלות, אך לא ברור מה הקשר שלהן לעידוד יזמות של האנשים עם מוגבלות עצמם.

נוסף לכך, אופן חישוב הדיסריגרד של קצבת הנכות נעשה בחישוב חודשי ולא רב-שנתי ופוגע במיוחד בעצמאים או פריילנסרים עם מוגבלות.

המלצות

1. עמידה בחובת הייצוג ההולם והגדלת מספר אנשים עם מוגבלות בשירות הציבורי: על המדינה לפעול לעמידת כלל הגופים המחויבים בכך בחובת הייצוג ההולם, כולל:

1.1. הקפדה על קריטריונים אובייקטיביים לגיוס ולקידום של אנשים עם מוגבלות בשירות הציבורי, כך שישקפו את המגוון בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות וינצלו את יתרונותיהם וניסיון החיים שלהם, במיוחד במשרות של מתן שירותים לאנשים עם מוגבלות. יש לפתוח מכרזים פנימיים לאנשים עם מוגבלות גם אם הם אינם במערכת.

1.2. בקרה על העסקת אנשים עם מוגבלות שאינה העסקה ישירה.

1.3. נתוני ייצוג הולם בשירות המדינה – על המדינה לציין בנתונים באילו מצבים מדובר באנשים עם מוגבלות שנכנסו למערכת ככאלה ובאילו מצבים מדובר במוגבלות שהתרחשה לאחר שכבר היו בשירות הציבורי.

1.4. לבחון את שיעור האנשים עם מוגבלות אשר ניגשו למכרז שאינו ייעודי בשירות הציבורי והצהירו על היותם אנשים עם מוגבלות בפילוח אם הם עברו או לא עברו את הליכי המיון ומה היו שלבי הנשירה.

2. הכשרות:

2.1. על המדינה לעודד מעסיקים להכשיר עובדים עם מוגבלות במקום העבודה במגוון תוכניות כמו התמחות, חונכות, מלגות ועוד.

2.2. על המדינה להנגיש את תוכניות ההכשרה המיועדות לכלל הציבור עבור אנשים עם מוגבלות הן מבחינת דרישות הסף והן מבחינת הליכי ההכשרה.

2.3. על משרד העבודה לאסוף נתונים מספריים של מספר האנשים ותקציב מול ביצוע, לגבי השתתפות של אנשים עם מוגבלות בהכשרות מטעם המדינה המיועדות לאוכלוסייה הכללית, מימוש שוברים בתוכנית השוברים בידי אנשים עם מוגבלות ומימוש מסלולי תמיכה של OJT (הכשרה במקום העבודה) ושוברים דרך מעסיקים.

¹²⁴ ש.ס. סעיף 225b.

2.4. יש להסדיר את אפשרות החניכה במקומות עבודה לבגירים, לרבות חקיקה שתבטיח שחניכה תוכל לקדם תעסוקה משמעותית לאנשים עם מוגבלויות ותמנע תנאי העסקה לא הולמים וניצול, כמקובל במדינות אחרות בעולם. חניכה במקומות עבודה תונגש לאנשים עם מוגבלות.

3. **פיתוח קריירה**: על המדינה לעודד מעסיקים לפתח קריירה ארוכת-טווח של כלל העובדים ושל אנשים עם מוגבלות בתוכם, כולל הכשרה בתחומי עיסוק עתידיים והכישורים הדרושים להם.

4. **יזמות**:

4.1. על המדינה להסיר חסמים בירוקרטיים כדי לאפשר יזמות עסקית של אנשים עם מוגבלות.

4.2. על משרד הכלכלה לאסוף נתונים לגבי צריכת השירותים של מעוף על ידי אנשים עם מוגבלות ביחס לאנשים ללא מוגבלות, בפילוח השירותים השונים.

5. **פרנסה מעבודה**:

5.1. אייחתניית הזכות לקבלת קצבת נכות בהכנסות מעבודה בגובה כל שהוא, או לכל הפחות העלתו של הדיסריגרד בשלב ביניים לגובה השכר הממוצע במשק, ושינוי אופן החישוב לעצמאים.

5.2. עצירת חידוש חוק המשתקם, ביטול תקנות שכר מינימום מותאם וקידום מתווה חלופי לתמרוץ מעסיקים במגזר הפרטי להעסקת אנשים עם מוגבלות, כולל אנשים הזקוקים לתמיכות מרובות, מבלי לפגוע בזכויותיהם.

5.3. שכר מינימום מותאם: כל עוד ההסדר קיים, על המדינה לפקח ולאסוף נתונים לגבי כמה אבחונים נעשים בכל שנה ובאיזה שלב בהעסקה הם נעשים, מה גובה השכר שאושר, כיצד מוודאים כי האדם ידע על זכותו לבקש אבחון חוזר, כמה בקשות כאלה הוגשו ומה היו תוצאות האבחון החוזר ביחס לאבחון הראשוני לקביעת גובה שכר המינימום המותאם.

5.4. איסוף נתונים באשר לעמידה ביעדי הייצוג ההולם במגזר הפרטי.¹²⁵

6. **סגירה הדרגתית של מסגרות נפרדות לעבודה מוגנת**

6.1. על המדינה להוביל מהלך, כולל לוחות זמנים והקצאת המשאבים הנדרשים, לסגירה הדרגתית של מסגרות עבודה מוגנת, ובמקומן לעודד הכללה בעבודה בשוק החופשי, בדגש של הקפדה על **בחירה חופשית של העיסוק** ושל תנאי העסקה.

6.2. איסוף נתונים: על משרד הרווחה לאסוף נתונים עדכניים לגבי אנשים במסגרות התעסוקה בפילוח לפי סוג מסגרת, סוג המוגבלות וגילאים ולהציג נתונים לגבי אנשים שיצאו

¹²⁵ 3% לארגון המעסיק יותר מ-100 עובדים.

ממפעלים מוגנים והשתלבו בשירותי תעסוקה נתמכת או בשוק העבודה בפילוח לפי סוגי השירותים.

7. **התאמות במקום העבודה:** על המדינה להתאים את המשרות (ותנאי הקבלה להן) כך שהדרישות המקצועיות וגם הליכי הקבלה וההעסקה ישקפו את ליבת העיסוק, ולהסיר דרישות שאינן מהותיות, לרבות מתן אפשרות למשרה חלקית ועבודה מהבית. יש לשתף את העובדים והמועמדים בהליך ביצוע ההתאמות. בדומה לכך, על המדינה לתמרץ גם מעסיקים פרטיים להתאים משרות, ולהרחיב את מגוון ההתאמות המוכרות לצורך מימון המדינה.

8. **אנשים עם מוגבלויות בלתי נראות:** על המדינה לפתח פרקטיקות להעסקת אנשים עם מוגבלויות שאינן פיזיות או חושיות בשוק העבודה, שיתחשבו במאפיינים הייחודיים והמורכבים שלהם. יש לשתף אנשים עם מוגבלויות אלה ואת ארגוניהם במציאת דרכים יצירתיות לבסס את הגדרת התפקיד ותנאי ההעסקה על החזקות שלהם.

9. **הסעה למקום העבודה:** על המדינה לספק הסעה למקום העבודה (לרבות ליווי לפי הצורך), כל עוד התחבורה הציבורית אינה נגישה דיה. בחירת מקום העבודה לא תותנה בסידורי ההסעה אליה.

10. **תוכנית אסטרטגית:** על המדינה לממן מחקר על השפעת תפיסות אייבליסטיות באשר לאנשים עם מוגבלות על הבטחת זכויותיהם לעבוד, ועל החסמים, המדיניות הלאומית, התוכניות הממשלתיות והפרקטיקות שמתקיימות בניגוד לאמנה. בפרט, על משרדי הבריאות והרווחה לפרסם נתונים על מקבלי שירותים בתחום העבודה והתעסוקה. בהתאם לממצאים, יש לפתח אסטרטגיה וקוד פעולה (code of practice) להכללת אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. כל אלה יש לבצע בהתייעצות ובשיתוף עם אנשים עם מוגבלות והארגונים שלהם.

סעיף 28

רמת חיים והגנה סוציאלית נאותות

למרות שינויים משמעותיים שחלו בשנים האחרונות בקצבאות הנכות, הפערים העיקריים שהצבענו עליהם בדוח הצללים 2020 עודם קיימים. כפי שהמדינה מציינת בתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 202), אומנם בעקבות מחאה ציבורית קצבת הנכות עלתה ל- 4,063 ש"ח, אולם עדיין קיים פער משמעותי בין גובה קצבת הנכות לשכר המינימום בישראל, העומד על 5,572 ש"ח.¹²⁶ פער זה

¹²⁶ נציין כי גובה קצבת הנכות הועלה בעקבות מחאה ציבורית נרחבת שהוביל ארגון 'נכה לא חצי בן אדם', החבר בפורום הארגונים שמגיש את הדוח הנוכחי.

משפיע במידה ניכרת על מצבם הכלכלי של אנשים עם מוגבלות. נוסף לכך, אנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות דיור וכן אנשים המאושפזים תקופות ממושכות בבתי חולים פסיכיאטריים מאבדים 80% מהקצבה שלהם. אנשים שממונה להם אפוטרופוס מקצועי נדרשים לשלם את שכרו של האפוטרופוס, אשר במרבית המקרים ממונה ללא ידיעתם או בניגוד לרצונם (ראו הערות לסעיף 12 בדוח זה וכן בדוח הצללים 2020), מתוך הקצבה שלהם. כך נותרים אנשים רבים עם מוגבלות חסרי כול.

כפי שצוין בדוח הצללים 2020, קצבת שירותים מיוחדים, שזכאים לה חלק מהאנשים עם מוגבלות הזקוקים לעזרה רבה של אדם אחר בפעולות היריומיות או להשגחה מתמדת, אינה מספיקה כדי לממן את עלות השירותים שהיא אמורה לממן. חשוב לציין בהקשר זה כי בשעה ששכרם של העובדים הזרים בסייעוד כפוף לשכר המינימום והם זכאים לכלל הזכויות הסוציאליות, לרבות פנסיה ופיצויים, המדינה אינה דואגת במקביל להתאים את גובה קצבת השירותים המיוחדים. כך, כפי שצינו בדוח הצללים 2020, נותרים אנשים רבים עם מוגבלות ללא יכולת לממן את הסיוע הנדרש להם.

לכאורה נראה כי הטבת מס ההכנסה הנזכרת בתשובת המדינה (Annex para. 228) היא למעשה הרעה ביחס למצב שהיה קיים עד כה, כיוון שכעת אדם עם מוגבלות יידרש לשלם מס הכנסה גם עבור הכנסה נמוכה מאשר בעבר. המצב שנוצר מעודד למעשה אנשים עם מוגבלות לעבוד במשרות חלקיות. נוסף לכך, גם הקריטריונים לקבלת ההטבה הוקשחו.

פליטים ומבקשי מקלט: מדינת ישראל אינה ממלאת אחר חובתה לפי סעיף 28 לאמנה לרמת חיים והגנה סוציאלית נאותות ככל שמדובר בפליטים ומבקשי מקלט עם מוגבלות.

באשר לחוזר מנכ"ל 168 הנזכר בתשובת המדינה – ראו הערות לסעיף 19 לדוח זה.

באשר לחוזר מנכ"ל 100 הנזכר בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 201) – ראו הערות לסעיף 7 לעיל.

המלצות

1. על מדינת ישראל לייצר מדיניות של הערכת המוגבלות והגדרת מטרות ברורות של מערכת הקצבאות (אובדן כושר עבודה, קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ניידות) באופן שייתן מענה לכל אדם על פי צרכיו, מתוך ראייה הוליסטית של האדם ובהתאם לרוח האמנה ולהוראותיה.
2. מדינת ישראל צריכה לבנות תוכנית שתביא להוצאת ציבור האנשים עם מוגבלות ממעגל העוני ותאפשר להם חיים עצמאיים בכבוד, תוך הגדרת לוח זמנים ברור והקצאת המשאבים הדרושים לשם כך.
3. על המדינה לפעול להסרת חסמים בירוקרטיים, המקשים על אנשים עם מוגבלות למצות את זכויותיהם הסוציאליות, בין היתר על ידי צמצום מספר הוועדות שהם צריכים לעבור על מנת לקבל הכרה בזכאותם והקמת 'תחנת שירות אחת' אשר תאפשר הסתכלות הוליסטית על האדם, צרכיו ורצונותיו.

4. על המדינה להסדיר את הליך ההעסקה של עובדים זרים ולתת את המשאבים הנדרשים לאנשים עם מוגבלות על מנת לאפשר את העסקתם של העובדים הזרים תוך שמירה על זכויותיהם ומבלי לפגוע בזכויותיהם של האנשים עם המוגבלות עצמם.
5. על המדינה להחזיר את הטבת המס להשתכרות עד 600 אלף לאנשים עם מוגבלות כך שלא ייווצר תמריץ שלילי ליציאה לעבודה או לעבודה במשרה מלאה.

סעיף 29

השתתפות בחיים פוליטיים וציבוריים

קלפיות נגישות

לאחרונה הגנה המדינה על זכות הבחירה של אנשים עם מוגבלות להצביע בקלפי הנגישה הקרובה אליהם, אך לא זו הרשומה במקום מגוריהם.¹²⁷ עם זאת, מספר הקלפיות הנגישות נמוך יחסית לצרכים. על פי החוק קיימת חובה להקים קלפי נגישה אחת לפחות בכל יישוב. ביישובים גדולים יש חובה להקים קלפי אחת נגישה לפחות לכל 10,000 תושבים, אולם יש לכך חריגים בחוק. כתוצאה מכך, סך כל הקלפיות שהיו נגישות לקראת הבחירות בשנת 2021 עמד על 3,889 מתוך סך הכל 10,788 קלפיות. כלומר רק 36% מסך כל הקלפיות היו נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות. כמו כן, מאחר שאנשים עם מוגבלות בניידות עדיין מקבלים הזמנה לקלפי על פי מקום מגוריהם הרשום, הזמנה שאינה מציינת אם הקלפי נגישה, הרי שהם צריכים לברר זאת בעצמם, ולא תמיד המידע נגיש דיו עבורם.

נוסף לכך, הקלפיות אינן נגישות עבור אנשים עם מוגבלויות אחרות, כולל אנשים עם מוגבלות בראייה, מוגבלות נפשית ומוגבלות קוגניטיבית, ובחורים ובחורות רבים מתלוננים על חוסר הנגישות בקלפיות. למשל, מצביעים עיוורים אינם יכולים להצביע באופן עצמאי ונדרשים לליווי של אדם נוסף, מה שמפר את אחד התנאים הבסיסיים של בחירות דמוקרטיות – הצבעה חשאית.

הנגשת מידע על הבחירות

מלבד יוזמות פרטיות המדינה לא קידמה את הנגשת הדיונים של ועדת הבחירות המרכזית או חומרים על הבחירות עצמן (כגון חוברות בפישוט לשוני), וגם לא את תשדירי הבחירות.

¹²⁷ חילאי, ס. (2022). [בליכוד ביקשו למנוע מאנשים עם מוגבלויות להצביע מחוץ ליישוביהם](#) – ונדחו. [Ynet](#). פורסם ב- 28.10.2022.

השתתפות של אנשים עם מוגבלות בזירה הפוליטית

ככל הידוע לנו, ועדת המשנה לשיפור הנגישות של בוחרים המוזכרת בתשובת המדינה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.203) לא פרסמה עד היום מסמכים והנחיות להנגשת מערכת הבחירות, אף על פי שחלפו שש שנים מאז הקמתה ולמרות חמש מערכות הבחירות שהתקיימו בישראל בארבע השנים האחרונות.

תקנון הכנסת¹²⁸ הקובע את נוהלי העבודה בכנסת אינו נוגע כלל בסוגיית הנגישות עבור אנשים עם מוגבלות. הכנסת עצמה איננה נגישה במלואה, ובעיות נגישות מפריעות לתפקוד ופוגעות בזכות להשתתפות הן של חברי כנסת והן של מבקרים עם מוגבלות בוועדות, במליאה, בחדרים וביציעים השונים.

כך, בשנת 2021 נבחרה לכנסת אישה חירשת. היא נאלצה לקבל היתר מיוחד להכנסת מתורגמנית לאזור המליאה¹²⁹ מאחר שתקנון הכנסת אינו מסדיר את נושא הנגישות לחברי כנסת. כמו כן, היא לא קיבלה אישור לקבלת תרגום לשפת הסימנים במימון הכנסת, ועל כן השתמשה בתקן של עוזרת פרלמנטרית עבור מתורגמנית. גם תיקון התקנון באשר להצבעת חבר כנסת ה"מתקשה להצביע בשל נכות פיזית קשה" מציין כי הכנסת תעשה "כל מאמץ להתאים ולהנגיש את מסך ההצבעה במליאה" וכי הצבעה על ידי אדם אחר תתבצע רק באישור מראש של יו"ר הכנסת.¹³⁰ כך שגם חברי וחברות כנסת, אין בכנסת נגישות הולמת בהתאמה לדרישות האמנה והחוק או בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם.¹³¹

המלצות

1. על המדינה להנגיש את כלל הקלפיות וכן את המידע הקשור לבחירות ולהליך הבחירות לאנשים עם כל סוגי המוגבלויות.
2. על המדינה להבטיח כי דרכי העבודה של הכנסת וכן משכן הכנסת עצמו יהיו נגישים עבור כלל האנשים עם מוגבלות, לרבות חברי הכנסת, עובדי הכנסת או מבקרים במקום.

¹²⁸ תקנון הכנסת.

¹²⁹ כתבה על היערכות הכנסת לכניסתה של ח"כית עם מוגבלות שמיעה.

¹³⁰ עמ' 184 לתקנון הכנסת מיום 12.3.2023.

¹³¹ דוגמה להנגשות לחבר פרלמנט אוסטרלי עם מוגבלות.

סעיף 30

השתתפות בחיים התרבותיים, בבילוי, בפנאי ובספורט

ככלל, אנשים עם מוגבלות משתתפים פחות בפעילויות חברתיות לעומת אנשים ללא מוגבלות, לרבות השתתפות באירועי תרבות, אומנות או ספורט וכן ביקור באתרי נופש ופנאי ציבוריים שונים (יערות, שמורות טבע, גנים לאומיים, חופי ים ופארקים עירוניים).¹³²

הנגשת מרכזי תרבות וספריות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 208): המדינה אינה מציינת בתשובתה מה שיעורם של מרכזי התרבות והספריות הציבוריות אשר הונגשו בפועל בזכות התקציב שניתן לכך ומה שיעור הספרים הנגישים לאנשים עם מוגבלות בראייה בספריות הציבוריות.

הנגשת מבני דת (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 209): בשונה מטענת המדינה, על פי פרסום של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרבית המקומות הקדושים היהודיים שנמצאים בתוך השטח הריבוני של מדינת ישראל אינם נגישים לאנשים עם מוגבלות.¹³³ נוסף לכך, במרבית בתי הכנסת עזרת הנשים נמצאת בקומה השנייה, אך המדינה אינה מתייחסת בתשובתה לנגישות הפיזית לעזרת הנשים בבתי הכנסת הקיימים.

יש בישראל מקומות קדושים רבים לעדות אחרות, כגון מוסלמים ונוצרים, וחובת ההנגשה חלה גם עליהם, אך לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת אין גורם ממשלתי המופקד על הטיפול בהם.¹³⁴ כמו כן אומנם רבים ממקומות התפילה הקדושים לדתות אחרות הם עתיקים, אולם המדינה אינה מציינת כיצד היא דואגת להנגשת מקומות אלה בהתחשב בצורך בשימורם.

קמפיין "קהילה נגישה ומכילה" (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 210): המדינה אינה מציינת בתשובתה האם וכיצד נמדדה הצלחת הקמפיין והאם הוא כלל התייחסות לזרמים שונים ביהדות בישראל.

העלאת מודעות לנגישות והכלה בקרב ראשי דתות (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 211): לא ברור האם וכיצד המדינה מוודאת שחל צמצום באפליה של אנשים עם מוגבלות בהשתתפות באירועים דתיים שונים. זאת במיוחד בהתחשב בכך שאנשים עם מוגבלות אינם זוכים להנגשה של נושאי דת.¹³⁵

¹³² נגר אידלמן, ר. קונסנטינוב, ו. וברלב, ל. (2022). [אנשים עם מוגבלות בישראל 2022: נתונים סטטיסטיים](#) [בחרים](#). מכון מאירסג'ווינטרברוקדייל ומשרד המשפטים.

¹³³ על פי הנתונים מתוך 148 אתרי דת, 93 אינם נגישים, לגבי 33 אין מידע ורק 12 אתרים נגישים. ראו: [נגישותם של מקומות קדושים בישראל לאנשים עם מוגבלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2021](#).

¹³⁴ שם.
¹³⁵ ראו למשל: גרשוני, ח. (2022). ["הזכות למימוש ערכים של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית"](#) מתוך: אליגון, מ. ומרגלית, מ. (עורכות), מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר והשלכות יישומיות.

עידוד השתתפות של אנשים עם מוגבלות בפעילויות ספורט (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 212): לא ברור כיצד מחולק התקציב של משרד התרבות והספורט המיועד לעידוד השתתפות של אנשים עם מוגבלות בפעילויות ספורט.

הקמת פארקים נגישים בפריפריה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para. 213): תשובת המדינה אינה כוללת התייחסות לפריסה של הפארקים המדוברים ולנגישותם לאנשים עם מוגבלות בחברה הבדואית בנגב. נוסף לכך, המדינה אינה מעדכנת בשינויים שחלו, אם בכלל, מאז הגשת הדוח הרשמי ב־2017.

נגישות פיזית של מבנים לצורכי תרבות, פנאי וספורט (CRPD/C/ISR/1 para. 315)¹³⁶: הנגישות לאירועי תרבות וספורט עודנה חלקית: באולמות תרבות יש מספר מועט של מושבים נגישים עבור אנשים עם מוגבלות בניידות ולרוב הם ממוקמים בצד האולם; רק חלק מועט מהאירועים מונגשים לאנשים עם מוגבלות בשמיעה; ואין כמעט אירועים מונגשים לאנשים עם מוגבלות בראייה או מוגבלות שכלית־התפתחותית; במבני תרבות וספורט אין נגישות מספקת ואין פעילות מותאמת לאנשים עם מוגבלות, דבר המגביל את האפשרות של אנשים עם מוגבלות להיות חלק מקבוצות ספורט או תיאטרון.

נגישות השירות במבנים לצורכי תרבות, פנאי וספורט (CRPD/C/ISR/1 para. 316): מוזיאונים עדיין אינם נגישים דיים, במיוחד לא לאנשים עם מוגבלות שכלית־התפתחותית או לאנשים עם מוגבלות בראייה. במרבית תוכניות הטלוויזיה אין כתוביות ואין הנגשה לאנשים עם מוגבלות שכלית־התפתחותית, למעט במספר אירועים מיוחדים כמו שידורי האירוויזיון.

המלצות

על המדינה לוודא כי כלל אירועי התרבות, הבילוי הפנאי והספורט וכן מבני הדת ושירותי הדת נגישים לכלל האנשים עם מוגבלות.

¹³⁶ ההפניה בפסקה זו ובבאה אחריה היא הפנייה לדוח הראשוני שמדינת ישראל הגישה לוועדת האו"ם (CRPD/C/ISR/1).

סעיף 31

סטטיסטיקה ואיסוף נתונים

כפי שפורט בדוח הצללים 2020, לא קיים מסד נתונים מרוכז על אנשים עם מוגבלות בישראל ויש חסר גדול בנתונים. מרשם המוגבלויות שהמדינה מזכירה בתשובתה (CRPD/C/ISR/RQ/1 para.214(a)) כולל רק נתונים לגבי אנשים עם מוגבלות המופרים במשרד הרווחה ונכי צה"ל. נראה כי חסרים במרשם זה נתונים רבים ומשמעותיים, לרבות נתונים על אנשים המופרים במוסד לביטוח לאומי, מקבלי קצבאות, ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך, אנשים עם מוגבלות נפשית המקבלים שירותים ממשרד הבריאות ועוד. כמו כן, לא ברור אילו נתונים קיימים בקובצי הנתונים הקיימים במרשם. נוסף לכך, ככל הידוע לנו, אין לציבור גישה למרשם לצורך קבלת נתונים סטטיסטיים לא מזהים לגבי אנשים עם מוגבלות בישראל, כך שארגוני החברה האזרחית אינם יכולים להשתמש בו לצורך ניטור או לכל מטרה אחרת.

פליטים ומבקשי מקלט: מדינה ישראל אינה מחזיקה בנתונים על אוכלוסייה זו, לא באמצעות המוסד לביטוח לאומי ולא באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, ככל הנראה בין היתר מכיוון שהם אינם זכאים כמעט לזכויות כלכליות וחברתיות.

באשר לילדי פליטים, מדינת ישראל אינה מעניקה להם מספרי זיהוי חד-ערכיים, אף שרוב אלה שהוריהם מאפריקה וחיים בישראל שנים רבות נולדו בישראל. לכן אין למדינה נתונים מלאים על מספר הילדים ומצבם, לרבות ילדי הפליטים עם המוגבלות.

המלצות

- יש להרחיב את מרשם המוגבלויות הקיים כך שיכלול מידע מפורט על כלל האנשים עם המוגבלויות, נתונים דמוגרפים עיקריים לגביהם לרבות על מימוש זכויותיהם, השירותים שהם מקבלים ועוד. מרשם זה צריך להיות פתוח לשימוש הציבור הרחב לצורך קבלת מידע סטטיסטי לא מזהה.
- על המדינה לאסוף נתונים מלאים ומהימנים לגבי פליטים ומבקשי מקלט, שכן בהיעדר נתונים כאלה אין בידיה אפשרות לוודא שהיא ממלאת אחר חובותיה כלפיהם לפי האמנה.

יישום ופיקוח ברמה הלאומית

כפי שפורט בדוח הצללים 2020, לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אין סמכויות פיקוח ואכיפה ביחס להוראות האמנה, מלבד בתחומים של הנגישות ואפליה, ובתחום התעסוקה בכל הנוגע לייצוג הולם ולאפליה. המשמעות היא שאין גוף פיקוח חיצוני בעל סמכויות אכיפה כנדרש בתחומים רבים וחשובים, למשל בתחום החינוך, הבריאות, הדיור, היבטים נוספים בתחום התעסוקה מלבד אפליה, ועוד. נוסף לכך, כפי שמפורט בדוח הצללים 2020, עצמאות הנציבות מוגבלת.¹³⁷

פרשיות ההתעללות המזעזעות ומקרי המוות במוסדות לאנשים עם מוגבלות אשר נחשפו בתקשורת בשנה האחרונה מצביעים ביתר שאת על הצורך בפיקוח של גוף חיצוני בעל סמכויות אכיפה על מסגרות הדיור ועל הצורך במעורבות של החברה האזרחית בפיקוח. הוועדה לבחינה ולהבניה של דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות של אנשים עם מוגבלות,¹³⁸ אשר הוקמה בעקבות פרשיות אלה, המליצה להקים נציבות תלונית חיצונית (אומבודסמן). בין היתר המליצה הוועדה לעגן את הקמת האומבודסמן בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, להעניק את הסמכויות לשמש כאומבודסמן לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, כולל סמכויות לביקור יזום במסגרות דיור של אנשים עם מוגבלות והקמת מוקד לבירור תלונות. בהמלצות הדוח נכתב כך: "יש הכרח מיידי ביישום כלי פיקוח ומנגנוני בירור תלונות בלתי תלויים שישלימו את הפיקוח הפנים-משרדי, כפי שמצוין גם באמנת האו"ם... בהקשר זה יש לציין כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, אשר הוקמה מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, היא הגוף שנבחר על ידי ממשלת ישראל לקידום האמנה, הגנה עליה, ופיקוח על יישומה. ואולם, עד כה לא קיבלה הנציבות כל סמכות פורמלית לפיקוח ובירור תלונות בנוגע למסגרות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם מוגבלויות. על כן, אין לה אפשרות לשמש כגורם פיקוח חיצוני שכזה. בנוסף לחשיבות קיומם של גופי פיקוח, בקרה ואכיפה, חיצוניים ובלתי תלויים, באמנת האו"ם מצוין במפורש כי ציר מרכזי בפיקוח ובקרה על המימוש של זכויות הדיירים עם מוגבלות באופני הדיור השונים צריכים להיות הדיירים עצמם ובני משפחותיהם."¹³⁹

המלצות

1. יש לחזק את עצמאותה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות על מנת שהיא תוכל למלא את תפקידה כגורם מפקח ואוכף על יישום כלל הוראות האמנה, לרבות באמצעות הקניית

¹³⁷ דוח צללים 2022, הערות לסעיף 33.

¹³⁸ [דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות](#), מוגש לשר הרווחה והביטחון החברתי, פברואר 2023.

¹³⁹ הי"ש 138, עמ' 85–86.

סמכויות להגשת תביעות נגד המדינה ונגד גופים ציבוריים ופרטיים וכן באמצעות עיגון סמכותה להבעת עמדה עצמאית בתביעות נגד המדינה, בדומה לגופים אחרים כדוגמת הסנגוריה הציבורית והסיוע המשפטי.

2. יש להרחיב את סמכויותיה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולעגן בחקיקה, כך שתוכל לפעול ולפיקוח על יישום האמנה ולאכיפתה ביחס לכלל הוראותיה ולשמש כאומבודסמן.
3. יש לחזק את מעורבותם של ארגונים של אנשים עם מוגבלות (DPOs), של אנשים עם מוגבלות לרבות ילדים עם מוגבלות, של בני משפחותיהם וכן של ארגוני חברה אזרחית הפועלים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות ובקביעת מדיניות ליישום האמנה, כשותפים פעילים בניטור יישומה, ולשלבם בתהליכי הפיקוח והבקרה על השירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות.