

מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות

אריק רימרמן¹, שירלי אברמי² וטל ארטן-ברגמן³

במהלך 58 השנים מאז הקמת המדינה, התוו ממשלות ישראל השונות מערכת חוקים רחבה ומקיפה, אשר רואה לה למטרה לקדם את רווחתם ואיכות חייהם של אנשים עם נכויות. יש לציין, כי תהליך החקיקה היה ספוראדי והושפע ממגמות מקומיות וגלובליות, שרווחו באותה עת בארץ, לרבות אילוצים תקציביים. מדיניות זו תוארה בעבר על-ידי כותבים שונים כנבנית בהדרגה וכלא-אחידה מבחינת הקצאת משאבים וקצבאות (בן צבי, 1995; גל, 1999, 2002; רימרמן וארטן-ברגמן, 2005).

סקירה היסטורית של מדיניות הממשלה בתחום זה מגלה, כי לאורך השנים חלו שינויים משמעותיים בגישה של המדינה והחברה בארץ לאנשים עם נכויות. באופן כללי, ניתן לחלק את המדיניות והחקיקה לשלוש תקופות עיקריות:

א. **מקום המדינה עד שנות השבעים.** המדיניות והחקיקה היו סוציאליות בעיקר והתבססו על המודל הביו-רפואי ועל הנסיבות של הנכות (נכי צה"ל, נכי עבודה ונכים כלליים) לקביעת זכאות לתגמול כספי או/ו שירות ספציפי;

ב. **משנות השבעים ועד 1995.** הטמעת עקרונות השילוב בקהילה ניכרה במדיניות ובחקיקה;

ג. **מ-1995 ואילך-** המדיניות מתבססת על חקיקת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ועל זכותו של האדם עם הנכות להשתתף באופן פעיל

¹ פרופ' אריק רימרמן, הקתדרה לרווחה ולתכנון חברתי ע"ש ריצ'רד קרוסמן, בית-הספר לעבודה סוציאלית, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה.

² ד"ר שירלי אברמי, מרכז המחקר והמידע, הכנסת; המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

³ גב' טל ארטן-ברגמן, הקתדרה לרווחה ולתכנון חברתי ע"ש ריצ'רד קרוסמן, בית-הספר לעבודה סוציאלית, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה.

בכל תחומי החיים בחברה (Rimmerman, Araten-Bergman & Avrami, 2005).

אף שהתקופה האחרונה מאופיינת בהצהרות על חשיבות השוויון, עדיין ניכרים עיכובים וקשיים רבים באכיפת מדיניות זו בחברה (אברמי, 2003; מבקר המדינה, 2002; רימרמן וארטן-ברגמן, 2005). לפיכך, ניתן לזהות כיום שתי גישות שונות, המתקיימות זו לצד זו: הגישה הסוציאלית, המתמקדת במתן מענה סלקטיבי וייחודי לאנשים עם נכויות, וגישת הזכויות, המדגישה את עיקרון השוויון ומניעת אפליה. יש לציין, כי לא רק בארץ מתקיימת מדיניות דואלית כלפי אנשים עם נכויות, כנובע משתי הגישות. בשנים האחרונות קוראים רבים ממעצבי המדיניות בארצות-הברית ובאיחוד האירופאי לנקוט במדיניות קוהרנטית, כדי להגביר את השתתפותם של אנשים עם נכויות בחברה (רימרמן וכץ, 2004).

פרק זה עוסק בעיצוב המדיניות והחקיקה כלפי אנשים עם נכויות בישראל מהקמת המדינה ועד היום. אנו מציגים תחילה נתונים על היקפה של אוכלוסיית האנשים עם נכויות בישראל וסוקרים את הגישות המרכזיות המקובלות בעולם בכינון מדיניות כלפי אנשים עם נכויות. לאחר מכן תוצג סקירה היסטורית, הכוללת בחינה של התהליכים שהשפיעו על התווית המדיניות לאורך השנים, ובהמשך תיסקר המדיניות הקיימת, המאופיינת כאמור בדואלית. הפרק ייחתם בניסיון להעריך את המדיניות העתידית.

1. רקע כללי – אנשים עם נכויות וגישות מרכזיות במדיניות כלפיהם

א. היקף אוכלוסיית האנשים עם נכויות

על פי הערכות מקובלות בעולם, ל-10 אחוזים מהאוכלוסייה מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות או נפשיות (דו"ח ועדת כץ, 1997). בהעדר מסד נתונים ישראלי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אומדת את מספר האנשים עם נכויות בארץ בכ-650,000 איש. אין ספק שקיומו של מסד נתונים עשוי לתרום רבות לעיצובה של מדיניות עדכנית ולקדם את מצב האנשים עם נכויות בישראל (מבקר המדינה, 2002; דו"ח ועדת לרון,

2005). הנתונים הזמינים למעצבי המדיניות הם חלקיים וכוללים רק את מאפייניהם של מקבלי הקצבאות השונות כמפורט בלוח 1 להלן. לבד מהעדר מידע על היקף האוכלוסייה, חסר גם מידע על שיעורי ההשתתפות של האנשים עם נכויות במעגלים שונים בחברה הישראלית. עיון בנתונים חלקיים מגלה, כי אוכלוסייה זו אינה מעורה בחברה הישראלית ולעיתים סובלת מניכור ומאפליה. כך למשל, שיעור הלוקים בפיגור שכלי ובנכות נפשית, השוהים במסגרות דיוור חוץ-ביתי, גבוה יחסית למקובל בעולם. משרד העבודה והרווחה דיווח בהצעת התקציב לשנת הכספים 2003, כי השירות לשיקום מעניק סידור חוץ-ביתי ל-1,992 אנשים עם נכויות, חלקם הארי בעלי הפרעות קשב ותת-גבוליות (1,160) וכ-470 אנשים עם נכויות קשות. ההערכה המקובלת היא כי חלק הארי ממקבלי קצבאות נכות כללית אינם מועסקים כלל. משרדי הרווחה והבריאות מסבסדים בתעסוקה מוגנת 11,320 אנשים עם מוגבלויות שונות, שאין ביכולתם להשתלב בשוק העבודה החופשי.

לוח 1. מקבלי קצבאות נכות בישראל

מקבלי קצבאות משרד הביטחון* 49,353

מקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי**

17,5352	• נכות כללית (מדרגה של 40 אחוז ומעלה)
26,004	• נפגעי תאונות עבודה
24,522	• שירותים מיוחדים
2,809	• נפגעי פעולות איבה
25,199	• קצבת ניידות
21,406	• קצבת ילד נכה
585	• אסירי ציון
	מקבלי קצבאות ממשרד האוצר*
55,000	• נכי רדיפות הנאצים

* סנדלר-לף, שטרוסברג ונרון, 2003.

** נתוני המוסד לביטוח לאומי, מרס 2006.

ב. גישות אידיאולוגיות בכינון מדיניות כלפי אנשים עם נכויות

במהלך השנים התחוללו שינויים רבים בעולם במדיניות כלפי אנשים עם נכויות. עד שנות התשעים היו מקובלים בעולם המערבי שני מודלים עיקריים: המודל הליברלי ומודל מדינת הרווחה (Johnstone, 2001; Liachowitz, 1988; Stone, 1984). המודל הליברלי דוגל במעורבות מינימלית של המדינה בפתרון בעיות חברתיות, לרבות זכויות של אנשים עם נכויות. על-פי מודל זה המדינה מעניקה לאדם קצבה או שירות שיקומי רק אם אין ביכולתו להשתכר או לקיים את עצמו (Bradock & Parish, 2001; Johnstone, 2001; Oliver & Barnes, 1998). המודל של מדינת הרווחה מרחיב ומתייחס למגוון רחב יותר של צרכים ומפגין גמישות רבה יותר במבחני הזכאות (Oliver, 1990; 1996). אף כי שני מודלים אלה שונים זה מזה מבחינת היקף מעורבות המדינה כלפי אזרחיה, שניהם מבוססים על הגישה הסוציאלית, החותרת לספק לאדם עם הנכות תנאי חיים הולמים תוך "שיקום" יכולותיו והתאמתן לנורמות הנהוגות בחברה. גישה זו מתבססת בעיקרה על מבחני זכאות רפואיים לקביעת נכות אך גם על קריטריון של נזקקות כלכלית ועיקרון הקצאה על פי צורך. בשנים האחרונות קיימות עדויות רבות לשינוי בכינון מדיניות כלפי אנשים עם נכויות, המתבטא במעבר מהגישה הסוציאלית לגישת הזכויות. על פי גישה זו, המדינה אינה רואה בנכות בעיה של הפרט. המדינה מחויבת להימנע מפגיעה לא מוצדקת בזכויותיו של האדם עם הנכות מחד גיסא, ומאידך היא חייבת לנקוט בצעדים שונים על מנת להגן על זכויות אזרחיה ולהסיר בלמים המונעים שוויון ברמות ההשתתפות החברתית (Bickenbach, 2001; Fougeyrollas & Beauregard, 2001; Fougeyrollas, 1997).

2. פרספקטיבה היסטורית

המדיניות הנהוגה בישראל כלפי אנשים עם נכויות משקפת במידה רבה את התפתחותה של מדיניות הרווחה. היא תוצר של סדרת יוזמות ולחצים של קבוצות אינטרס שונות, והיא משקפת ערכים ושיקולים תקציביים אשר שררו באותה עת. באופן כללי ניתן לחלק את המדיניות והחקיקה כלפי אנשים עם נכויות בארץ לשלוש תקופות עיקריות כמפורט להלן:

א. התקופה הראשונה – גיבוש מדיניות סוציאלית כלפי אנשים עם נכויות. מקום המדינה ועד סוף שנות הששים של המאה הקודמת, המדיניות כלפי אנשים עם נכויות בישראל התמקדה במתן קצבאות ובשירותי שיקום דיפרנציאליים. מדיניות זו באה לידי ביטוי במגוון חוקים ותקנות: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995; חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959, המיועד לנכי צה"ל; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970; חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954; חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957. חוקים סוציאליים אלה נועדו לספק רשת תמיכה של ביטחון סוציאלי במדינה מוגבלת במשאבים ולצמצם במידת האפשר פערים חברתיים. הזכאות לחוקים אלה נבחנה לפי מבחני זכאות רפואיים ולפי נסיבות הנכות (נכי משרד הביטחון, נכי פעולות איבה, נכי עבודה ונכות כללית) ונקבעו היקפי כיסוי שונים (רימרמן וארטן-ברגמן, 2005).

החקיקה בתחום הנכות החלה מיד לאחר קום המדינה, כאשר התגבשה הסכמה לאומית רחבה על כך, שטיפול ושיקום של אזרחים אשר נפגעו במערכת הביטחון, הוא נדבך חשוב בהבטחת קיומה של מדינת ישראל (נדב, 1998). גישה חברתית לאומית זו עמדה בבסיסו של חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1949. חוק זה הבטיח גמלאות ושירותים, בכסף ובעין, בכל מעגל החיים של האדם ובני משפחתו, כפיצוי שהמדינה מעניקה לאלה אשר נפגעו בהגנה עליה. החוק, שהנו בעל אוריינטציה מפצה, הבטיח לנכה הזכאי גמלה בסיסית, המותאמת לחומרת הליקוי הרפואי ואינה תלויה במצבו הכלכלי או בכושר ההשתכרות שלו. לבד מהגמלה, עוגנו בחוק מגוון שירותי שיקום ותמיכה, שכוונו לספק לאדם ולבני משפחתו תנאי חיים הולמים ואיכות חיים.

מצבה הקיומי של המדינה והמלחמה הנמשכת ביססו את הקונצנזוס הציבורי לגישה מרחיבה כלפי נכי צה"ל ולהעדפתם על קבוצות אנשים עם נכויות אחרות. ראש הממשלה דאז דוד בן-גוריון ציין את הדברים הבאים, בהציגו את הצעת חוק הנכים בפני הכנסת הראשונה: "מלחמת החירות של צבא ההגנה לישראל לא הייתה כולה זרועה נחת, ניצחונות וכיבושים. היה גם צד שני למטבע. שולם מחיר יקר... רבים נשארו לשמחתנו בחיים, אך גם הם שילמו מחיר יקר – אבר מן החי. אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על החוב, נכון יותר – על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלו שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת. חוק על תגמול ושיקום נכי מלחמה". (דברי הכנסת תשי"ט (כרך 2) 1572).

עמדה זו מקובלת גם כיום, כפי שבאה לידי ביטוי, בפסק דין שניתן לאחרונה על-ידי בית המשפט העליון (בג"צ 5304/02, 2004: ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה נגד מדינת ישראל), בנושא עתירה שהגיש הארגון נגד הכנסת, הממשלה והמוסד לביטוח לאומי. בעתירה טענו נכי תאונות העבודה, כי הם מופלים לרעה לעומת נכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונכי מלחמות הנאצים, בכך שהתגמולים שלהם הופחתו במסגרת חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנות הכספים 2002 ו-2003, תשס"ב-2002), בעוד שלקבוצות נכים אחרות לא הופחתו התגמולים. נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק, דחה את עתירתם, קיבל את עמדתה המוצהרת של המדינה וקבע חד משמעית, כי ההבחנה שנעשת בין תאונות עבודה לבין נכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונפגעי הנאצים, היא מוצדקת, שכן למדינה חוב מוסרי לאנשים אשר נפגעו בגין השתייכותם הלאומית הקולקטיבית. ההתייחסות לאוכלוסייה אזרחית קיבלה ביטוי תחיקתי ראשון בשנת 1954, עם תחילת הפעלתה של תכנית ביטוח נפגעי עבודה במסגרת חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב, התשנ"ה-1995). תכנית זו מספקת גמלאות ושירותים בעין למי שנפגע כתוצאה או עקב עבודתו. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק מבוססות על העיקרון של ביטוח סטטוטורי, בחובה המוטלת על האדם ומעבידו להפריש שיעור מסוים מהשכר כביטוח כנגד פגיעה בעבודה, ובקישור בין גובה הקצבה לבין הכנסתו הקודמת מעבודה. חוק זה שיקף את ערך העבודה העברית בתקופה זו של בניית הארץ.

במהלך השנים, שלאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי, התברר שאוכלוסיית הנכים מלידה או כאלה שנפגעו או חלו בהתבגרותם, לא זכתה לכל כיסוי בחוק. יש לציין, כי כבר ב-1950 המליצה ועדה בראשות יצחק קנב, להנהיג ביטוח נכות כחלק מרשת הביטחון הסוציאלי. אך רק בשנת 1974 התגבש התהליך שהביא, בסופו של דבר, למימושו של רעיון זה. כך נחקק פרק ה"נכות הכללית" בחוק הביטוח הלאומי (1974). חוק זה הינו חוק סעד, שנועד להעניק הכנסה בסיסית ליחידים, הסובלים ממגבלות ואינם מכוסים על-ידי כל תכנית אחרת. בבסיס החוק עמד עיקרון הצורך, והשירותים שניתנו מכוחו כוונו לשלב את האדם בשוק העבודה. הגמלאות הכספיות ניתנות על בסיס מבחני נזקקות, למי שמוכח כי מוגבלותו פוגעת ביכולתו להשתכר וגורמת לנזקקות כלכלית (גל, 2002). נזקקות זו נקבעת על בסיס שני מבחנים: הראשון בוחן את רמת

הליקוי הרפואי ממנו סובל האדם, והשני בוחן את השפעת הליקוי על יכולתו להשתכר. החקיקה מדגישה את חשיבות כושר ההשתכרות שראוי שיהיה מקור מרכזי להכנסה של יחידים ומשפחות, שכן לבד מערכה החומרי של העבודה היא תורמת לשילובם של אנשים עם נכויות בחברה. על כן החוק מדגיש את המרכיבים השיקומיים הכלולים בו ומסדיר את הספקתם של שירותים שונים בעין, המיועדים לתרום לשילובו של האדם בעל הנכות בשוק העבודה. לעומת זאת, הגמלאות הכספיות המשולמות בהוראת החוק מיועדות לספק הכנסה מינימלית לאלה אשר אינם מסוגלים לעבוד או שכושר עבודתם נפגע לפרק זמן ממושך.

ניתן לראות כי על אף ששלושה חוקים מרכזיים אלה מספקים גמלאות ושירותים לסובלים מליקויים דומים, היקף הגמלאות והשירותים שונה מאוד מאוכלוסייה לאוכלוסייה, הן מבחינת המגוון והן מבחינת ההיקף. כמו כן, ישנם הבדלים משמעותיים באופן קביעתה של הזכאות. גמלאות קטגוריאליות אלה הביאו לידי ביטוי ערכים ומורשות חברתיות שונות, אשר השפיעו על כיווני החקיקה ועל קבוצות אוכלוסייה שעמן ביקשו מקבלי ההחלטות להיטיב (גל, 1999). יש לציין כי המשותף לכל החוקים הוא התבססותם על חקיקה סוציאלית, מבחני נכות רפואיים וזכאות. כמו כן חוקים אלה מדגימים את רעיון ההפרדה, לפיו אנשים עם נכויות מקבלים שירותים ממערכות הייחודיות רק להם (במקום ממערכת השירותים המשרתת את האוכלוסייה הכללית).

ב. התקופה השנייה – מדיניות מכוונת לנורמליזציה ושילוב

הגישה המבכרת את שילובו של האדם עם הנכויות בקהילה החלה להיטמע באופן הדרגתי בשנות השבעים. גברה ההכרה, כי הדרתו של האדם מהחברה אינה מוסרית וכי יש לשאוף לשילובו תוך קידום אפשרויותיו למגורים, לתעסוקה ולבילוי בקהילה (מבקר המדינה, 2002). השורשים הרעיוניים של מגמה זו נעוצים בהשפעות גלובליות ובתמורות אידיאולוגיות, שהתרחשו בסקנדינביה ובארצות-הברית בשלהי שנות הששים.

העיקרון המנחה בשנים אלה היה עיקרון הנורמליזציה, שהדגיש את שילובו של האדם הנכה בסביבה הכי פחות מגבילה (Rimmerman, 2003). ניצנים ראשונים להטמעת עקרונות השילוב ניתן לראות בחוקים ובתקנות בתחום התכנון והבנייה (1972), אשר חייבו התקנת סידורי נגישות מיוחדים לאנשים עם נכויות בבניינים ציבוריים. לאחר מכן, בחוק הקלות לחירש התשנ"ב-1992 נקבעו הוראות המחייבות הוספת כתוביות ותרגום

לשפת סימנים לשידורי הטלוויזיה. חוק שיקום נכי נפש בקהילה התשי"ס-2000 הדגיש, כי כוונתו לשקוד על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי הנפש, כדי לאפשר להם להשיג דרגה מרבית אפשרית של עצמאות תפקודית ואיכות חיים, תוך שמירה על כבודם ברוח חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

דוגמה מובהקת לקיומה של מגמה זו, אך גם בקשיים ביישומה, מתגלה בחוק חינוך מיוחד התשנ"ח-1988. החוק מעגן זכות לחינוך חינוך, מותאם לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, בין הגילאים שלוש לעשרים ואחת. בדברי המבוא לחוק מודגש, כי מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, במטרה להקל על שילובו בחברה ובמעגל העבודה. החוק קבע, כי קיימת עדיפות לשילובו של ילד עם צרכים מיוחדים במסגרת לימודים רגילה על פני מסגרות בחינוך המיוחד. הדבר עולה בקנה אחד עם תפיסות חינוכיות, המעלות על נס את החשיבות שבהקניית התנהגות נורמטיבית לילדים עם נכות, בד בבד עם יצירת חברה סובלנית יותר (דו"ח ועדת מרגלית, 2000).

בחינה של יישום חוקים אלה מראה כי קיים פער בין ההצהרה ליישום. יישומו של החוק נדחה מסיבות תקציביות שנה אחר שנה ויישומו בפועל החל רק ב-1996. לדאבון הלב, משרד החינוך נתן פרשנות מצמצמת לשילוב, לפיה זכאים לחינוך מיוחד רק תלמידים הלומדים במסגרות של חינוך מיוחד, ואילו תלמידים הלומדים במסגרת החינוך הרגיל אינם זכאים לכך. גישה זו של משרד החינוך בנושא השילוב משתקפת הן בהנחיות והן בהקצאת המשאבים למסגרות החינוך השונות. קיימת העדפה ברורה בהקצאת המשאבים לתלמידים עם צרכים מיוחדים שנמצאים בחינוך המיוחד לעומת התלמידים המשולבים במסגרות חינוך רגילות (מבקר המדינה, 2002).

בעתירה שהגישו לבית המשפט עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואחרים נגד משרד החינוך (בג"צ 7448/03 – ית"ד נגד משרד החינוך), טענו העותרים, כי שיעור הילדים עם תסמונת דאון הלומדים בחינוך הרגיל הוא כ-8 אחוזים בלבד, והיתר נמצאים במסגרות של חינוך מיוחד. לדבריהם, הסיבה לכך היא, שהנטל הכספי של השילוב מוטל על ההורים; עקב כך הורים חסרי אמצעים נכנעים ומעבירים את הילדים למסגרות חינוך מיוחד. מפסק הדין עולה, כי 'אילוץ' של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים הוא חמור, ואין להשלים עמו.

אילוץ כזה פוגע בלב-ליבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חנם מתגלם בשאיפה להעניק – על-ידי חלוקת תקציבי החינוך – הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל, כדי למצות את הפוטנציאל הטמון בהם. מילדים בעלי צרכים מיוחדים, הנשלחים למסגרת של חינוך מיוחד ולא למסגרת של חינוך רגיל משיקולים תקציביים בלבד נשללת הזדמנות זו, ותוצאה מפלה כזאת אין לקבלי (עמ' 5).

ג. התקופה השלישית – מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות

באמצע שנות התשעים החל בישראל תהליך חקיקה המכוון להשוואת זכויות עבור אנשים עם נכויות. תהליך זה הושפע מאוד מגישות שרווחו בעולם המערבי, אשר קראו להכרה מפורשת בזכויותיהם הבסיסיות של אנשים עם נכויות כאזרחים שווים בחברה. מטרת המדיניות אינה עוד תיקון ברמת הפרט אלא טיפול מערכתי במכשולים ובבלמים החברתיים המונעים שוויון. מדיניות זו קבלה ביטוי באמנות בינלאומיות, בחקיקה מקיפה, אשר החלה בארצות-הברית בשנת 1990 עם חקיקתו של Americans with Disabilities Act (ADA) ובמדינות רבות נוספות (כגון ברטניה אוסטרליה, ברזיל, פינלנד, גרמניה, אוסטרליה דרום אפריקה, קנדה, הפיליפינים ואוגנדה (Johnstone, 2001)).

בישראל התקבלה הצהרה מפורשת בדבר הכרת המדינה בזכויותיהם של אנשים עם נכויות רק בשנת 1995, עם תחילת הדיונים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לאחר שהחוק אושר בקריאה ראשונה בכנסת, מינו שר המשפטים ושר העבודה והרווחה, דאז, ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא בראשותו של ד"ר ישראל כץ (לשעבר שר העבודה והרווחה ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי). עבודת הוועדה נמשכה שמונה חודשים והתאפיינה בשילוב בין בחינת הצרכים בשדה לבין מחקר משווה אודות המצב המשפטי והחברתי במדינות שונות. ב-31.7.1997 הגישה הוועדה דו"ח מקיף לשרים. בדו"ח הוועדה הוכר לראשונה, כי אוכלוסיית האנשים בעלי הנכות בישראל הינה קבוצת מיעוט, שסבלה ועדיין סובלת, מאפליה, מקיפוח, מהפרדה ומנחיתות חברתית וכלכלית; וכי באיחור רב עוברת החברה המודרנית מיחס של נידוי והפרדה כלפי אנשים עם נכויות, ליחס של שיתוף ושילוב בתחומי החיים השונים. הוועדה המליצה על חקיקה מקיפה ומפורטת בכדי להביא לצמצומו של הפער הקיים בין מציאות חייהם של אנשים נכים לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם (דו"ח ועדת כץ, 1997). המשך תהליך החקיקה העיד רבות על המאבק האידיאולוגי במדינת ישראל בסוגיה זו.

עם הגשת דו"ח ועדת כץ פנה שר האוצר ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט דאז, ח"כ שאול יהלום, בבקשה שלא לקדם את הליכי החקיקה לקראת הקריאה השנייה והשלישית. הטענה הייתה, כי להצעת החוק בהיקפה הרחב יש השלכות תקציביות רחבות מדי. ח"כ יהלום סירב לפנייתו והמשיך בתהליכי החקיקה. עם זאת, הוועדה החליטה לפצל את הצעת החוק לשניים ולהגיש לקריאה שנייה ושלישית רק את הפרקים שכבר נדונו ואושרו בוועדה: תעסוקה, נגישות לתחבורה ציבורית ונציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות. עקב התנגדותו של שר האוצר גיבשה ועדת השרים לענייני חקיקה נוסח פשרה, לפיו צומצמו חלק מהזכויות המצוינות בחוק (ההוראה לתמרוץ מעסיקים צומצמה ל"השתתפות האוצר במימון התאמות במקום העבודה"; והזכות לנגישות לתחבורה ציבורית צומצמה אף היא) (אופיר, אורנשטיין, 2001). החוק במתכונתו החלקית והמצומצמת התקבל בפברואר 1998 ונכנס לתוקפו ב-1.1.1999. בחוק נקבעו לראשונה בצורה מפורשת עקרונות יסוד כלליים, הדוגלים בשוויון, ונקבעו הוראות בדבר תעסוקה ותחבורה ציבורית. בין היתר, החוק אוסר אפליה בתעסוקה מחמת מוגבלות, ואף דורש שמעבידים יפעלו למתן ייצוג הולם במקומות עבודה לאנשים בעלי נכות. באשר לתחבורה ציבורית, נקבע כי אדם עם נכות זכאי לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים לשימוש.

מעצבי חוק השוויון הכירו בעובדה כי חקיקת החוק אמנם הניחה את התשתית הרעיונית להטמעת עיקרון הזכויות, אך למעשה היא מהווה רק מסגרת כללית הצהרתית ויש ליצוק לתוכה תוכן באמצעות תקנות, כללים והנחיות, לעקוב ולהמשיך לפעול לכינונם, יישומם ואכיפתם. לשם כך הוקמה בשנת 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, כגוף מרכזי הפועל מטעם משרד המשפטים. תפקיד הנציבות הינו לפעול לקידום עקרונות היסוד, למניעת אפליה של הנכים ולעידוד השתלבותם והשתתפותם הפעילה בחיי החברה, וכן לייעץ לשרים בהתקנת תקנות לפי החוק, ובייצוג אנשים עם נכות בתביעות על הפרת הוראות פרק התעסוקה בחוק. בנוסף הוקמה בישראל קואליציית ארגוני אנשים עם נכויות, המייצגים את כל סוגי הנכויות, לקידום המשך החקיקה בתחום. בדצמבר 2000 עבר בכנסת בקריאה ראשונה חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון, התשס"א-2000) (להלן – הצעת חוק לתיקון חוק השוויון). הצעת החוק, שהייתה הצעת חוק פרטית של חה"כ אילן גילאון, מבוססת על דו"ח ועדת כץ וכוללת פרקים שפוצלו מחוק השוויון,

ולמעשה משלימה אותו. בהצעה נכללים סעיפים בדבר זכויותיהם של אנשים עם נכויות לנגישות למקומות ציבור, עיגון הזכות לדיר בקהילה, ייזום ופיתוח של שירותי תרבות, פנאי וספורט בקהילה, עיגון הזכות לחינוך, הכשרה והשכלה לפי צורכיהם המיוחדים, תוך שילובם במסגרות החינוך הרגיל, התאמת המערכת המשפטית לצורכיהם וזכותם לקבל שירותים מיוחדים.

לאחרונה, בשנת 2005, התקבל בכנסת בקריאה שלישית תיקון לחוק השוויון, הקובע את החובה להנגיש מקומות ושירותים הפתוחים לציבור לאנשים עם נכויות פיזיות, חושיות, נפשיות וקוגניטיביות. עוד מעניק החוק כלים לאכיפתו – כך למשל יוקם מערך מפקחים בנציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות, אשר יוסמך להוציא צווים נגד מקומות שאינם נגישים. אנשים עם נכויות וארגונים יוכלו להגיש תביעות נגד מקומות שאינם נגישים, ולזכות בפיצוי כספי. עם זאת בכדי להגן על זכויותיהם של בעלי עסקים קטנים, נקבע שאלה יכולים לקבל פטור מחובת ההנגשה בנסיבות מסוימות, למשל אם ההתאמה מטילה על בעל מקום נטל כלכלי כבד מנשוא.

3. מדיניות כלפי נכים בישראל – יישום ואכיפה

חקיקתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ציינה למעשה את ראשיתו של תהליך השינוי באוריינטציית המדיניות כלפי אנשים עם נכויות, ממדיניות סוציאלית למדיניות זכויות (Rimmerman & Herr, 2004). המדיניות כיום משלבת שתי גישות – האחת, איסור האפליה של האדם עם הנכות, הרווח במדינות האנגלוסכסיות, והשנייה מתמקדת במתן מענה לצרכים המיוחדים, גישה הרווחת בסקנדינביה.

לאור ההתפתחות התחיקתית והמשפטית, נשאלת השאלה, האם חקיקת הזכויות בארץ אכן הובילה לשינוי מהותי במעמדם של האנשים עם הנכויות בחברה? האם גישת הזכויות החברתיות אכן הולכת ומוטמעת במדיניות הממשלה והמוסדות הציבוריים או שמא היא רק ביטוי הצהרתי, שאינו מלווה בצעדים מעשיים בתחומי הנגישות, התעסוקה והשתתפות החברתית.

הבטחת שוויון הזדמנויות לאוכלוסיית הנכים מחייבת שינוי גם בהקצאה ובניוד התקציבים. חברה האמונה על ערכי כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, נדרש איזון תקציבי

בין צרכים ואפשרויות (אופיר ואונשטיין, 2001). נשאלת השאלה, האם החברה הישראלית מוכנה לשלם את מחיר השוויון? בחינה של תהליכי החקיקה, היישום והאכיפה של מדיניות הנכות מצביעה על עיכובים קשים ורבים. כך, לדוגמה, בפרק התעסוקה – סעיף 8 לחוק – מצוינת החובה המוטלת על מעביד, להתאים את מקום העבודה ואת דרישות התפקיד לצרכיו המיוחדים של אדם עם נכות. על מנת שהנטל הכלכלי הכרוך בביצוע ההתאמות במקום העבודה לא ייפול כולו על כתפי המעביד, נקבע בחוק, ששר העבודה והרווחה ושר האוצר יקבעו תקנות להסדרת השתתפות המדינה בהוצאות של המעביד לביצוע ההתאמות. תקנות אלה אמנם אושרו בחודש נובמבר 2001 על-ידי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ואולם הן טרם נכנסו לתוקפן, היות שהאוצר עדיין לא אישר תקציב למימון (אברמי ורימרמן, 2005).

בנוסף, חוק השוויון "הטיל על שר העבודה והרווחה ליזום ולפתח תכניות לשיקום תעסוקתי, אשר יקדמו את שילובם של אנשים עם נכויות בשוק העבודה החופשי". שינוי מטרת שירותי השיקום בתחום התעסוקה, משיקום ואחזקה לשוויון, כרוך בהקצאת משאבים ניכרת ובפיתוח תכניות ומודלים חדשניים. בהתאם לכך, אגף השיקום במשרד הרווחה כלל בהצעת התקציב לשנת 2000 סך של 20 מיליון ש"ח ליישום הפרק האמור, ואולם בפועל האוצר אישר למטרה זו מיליון ש"ח בלבד. גם בתקציב האגף לשנת 2001 לא הוקצו סכומים של ממש למטרה האמורה (מבקר המדינה, 2002).

זאת ועוד, בבחינת שירותי השיקום הקיימים לא ניכרת מגמה של ניוד המשאבים הקיימים לפעולה למען מטרה זו. הרחבת שירותי התעסוקה המוגנת בישראל בשנים האחרונות מהווה ראיה לכך (רימרמן וארטן-ברגמן, 2005; רימרמן וכץ, 2004). ליקויים דומים נמצאו גם בפרק העוסק בנגישות לתחבורה הציבורית. החוק קובע חובת התאמה של שירותי התחבורה הציבורית, כך שאנשים עם נכויות יוכלו להשתמש בהם באופן בטיחותי ועצמאי, ללא צורך בקבלת סיוע מהזולת. על שרי התחבורה והאוצר הוטל להתקין תקנות, אשר יקבעו את הדרישות הטכניות שיחולו על אוטובוסים, רכבות, תחנות, נמלים, ושירותי מידע. תקנות אלה נקבעו רק בשנת 2001, בעקבות עתירה לבג"צ שהוגשה בשנת 2000 ("בזכות" ואחרים נגד שרי התחבורה והאוצר וקואופרטיב דן - בג"צ 3989/00).

העדר תקציבים וסמכויות מהווה מכשול גם ביישום הפרק בעניין נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות. נציבות זו הוקמה אמנם

בשנת 2000 אך היא חסרה תקציבים ייעודים וסמכויות קונקרטיות לפעולתה, על כן השפעתה מוגבלת. ולבסוף פרק הנגישות בחוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות, אשר אושר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת רק במרץ 2005, קבע, כי יישום הוראות החוק יהיה הדרגתי ויתפרס לאורך ארבע-עשרה שנה. לאור זאת אין זה מפתיע, כי מבקר המדינה, אשר הקדיש חלקים ניכרים מביקורתו בשנת 2002 לבדיקת סוגיות הקשורות בעולמם של אנשים עם נכויות בישראל, מצא תמונת מצב עגומה כמעט בכל תחום שבדק: בחלק מהתחומים הפריסה הגיאוגרפית של השירותים אינה מספקת; רבים מבעלי הנכות הזכאים לשירותים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה אינם מקבלים את סל השירותים הדרוש להם, וחלק מהשירותים אינם ברמה הנדרשת. מהתשובות שהתקבלו, בעיקר משרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, עולה שהם אינם מיישמים חוקים ותקנות שנועדו לסייע לאנשים עם נכויות. הרשויות המקומיות מטילות את האחריות למצב על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר; משרדי הממשלה מטילים את האחריות לכך על משרד האוצר; ומשרד האוצר מטיל את האחריות על משרדי המשלה או על הממשלה עצמה (מבקר המדינה, 2002).

יישום חלקי ומתמשך של הוראות החוק והעדר הקצאת התקציבים מעלים את השאלה: האם הערכים העומדים בבסיס החוקים תלושים מההווה הישראלית ומערכיה? שכן מעמדם של אנשים עם נכויות בחברה הוא בבואה של ערכים ואמונות כלפיהם (Drake, 1999).

יש לציין, כי מיד לאחר קבלת חוק השוויון הוטל ספק במידת אפשרות היישום שלה: "התופעה של חקיקה שנשאת בתיאוריה בלבד ואין לה יישום במציאות ידועה ומוכרת, קל וחומר כאשר מדובר בחקיקה שנועדה להעניק זכויות ושוויון הזדמנויות לאוכלוסייה שאינה יכולה לדרוש את מימוש זכויותיה" (שניט, 1998, עמ' 89). עמדה דומה הציגה השופטת דורנר בשנת 2002, כאשר סקרה את המצב התחיקתי והדגישה "כפי שניתן לראות, בישראל של שנות ה-2000, ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הכתה שורש בחקיקה הישראלית. ואולם, השאלה המרכזית היא המציאות בשטח. המציאות בשטח הרבה פחות מלבבת מהתחיקה" (דורנר, 2002, עמ' 74).

מחקרים רבים תומכים בטענה זו. כך למשל מנדלר ונאון (2002), אשר חקרו את תפיסתם של אנשים עם נכויות, הדרים בקהילה, לגבי מידת המעורבות והשילוב החברתי. הם מצאו כי ישנה תחושה שקיימות עמדות

שליליות בחברה, המונעות מהם שילוב מלא יותר. מעבר לכך, החוקרות מציינות כי היו מרואיינים, שסברו כי לשם שינוי מודעות הציבור, יש לעגן את זכויותיהם בחוק, בתחומים כגון תעסוקה ונגישות, נושאים אשר בתקופה זו כבר היו מעוגנים בחקיקה.

נראה כי עמדות הבולמות את הטמעת עיקרון השוויון מאפיינות גם את ציבור האנשים עם הנכויות. כך למשל נמנעה מנהיגות השביתה הגדולה בשנת 2000, להציב בראש המאבק יעדים של מניעת אפליה, השגת זכויות אזרח או שינוי עמדות בקרב הציבור. הם התמקדו בהרחבת היקף ההטבות עבור קבוצות מסוימות (נכי נידות בעיקר) ודבקו בגישה הסוציאלית. גם תגובת הציבור כלפי האנשים עם נכויות השובתים ביטאו את תפיסתם כקבוצת מיעוט הזקוקה לאהדה והגנה (Rimmerman and Herr, 2004).

5. מה צופן העתיד?

מה עתיד חקיקת השוויון ויישומה עבור אנשים עם נכויות בישראל? מהם הלקחים של חקיקת השוויון בארצות-הברית ובריטניה (חלוצות בחקיקת הזכויות העולמית), והאם יש להם רלבנטיות לישראל? כיצד ניתן לקדם את התערותם של אנשים עם נכויות בחברה הישראלית? שאלות אלה מטרידות רבים מהעוסקים בקידום חקיקת זכויות נכים בישראל.

דרייק (Drake, 1999) הציב טיפולוגיה בת חמישה שלבים לתיאור התייחסות המדינה כלפי אנשים עם נכויות: השלב הראשון משקף את "מודל המדיניות השלילית", כמו זה של השלטון הנאצי, השולל באופן אקטיבי זכויות אנוש ואזרח בסיסיות של אנשים עם נכות; שלב שני מייצג מודל "תנו לחיות" – *laissez fair* – רווח במדינות אשר נטו ליטול תפקיד מזערי במדיניות רווחה; שלב שלישי מוגדר כגישה הטלאים – *piecemeal approach* – בה מגיבה המדינה בצורה מוגבלת וספוראדית לצורכיהם של האנשים הנכים, בעיקר כתוצאה מהיענות ללחצים המופעלים עליה; שלב רביעי הוא "מודל המדיניות המקסימלית", על פיה מספקת המדינה זכויות מרביות; והשלב החמישי, שלב הזכויות, מציג גישה שונה ואינו נמצא על אותו הרצף. לפיו נכות אינה נתפסת כבעיה של היחיד אלא בעיקר של החברה. לכן חובתה של החברה לספק לאנשים עם הנכויות את מירב השירותים לצורך שילובם בה. ניתן לומר, שגישה זו מושתתת על "גישה הטלאים". אמנם יש חוק שוויון אך המדינה עדיין

מספקת שירותים וקצבאות באופן דיפרנציאלי בהתאם למבחני נכות וזכאות על פי המודל הסוציאלי.

כאמור, בחינה של המשך תהליכי החקיקה בארץ מגלה, כי קיימים עיכובים וקשיים בהקצאת המשאבים הנחוצים ליישום ולאכיפה של פרקי חוק השוויון שעוגנו (אברמי, 2003; מבקר המדינה, 2002). ההתרשמות הכללית היא, כי ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם נכויות היא בעיקרה הצהרתית ונעדרת צעדים אופרטיביים למימושה על-ידי הממשלה, המעסיקים והציבור. נושא השוויון של אנשים עם נכויות בחברה הישראלית אינו נמצא בסדר עדיפות גבוה אצל חברי הכנסת (אברמי, 2003). גם החקיקה שהושלמה (ארבעת הפרקים הראשונים לחוק) תלויה במידה רבה בנכונות הממשלה, המעסיקים והציבור להירתם למימושה. ההערכה היא, כי ללא שינוי מהותי בסדר העדיפות הלאומי עלולה חקיקת השוויון להישאר במקום בו היא נמצאת עתה. יש לציין, כי קיימת סכנה רבה באימוץ חלקי ודחיייה בביצוע של חוק השוויון, שכן היא אינה מפחיתה את התלות של האדם בתמיכת המדינה. היקף וטיב השירותים תלוי במצב הכלכלי של המשק בוויכוחם הפוליטי והאלקטוראלי של האנשים עם נכויות (Stone, 1984).

ייתכן שהדיון בזכויותיהם של אנשים עם נכות ובעמדות כלפיהם, הבאות לידי ביטוי במדיניות חברתית, בחקיקה ובפיתוח שירותים, הינו חלק מדיון רחב יותר בשינויים העוברים על מדינת הרווחה, בישראל כמו גם בעולם. חביב (1999) התייחס לעשור האחרון של המאה העשרים, כאל עשור של תמורות במדינת הרווחה הישראלית, אשר באו לידי ביטוי בשורה של יוזמות חברתיות, בד בבד עם מאמץ מתמשך לקצץ בהוצאה הציבורית בתחומים אלה. היוזמות העיקריות שהוא מנה הן הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי, צמצום העוני באמצעות תכניות להבטחת הכנסה, חוק החינוך המיוחד והחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות. עם זאת, השתנתה באותה תקופה, לדבריו, התפיסה האסטרטגית, שהנחתה את עיצוב מדינת הרווחה הישראלית, ובלטו מאמצים להחלפת הגמלאות האוניברסאליות בסלקטיביות, להפחתת זכאויות ולהעברת הספקת השירותים החברתיים לגורמים פרטיים. בישראל התנהלה בשנים האחרונות מדיניות מרסנת ושוחקת משאבים חברתיים, בטענה כי החקיקה הסוציאלית הקיימת פוגעת ביכולת הצמיחה של המשק.

ייתכן שגישה מרסנת כזו תעכב את המשך חקיקת הזכויות לאנשים עם נכויות בעתיד או תצמצם את הקצאת המשאבים למימון הפרקים הבאים של חקיקת השוויון. כיום בעידן של קיצוצים, בו המדיניות החברתית מושפעת מהתפשטות תהליך הליברליזציה של רפורמות חברתיות וכלכליות, צמצום והפרטת השירותים החברתיים, ניתן לחוש בנסיגה במימוש זכויותיהם של אנשים עם נכויות. נראה, כי עתה יותר מתמיד נדרשת רפורמה מקיפה בהקצאת המשאבים ובתכנון השירותים לאוכלוסיית הנכים לקראת הכלה טובה ומלאה יותר שלהם בחברה. על החברה לדאוג לקיומה של תשתית פיזית וחברתית שתעודד את השתלבותם במקום לשמר את מצבם כתלויים ונוזקים.

גם בארצות-הברית ובבריטניה, אצלן התקבלה חקיקת זכויות נכים במועד מוקדם מבישראל, מתקיים הבדל בין ההצהרה אודות שוויון זכויות למבחן התוצאה. מחקרים עדכניים מראים כי כיום כ-16 שנה לאחר תחילת חקיקת השוויון עדיין קיימים פערים ברמות ההשתתפות החברתית של אנשים נכים ולא-נכים (National Organization on Disability [N.O.D.], 2002; Oliver, 1996; Oliver & Barnes, 1998). נמצא כי אנשים עם נכות שוהים פחות שעות מחוץ לבית, מבלים פחות בפעילויות פנאי וחשים יותר בידוד וניתוק מקהילתם (N.O.D., 2002). אינדיקציה נוספת לקושי מתגלה במישור האזרחי: אף כי קיימת עלייה משמעותית בייצוגם של אנשים עם נכויות בוועדות ציבוריות ומקצועיות, השפעתם על תהליך קבלת ההחלטות נותרה מוגבלת (Schur, Shields & Schrine, 2003).

בהתאם לכך בשנים האחרונות מתנהל פולמוס מרתק בארצות-הברית לגבי תרומתו של חוק השוויון לקידום של אנשים עם נכות. אחד מהכותבים הבולטים הוא האדגינס (Hudgins, 2005), שבחן האם חקיקת השוויון אכן הביאה יותר חופש ושוויון לאוכלוסיית הנכים בארצות-הברית? טענתו המרכזית היא, כי אם מטרת החקיקה הייתה לקדם את מעורבותם של אנשים עם נכויות בתעסוקה ובחברה, הרי שהתוצאות אינן מעודדות. להערכתו לא ניתן לקדם שוויון באמצעות חקיקה מווסתת, הפוגעת בראש ובראשונה בכלכלת השוק ובאהדה הציבורית של משלמי המיסים. תפיסה זו קיבלה ביטוי בפסקי דין של בתי המשפט בארצות-הברית, שנמנעו מלפסוק אפליה בתעסוקה כלפי מועמדים בעלי נכות. השופטים נמקו את פסיקתם בכך, שהקביעה של קיומה של אפליה נתפסת כהליך לא טבעי, הפוגע בחופש ההחלטה של המעסיקים. לאור

זאת לדעתו של האדגינס יש לקיים דיון נרחב על עתידו של החוק, והאם תקנותיו לא מטילות מעמסה כלכלית גדולה, שעלולה להביא לדחייתו על-ידי החברה האמריקאית, שכן רוב הציבור מעוניין לקדם זכויות לאנשים עם נכויות אך לא על חשבון משלם המיסים.

יש לציין, כי השאלה, האם ניתן לקדם זכויות של אנשים עם נכויות באמצעות חקיקה ממשלתית ובאמצעות אכיפה בלבד רלבנטית גם לישראל, בה תהליך החקיקה נמצא עדיין בעיצומו.

תמורה נוספת שיש לתת עליה את הדעת הינה מידת המעורבות של האנשים עם הנכויות בתהליכי עיצוב המדיניות ומקומם בשיח הציבורי. דרייק (Drake, 1999) ניתח את השפעתם של אנשים עם נכויות על כינון המדיניות החברתית בעולם המערבי. הוא הסיק כי בכל המדינות המפתח לפיתוח מדיניות נכות, המבוססת על שינוי ערכי בסדר העדיפויות הלאומי, טמון במחאה ובלובינג; ולכן חיוני שאנשים עם נכויות ייקחו חלק בתהליך קביעת ועיצוב המדיניות החברתית. יש לציין, כי קיים שוני מהותי באופן עיצוב המדיניות בארץ ובארצות המערב. בארצות-הברית, ובמידה מסוימת בארצות אירופה המערבית, המדיניות עוצבה דרך דיאלוג מתמשך ולעיתים דרך עימותים חריפים עם ארגוני הנכים (Rimmerman & Herr, 2004). בישראל, לעומת זאת, המדיניות הותוותה בעיקר על-ידי הממשלה, ששלטה בתכני החקיקה, בתהליכי חקיקתה ובאופן יישומה. משקלם של ארגוני הנכים בעיצוב מדיניות השיקום בארץ כמעט ולא הורגש עד שנות התשעים. בשנים האחרונות אנו עדים למעורבות מסוימת שלהם, המהווה בעיקר תגובה לצעדי הממשלה (Rimmerman & Herr, 2004). יש לציין, כי שביתות הנכים, בשלהי שנות התשעים ובתחילת ה-2000, העלו את המודעות של המחוקקים לקיומם של ארגוני הנכים ולצורך לשלבם בהליכי חקיקה ובתהליכי מדיניות. לדאבון הלב, ארגוני הנכים לא השכילו להתאחד במאבקם לקידום זכויותיהם ובשנה האחרונה ניטש ביניהם פולמוס חריף, מי יהיה הארגון היציג אשר יהנה ממעמד פורמלי וממימון. נראה כי שינוי מוקד פעולתם של ארגוני הנכים, ממאבק על הטבות וזכויות למאבק על זכויות, מחייב תהליך ארוך ומאתגר של גיבוש זהות ומטרה משותפות. באופן פרדוקסלי תהליך זה נבלם עקב מדיניות הנכות, הנבנית בהדרגה, היוצרת פערים בין קבוצות נכות שונות לפי הקשר הפגיעה (עבודה, ביטחון, איבה ונכות כללית).

ההערכה היא, כי החברה הישראלית נמצאת בראשיתו של שיח זכויות. מצד אחד, אין ספק ששפת זכויות האדם היא שפה עוצמתית לביטוי הדרישה לצדק חברתי, הדרישה להגנה על צורכיהם הבסיסיים של אנשים עם נכויות, וכלי יעיל למחאה נגד עמדות פוליטיות וכלכליות, המפרות את זכויותיהם הבסיסיות ביותר. מצד שני, הניסיון אשר נצבר בעולם מראה, כי לא די בהצהרה על זכות האדם לשוויון על מנת להביא לשינויים פוליטיים וכלכליים, שיגרמו להשגת שוויון וצדק חברתי. בישראל, בדומה למצב בארצות העולם המערבי, חלה התקדמות בחקיקה ובמעמד המשפטי של אנשים עם נכויות. אולם, לדאבון הלב, ההשפעה המעשית של חקיקה זו עדיין אינה באה לידי ביטוי בחיי היום-יום. קיים אף חשש, כי תחת הצהרת הזכויות תצמצם המדינה את תמיכתה ותותיר את הסיוע לעמותות ולארגונים של המגזר השלישי (בזכות, 2004). לכן, מוצע להאיץ את תהליך החקיקה ואת התקנון של הפרקים הבאים בחוק; בד בבד יש לקדם את המחקר המלווה את יישום החוק; לבצע מחקרים וסקרים, כדי לעקוב אחר הפערים בין קבוצות נכים שונות לציבור בישראל, ולהעריך את התחומים בהם יש לקדם את תהליך החקיקה ולהתריע על מכשולים ביישומה.

מקורות

- אברמי, ש'. (2003). *מנבאי כוונת השתתפות ואופן הצבעה בחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, על רקע חוקי רווחה מוצעים*. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת חיפה: הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות.
- אברמי, ש', רימרמן, א'. (2005). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל – האמנם שוויון זכויות? *ביטחון סוציאלי*, 68, 51-69.
- אופיר, א', אורנשטיין, ד'. (2001). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח, 1998: אמנציפציה בסוף המאה ה-20. בתוך: א' ברק, ס' אדלר, ר' בן-ישראל, י' אליאסוף, י' פינברג. (עורכים). *ספר מנחם גולדברג*. תל-אביב: סדן. 43-87.
- בזכות. (2004). *על חוק השוויון*. הוצא בתאריך 7/12/2005 מ <http://www.bizchut.org.il/heb/upload/law>
- בן צבי, ב'. (1995). הגנת יתר אל מול קיפוח בחקיקה למען נכים (נפגעי עבודה, נכים כלליים). *ביטחון סוציאלי*, 43, 45-53.
- גל, ג'. (1999). ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 59, 79-96.
- (2002). עיקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו. *עבודה, חברה ומשפט*, 9, 115-134.
- דברי הכנסת: תש"ט (כרך 2) 1572.
- דו"ח ועדת כ"ץ. (1997). *דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות*. מוגש לשר המשפטים ולשר עבודה והרווחה. ירושלים: מדינת ישראל.
- דו"ח ועדת לרון. (2005). *דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ושילובם בקהילה*. מוגש לשר המשפטים ולשר עבודה והרווחה. ירושלים: מדינת ישראל.
- דו"ח ועדת מרגלית. (2000). *דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד*. מוגש לשר החינוך והתרבות. ירושלים: מדינת ישראל.
- דורנר, ד'. (2002). זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. דברים שנישאו בכנס הבין-לאומי השלישי של בית איזי שפירא בנושא נכויות התפתחותיות: מדיניות, יישום ומחקר, "אתגרים ואפשרויות". *סוגיות בחינוך מיוחד ובשיקום*, 17, 73-76.

הר, ס'. (2001). צדק לבעלי מוגבלויות: זכויות נכים ואחריות מקצועית באלף החדש. *ביטחון סוציאלי*, 61, 265-226.

חביב, ג'. (1999). מדינת הרווחה בישראל: סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית. *ביטחון סוציאלי*, 56, 69-78.

מבקר המדינה. (2002). *דו"ח שנתי 52 ב'.* ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מנדלר, ד', נאון, ד'. (2002). *אנשים עם מוגבלות משולבים בקהילה – לימוד מהצלחות.* ירושלים: גוינט-מכון ברוקדייל.

סנדלר-לף, א', שטרוסברג, נ', נאון, ד'. (2003). אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים. ירושלים: גוינט-מכון ברוקדייל.

נדב, ד'. (1998). יובל למפעל השיקום – קווים לקורותיו (פרק ראשון). 50 שנות שיקום, שיקומם של נכים ומשפחות שכולות של מערכת הביטחון 1948-1998. תל-אביב: משרד הביטחון/אגף השיקום, 58-11.

רימרמן, א', כץ, ש'. (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפני אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. *ביטחון סוציאלי*, 65, 111-135.

רימרמן, א', ארטן-ברגמן, ט'. (2005). חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים. *ביטחון סוציאלי*, 69, 31-11.

שניט, ד'. (1998). זכויותיהם של אנשים עם פיגור שכלי לשוויון הזדמנויות ולשילוב בחוק הישראלי. בתוך: א' רימרמן, א' רמות, א' דובדבני, מ' חובב. (עורכים). *נכות התפתחותית ופיגור שכלי בישראל.* ירושלים: מאגנס, 81-113.

- Bickenbach, J. E. (2001). Disability, human rights, law and policy in creation. In G. L. Albrecht, K. D. Seelman, M. Bury. (Eds.). *Handbook of Disability Studies*, pp. 565-574. Thousand Oaks, Ca: Sage
- Braddock, D. L., Parish, S.I. (2001). An institutional history of disability. In G. L. Albrecht, K. D. Seelman & M. Bury (Eds.). *Handbook of Disability Studies*, pp. 11-69. Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Drake, R. F. (1999). *Understanding disability policies*. London: Macmillan Press.
- Fougeyrollas, P. (1997). The influence of the social environment on the social participation of people with disabilities. In C. Christiansen, C. Baum (Eds.). *Occupational therapy: Enabling function and well-being (2nd Ed.)*. NJ: SLACK Incorporated.

- Fougeyrollas, P., Beauregard, L. (2001). The interactive person-environment in disability in creation. In G. L. Albrecht, K. D. Seelman, M. Bury (Eds.). *Handbook of Disability Studies*, pp. 171-194. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hudgins, E.L. (2005). *Handicapping freedom: The Americans with Disabilities Act*. Retrieved April 12, 2005, from <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg18n2e.html>
- Johnstone, D. (2001). *An introduction to disability Studies*. London: David Fulton.
- Liachowitz C. H. (1988). *Disability as a social construct: Legislative roots*. Philadelphia: University of Pennsylvania press.
- National Organization on Disability. (2002). *N.O.D. Harris Surveys of community participation*. New York: Harris Interactive
- Oliver M. (1990). *The politics of disablement*. Basingstoke: Macmillan.
- Oliver M. (1996). *Understanding disability: From theory to practice*. London: Macmillan.
- Oliver, M., & Barnes, C. (1998). *Disabled people and social policy: From exclusion to inclusion*. London: Addison-Wesley-Longman.
- Rimmerman, A. (2003). Alternatives to institutions and family support. In S.S. Herr., L.O. Gostin, H.H. Koh (Eds.). *The human rights of persons with intellectual disabilities: Different but equal*, 415-428. Oxford: Oxford University Press.
- Rimmerman, A., Herr, S. S. (2004). The power of the powerless: A study of the Israeli disability strike 1999-2000. *Journal of disability policy studies* 15, 12-19.
- Rimmerman, A., Araten-Bergman, T., Avrami, S. (2005). Israel's equal rights for persons with disabilities law: Current status and future directions. *Disability Studies Quarterly*, 25, 26-48.
- Schur, L., Shields, T., Schriener, K. (2003). Can I make a difference? Efficacy, employment and disability. *Political Psychology* 24, 119-149.
- Stone, D. A. (1984). *The disabled state*. Philadelphia: Temple University Press.

דברי חקיקה שנסקרו:

הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון – נגישות, דיור בקהילה וסיוע אישי, תרבות פנאי וספורט, חינוך והשכלה, המערכת המשפטית, צרכים מיוחדים ומידע), התשס"א-2000.

חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ח-1995, ספר החוקים 1522 כ"ב בחשוון התשנ"ח.

חוק החינוך המיוחד התשמ"ח-1988, ספר החוקים 1256 י' בטבת התשמ"ח.

חוק הנכים התשי"ט-1959, ספר החוקים 295 כ' באלול התשי"ט.

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ספר החוקים 158 ג בניסן התשכ"ה.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה התש"ל-1970, ספר החוקים 600 כ"ו בתמוז התש"ל.

חוק נכי המלחמה בנאצים התשי"ד-1954, ספר החוקים 147 כ"ט באדר א' התשי"ד.

חוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז-1959, ספר החוקים 291 י"ב באב התשי"ז.

חוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, ספר החוקים 1658 י"ג בטבת התשנ"ט.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשס"ה-2005 (תיקון מס' 2), י' באדר ב' התשס"ה.

חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת הכספים 2002-2003, התשס"ב.

חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשס"א-2000, ספר החוקים 1746, י"ח בתמוז התש"ס.

תקנות התכנון והבנייה, 1972.

American Disabilities Act [ADA], *Public Law* 101-136, July 26, 1990.

Disability Discrimination Act (DDA) Elizabeth II. Chapter 50, November 8, 1995.

פסיקות שנסקרו:

בג"צ 3989/00 : "בזכות" ואחרים, נגד שרי התחבורה והאוצר וקואופרטיב "דן".

בג"צ 5244/03, 7443/03, 7448/03, ית"ד נגד משרד החינוך.

בג"צ 5304/02, 2004 : ארגון נכי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה נגד מדינת ישראל.