

# חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל – האומנם שוויון זכויות?

מאת שירלי אברמי\* ואריק רימרמן\*\*

מטרת המאמר להעריך האם ניתן לראות בחקיקה לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בישראל, זו שכבר אושרה וזו שפרקיה הנוספים מונחים על שולחן הכנסת, ראייה להשתרשות ולהטמעת התפיסה של שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. האם החקיקה הקיימת נתמכת בידי הציבור ונבחריו? האם עקרון השוויון מיושם בחיי היומיום, או שמא קיים עדיין פער בין הצהרות פרקי החוק למציאות? השוואה זו תיעשה תוך התייחסות להערכת התוצאות של חקיקה דומה בארצות-הברית ובבריטניה ולמחקר שערכה המחברת הראשונה על כוונת ההצבעה של חברי הכנסת בנושא שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, על רקע חקיקה עתידית בנושאי רווחה. המאמר מציג גם מבט לעתיד באשר להטמעתו של החוק ויישומו בישראל.

---

## מבוא

בעשור האחרון ניכרת מגמה עולמית לקידום חקיקת שוויון זכויות לנכים בעולם. החקיקה הראשונה היתה חוק שוויון זכויות לנכים בארצות-הברית ב־1990 (Americans with Disabilities Act, 1990), שהדגישה את אחריות המדינה לפעול לשוויון זכויות בכל מישורי החיים, לרבות תחבורה ונגישות למבני ציבור ולתעסוקה. לחקיקה זו היתה בוודאי השפעה כלשהי על החקיקה בארץ. הֶר (Herr, 2002) ראה בחקיקה האמריקנית, בזו הישראלית ובחקיקה הבריטית (Disability Discrimination Act, 1995), חלק ממהלך שהתרחש בשנות ה־90 ברחבי העולם. לדבריו, שימשה החקיקה האמריקנית מקור השראה לשאר החקיקות בעולם. ב־1998 חוקקה הכנסת ה־14 פרקים

---

\* מרכז המחקר והמידע, הכנסת, ירושלים.

\*\* הקתדרה ע"ש ריצ'רד קרוסמן למדיניות רווחה ותכנון חברתי, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

ראשונים של "חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות". הפרקים הנוספים של הצעת החוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שהדיונים בה החלו בכנסת ה-15, מונחים עתה על שולחן הכנסת ה-16.<sup>1</sup> דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא "זכויות אנשים עם מוגבלות", שהיה מסמך היסוד לחקיקת החוק, ואשר הוגש לשרי המשפטים והעבודה והרווחה ב-1997 (דו"ח כ"ץ, 1997), ראה בחקיקה הישראלית המשך למהלך העולמי: "הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בנוסח המוצע על ידי הוועדה הריהי בגדר חקיקה מקיפה לכל סוגי המוגבלות של אנשים עם מוגבלויות בישראל, בדומה לחקיקה במדינות דמוקרטיות מתקנות אחרות שבהן נחקקו חוקים דומים." (שם, עמ' 2).

אופיר ואורנשטיין (2001) ציינו, שעם כניסתו של החוק לתוקפו, ב-1 בינואר 1999, "הוכרו פורמלית אנשים עם מוגבלות בישראל כחברים במועדון זכויות האדם. העתקת השיח המשפטי בעניינם של אנשים עם מוגבלות מעולם ההטבות והחסדים לתחום החירות, השוויון וכבוד האדם, הוא אירוע בעל חשיבות תרבותית-חברתית מן המעלה הראשונה, ושלב חדש במערכת יחסי משפט-חברה בישראל." (שם, עמ' 45).

גם "דו"ח כ"ץ" נקט גישה דומה. עקרון היסוד הראשוני שהוועדה המליצה לבסס עליו את החקיקה היה "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתות על ההכרה בשוויון זכויות לכל בני האדם." (שם, עמ' 13). לדברי מחברי הדוח, בראשות ד"ר ישראל כ"ץ, שהיה בעבר שר העבודה והרווחה ולפני כן מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, מושתתים עקרונות היסוד הללו על החקיקה העולמית, בין השאר בארצות-הברית, בקנדה, בבריטניה, באוסטרליה, בממלכת ירדן, בשוודיה, בפינלנד וביפן.

בנספח ב' לדוח מובאת כדוגמה שורת חוקים שנחקקו בעשרות השנים האחרונות במדינות שונות בעולם: The Canadian Human Rights Act מ-1986; בבריטניה ה-Disability Discrimination Act מ-1995; חקיקה דומה באוסטרליה, מ-1992; החוק ל"תמיכה ושירותים לאנשים עם ליקויים תפקודיים", שנחקק בשוודיה ב-1993, ועוד רבים. כאמור, מחברי הדוח סברו, שהחקיקה המוצעת דומה לחקיקה במדינות דמוקרטיות מתקנות אחרות, שבהן נחקקו חוקים דומים.

האומנם? מטרת מאמר זה לבדוק האם ניתן לראות בחקיקה לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בישראל, זו שכבר אושרה וזו שפרקיה הנוספים מונחים על שולחן הכנסת, ראיה להשתרשות ולהטמעה של התפיסה בדבר שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הן בקרב המחוקקים והן בקרב הציבור. בדיקה זו תיעשה בעיקר באמצעות סקירת פערים קיימים בין החקיקה ומטרותיה ובין יישומה. מטרת ההשוואה בין החקיקה ליישומה היא לבדוק האם החקיקה אכן משפרת את חייהם של אנשים עם מוגבלות בפועל בחיי היומיום, במניעת אפליה, בהגברת הנגישות, בשילוב ילדים

1. פרק הנגישות בחוק אושר בכנסת ביום 23.3.05. המאמר נכתב לפני אישורו של פרק זה.

עם מוגבלות בחינוך הרגיל וכיוצא באלה, או שמא מדובר בחקיקה שנשארה ברמה ההצהרתית בלבד, וכפי שקורה לעתים, הפכה להיות "אות מתה" בספר החוקים. היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות, שצוין בכנסת ב־2 בדצמבר 2003, היה דוגמה לשתי פניה של החקיקה, כפי שהמחוקק רואה אותה לנגד עיניו וכפי שחוזה אותה האדם עם המוגבלות, שעליו היא אמורה לחול. לאחר דבריהם החגיגיים של חברי הכנסת בנושא אמר אריה צודקביץ', יושב־ראש מטה המאבק של הנכים: "צר לי כי ביום הנכה הבינלאומי הבא אוכל לשאת בדיוק אותו נאום, כי גם בו אדם לקוי שמיעה יישאר מחוץ לתרבות הישראלית, אשר מתרקמת מבעד למסך הקטן שאינו נגיש עבורו. נכים פיזית ימשיכו לסכן את חייהם בכבישים סואנים כיון שהמדרכות אינן נגישות..." (היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות, 2.12.03).

העיסוק בקשר שבין מטרותיה המוצהרות של החקיקה ובין יישומן בפועל חשוב במיוחד על רקע העובדה שבעולם ניתן לזהות, עשר או חמש־עשרה שנה לאחר כניסתם לתוקף של החוקים העיקריים, מגמות ראשונות של כרסום בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. כך, לדוגמה, טענו שווצ'או ובלאנק (Schwochau & Blanck, 2003), שארגוני הנכים בארצות־הברית חשים שבת־המשפט נוטים לאחרונה שלא להתערב בהחלטות מעסיקים שלא לקבל לעבודה אנשים עם מוגבלות, וחוקרים שונים אף טוענים, שהגנת היתר על זכויות האנשים עם מוגבלות בחקיקה היתה להם לרועץ.

המאמר נחלק לשני חלקים עיקריים: תחילה תובא השוואה בינלאומית ואחריה – סקירת המצב בישראל. סקירת המצב בישראל כוללת ממצאים מן הנעשה בשטח, כפי שהוצגו בדוחות מבקר המדינה ובסקרים שונים; הצגת העיכוב בחקיקת המשנה (התקנת תקנות) המעגנות את השתתפות המדינה במיון התאמות לאנשים עם מוגבלות במקום העבודה, ופסיקות עיקריות העוסקות ביישום החוק ובאכיפתו. לסיום יובא בקצרה מבט לעתיד.

מבנה זה של המאמר מטרתו למקם הן את תיאור החקיקה בישראל והן את הבחינה של יישומה ואכיפתה, בהקשר העולמי. כאמור, החקיקה בישראל משקפת, כמו בתמונת מראה, אך עם התאמות מקומיות, את החקיקה שנוצרה בעולם באותו עשור. סקירת יישומה של החקיקה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתחומים שונים, תאפשר לבחון באור ביקורתי האם השיגה החקיקה את מטרותיה המוצהרות. זוהי שאלה מרכזית הנבחנת בידי חוקרים העוסקים בעיצוב מדיניות לאנשים עם מוגבלות, במקומות שונים בעולם.

## חקיקת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בארצות-הברית ובבריטניה

בפרק זה תוצג החקיקה בארצות-הברית ובבריטניה, כמייצגת מודל לחקיקה למען אנשים עם מוגבלות. מטרת הפרק לזהות דפוסים משותפים בחקיקה, ובמקורות ההשראה שלה. לדברי הֶר (Herr, 2002), מתייחדות מדינות אלה בהשפעתם של תנועות ושל פעילים לזכויות האזרח על קידום החקיקה.

על ההשפעה של החקיקה האמריקנית על הישראלית נכתב רבות (דו"ח כ"ף, 1997 ועוד). הֶר (Herr, 2002) התייחס להשפעה של החקיקה האמריקנית על החקיקה הבריטית, במסגרת טיעוניו לפיהם למידה השוואתית של החוקים בתחום זה במדינות שונות עשויה ללמד את העוסקים בתחום כיצד לחזק את תפיסת הזכויות ולהגביר את ההיענות הציבורית לחקיקה נגד אפליה. לדבריו, פעילי זכויות האזרח בבריטניה שפעלו להתקנת החוק, שאבו את השראתם מן הדוגמה האמריקנית. הם צפו בפעילות התנועה לזכויות האזרח בארצות-הברית בשנות ה-60 של המאה הקודמת, במחאה הציבורית ובחקיקת ה־ADA (Americans with Disabilities Act), כמודל ייחודי לשינוי.

קיימת סברה, שקידום זכויות של נכים בחברה האמריקנית הוא גם תוצר של חקיקה שיקומית חשובה שהיתה בשנות ה-70 וה-80 בארצות-הברית (Antonak & Livneh, 1988). אולם, יש המדגישים דווקא שחקיקתו של החוק לשוויון זכויות בארצות-הברית הוא תולדה של פעילותם של ארגוני נכים שפעלו לעיגון זכויות בחוק. תפיסת "החקיקה השיקומית" לעומת התפיסה שמקורה בפעילי זכויות האדם, אינן סותרות זו את זו, אלא מביאות לידי ביטוי שתי גישות שונות בחקיקה למען נכים, שהוזכרו גם ב"דו"ח כ"ף" (1997) כגישת איסור ההפליה לעומת גישה של מתן מענה הולם לצורכי הנכים. הוועדה אף הגיעה למסקנה, ש"שתי הגישות הכרחיות להשגת שוויון אמיתי לאנשים עם מוגבלות, והשילוב ביניהן אף מתחייב מערכיה של מדינת ישראל". (שם, עמ' 13). בהקשר זה הזכיר בלאנק (Blanck, 1998) את התיקון החמישי לחוק השיקום, שאושר ב-1973, כצעד בדרך להגנה על קבוצה זו.

המעייין בהיסטוריה של אנשים עם מוגבלות בארצות-הברית מגלה, שרבים ממשיכים להיות חשופים גם היום לדעות קדומות, למיתוסים ולסטריאוטיפים, לגבי יכולותיהם וצרכיהם של אנשים אלה. בהקשר זה טען מילר (מצוטט אצל Blanck, 1998), שלמרות שב-1990 חתם הנשיא בוש (האב) על החוק שנהנה מתמיכה מדהימה של שתי המפלגות, הרי ששמונה שנים לאחר כניסת החוק לתוקפו ניתן לראות סימנים של נסיגה בתמיכה הציבורית בחוק ובזכויות המתחייבות ממנו. לדעת לי (Lee, 2003),

עשר שנים אחרי כניסתו לתוקף של החוק לשוויון זכויות בארצות-הברית, בית-המשפט העליון מפרש אותו כחוק הצהרתי המציג אין ספור בעיות של יישום, בעיקר בתחום התעסוקה.

בארצות-הברית ההגנה על אנשים עם מוגבלות נתפסת כחלק מן ההגנה על קבוצות חלשות בחברה ועל זכויותיהן. משרד המשפטים האמריקני מציג את אישורו של החוק כחלק משורת צעדים שקיבעו את שוויון זכויותיהן של קבוצות נוספות בחברה, כגון סיום העבדות, מתן זכות הצבעה לנשים וכיוצא בהם (Boyd, 2002; Blanck et al., 2004). רימרמן וְהָר (Rimmerman & Herr, 2003) הוזכרו, שהתנועה לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בארצות-הברית הוקמה ביוזמת קבוצות קטנות של סטודנטים עם מוגבלויות, ושרבים ממנהיגי התנועה, שהחלה את פעילותה בסוף שנות ה-60 של המאה ה-20, היו מעורבים בפעילויות פוליטיות נוספות במאבקים המוקדמים של התנועה לזכויות האזרח. התנועה פעלה בתחומים רבים, כגון סיוע לקידום זכויותיהם של תלמידים וסטודנטים עם מוגבלות וסיוע בנגישות במקומות העבודה; אולם לדברי החוקרים, ניתן לראות באישור החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות ב-1990 את אחת מגולות הכותרת של פעילותה: חוק זה היווה את נקודת המפנה שבה התפיסה של שוויון זכויות הביאה להכללת כל האנשים עם מוגבלות בהטבות שניתנו מכוחו. גם סקוט (בתוך Rimmerman & Herr, 2003) ציין, שהפעילויות הראשונות נועדו להביא להגדלת ההטבות לאנשים עם מוגבלות, אולם במשך השנים התמקדה הפעילות בזכויות יותר מאשר בהטבות.

בארצות-הברית הוכר ותועד המגע עם נכים כבעל זיקה להליך החקיקה בנושא. שפירו (Shapiro, 1994) ציטט את דברי הסנטור טוני קוהלו, שטען, שכוחה של החקיקה למען אנשים עם מוגבלות בארצות-הברית נובע ממה שהוא כינה *The hidden army*, הוא "הצבא הסמוי" של אנשים בעלי הבנה אינסטינקטיבית לסטיגמה המודבקת על אנשים עם מוגבלות, או משום שהם נכים בעצמם או משום שמישהו ממשפחתם הוא אדם עם מוגבלות. לאחר פרישתו של קוהלו מבית הנבחרים, ממשיך דרכו בדחיפת החקיקה היה סטנלי הויאָר, שאשתו לקתה באפילפסיה. בעת העברת החוק בקריאה ראשונה נשא הסנטור הארקין חלק מנאומו בשפת הסימנים, על-ימנת שאחיו החירש יוכל להבינו. לדברי שפירו, בהיותו סגן נשיא תמך ג'ורג' בוש האב, יחד עם הנשיא רונלד רייגן, בביטולם של חוקים קיימים על זכויות אנשים עם מוגבלות, אולם פעילות של "הצבא הסמוי" גרמה לו לשנות את עמדותיו והוא הפך להיות אחד התומכים הפעילים בחקיקה. שפירו מזכיר, שאחד מבניהם של בני הזוג בוש סובל מליקוי למידה חמור. בלאנק ועמיתיו (Blanck et al., 2004) ציינו, שהתקבלותם של אנשים עם מוגבלות בחברה מושפעת מכוחות פוליטיים, כלכליים וחברתיים הבאים לידי ביטוי בעמדות כלפיהם, לא פחות מאשר מן החוקים והמדיניות כשהם לעצמם.

לסיכום מקורותיה של החקיקה האמריקנית ניתן לומר, שחקיקה למען אנשים עם מוגבלות נובעת מתמהיל של שני מקורות השראה: התפיסה השיקומית מחד גיסא ותפיסת הזכויות, מאידך גיסא; בארצות-הברית מביאה החקיקה, שנבעה כאמור במידה רבה מפעילי זכויות אדם ומאנשים הקרובים לנושא באופן אישי, לידי ביטוי את התפיסה שמדובר בקבוצת אוכלוסייה הראויה לשוויון זכויות מלא, ולא להטבות נקודתיות, התלויות במוגבלות עצמה.

אשר למובנה של החקיקה בארצות-הברית, היא מתמקדת בעיקר בהגדרה, נרחבת למדי של אוכלוסיית היעד – האנשים עם המוגבלות; מניעת אפליה בתעסוקה; נגישות לשירותים ציבוריים; והתאמות במקומות ציבוריים. אשר להגדרה, היא כוללת לא רק אדם בעל מוגבלות בפועל, אלא גם מי שהוא בעל רשומה ("record") של מוגבלות. לדוגמה, מי שלא אובחן בעבר, אך סובל מהשפעות לטווח ארוך של ליקויי למידה, ומי שנתפס בעיני אחרים כאדם עם מוגבלות, או שאחרים מתייחסים אליו כך, ומוגדר בחוק כ- "regarded as" (נתפס כבעל מוגבלות). גם פרק התעסוקה (Title I) מרחיב בהגדרותיו. כך, עובד בעל כישורים יזכה לכל ההטבות שזכאים להן עמיתיו, ובכלל זה נגישות לקפטריה של העובדים, לשירותי אינטרנט, לפעילות החברתית שלהם וכיוצא באלה (Blanck et al., 2004). הֵר (Herr, 2002) ציין, שההגדרות הללו היוו עילה לביקורת שהופנתה כלפי החוק, ולא רק מצד מעסיקים, בעיקר על כך שתכולתו הנרחבת מחייבת לא רק מתן שוויון, אלא העדפה מתקנת לאנשים עם מוגבלות.

בבריטניה הובילה "גישת ההטבות" את החקיקה למען נכים כמעט 350 שנה – מחקיקת "חוקי העוני" (1601) ועד לאחר מלחמת העולם השנייה (Bailey & Shinkwin, 1998). ההטבות פירושן, בלשונו של "דו"ח כ"ק", מתן מענה הולם לצורכי הנכים. החוקר דרייק (Drake, 1999), שכתב על המצב בבריטניה, טען, שתגובות יומיומיות למושגים כגון "מוגבלות", מעוצבות על-פי ערכים ואמונות שהם מקובלים על החלקים המרכזיים ובעלי העוצמה בחברה. לדבריו, בכל חברה הנכים הם מיעוט, ואילו הערכים והנורמות משקפים את האינטרסים של הרוב; רק בשנים האחרונות ניתן לראות, לדבריו, בחקיקה למען נכים בבריטניה חקיקה הנובעת מן הצורך להגן על זכויות האזרח שלהם.

דרייק הציב מודל בן חמישה שלבים, המתאר את המדיניות כלפי נכים מן ה"שלילית" אל ה"חיובית" ביותר. השלב הראשון הוא "מודל המדיניות השלילית", המציג גישות, כמו זו של השלטון הנאצי, השוללות באופן אקטיבי זכויות אנוש וזכויות אזרח מאנשים עם מוגבלות; השלב השני מציג מודל של "תנו לחיות" (laissez faire) במדינות הממלאות תפקיד מוערי בחיי אזרחיהן; השלב השלישי הוא "גישת הטלאים" (piecemeal approach), לפיה המדינה מגיבה בצורה מוגבלת ומפוזרת על צורכיהם של האנשים עם המוגבלות, בעיקר כתוצאה של היענות ללחצים המופעלים

עליה; השלב הרביעי מציג מודל של המדיניות המקסימלית, שבה המדינה מספקת באופן מרבי הטבות ברמה הפרטנית; השלב החמישי, הנובע, לדברי החוקר, מגישה שונה לחלוטין ואינו נמצא על אותו הרצף, מבטא את ההשקפה שלפיה מוגבלות אינה מצב של פרטים, אלא של החברה שהם נמצאים בה, וחובתה לספק להם את מירב השירותים על-מנת לשלבם בה.

לדעת ביילי ושינקווין (Bailey & Shinkwin, 1998), העדר העניין הציבורי בנושא בבריטניה מתבטא בכך שהנושא הועלה לראשונה במצע של מפלגה רק בשנת 1980. יחד עם זאת, הם מזכירים שכבר ב־1965 הוקמה קבוצת האינטרס הראשונה שעסקה בקידום זכויותיהם של נכים וב־1970 אושר, בהתערבות אישית של ראש הממשלה דאז, הרולד וילסון, החוק לנכים ולחולים כרוניים, הנחשב ל"מגילת הזכויות" של האנשים עם מוגבלות בבריטניה. למרות זאת, מצאה ועדה מיוחדת שמונתה לבדיקת הנושא ב־1982, ה־"Committee of Restriction against Disabled People" (CORAD), שעדיין קיימת אפליה ושהדרך היחידה למנוע אותה היא בחקיקה מפורשת נגד אפליה. הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בנושא נפלו בשל התנגדות הממשלה, הן מנימוקי תקציב והן בטענה שאין אפליית נכים בבריטניה. הצעת החוק הממשלתית לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות אושרה בפרלמנט הבריטי ארבע שנים אחרי החוק האמריקני, ב־1994.

אשר לתכולת החוק בבריטניה (Disability Discrimination Act - DDA), ציין הר (Herr, 2002), שבדומה לחקיקה בישראל, ביקשו פעילים בתחום ליצור חוק שלא רק יבטל את החסמים הטכניים העומדים בפני האנשים עם המוגבלות, אלא בעיקר יעצים קבוצת מיעוט מוחלשת. לדבריו, מטרת החקיקה היתה ליצור מעין "מגילת זכויות", שבאמצעותה יועבר הכוח לידי האנשים עם המוגבלות עצמם. לפיכך, ליבת החקיקה היתה, מעבר לנגישות פיזית, שפירושה יצירת רמפות, או ליצירת נגישות חושית, תרגום לכתב ברייל או הוספת כתוביות לכבדי שמיעה בטלוויזיה, וגם יצירת אפשרות לקבוצה זו לתרום לעיצוב עתידה. עיקר החוק הוא, לדעתו, יצירת מערכות תמיכה קהילתיות לאנשים עם מוגבלות החיים בביתם ובקהילתם; הזדמנות שווה בתעסוקה ונגישות שווה לחינוך, לשירותי בריאות, לדור, לפנאי, לסביבה ולמידע.

ניתן לראות בחקיקה בארצות־הברית ובבריטניה הדים לשתי הגישות העומדות בבסיס החקיקה גם בישראל: מתן הטבות מחד גיסא, ומניעת אפליה, מאידך גיסא. כאמור, "דו"ח כ"ץ" (1997), בבואו לעצב את החקיקה הישראלית, ראה את שתי הגישות כלגיטימיות. אופיר ואורנשטיין (2001) ציינו, שהחקיקה בישראל משלבת שתי גישות: גישת איסור ההפליה של האדם עם המוגבלות, והגישה המתמקדת במתן מענה לצרכים המיוחדים של בני אדם כאלה. גישות אלה מייצגות, לדברי רימרמן וכץ (2004), את המתח שבין המודל של מדיניות סוציאלית (Social Welfare Model)

ובין מדיניות הזכויות (Civil Rights Model). גם דוח מבקר המדינה מס' 52/ב', שבדק את סוגיית שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה, הבחין בין שתי הגישות המעצבות את החקיקה העולמית: האחת מתמקדת בצורך למנוע אפליה של אנשים עם מוגבלות, והאחרת מתמקדת בצורך לתת מענה הולם לצורכיהם המיוחדים. גם בסקירה הנוכחית של המצב השורר בישראל היום בפועל מתוארת השתקפותן של שתי הגישות ביישומה של החקיקה ובאכיפתה.

## המצב בישראל

ברמה ההצהרתית נראה, שהתפיסה הישראלית שעמדה בבסיס חקיקתו של "חוק השוויון" היתה תמונת מראה של החקיקה האמריקנית, שהתקבלה שמונה שנים קודם לכן. "דו"ח כ"ץ" (1997) ציין, בהקשר זה, ש"בשנים האחרונות מתרחשת ברחבי העולם פעילות ערנית ותוססת בתחום השוויון לאנשים עם מוגבלות, החל באמנות בינלאומיות, דרך חקיקה מקיפה ומפורטת ותיקונים לחוקה במדינות השונות וכלה בפסיקה ענפה." (עמ' 12).

אופיר ואורנשטיין (2001) הציגו את שלושת פרקיו של חלקו הראשון של "חוק השוויון", שהתקבל, כאמור, בכנסת ה-14: תעסוקה, תחבורה והקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לגבי פרק התעסוקה טענו החוקרים, שמטרתו היתה תיקון המגמה הכללית בחקיקה לשוויון זכויות בתעסוקה, שפסחה על האנשים עם מוגבלות. הפרק יצר שלושה מנגנונים להשגת יעד השוויון, והם: איסור הפליה, הכולל את חובת המעסיקים ליצור התאמות סבירות, ייצוג הולם, תעסוקה ושיקום.

רימרמן וכץ (2004) העריכו, שחלק הארי מ-15,000 מקבלי קצבאות נכות כללית אינם מועסקים. ואכן, סנדלר-לף, שטרסברג ונאון (2003) מצאו, שרק 15 אחוזים ממקבלי קצבת נכות כללית מן המוסד לביטוח לאומי נמצאים במסגרות תעסוקה כלשהן, והשאר, בערך 131,000 בני אדם, אינם מועסקים. בסך הכל מועסקים בשוק החופשי 9 אחוזים; בתעסוקה מוגנת ונתמכת – 6 אחוזים; 19 אחוזים דיווחו, שהם מעוניינים לעבוד; 34 אחוזים דיווחו, שאינם יכולים לעבוד בשל הנכות; 30 אחוזים – בגלל גילם (מעל 55); ו-2 אחוזים נוספים ציינו שאינם מעוניינים לעבוד. אופיר ואורנשטיין כתבו במאמרם (2001): "סעיף 8 על הגדרותיו (הסעיף העוסק בחובת המדינה בביצוע התאמות) נחקק בהשראת החוק האמריקני ובמרכזו המושגים 'התאמה סבירה' ו'נטל כבד מדי', ... כך נפסק כי שירות הדואר הפדראלי של ארצות-הברית חייב להנמיך מדפים כדי לאפשר לאדם המוגבל בורועו לשמש בתפקיד של פקיד ושליח." (שם, עמ' 66).



בישראל, המחויבות מכוחו של פרק זה, לא אושר בכנסת עד כה, והמרחק בין המצב דה־פקטו בשתי המדינות עודנו רב, גם אם דה־יורה הפרק מבוסס על אותן הנחות ועל אותם מושגי יסוד, כפי שתיארו המחברים.

שני הפרקים הנוספים הכלולים בחלקו הראשון של "חוק השוויון" הם, כאמור, פרק התחבורה והקמת הנציבות לוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. התקנות להסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית לאנשים עם מוגבלות, מכוחו של פרק התחבורה, אושרו בכנסת ה־15, בוועדת משנה לוועדת החוקה, חוק ומשפט, בראשותו של ח"כ שאול יהלום; גם הנציבות הוקמה בתור מענה לצורך שהוזכר בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: אנשים עם מוגבלות (1997), ולפיו "קיים צורך בגוף מרכזי ובו ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, אשר ישקוד, לצד הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, על המשך מלאכת החקיקה, ואשר יעקוב אחר ביצוע החקיקה... ככל שהתקדמה עבודת הוועדה התבררו טעמים רבים נוספים בהקמת הנציבות, ביניהם העדר מידע מקיף ועדכני בישראל; תופעה רחבה של אי אכיפה גם בהתקיים החוקים והתקנות, ועוד." (עמ' 80).

הדוח מזכיר שורה של גופים ייעודיים לנושא שכוננו במדינות שונות בעולם, ביניהן ארצות־הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה. הֶר (Herr, 2002) ערך השוואה מקיפה בין החוקים בנושא בארצות־הברית, בבריטניה ובישראל, וסבר, שעיקרו של החוק הישראלי הוא הקמת נציבות ממלכתית, לצורך אכיפה. אולם, בישראל סבלה הנציבות מהעדר תקציבים ייעודיים לפעילותה שאף גרמו להתפטרותה של הנציבה הראשונה, עו"ד אריאלה אופיר, שהיתה חברה ב"ועדת כ"ץ" ובין הדוחפים המרכזיים לחקיקת החוק. המשך מלאכת החקיקה, הנזכר כאן, הועבר לטיפול של הכנסת ה־15, לאחר פיצולו של החוק ואישור שלושת פרקיו הראשונים. הפרקים הנוספים הוגשו כהצעת חוק פרטית בידי ח"כ אילן גילאון ואחרים (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, ספר חוקים (2951).

הדיונים בפרקי החלק השני של החוק נתנו הזדמנות לעריכת מחקר לבדיקת כוונת ההצבעה של חברי הכנסת בפרקי "החוק שלא הושלם", בעיתוי שבו נדרשו לגבש את עמדתם בנושא, ולבחינת השאלה באיזו מידה המחוקקים ערים למאוויי הציבור ולצרכיה של קבוצת האנשים עם מוגבלות באוכלוסייה הישראלית. אברמי (2003) בדקה את כוונת ההצבעה של חברי הכנסת לגבי חוקי רווחה שונים וביניהם חלקו השני של החוק לוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, הוא "החוק שלא הושלם" בכנסת ה־15. שני ממצאים במחקר ראויים לציון בהקשר זה. ראשית, במחקר נבדק המתאם בין רכיבים פנימיים וחיצוניים שונים בעולמם של חברי הכנסת ובין כוונת

ההשתתפות וההצבעה של חברי וחברות הכנסת בכל הנוגע לחוקים השונים. נמצא, שאין ב"מטען האישי" שחבר הכנסת מביא עמו לתפקידו (כולל רקע אישי ודמוגרפי, סולם הערכים האישי ומצע המפלגה שהוא חבר בה), ואפילו לא בקיומם של אנשים עם מוגבלות במשפחתו, שום גורם המנבא את כוונתו להצביע בעד חוק זה, בקריאה השניה והשלישית. יתר על כן: חברי הכנסת התבקשו לדרג את חוקי הרווחה השונים שנבדקו, מבהינתן חשיבותם ודחיפותם בעיניהם, וכיצד רואים זאת, לדעתם, גם שאר חברי הכנסת. רוב מכריע, בערך 60 אחוזים מבין חברי הכנסת, דירג את החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות כפחות דחוף לחקיקה, מבין החוקים שהוא נשאל עליהם.

ראש עיריית ירושלים, מר אורי לופוליאנסקי, התייחס בדיון בכנסת לסיכום היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות, שנערך ביום 13 בינואר 2004, לסוגיית ה"חסד", במשמעותו היהודית, כערך מרכזי בעיצוב המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות. על כך הגיב מר אריה צודקביץ', יושב-ראש מטה המאבק של הנכים, שמדובר בקבוצה הראויה להטבות בזכות ולא בחסד; והוסיף: "...חברי הכנסת לדורותיהם שוכחים, בבואם להצביע על התקציב, את מס השפתיים ששילמו בעבור ערכי מוסר כאשר הם הוצאו חינם אין כסף. אולם, כאשר אני מסתכל על סדרי העדיפויות, שוב אנו בתחתית, שוב אינני מרגיש אורח מכובד במדינת ישראל... יום נכה בא ויום נכה חולף ואיש לא מוצא לנכון לתת לנו הזדמנות אמיתית להיות אזרחים שווים, פעילים, יצרניים, אשר תורמים לחברה ומקבלים ממנה את אשר אנו ראויים לו." (חוברת הפרוטוקולים, שם).

התפיסה של זכויות האנשים עם המוגבלות בישראל נמצאת לעתים בעיני המתבונן. הוועדה הציבורית, שעבודתה הניחה את היסוד לחקיקה המקיפה לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, התייחסה למצב שהיה קיים עם מינויה בתחום זה, בצורה ביקורתית: "...שורש ומקור העיוותים וההזנחה... הריהם בהעדר גוף שירכוז, ימקד, יתאם ויזוים את פעולות הדאגה והטיפול באדם עם המוגבלות. פעילויות אלה מתבצעות כיום במקוטע, באופן לקוי, או שאינן מתבצעות כלל...". (דוח כ"ץ, עמ' 4).

חוקרים שונים התייחסו למצב שהיה קיים קודם לפני שנחקק חלקו הראשון של החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, ב-1998, באופן שונה. בן צבי (1995) טענה, שלמדינת ישראל יש מערכת חוקים רחבה ומקיפה לטובת הנכים, המכסה למעשה בקצבאות שונות ובשירותים מגוונים כל נכה במדינה. היא ציינה, יחד עם זאת, שלשביעות רצון זו לא שותפות חלק מקבוצות הנכים בישראל, שחלק מהן חשות נחיתות וקיפוח בהשוואה לקבוצות נכים אחרות. שניט (1998) התייחס בספקנות למידת יישומה של חקיקה שנועדה להסדיר את זכויותיהם של מפגרים. לדבריו,

"התופעה של חקיקה שנשאת בתיאוריה בלבד ואין לה יישום במציאות היא ידועה ומוכרת; קל וחומר כאשר מדובר בחקיקה שנועדה להעניק זכויות ושוויון הזדמנויות לאוכלוסייה שאינה יכולה לדרוש את מימוש זכויותיה." (שם, עמ' 89). אולם, הוא התייחס להכנת החקיקה המקיפה, שנמצאה או בעיצומה, ואמר גם, ש"נראה כי כיום בשלו בישראל מספר תנאים מוקדמים, הן חברתיים והן פוליטיים, אשר משאירים מקום לאופטימיות לגבי הסיכויים כי תהליך זה יוליד חקיקה חדשה בנושאים הנוגעים לזכויות האוכלוסייה עם מוגבלויות, שאין להם כיסוי הולם בחקיקה בישראל." (שם, עמ' 90).

---

## יישום החקיקה בישראל – ממצאים מן הנעשה בשטח

---

### 1. ביקורת מבקר המדינה

למרות שחלקו הראשון של החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות התקבל, כאמור, עוד ב-1998, יש ראיות לכך שהנחות היסוד שהובילו את חקיקתו עדיין לא הוטמעו בחברה הישראלית. מבקר המדינה הקדיש חלקים נכבדים מן הדוח שלו (לשנת 2002) לבדיקת מספר סוגיות הקשורות בעולמם של אנשים עם מוגבלות בישראל (מבקר המדינה, 2002). הבדיקה נערכה הן במסגרת מה שמוגדר בדוח כ"נושאים מערכתיים", והן בבדיקה פרטנית: סיוע בהתקנת סידורי נגישות במסגרת פיתוח שירותים לנכים במוסד לביטוח לאומי; שיקום חולי נפש בקהילה במסגרת בדיקת משרד הבריאות; שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, במסגרת הפרק הבוחן את משרד החינוך, ובדיקת שילובם של אנשים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה. בסיכום דבריו בפרק ה"נושאים המערכתיים" מתאר המבקר את עיקרי ממצאיו כך:

הביקורת העלתה תמונת מצב עגומה כמעט בכל תחום שנבדק: בחלק מהתחומים הפריסה הגיאוגרפית של השירותים אינה מספקת; רבים מבעלי המוגבלות הזכאים לשירותים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה אינם מקבלים את סל השירותים הדרוש להם, וחלק מהשירותים אינם ברמה הנדרשת... מהתשובות שהתקבלו, בעיקר ממשרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, עולה שהם אינם מיישמים חוקים ותקנות שנועדו לסייע לאנשים בעלי מוגבלות. הרשויות המקומיות מטילות את האחריות למצב על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר; משרדי הממשלה מטילים את האחריות על משרד האוצר; ומשרד האוצר מטיל את האחריות על משרדי הממשלה או על הממשלה עצמה. לדעת משרד

מבקר המדינה, גם במסגרת המשאבים הקיימים אפשר לעשות יותר, ולא הכל תלוי בתוספת תקציב. הפצת מידע, שימת דגש חזק יותר בתחומי החינוך וההסברה, ערנות ורגישות כלפי צורכיהם המיוחדים ובעיותיהם של אנשים בעלי מוגבלות, עשויים להביא לשיפור הטיפול בהם ותוצאותיו... ממצאי הדו"ח מראים כי תהליך מימושם של עקרונות השוויון והשילוב נמצא עדיין בשלביו הראשונים, ויש עוד צורך לנקוט פעולות רבות כדי להביא לשיפור במצבם של האנשים עם המוגבלות במדינה." (שם, עמ' 325-326).

## 2. סקרי מכון ברוקדייל ונציבות השוויון

למרות שדוח מבקר המדינה מס' 52ב, שפורסם ב־2002, התייחס למצב בשנת 2001, מחקרים מאוחרים יותר מראים שעיקרי הדברים נכונים גם להיום. מנדלר ונאון (2002) הציגו ממצאי סקר שנערך בקרב אנשים עם מוגבלות המשולבים בקהילה. לדברי החוקרות האלה, כל המרואיינים ציינו, שלשם שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה יש לשנות את עמדות החברה כלפיהם; על החברה להכיר בזכותם להיות חלק ממנה ולהכיר ביכולתם לתרום לה. לדבריהן, היו מרואיינים שסברו שלשם שינוי מודעות הציבור יש לעגן את זכויותיהם בחוק בתחומים כגון שוויון בתעסוקה ובתחבורה הציבורית. נושאים אלה כבר היו מעוגנים בחקיקה בתקופה זו.

עדות לפער בזכויות עולה מסקר חדש של סנדלר־לף, שטרסברג ונאון (2003). החוקרות אמרו אמנם, שמדינת ישראל מספקת שירותים רבים לילדים ולמבוגרים עם נכויות פיזיות, חושיות, נפשיות ושכליות; אולם הן הוסיפו, שצרכים רבים ומרכזיים אינם מכוסים. לדבריהן, יש בישראל בערך 177,000 ילדים ובני נוער עם נכויות, ומספר הילדים הזקוקים לשירותים גדול פי שניים עד שלושה ממספר הילדים המקבלים שירותים אלה בפועל; מספר האנשים הסובלים מנכויות בקרב האוכלוסייה הבוגרת אפילו אינו ידוע.

גם סקר שערכה נציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (פלדמן, 2003), ואשר בדק את הנגישות במבנים ציבוריים בישראל, העלה ממצאים קשים. על־פי ממצאי הסקר, שבדק נגישות של 370 מבני ציבור בערך, נמצאו כמעט כל המבנים (95 אחוזים) לא נגישים עבור אנשים עם מוגבלות פיזית; רוב המבנים נמצאו לא נגישים עבור אנשים עם מוגבלויות ראייה ושמיעה (88 ו־67 אחוזים בהתאמה).

## 3. יישום החוק בישראל – חקיקת משנה

יישומו של החלק הראשון של החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, שאושר כאמור ב־1998, הוא חלקי. דוגמה טובה לכך היא הליך התקנת התקנות להשתתפות

המדינה במימון התאמות במקום העבודה. התקנות מהוות חקיקת משנה המתחייבת מכוחו של פרק התעסוקה בחוק ומחייבות את המדינה להשתתף, בתנאים המפורטים בהן, במימון התאמות שיאפשרו את שילובו של אדם עם מוגבלות במקום עבודה. ב־20 בנובמבר 2001 אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת את התקנות. יושב־ראש הוועדה דאז, ח"כ דוד טל, אמר בדיון: "אני רוצה לומר לארגוני הנכים שאני מוכן לאמץ כמעט את כל התקנות, אבל ארגוני הנכים לוקחים על אחריותם את האפשרות שהדבר הזה לא ייחתם על ידי האוצר." (דברי הכנסת, 20.11.2001). ואכן, למרות שחלפו מאז כמעט שלוש שנים, לא נחתמו התקנות, דבר שמונע את יישומן בפועל.

אחת מנקודות המחלוקת שהתגלעה כבר בדיון קודם בתקנות, ב־5 בנובמבר 2001, היתה ההגבלה על היקף המשרה של אדם עם מוגבלות שיזכה לסיוע המדינה במימון ההתאמות במקום העבודה. הוויכוח בין הצדדים נסב על השאלה האם יינתן סיוע לעובד בהיקף של שליש משרה, או רק מחצי משרה ומעלה, כדרישת משרד האוצר. על כך הגיבה קואליציית הארגונים לקידום חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, במכתבה מיום 15 בנובמבר 2003, במילים אלה: "האם, באורח פלא, עובד בשליש משרה אינו זקוק להתאמות? נסיף, כי דרישה זו מתעלמת מכך שאנשים רבים עם מוגבלות יכולים לעבוד רק בחלקיות משרה, בגלל מוגבלותם". אמנם הוועדה אישרה, בישיבתה ביום 20 בנובמבר 2001, מתן התאמות גם למי שעובד בהיקף של שליש משרה, אולם התקנות לא נחתמו, ובמכתב מיום 10 ביולי 2003 כתב שר התמ"ת, אהוד אולמרט, שהתקנות הועברו לסמכותו עם פיצול משרד העבודה והרווחה, שהוא מבקש להכניס בנוסח התקנות שורה של תיקונים, בין השאר, "השתתפות המדינה במימון התאמות תינתן רק לעובד אשר יעבוד בחצי משרה לפחות".

נוסח התקנות, כפי שהציעה הממשלה, כלל התייחסות למימון התאמות לשם הגדלת הנגישות הפיזית והנגישות החושית במקומות העבודה. שוב, לכאורה אין בגישה המובילה את התקנות התייחסות לשוויון הזכויות של כלל האוכלוסייה העשויה ליהנות מכוחן, ולא הזכרה בהן כלל קבוצה שלמה של אנשים עם מוגבלות הזכאים אף הם להתאמות, והם אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית.

מר יחיאל שרשבסקי, הממונה על שיקום בריאות הנפש במשרד הבריאות, פנה לשר התעשייה, המסחר והתעשייה, בבקשה "להימנע מהמשך התהליך, בטרם תדון עם המופקדים על שיקום נכי נפש בקהילה שבמשרד הבריאות ועם נציגים של האנשים עם נכות נפשית, על מנת לאשר... גם לקבוצה זו להשתלב בעבודה" (שרשבסקי, 2003). ד"ר דינה פלדמן, נציבת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, טענה אף היא, שהרחבת ההגדרה "התאמה" גם לאנשים עם מוגבלות נפשית, שכלית וקוגניטיבית, מתחייבת מחוק השוויון (פלדמן, 2003).

## 4. יישום החקיקה לאנשים עם מוגבלות בישראל – דברי פסיקה

אופיר ואורנשטיין (2001) ראו ב"בג"צ בוצר", שבו עתר הנער שחר בוצר, המתנייד בכיסא גלגלים, לבית-הדין הגבוה לצדק, על-מנת שיוורה להנגיש את המבנים והמתקנים הציבוריים ביישוב מכבים-רעות, נקודת מפנה בתפיסת החברה הישראלית את זכויות האנשים עם מוגבלות. לדברי החוקרים, פרשנותו של נשיא בית-הדין הגבוה לצדק, השופט אהרון ברק, הרחיבה את נוסח התקנות הקיים וראתה בשימוש של תלמיד בשירותים בבית-הספר (חלק מנושאי העתירה) זכות, ולא חסד, שאמורה לעמוד לרשותו, ככל תלמיד אחר בבית-הספר. דבריו של השופט ברק מהווים נקודת מפנה, ונתפסים כך, בגישה ההצהרתית, המנחה את העמדות ומהן את הפסיקה בנושא. הֶר (Herr, 2002) התייחס לדבריו של השופט ברק ואמר, שהרשות השופטת עשויה להוות תומך פוטנציאלי בזכויותיהם של האנשים עם מוגבלות. לדבריו, עשוי להיווצר מצב שבו בתי-המשפט יבינו עד כמה ההתקדמות בנושא יישום הזכויות בישראל היא איטית ושהדרך לאכיפת הזכויות הללו עודנה ארוכה; כדוגמה למקרה מוביל הוא מביא את המקרה הנזכר של בוצר נ' הרשות המקומית מכבים-רעות, ומצטט מדברי השופט ברק: "האדם עם המוגבלות הוא בן אנוש הראוי לזכויות שוות. לא מחוץ לחברה ולא בשוליה. האדם עם המוגבלות הוא חבר לכל דבר בחברה אליה הוא שייך. מטרת ההסדרים הללו אינה לשפר את תנאי הבידוד בהם הוא נמצא, אלא לשלב אותו – אם יש צורך באמצעות העדפה מתקנת – במבנה הרגיל של חיי החברה." (עמ' 329).

יישומו של תיקון מס' 7 לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, העוסק בשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה ("חוק השילוב"), מעיד על קושי ביישום החוק, המהווה צעד נוסף בעיגון הזכויות של האנשים, ובמקרה זה ילדים עם מוגבלות, גם לאחר שכבר אושר החוק בכנסת. לדברי אבישר, רייטר ולייזר (2003), מטרת השילוב בימינו היא, שתלמידים חריגים יתחנכו בתוך מערכת החינוך הרגילה, ולא במסגרות חינוך נפרדות. המחברות ציינו, שמנהלי בתי-הספר תופסים את שילובם של תלמידים חריגים בכיתות הרגילות כחלק בלתי נפרד מהווי החיים בבית-הספר. הימנעות המדינה ממימון החוק בצורה שתאפשר את יישומו גרמה לכך שרק עתירה לבג"צ, שהתקבלה ב-24 בדצמבר 2003, תאפשר, אולי, את יישומו בפועל, לאחר ששופטת בית-המשפט העליון דליה דורנר קבעה, שפרשנות המדינה, המצמצמת את מחויבותה למימון החוק, אינה יכולה להתקבל. בכך מימשה את דבריה בדיון ציבורי בנושא (דורנר, 2002), שבו אמרה:

נשאלת השאלה: מה תפקידו של בית-המשפט? תפקידו להפוך את אותה רטוריקה למציאות... בית-המשפט מפרש את הוראות החוק, קובע את זכותו של אדם עם מוגבלויות לשוויון ומתווה את חובות המדינה והציבור כולו כלפי אדם עם מוגבלות גם כאשר אלה אינן עולות

מפורשות מהחקיקה... לבתי המשפט, ובמיוחד לבג"צ, תפקיד מרכזי בהבטחת שוויונם של אנשים עם מוגבלויות כאשר לנגד עיניהם עומד חוק השוויון. (עמ' 75).

הנה דברים שנדפסו בעיתון (סגל, 2003):

הדברים בפסק הדין, בקשר לזכות לשוויון, יכולים להוות משענת לפסיקה שתכיר בעתיד גם במעמד חוקתי על-חוקי של הזכות לשוויון כמהווה חלק מהזכות לכבוד האדם הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, באשר לחובת המדינה שלא למנוע מכל אדם את האפשרות לרכוש, על חשבון המדינה, את מה שבית המשפט מכנה "המיומנויות הבסיסיות הנדרשות בכל חברה". הפסיקה תוכל לקבוע את חובת המדינה להקצות תקציב לכך. (עמ' א1).

החלטת בית-המשפט, שהתקבלה ביוני 2004, אמורה לחייב את המדינה לממן את שילובם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים, לפי שיקוליו של כל בית-ספר בנפרד, ולא על-פי קביעתה שלה. ואכן, לשנת הלימודים תשס"ה תוקצב הנושא בסך 100 מיליון ש"ח, על בסיס תקציב 2005.<sup>2</sup>

---

## דיון: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – מבט לעתיד

---

חקיקת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל היא חלקית והתקיימה במועד מאוחר בהשוואה לנעשה בארצות-הברית ובמדינות אירופה. האם דרך החקיקה עד כה וגישת המחוקקים לפרקים הבאים של החוק מבטאים קושי עתידי צפוי בתהליך החקיקה ויישומה?

רימרמן וְהָר (Rimmerman & Herr, 2003) שסקרו את המצב בישראל על רקע התפתחות התנועה לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בארצות-הברית, ציינו, שישראל נמצאת על פרשת דרכים מבחינת הגישה לאנשים עם מוגבלות. מבחינה הצהרתית, יש מְעַבֵּר מגישה סלקטיבית המבוססת על מבחן אמצעים לגישה של שוויון זכויות. מאידך גיסא, לא ברור האם ההצהרות בזכות השוויון מתורגמות גם לשפת המעשה. אינדיקציה לקושי ביישום ניתן למצוא בדוח מבקר המדינה מס' 52ב'. המבקר מצביע על מגבלות תקציב כסיבה העיקרית להעדרן של פעולות רבות וחשובות. עוד

---

2. שיחת טלפון עם מר יואב אזולאי, סגן מנהל גף כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, ביום 14.3.2005.

הוא מעיר, שיש חובה חוקית קונקרטית להפנות תקציב לפעולה שנקבעה, אבל לא מקיימים חובה זו (ראו בעניין זה, לדוגמה, החובה להתקין סידורי נגישות במבני ציבור). התמודדות נכונה עם מגבלות תקציב צריכה לכלול איסוף נתונים, קביעת סדרי עדיפויות, תכנון, תיאום בין רשויות ואיגום משאבים. העדרם של אלה מביא לניצול לא יעיל של התקציב. יש להניח, שללא הקצאה תקציבית הולמת לא תיתכן התקדמות ממשית ביישומו של החוק ואולי גם בפרקים שעדיין נמצאים בתהליך חקיקה.

יש לציין, שגם בארצות-הברית, המדינה שהובילה את העולם המערבי בחקיקת זכויות, התקבל החוק עם הסתייגויות לא מעטות. המגזר העסקי חשש משילובם של נכים לא מתאימים בשוק העבודה התחרותי (Vassal, 1994). כלכלנים ניבאו, שעלויות השילוב עלולות להקיע שחקים ולהביא לשיעור גבוה של הגשת תביעות לבית-המשפט העליון (Epstein, 1992). גם שם נמצא הבדל בין ההצהרה על שוויון זכויות למבחן התוצאה. כך, למשל, בקרב ארגוני נכים יש אכזבה מאי רצונו של בית-המשפט העליון לנקוט עמדה כלפי החלטות המעסיקים שלא לקבל נכים לעבודה (Schwochau & Blanck, 2003). כלומר, גם אם יש הבנה לזכויותיהם של נכים, אין פירוש הדבר שבית-המשפט יתערב בסטטוס קוו הקיים בשוק העבודה.

הדיון בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובעמדות כלפיהם, הבאות לידי ביטוי במדיניות החברתית, בחקיקה ובפיתוח שירותים, הוא חלק מן הדיון הנרחב 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, שבאו לידי ביטוי בשורה של יוזמות חברתיות, בד"בכד עם מאמץ מתמשך לקצץ בהוצאה הציבורית בתחומים אלה. היוזמות העיקריות שהוא מונה הן הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי, צמצום העוני באמצעות תוכניות להבטחת הכנסה, חוק החינוך המיוחד והחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות. יחד עם זאת, לדבריו השתנתה באותה תקופה התפיסה האסטרטגית שהנחתה את עיצוב מדינת הרווחה הישראלית, ובלטו מאמצים להחלפת הגמלאות האוניברסליות בסלקטיביות, להפחתת זכויות ולהעברת הספקת השירותים החברתיים לגורמים פרטיים. על רקע זה נקל לשער, שהתפיסה המרחיבה, הרואה בסוגיית האנשים עם מוגבלות סוגיה מתחום זכויות האזרח, תפנה את מקומה, לפחות באופן חלקי, לתפיסה שעל-פיה מדובר בסוגיה של מתן שירותים בעיקר, וגם אותם יש לראות לאור הצורך לערוך קיצוצים בשירותים החברתיים. כאשר שירותים חברתיים נתפסים כ"מתחרים" זה בזה על אותה עוגה תקציבית, עולה שאלת סדרי העדיפויות בין הקבוצות השונות באוכלוסייה, האמורות ליהנות מן השירותים האלה; במאבק על סדרי העדיפויות נראה, שידם של האנשים עם מוגבלות רחוקה מלהיות על העליונה. רימרמן וְהָר (Rimmerman & Herr, 2003),



סקרו כזכור את המצב בישראל על רקע התפתחות התנועה לוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בארצות-הברית, ציינו, שהמעבר מתפיסה של אנשים עם מוגבלות לתפיסה של זכויות אנשים עם מוגבלות, כחלק מן התפיסה של זכויות האזרח, הוא תהליך ממושך הדורש זמן ומאמצים.

שופטת בית-המשפט העליון לשעבר דליה דורנר (2002) התייחסה כזכור, בדבריה בסוגיית האתגרים והאפשרויות בתחום הנכויות התפתחותיות, ביום עיון שהוקדש לנושא, לפער בין המצוי והרצוי. לאחר שסקרה את המצב החקיקתי ואת ההישגים האחרונים בתחום זה, הוסיפה דורנר ואמרה:

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. למעלה מ-10% מהאוכלוסייה בישראל הם אנשים עם מוגבלות פיזית, נפשית או שכלית. תשתית תחקיקתית ענפה זו היא רק שלב הכרחי הדרך להשגת שוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, אך אין בה די... נראה, כי ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות נמצאת כעת בדרגה הרטרורית וחסרה עדיין משמעות ממשית מספקת. במציאות, רבים עדיין סובלים מאפליה ומדעות קדומות, הנובעות מהפחד מהשונה, מאטימות ממסדית, מיחס פטרוני ומהתערבות באוטונומיה של הפרט. מצבם הקשה של אלפי תושבי ישראל בעלי מוגבלויות אינו נובע ממוגבלותם בלבד, אלא גם, ואולי בעיקר, מקוצר ידה של החברה הישראלית... (עמ' 74-75).

כל אלה מובילים להשערה, שלמרות ההתפתחות מרחיקת הלכת בחקיקה בתחום זה בישראל, שעודנה בעיצומה, ישראל נמצאת בשלב השלישי של מתן שירותים שתיאר דרייק (Drake, 1999). כזכור, מדובר ב"גישת הטלאים", דהיינו בגישה המספקת שירותים באופן נקודתי, בעיקר כתוצאה מהיענות ללחצים, או לכל היותר בשלב ה"מדיניות המקסימלית", שבו ניתן מירב השירותים על בסיס פרטני; אך נראה, שעדיין אין בישראל תפיסה מעמיקה של האנשים עם מוגבלות כקבוצה שיש להילחם על זכויותיה בתור שכזו, ושאינה צריכה להתאים את עצמה לחברה, אלא שעל החברה להתאים את עצמה אליה.

נראה, שבישראל עדיין לא הוטמעה במלואה ההכרה שמתן שירותים ראויים לאנשים עם מוגבלות מקורו בזכותם לשירותים אלה, שהחברה מחויבת לתת להם, על-מנת לממש את שוויון ההזדמנויות ושוויון הזכויות שלהם. בישראל של 2005, האנשים עם מוגבלות, ובכלל זה הילדים שביניהם, נאלצים להיאבק על כל זכות

והטבה בנפרד. מאבק זה כולל גם את הזכות לשוויון, שלמרות שאושרה להלכה בחקיקה, למעשה אין בחקיקה זו די על-מנת להבטיח את יישום הזכויות הללו; הדרך במאבק לשוויון זכויות של אנשים בישראל עדיין ארוכה, וכפי שציינו בלאנק ועמיתיו (Blanck et al., 2004), בחוקים ובמדיניות כשלעצמם אין די; יש להתייחס לכלל הכוחות המשפיעים על מצבם ועל מעמדם של האנשים עם מוגבלות, ובכלל זה כוחות חברתיים, פוליטיים וכלכליים.

## ביבליוגרפיה

- אבישר, ג', רייטר, ש', לייזר, י' (2003). שילוב תלמידים חריגים בחינוך הרגיל: מנהל בית הספר כסוכן שינוי. עיונים במינהל ובארגון החינוך, 27, 63-92.
- 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.
- אופיר, א', אורנשטיין, ד' (2001). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998: אמנציפציה בסוף המאה ה-20. בתוך: ברק, א', אדלר, ס', בן ישראל, ר', אליאסוף, י', פינברג, י' (עורכים). ספר מנחם גולדברג. עמ' 43-87. תל-אביב: סדן.
- בן-צבי, ב' (1995). הגנת יתר אל מול קיפוח בחקיקה למען נכים (נפגעי עבודה, נכים כלליים). בטחון סוציאלי, 43, 45-53.
- דו"ח כ"ץ (1997). דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות. מוגש לשר המשפטים ולשר העבודה והרווחה. ירושלים: מדינת ישראל, יולי.
- דורנר, ד' (2002). זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. דברים בכנס הבינלאומי השלישי של בית איזו שפירא בנושא נכויות התפתחותיות: מדיניות, יישום ומחקר, "אתגרים ואפשרויות". סוגיות בחינוך מיוחד ובשיקום, 17(2) 73-76.
- היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות (2003). חוברת הפרוטוקולים של דיוני ועדות ומליאת הכנסת, מיום 2 בדצמבר 2003.
- היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות (2004). חוברת הפרוטוקולים של דיוני ועדות ומליאת הכנסת, מיום 16 בנובמבר 2004.
- חביב, ג' (1999). מדינת הרווחה בישראל: סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 56, 69-78.
- מבקר המדינה (2002). דו"ח שנתי מס' 52. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מנדלר, ד', נאון, ד' (2002). אנשים עם מוגבלות משולבים בקהילה-לימוד מהצלחות. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- סגל, ז' (2003). בתוך: יועז, י'. בג"צ: לתקצב כראוי מוגבלים במערכת החינוך. הארץ, 25 בדצמבר.
- סנדלר-לף, א', שטרסברג, נ', נאון, ד' (2003). אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- פלדמן, ד' (2003). מכתב ליועמ"ש משרד התמ"ת. 18 בספטמבר.

- רימרמן, א', ינאי, מ' (1997). עמדות מעסיקים כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי. *בטחון סוציאלי*, 49, 52-64.
- רימרמן, א', כץ, ש' (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. *ביטחון סוציאלי*, 65, 111-135.
- שניט, ד' (1998). זכויותיהם של אנשים עם פיגור שכלי לשילוב חברתי ולשוויון הזדמנויות בחוק הישראלי. בתוך: רימרמן, א', רמות, א', דובדבני, א', חובב, מ' (עורכים). *נכות התפתחותית ופיגור שכלי בישראל*. (עמ' 81-113). ירושלים: מאגנס.
- שרשבסקי, י' (2003). *מכתב לשר התמ"ת*. 29 בספטמבר.
- דיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (2001). *תקנות שוויון זכויות (השתתפות במימון התאמות)*. דברי הכנסת, מיום 5 בנובמבר, ומיום 20 בנובמבר.
- Antonak, R. & Livneh, H. (1988). *The measurements of attitudes toward people with disabilities*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Bailey, M. & Shinkwin, K. (1998). Disability rights. In: Cowly, P. (Ed.). *Conscience and parliament*. London: Frank Cass.
- Blanck, P.D. (1998). *The Americans with Disabilities Act and the emerging workforce: Employment of people with mental retardation*. Washington, D.C.: American Association of Mental Health.
- Blanck, P., Hill, E., Siegel, C.D. & Waterstone, M. (2004). *Disability civil rights law and policy*. St. Paul, Minn.: Thomson.
- Boyd, R.F. (2002). *Civil rights division activities and progress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Drake, R.F. (1999). *Understanding disability policies*. London: Macmillan Press.
- Epstein, R.A. (1992). *Forbidden grounds: The case against employment discrimination laws*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Herr, S. S. (2002). Reforming disability nondiscrimination laws: A comparative perspective. *Journal of Law Reform*, 35(1-2), 305-400.
- Lee, B. (2003). A decade of the Americans with Disabilities Act: Judicial outcomes and unresolved problems. *Industrial Relations*, 42, 11-30.
- Rimmerman, A. & Herr, S.S. (2003). The power of the powerless: A study of the Israeli disability strike 1999-2000. *Journal of Disability Policy Studies*, 15(1), 12-19.
- Shapiro, J.S. (1994). *No pity*. New York: Random House.
- Schwochau, S & Blanck, P. (2003). Does the ADA disabled the disabled - more comments. *Industrial Relations*, 42, 67-77.
- Vassel, R.A. (1994). The Americans with Disabilities Act: The cost, uncertainty, and inefficiency. *Journal of Law and Commerce*, 13, 397-411.