

חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים

מאת אריק רימרמן וטל ארטן-ברגמן*

אחד הביטויים לשינוי בעמדותיה של החברה בארץ כלפי אנשים עם נכויות הוא חקיקתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. אולם, בחינה של חקיקה זו מגלה, שהחוק מיושם באופן חלקי בלבד, ומעלה שאלות חשובות בדבר עתידו והטמעתו בחברה הישראלית. האם החברה הישראלית אכן שינתה את גישתה כלפי אנשים עם נכויות? האם הממשלה תצליח להטמיע את החוק, ומה הדרך היעילה להביא לשוויון זכויות הלכה למעשה? המאמר סוקר את גישת הזכויות, ואת ההתפתחויות והתמורות הערכיות במדיניות כלפי אנשים עם נכויות בארץ ובעולם. בהמשך מוצגים ממצאי מחקרים שבחנו את השפעתה של חקיקת הזכויות על דפוסי המעורבות החברתית של אנשים עם נכויות תוך התמקדות בתחום התעסוקה. חלקו האחרון של המאמר עוסק בבחינת עתידו של החוק לאור הניסיון בארץ ובארצות-הברית.

מבוא

בשנים האחרונות אנו עדים לתמורה עולמית בהתייחסות החברה לאנשים עם נכויות. מגמה זו משתקפת בהעתקת המדיניות כלפי נכים מחקיקה סוציאלית, המדגישה קבלת זכאות על-פי מבחני נכות, לחקיקת זכויות, המבטאת את עקרונות השוויון, מניעת אפליה וזכויות אדם (גל, 2002; Rimmerman & Herr, 2004). מקורותיה של חקיקה זו נטועים במאבקם הפוליטי של ארגוני נכים בארצות-הברית, אשר קראו לשוויון זכויות ולהטמעת ערך זה בחקיקה המתייחסת לאוכלוסייה זו.

* הקתדרה לרווחה ותכנון חברתי ע"ש ריצ'ארד קרוסמן, בית-הספר לעבודה סוציאלית, הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

ביטוי יישומי ראשון למאבק על זכויותיהם הם רואים בחקיקה האמריקנית של חוק הנכים האמריקני (Americans with Disabilities Act, 1990), הידוע גם בקיצור שמו (ADA). בחוק חלוצי זה הוכרו לראשונה הנכים כקבוצת מיעוט הסובלת מדעות קדומות ואפליה בחברה. החוק עיגן את זכותם של אנשים עם נכות לנגישות ולהשתתפות בכל מעגלי החיים. חקיקה זו בישרה את תחילתה של מגמה עולמית של חקיקת זכויות לאנשים עם נכויות. תהליכי חקיקה דומים התקיימו ברוב מדינות העולם, לרבות ארצות אירופה, אפריקה ואוסטרליה. בישראל חוקקה הכנסת ה-14, בשנת 1998, את שלושת פרקי הראשונים של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. חקיקה זו, המבוססת על עקרון יסודי, לפיו "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות", שמה לה למטרה "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים." (סעיף 1. עקרונות יסודי, חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998).

במקביל לתהליך חקיקת הזכויות בארץ קיימת התעוררות של הנכים הכלליים, שהקימו מטה מאבק משותף שפעל לשיפור הגמלאות ולהסרת מכשולים המקשים על השתתפותם בחברה. פעילות זו זכתה לעידוד מארגוני סנגור ("בזכות", "התמודדות" וארגונים נוספים), ומנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, שהקים משרד המשפטים בהוראת החוק החדש (הר, 2001; Rimmerman & Herr, 2004).

אין ספק, שעצם חקיקת החוק מהווה ציון-דרך לבחינת זכויותיהם של אנשים נכים בחברה הישראלית. אולם דו"ח מבקר המדינה מס' 52 (מבקר המדינה, 2002), שבחן לראשונה את יישומו והטמעתו של החוק, זיהה מכשולים לא מעטים בדרך לשילובם של אנשים עם נכויות בתחומי החינוך, הבריאות, התעסוקה, הדיור והפנאי. זאת ועוד, מחקר שנערך לאחרונה בתמיכת משרד המשפטים מצא, שכמעט כל מבני הציבור בארץ (למעלה מ-95 אחוזים!) אינם נגישים לאנשים עם מוגבלות גופנית וחושית (הים-יונס, פרידמן, הרקוביץ, 2003). במקביל דיווחו רימרמן וכץ (2004) על שיעור תעסוקה נמוך בקרב מקבלי קצבת נכות כללית בגילאי העבודה (15 אחוזים). בערך מחציתם מועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת ומקבלים שכר נמוך ואינם נהנים מזכויות סוציאליות.

האם מאז חקיקתו של חוק השוויון היה שינוי מהותי במעמדם של אנשים עם נכויות בחברה הישראלית? האם החתירה להשגת שוויון זכויות אכן הולכת ומתגשמת ומוטמעת בדעת הציבור ובמדיניות הממשלה? האם ייתכן שהחקיקה היא הצהרתית בעיקרה ועדיין אינה מלווה בצעדים ממשיים לקידום בתחומי הנגישות, התעסוקה וההשתתפות בחברה? המאמר יסקור בהרחבה את ההתפתחויות והשינויים הערכיים

בכינון מדיניות שוויון זכויות לאנשים עם נכויות בעולם ובישראל, יבחן גישות שונות להטמעת עקרון השוויון ואת השלכותיהם על דפוסי המעורבות של אנשים עם נכויות בחברה הישראלית (תוך התמקדות בתחום התעסוקה), ולבסוף יבחן את עתידו של החוק לאור הניסיון בארץ ובארצות-הברית.

גישות אידיאולוגיות בכינון מדיניות כלפי אנשים עם נכויות

במהלך השנים עברה המדיניות כלפי אנשים עם נכויות תהפוכות רבות. עד שנות ה-90 היו מקובלות בעולם המערבי שתי גישות עיקריות: הגישה הליברלית והגישה של מדינת הרווחה (Johnstone, 2001; Liachowitz 1988; Stone 1984). הגישה הליברלית דוגלת במעורבות מינימלית של המדינה בפתרון בעיות חברתיות, לרבות זכויותיהם של אנשים עם נכויות. על-פי גישה זו, המדינה מעניקה לאדם עם נכות קצבה או שירות שיקום רק אם אין ביכולתו להשתכר או לקיים את עצמו (Bradock & Parish, 1984; Oliver & Barnes, 1998; Scotch, 2001; Johnstone, 2001). לעומתה, גישת מדינת הרווחה מתייחסת למגוון רחב יותר של צרכים ומפגינה גמישות רבה יותר במבחני הזכאות (Oliver, 1990;1996).

אף-על-פי שהגישה הליברלית וגישת מדינת הרווחה שונות זו מזו מבחינת מעורבות המדינה כלפי אזרחיה ובהיקף המשאבים המוקצים להם, שתיהן מבוססות על אותם מבחני זכאות ומתמקדות במדיניות השיקום, הנגזרת מגישות אלה והמתבססת על המודל הביורוקראטי להגדרת נכות, על נזקקות כלכלית (מבחני אמצעים), ועל העיקרון של הקצאה לפי צורך. אין ספק, שעקרון אחרון זה הוא בעייתי, שכן הגדרת צורך תלויה מאוד בהקשר החברתי שבו היא נקבעת ומושפעת מן הערכים ומן האפיונים שהם ייחודיים לכל חברה (גל, 2002). יש הרואים בשתי גישות אלה רצף שבקצה האחד שלו מצויה התערבות מינימלית של המדינה ובקצה האחר מצויה התערבות מרחיבה המעניקה לכל אדם עם נכות סל זכויות רחב במטרה להבטיח את זכויותיו הבסיסיות לקיום בכבוד.

בהקשר זה הציע דרייק (Drake, 1999) טיפולוגיה בת חמישה שלבים המתארת את התייחסות המדינה כלפי אנשים עם נכויות: השלב הראשון מציג גישה השוללת באופן פעיל את זכויות האדם והאזרח של אנשים עם נכויות (גישה זו אפיינה את המשטר הנאצי, ששלל כל זכות אנושית מאנשים עם נכויות, החל מן הזכות הבסיסית ביותר – הזכות לחיות). בשלב השני יש התערבות מינימלית של המדינה ברווחת אזרחיה, וזו מוענקת רק לנזקקים ביותר ("Truly Needy"), שאינם יכולים להבטיח לעצמם קיום בסיסי. בשלב השלישי המדינה מכירה באחריותה להגיב על צרכים קיומיים שאינם

ממומשים של אנשים עם נכויות, אך היא מתמקדת בעיקר ב"כיבוי שרפות" ועל-פי רוב יוצרת מדיניות כתגובה ללחצים שמפעילות עליה קבוצות אינטרס שונות. השלב הרביעי מציג מודל של מעורבות מקסימלית, שבה המדינה רואה את עצמה אחראית לרווחת אזרחיה ומספקת לפרט סל רחב של הטבות ושירותים.

ארבעת השלבים מהווים למעשה רצף, שבו מוקד המדיניות הוא הפרט והמדינה מתייחסת לצרכיו באופן סלקטיבי על-פי עקרונ הצורך. לעומתם, השלב החמישי בטיפולוגיה של דרייק נובע מגישה שונה. בשלב זה המדינה אינה מתייחסת עוד לנכות כאל בעיה אינדיווידואלית, אלא כאל בעיה חברתית, ולפיכך היא רואה את תפקידה לספק את מירב התנאים והשירותים כדי להעניק לאנשים עם נכויות הזדמנות שווה להשתתפות במגלי החברה השונים. יש הקוראים לשלב זה בשם "גישת זכויות האדם והאזרח". המאמר הנוכחי עוסק בגישה זו ובהטמעתה בחברה המערבית ובישראל.

הבסיס הרעיוני של גישת זכויות האדם והאזרח נטוע במאה ה-17. היה זה הוגה הדעות ג'ון לוק שטבע את המושג "זכויות טבעיות", לפיהן מגיעים לכל אדם, זכות לחיים, לחירות, לשוויון, לכבוד ולקניין. זכויות אלה אינן תלויות בכוחו של שלטון כלשהו ומשום כך השלטון אינו רשאי לשלול אותן או לפגוע בהן ללא הצדקה. תפקיד המדינה הוא כפול: מחד גיסא מוטלת עליה החובה להימנע מפגיעה לא מוצדקת בזכויותיו של האדם; מאידך גיסא, היא חייבת לנקוט צעדים שונים על-מנת להגן על זכויות אזרחיה. ערך זה השתרש בהיסטוריה האנושית וקיבל ביטוי באמנות ובמסמכים שונים, המקבלים מחויבות זו ברמה הרעיונית ומעוגנים במישור המשפטי (כך, למשל, מגילת הזכויות האמריקנית והכרות הזכויות הצרפתית). החל משנות ה-60 החלה להישמע מצד פעילי זכויות נכים קריאה להטמיע את גישת זכויות האדם והאזרח בקביעת המדיניות החברתית כלפיהם (Liachowitz, 1988; Stone, 1984). חברי התנועה לזכויות הנכים (Disability Right Movement) שאפו לשינוי כולל בהסדר החברתי ובבסיס הערכי המנחה את המדיניות החברתית. המאבק לא התרכז עוד בהרחבת מערך השירותים, אלא בלא פחות מאשר להתכוונות מחדש כוללת בהגדרת הנכות וראייה מחודשת של מקומם של האנשים עם הנכויות בחברה (Bickenbach, 2001; Fougeyrollas, 1997; Fougeyrollas & Beauregard, 2001).

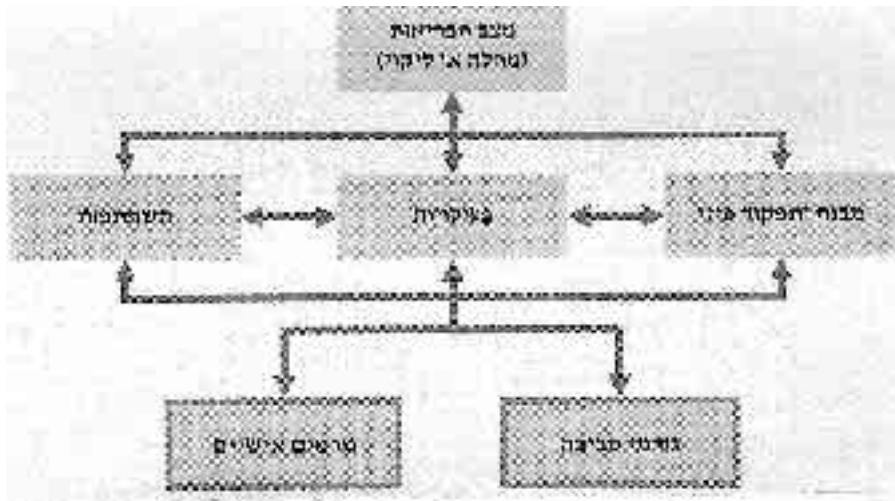
ארגוני הנכים קראו להכרה מפורשת בכך, שזכויותיהם הבסיסיות של אנשים עם נכויות אינה מעשה של צדקה, או רצון טוב מצד קובעי המדיניות, אלא הן מגיעות להם כאזרחים שווים בחברה. מטרת המדיניות החדשה אינה תיקון או עקיפת הנכות ברמת הפרט, אלא טיפול מערכתי כולל במכשולים ובבלמים החברתיים המונעים שוויון.

ממשלות מוציאות לפועל מדיניות המשקפת את תפיסת העולם המקובלת באותה חברה. גישה התופסת את הנכות כטרגדיה אישית של האדם תפעל ליצירת הסדרים

ומנגנונים חוקיים המכוונים לתמוך בסובלים ממצוקה לעתים באמצעות הדרת המצוקה מבני המשפחה (Drake, 1999; 2002). אימוץ גישה הדוגלת בקידום זכויות דורשת שינוי מהותי בהגדרה ובתפיסה של הנכות (Bickenbach, 2001). הדוגלים בשינוי דוחים את המודל הביורפואי, המתמקד בעיקר בליקוי הגופני ובצמצום מגבלותיו של האדם, ונוטים לאמץ את המודל החברתי, לפיו נכות היא תוצר של יחסי-גומלין בין האדם לסביבתו. יחסי-גומלין אלה קשורים מאוד להקשר החברתי והפוליטי של כל חברה (Barry, 1995; Imrie, 1997; Wright, 1983). חברה השואפת להיטיב עם חבריה הנכים תיטול אחריות ויוזמה פעילה להסרת מכשולים. לעומת זאת, חברה המצמצמת את מעורבותה תמעיט בפעולות יזומות אלה.

ציון-דרך לקבלתו של המודל החברתי היה בשנת 2001. אז פרסם ארגון הבריאות העולמי את הסיווג הבינלאומי של תפקוד, נכות ובריאות (International Classification of Functioning, Disability & Health, ICF). על-פי סיווג זה (המוצג באיור מס' 1), חוסר יכולתו של אדם ליטול ולשמר תפקידים חברתיים נובע בחלקו מעמדות שליליות השוררות בחברה וממדיניות היוצרת בלמים ומחסומים להשתתפות. מבנה הסביבה הפיזית והחברתית עלול להגביל את תפקודם ומעורבותם של אנשים עם נכויות ולפגוע במגוון ההזדמנויות שלהם ליטול חלק פעיל בחיי הקהילה (World Health Organization, 2001). לפיכך, הכשל להשתתפות שוויונית בחברה אינו מיוחס עוד באופן בלעדי לקיומם של ליקוי ונכות, אלא נובע מקשיים ביחסי-הגומלין בין האדם

איור מס' 1. הסיווג הבינלאומי של תפקוד, נכות ובריאות



המקור: World Health Organization, 2001.

לסביבתו, ובעיקר לחוסר יכולתה של האחרונה להתאים את עצמה לצרכים הייחודיים של אנשים עם נכויות (Oliver 1990; 1996).

פרסום הסיווג החדש מטעם ארגון הבריאות העולמי חולל שינוי מהותי בתפיסת האנשים עם נכויות בחברה, מנוקקים תלויים לקבוצת מיעוט הסובלת מדיכוי ואפליה (Fougeyrollas & Beauregard, 2001). שינוי זה בהגדרה יצר גם דרישה לשינוי במדיניות החברתית והדגיש את חשיבות קיומה של פעילות מערכתית לקידום מעורבותם של אנשים עם נכויות בתהליך הפוליטי והחברתי.

הטמעת עקרון השוויון של אנשים עם נכויות במדיניות העולם

בשנים האחרונות קיימות עדויות רבות להטמעתה של גישת הזכויות בכינון מדיניות כלפי אנשים עם נכויות בעולם. גישה זו, שבאה לידי ביטוי באמנות בינלאומיות, בחקיקה מקיפה ובתיקונים לחוקה במדינות השונות, מקדמת את אפשרויות השילוב של אנשים עם נכויות בחברה, גם אם הדבר כרוך בהקצאת תקציבים מיוחדים (מבקר המדינה, 2002).

בשנות ה־60 היה האו"ם הארגון הבינלאומי הראשון שהכיר בזכויות האדם של אוכלוסיית האנשים עם הנכויות והצהיר על זכותם להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים. הצהרת כוונות זו קיבלה ביטוי רשמי בשנת 1971, כאשר אימצה האספה כללית של הארגון את "הצהרת זכויות עבור אנשים בעלי פיגור שכלי" (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons. United Nations, 1971). הצהרה זו הורחבה בשנת 1975 לסוגי נכויות נוספים (Declaration on the Rights of Disabled Persons. United Nations, 1975). בהצהרות אלה הוכרו לראשונה זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות של אנשים עם נכויות ונוצרו אמות-מידה לשוויון הזדמנויות במטרה לקדם אינטגרציה חברתית. בשנת 1982 אימץ האו"ם תוכנית פעולה עולמית לאנשים עם נכויות (World Programme of Action Concerning Disabled Persons. United Nations, 1982). מסמך זה כלל, בנוסף להצהרת הכוונות, גם כיווני פעולה כלליים לקידום השיקום ושוויון הזכויות, אך חסרו בו אמות-מידה מעשיות (Michailakis, 1999). משום כך, בשנת 1994 קבע האו"ם אמות-מידה מפורשות לכינון מדיניות וחוקים במטרה לקדם השתתפות שוויונית ופעילה עבור אנשים עם נכויות במדינות החברות בארגון (United Nations, 1994). בסעיף 15 של הצהרה זו נאמר, שעל כל מדינה מתוקנת להציב את הבסיס החוקי כדי להשיג את המטרה של השתתפות שוויונית ופעילה בחברה. גם האיחוד האירופי ניסח אמנה דומה המפרטת הנחיות כלליות לפיהן רצוי לפתח במדינות החברות באיחוד מדיניות נכות (Johnstone, 2001).

המדינה הראשונה שיצרה מנגנון חוקי לאכיפה של שוויון זכויות והזדמנויות בחקיקתה היתה ארצות-הברית, אשר חוקקה כאמור בשנת 1990 את ה־Americans with Disabilities Act. בחוק זה, הידוע יותר בקיצורו ADA, יש הכרה מפורשת בקיומה של אפליה של אנשים עם נכויות הנובעת מדפוסים היסטוריים של בידוד והדרה ובכך שלא נעשו כל ניסיונות לקדם את השתלבותם בורם המרכזי בחברה (Parry, 1998). בבסיסו של החוק עומד מנגנון האוסר אפליה של אנשים עם נכויות בתחומי התעסוקה, השירותים החברתיים, המגורים והתחבורה. החוק כולל חמישה פרקים המתייחסים לאיסור אפליה ולחובת המדינה לדאוג להתאמת תנאי סביבה לצורכיהם של אנשים עם נכויות בשירותים הניתנים מטעם המדינה ובידי גופים פרטיים (ראו לוח מס' 1).

בשנת 1995 חוקק הפרלמנט הבריטי את ה־Disability Discrimination Act. חוק זה, הדומה לחוק האמריקני, דורש נגישות לתחבורה ולמבני ציבור ואוסר על אפליה בתחום התעסוקה (Doyle, 1996; Gooding 1996). עיקר ההבדל בין החקיקה הבריטית לזו האמריקנית הוא במינוי מועצה לאומית לנכות (National Disability Council), שתפקידה לייעץ, בשלב ראשון, לממשלה בכל הנוגע לאמצעים ולדרכים למניעת אפליה. בשלב מאוחר יותר הורחב תפקיד זה והוקמה נציבות זכויות נכים (Disability Rights Commission), שתפקידה לפעול ברמה פרטנית ומערכתית. תפקידיה כוללים: מניעת אפליה, ייעוץ לממשלה בכל הנוגע לתיקוני חקיקה ולארגונים ולמעסיקים בכל הנוגע ליישום החוק. מדינות רבות נוספות (אוסטרליה, ברזיל, פינלנד, אוסטרליה, גרמניה) אימצו חקיקה המכוונת למניעת אפליה ולקידום שוויון זכויות והזדמנויות כלפי אנשים עם נכויות. דרום אפריקה, קנדה, הפיליפינים ואוגנדה אף ערכו שינויים בחוקה שלהן (Johnstone, 2001).

ניתן לסכם ולומר, שחקיקת חוקים המבוססים על עקרון השוויון לאנשים עם נכויות היא מגמה עולמית שאינה פוסחת גם על מדינות פחות מפותחות בעולם.

התפתחות המדיניות כלפי אנשים עם נכויות בישראל

מדינת ישראל פיתחה לאורך השנים מערכת חוקים רחבה ומקיפה המתייחסת לצורכיהם של אנשים עם נכויות. יחד עם זאת, מערכת זו היא דיפרנציאלית, שכן קיימים בה פערים גדולים בין החוקים הנוגעים לקבוצות הנכים השונות. ייתכן שהסיבה העיקרית למצב זה הוא תהליך חקיקה שיורי, שהושפע במהלך השנים מגישות ערכיות שונות, ובעיקר מזמינות המשאבים שעמדו לרשות המדינה באותה עת. החוקים מתבססים על עקרונות הקצאה שונים (פיצוי, ביטוח, צורך) הקובעים את הזכאות ואת היקף

לוח מס' 1. השוואה בין חוקי השוויון הישראלי והאמריקני

בישראל: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998		Americans with Disabilities Act, 1990 בארצות-הברית:	
שם הפרק	מניעת אפליה	מתן הטבות והתאמות כדי לקדם שוויון	מניעת אפליה
תעסוקה	איסור אפליה בהעסקתם של אנשים עם נכויות בשל נכותם. איסור שימוש במבחני קבלה אשר מסננים או מפלים אנשים עם נכויות.	חיוב מעסיקים להתאים את סביבת העבודה ודרישות התפקיד למגבלותיו הפיזיות או המנטליות של העובד (הנגשת מקום העבודה, התאמת ציוד קיים, שינוי בתנאי העבודה ובשעות העבודה וכדומה).	מתן הטבות והתאמות כדי לקדם שוויון
נגישות לשירותים ציבוריים כולל תחבורה ציבורית	לפי סעיף זה, כל השירותים הניתנים מטעם המדינה וגופים ציבוריים חייבים להיות נגישים לאנשים עם נכויות.	אסור להפלות אדם במקום עבודה בשל מוגבלותו (בקבלה לעבודה, בתנאי שכרו, בקידום, בפיתורין וכדומה). בחלק מאיסור האפליה לפי החוק נכללו התקנות שאושרו בחודש נובמבר 2001 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, אך טרם נכנסו לתוקפן מפני שמשרד האוצר עדיין לא אישר הקצאת תקציב למימון. יש לפעול לקידום הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלויות בכל מקום עבודה שיש בו יותר מ-25 עובדים. החוק מטיל חובה על שר העבודה והרווחה ליוזם, להכין ולפתח תוכניות תעסוקה ושיקום, תוך העדפת שילובם של אנשים עם נכויות בשוק החופשי.	מניעת אפליה
		בסעיף התחבורה הציבורית נקבעה זכותו של אדם עם מוגבלות לשירותי תחבורה נגישים ומתאמים לצרכיו, ללא צורך בקבלת סיוע מן הוולת כדי להתגבר על קשיים כמו מדרגות, חוסר התמצאות ועוד.	מניעת אפליה
		בסעיף התחבורה הציבורית נקבע, שמפעילי שירותי תחבורה ציבורית חייבים להתאים את התחבורה הציבורית באופן שיאפשר לאנשים עם מוגבלות שימוש בטוח, עצמאי ומכובד בתחבורה הציבורית ללא צורך בקבלת סיוע מן הוולת כדי להתגבר על קשיים כמו מדרגות.	מניעת אפליה

לוח מס' 1. השוואה בין חוקי השוויון הישראלי והאמריקני (המשך)

בישראל: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח-1998		בארצות-הברית: Americans with Disabilities Act, 1990	
שם הפרק	מניעת אפליה	מתן הטבות והתאמות כדי לקדם שוויון	מניעת אפליה
שירותים חברתיים	בכל השירותים המסחריים, בשירותים שונים לציבור, כולל מוסדות חינוך (בתי-ספר ואוניברסיטאות, מסגרות לבילוי שעות פנאי ושירותים חברתיים), החוק אוסר על שימוש בקריטריון קבלה המפלה אנשים עם נכויות. קיימת חובה להתאים ולהנגיש מבנים ציבוריים ושירותים חברתיים לאוכלוסייה זו.	חובה להתאים ולהנגיש מבנים ציבוריים ושירותים חברתיים לאוכלוסייה זו.	במרס 2005 אושר בכנסת פרק הנגישות לחוק שוויון לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2) לפיו אסורה אפליית אדם עם נכות ואסורה פגיעה בנכותו לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. בחוק נקבעו כלים לאכיפתו באמצעות פקחים, שיוסמכו להוציא צווים נגד מקומות שאינם נגישים, ולהגיש תביעות או תובענות ייצוגיות נגד מקומות אלה.
שירותי תקשורת	ספקים של שירותי תקשורת וטלפונים חייבים לאפשר תקשורת חלופית לאנשים עם ליקויי שמיעה ודיבור, ולהתקין מכשיר כספומט אוטומטי (ATM) המתאים למשיכת כספים בבנק לאנשים הסובלים מליקוי ראייה.		
נציבות לשוויון זכויות		הקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות, שישמש גוף מרכזי הפועל מטעם משרד המשפטים לצד הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. הנציבות מופקדת על יישום חוק השוויון וחוקים רלוונטיים אחרים למניעת הפליה של אנשים בעלי מוגבלות, על ייעוץ לשרים בהתקנת תקנות לפי החוק ועל ייצוג אנשים בעלי מוגבלות בתביעות שעניינן הפרת הוראות החוק.	

הגמלאות והשירותים על-פי גורם הפגיעה (נכות כללית, פעולות איבה, תאונה בעבודה, או במסגרת שירות בכוחות הביטחון) ומשקפים את העמדות והערכים השונים השוררים בחברה כלפי קבוצות נכים שונות (בן צבי, 1995; גל, 2002; פלוריאן ודנגור, 1999).

החוקים העיקריים המייצגים מגמה זו הם חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954; חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957; חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959, המיועד לנכי צה"ל; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970; חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. החל מסוף שנות ה-80 ניכרת בחקיקה הישראלית הטמעה הדרגתית של עקרונות השוויון ושל שפת הזכויות, המבטאת רצון לשלב את האנשים עם הנכויות בחברה. כך, למשל, במסגרת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נקבעו הוראות המחייבות התקנת סידורי נגישות מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים. בשנת 1988 חוקקה הכנסת את חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, וקבעה העדפה לשילובו של ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד חינוך רגיל. בחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשס"א-2000, מצהיר המחוקק, שהמטרה היא "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".

כאמור, עד חקיקתו של חוק שיווין זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בשנת 1998, היתה המדיניות כלפי נכים שירותית, ולא ייצגה מגמה קוהרנטית ורציפה המבטאת שינוי אידיאולוגי. הצהרה מפורשת בדבר הכרת המדינה בזכויותיהם של אנשים עם נכויות באה לידי ביטוי לראשונה רק ב-1996, עם העברתו בקריאה ראשונה של החוק, שבעקבותיה מינו בנובמבר 1996 שר המשפטים ושר העבודה והרווחה ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא, בראשותו של ד"ר ישראל כץ.

בהקדמה לחוק המוצע הוכר לראשונה בארץ (בדומה ל-ADA בארצות-הברית), ש"אוכלוסיית האנשים בעלי המוגבלות היא קבוצת מיעוט שסבלה ועדיין סובלת מהפליה, קיפוח, הפרדה ונחיתות חברתית וכלכלית", וש"באיחור רב עוברת החברה המודרנית מיחס של נידוי והפרדה כלפי אנשים בעלי מוגבלות, ליחס של שיתוף ושילוב בתחומי החיים השונים." (דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות, 1997). הוועדה המליצה על חקיקה מקיפה ומפורטת כדי להביא לצמצומו של הפער הקיים בין מציאות חייהם של אנשים בעלי מוגבלות ובין עקרונות השוויון וכבוד האדם. בשנת 1998 התקבל בכנסת חוק השוויון ובו נקבעו לראשונה בצורה ברורה עקרונות יסוד כלליים, הדוגלים בשוויון.

החוק התקבל בגרסה חלקית בלבד וכלל רק את שלושת הפרקים הראשונים: תעסוקה, תחבורה ציבורית ונציבות שוויון (לפירוט ראו לוח מס' 1). ניתן לראות,

שהפרקים של החוק שהתקבלו מקבילים לפרקים בחוק האמריקני. נוסף על כך, בדומה לחוק הבריטי החוק מורה על הקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם נכויות. מעצבי חוק השוויון הכירו בעובדה, שחקיקת החוק אמנם הניחה את התשתית הרעיונית להטמעת עקרון הזכויות, אך הוא מהווה למעשה רק מסגרת כללית שיש לצקת לתוכה תוכן באמצעות תקנות, כללים והנחיות, ושקיים צורך דחוף במעקב ובהמשך פעולה לכינונם, ליישומם ולאכיפתם של כללים אלה. לשם כך הורו על הקמת נציבות שוויון לאנשים בעלי מוגבלות וזו אכן הוקמה בשנת 2000 כגוף מרכזי הפועל מטעם משרד המשפטים לצד הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. הנציבות מופקדת על יישום חוק השוויון ועל חוקים רלוונטיים אחרים למניעת הפליה של אנשים בעלי מוגבלות, על ייעוץ לשרים בהתקנת תקנות לפי החוק ועל ייצוג אנשים בעלי מוגבלות בתביעות בשל הפרת הוראות החוק.

יישום חקיקת הזכויות בישראל

חקיקתו של "חוק השוויון" מבטא למעשה את מחויבות המדינה לפעול למען קידום זכויותיהם של אנשים עם נכויות (Rimmerman & Herr, 2004). אולם, נראה שאין די בהצהרה כדי להביא להטמעתו ולפיכך נדרשת פעילות נמרצת ליישומו. בדיון על יישומו יש להבחין בין שתי סוגיות מרכזיות: יישום החוק הלכה למעשה מבחינת הקצאת משאבים וביצוע התקנות כלשונן, ועמידת החוק במבחן התוצאה, קרי האם שיפרה החקיקה את רמת מעורבותם של האנשים עם נכויות בחברה.

בחינה של תהליכי החקיקה ויישום הוראות החוק בישראל מצביעה על קשיים רבים. ביניהם: ביצוע תקנות שלא במועדן, העדר הקצאת תקציבים מספקת, אי ניווד תקציבים בהתאם לרוח החוק. כך, לדוגמה, בפרק התעסוקה (סעיף 8 לחוק) נכללת החובה המוטלת על מעביד להתאים את מקום העבודה ואת דרישות התפקיד לצרכיו המיוחדים של אדם עם נכות. כדי שהנטל הכלכלי הכרוך בביצוע ההתאמות עבור עובדים עם נכויות במקום העבודה לא ייפול כולו על המעביד נקבע בחוק, ששר העבודה והרווחה ושר האוצר יקבעו תקנות שיסדירו את השתתפות המדינה בהוצאות שהוציא המעביד לביצוע ההתאמות.

תקנות אלה אמנם אושרו בחודש נובמבר 2001 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, אולם הן טרם נכנסו לתוקפן, כיוון שמשרד האוצר עדיין לא אישר תקציב למימונן.

בנוסף לכך, חוק השוויון "הטיל על שר העבודה והרווחה לזיום ולפתח תוכניות לשיקום תעסוקתי אשר יקדמו את שילובם של אנשים עם נכויות בשוק העבודה החופשי".

שינוי מטרת שירותי השיקום בתחום התעסוקה משיקום ואחזקה לשוויון כרוך בהקצאה גדולה של משאבים ובפיתוח תוכניות ומודלים חדשניים. בהתאם לכך כלל אגף השיקום של המוסד לביטוח לאומי בהצעת התקציב לשנת 2000 סך של 20 מיליון ש"ח ליישום הפרק האמור, אולם בפועל אישר משרד האוצר למטרה זו סך של 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 ניווד המשאבים הקיימים לפעולה למען מטרה זו. ראיה לכך היא הרחבת שירותי התעסוקה המוגנת בישראל בשנים האחרונות (רימרמן וכץ, 2004). השתתפות המדינה בהוצאות היא תנאי בסיסי לביצוע ההתאמות בידי המעביד. משום כך תיקון התקנות והקצאת משאבי מדינה לנושא היא קריטית לשילובם של אנשים עם נכויות בשוק העבודה החופשי. ליקויים דומים נמצאו גם בפרק העוסק בנגישות לתחבורה הציבורית. החוק קובע חובת התאמה של שירותי התחבורה הציבורית כך שאנשים עם נכויות יוכלו להשתמש בשירותים אלה באופן עצמאי ובבטיחות, ללא צורך בקבלת סיוע מן הזולת. על שרי התחבורה והאוצר הוטל להתקין תקנות שיקבעו את הדרישות הטכניות שיחולו על אוטובוסים, רכבות, תחנות, נמלים ושירותי מידע, כתוצאה מן החובה להנגיש אותם, וגם את לוח הזמנים להגשה כוללת של התחבורה הציבורית. תקנות אלה נקבעו רק בשנת 2001 בעקבות עתירה לבג"צ שהגישו בשנת 2000 ארגון "בזכות" ואחרים נגד שרי התחבורה והאוצר וקואופרטיב "דן" (בג"צ 3989/00). תקנות אלה טרם אושרו והן נדונות היום בוועדות הכנסת (בזכות, 2004).

העדר תקציבים וסמכויות מהווים מכשול גם ביישום הפרק על הקמת נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות. אמנם נציבות זו הוקמה עוד בשנת 2000, אך היא חסרה תקציבים ייעודיים וסמכויות מעשיות לפעולתה, ומשום כך השפעתה מוגבלת.

בפרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשס"ה-2005 (תיקון מס' 2), שעבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת רק במרס 2005, נאמר, שיישום הוראות החוק יהיה הדרגתי ויתפרס על-פני שנים, כך שחובת הנגישות תחול במלואה על הרשות הציבורית לא יאוחר מנובמבר 2018, ועל מוסדות ושירותים שאינם ברשות ציבורית – לא יאוחר מנובמבר 2012.

קיים אפוא פער בין ההוראות המפורטות בחוק ובין המצב בפועל. יישום חלקי זה מעלה את השאלה, האם ניתן להצביע על עלייה בהיקף ההשתתפות של נכים בחברה הישראלית, או שמא לשון החוק, קרי שפת הזכויות, תלושה מן ההווה הישראלית ומערכיה, ולא הביאה לתמורה ממשית בחייהם של אנשים עם נכויות. מיד לאחר סיום תהליך החקיקה של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התייחס שניט

(1998) בספקנות למידת יישומה. לדעתו, "התופעה של חקיקה שנשארת 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). היום, שבע שנים לאחר מכן, נראה שהיה יסוד לספקנות זו. עדיין ניכרים פערים גדולים ברמות ההשתתפות בחברה של אנשים עם נכויות בהשוואה לכלל האוכלוסייה (מבקר המדינה, 2002; סנדלר-לף, שטרוסברג ונאון, 2003; רימרמן וכץ, 2004; Rimmerman & Herr, 2004).

יש המייחסים את הקשיים ביישום החוק לכך שקיים פער בין יעדיו של החוק, המבטא סובלנות ונאורות מצד החברה, לעמדותיה של החברה הישראלית כלפי אנשים עם נכויות. הטמעתו של עקרון השוויון ויישומו מחייבים אפוא שינוי בעמדות הציבור כלפי נכות ומוגבלות (Drake, 1999; Scotch, 1984). האם ייתכן שחקיקת חוק השוויון תביא לתמורה חיובית בעמדות הציבור כלפי שיתופם של אנשים עם נכות ומוגבלות בחברה? בדיקה של הטמעתה של חקיקת חוק השוויון בארצות-הברית אחרי 15 שנה מגלה, שעדיין קיים פער ברמות ההשתתפות בחברה של נכים ושל אלה שאינם נכים (National Organization on Disability, 2000; Oliver, 1996; Oliver & Barnes, 1998). נמצא, שאנשים עם נכות שוהים פחות שעות מחוץ לבית, מבלים פחות בפעילויות פנאי וחשים יותר בידוד וניתוק מקהילתם (National Organization on Disability, 2000). אינדיקציה נוספת לקושי היא במישור האורחי: אף-על-פי שקיימת עלייה של ממש בייצוגם של אנשים עם נכויות בוועדות ציבוריות ומקצועיות, השפעתם על תהליך קבלת ההחלטות נותרה מוגבלת (Schur, Shields & Schrine, 2003).

ממצאים אלה מחדדים את השאלה כיצד ובעזרת אילו מנגנונים חוקיים ומדיניים ניתן לקדם בצורה יעילה יותר את מעורבותם בחברה של אנשים עם נכויות. מסקירת החוקים במדינות השונות עולות שתי גישות מרכזיות להטמעת ערך הזכויות במדיניות החברתית: (1) באמצעות חקיקה המכוונת להגן על אנשים עם נכויות מאפליה בתחומי החיים השונים, בתעסוקה, בנגישות, בתחבורה ובחברה; (2) באמצעות ניסוח מדיניות חברתית וכלכלית הדואגת למתן מענה לצורכיהם הייחודיים של אנשים עם נכויות.

שתי גישות אלה אינן סותרות זו את זו, אלא מהוות למעשה שני מנגנונים שונים (ויש אומרים משלימים) לכינון מדיניות וחקיקה למען אנשים עם נכויות. בדו"ח ועדת כץ אף נכתב, ששתי הגישות הכרחיות להשגת שוויון אמיתי לאנשים עם מוגבלויות והשילוב ביניהן אף מתחייב מערכיה של מדינת ישראל (דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת הנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות, 1997). ואכן, בישראל, כמו ברוב ארצות העולם, המדיניות כלפי אנשים עם נכויות מבוססת על מספר חוקים ותקנות ומהווה למעשה שילוב של שתי גישות אלה. היום מתנהל בעולם ויכוח על התמהיל הרצוי

בין הגישות, שיביא להטמעה וליישום מירבי של עקרון השוויון בכינון המדיניות החברתית (Johnstone, 2001).

כדי לקדם דיון זה יש לבחון את השלכותיהן של הגישות השונות על רמת השתלבותם ומעורבותם בחברה של אנשים עם נכויות במעגלי החיים השונים (Bickenbach, 2001). כדי לעמוד על חשיבות הניתוח המשווה מדיניות יוצג להלן יישומו של פרק התעסוקה בחוקי השוויון האמריקני והישראלי.

תעסוקת אנשים עם נכויות לאור חקיקת הזכויות בישראל ובארצות־הברית

היקף התעסוקה של אנשים עם נכויות בעולם המערבי נמוך מאוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה (מבקר המדינה, 2002; Lee, 2003). פרקי התעסוקה בחוקי השוויון הישראלי והאמריקני מבוססים על מנגנון הגנה של מניעת אפליה. הנחת היסוד היא, שהמכשול העיקרי להשתלבות בשוק העבודה טמון ביחס מפלה ובעמדות שליליות מצד מעבידים וארגוני המעסיקים. החקיקה בשתי המדינות מכירה באחריותה של המדינה לכונן מנגנונים חוקיים ופורמליים לשמירה על זכויותיהם של הנכים תוך הסרת מחסומים המונעים את השתלבותם (Hahn, 1993). כך, למשל, בחוקים הישראלי והאמריקני נקבע איסור אפליית אדם עקב מוגבלותו בקבלה לעבודה, בתנאי עבודה, בקידום בעבודה, בפיתורין ובלבד שהוא כשיר לתפקיד. כחלק מאיסור האפליה הוטלה על המעביד דרישה להתאים את מקום העבודה ואת דרישות התפקיד לעובד או למי שמועמד להתקבל לעבודה.

אף־על־פי שהחקיקה היא הגנתית ומונעת אפליה, היא אינה מצליחה לשנות את שיעורי התעסוקה של נכים בחברה האמריקנית ובזו הישראלית. כאמור, על־פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בישראל רק 15 אחוזים מביין מקבלי קצבת נכות כללית של המוסד לביטוח לאומי נמצאים באיזו שהיא מסגרת תעסוקה. בערך 6 אחוזים מן הנכים (11,800 איש) מועסקים בשירותי תעסוקה מוגנת עם שכר נמוך וללא תנאים סוציאליים. בודדים בלבד עובדים בתעסוקה נתמכת בשוק החופשי, בשעה שמומחים מעריכים, שלפחות 40 אחוזים מהם יכולים להשתלב בשוק העבודה ולתרום מיכולתם ככל עובד אחר (מבקר המדינה, 2002; סנדלר־לך, שטרוסברג ונאון, 2003). שיעורי האבטלה בקרב אנשים עם נכויות בארצות־הברית כפולים מאשר בקרב האוכלוסייה הכללית (National Organization on Disability, 2001).

ניתן לסכם ולומר, שלמרות ההצהרות האידיאולוגיות בדבר אימוץ עקרון השוויון, נראה שרוב ציבור הנכים לא הצליח למצות את יכולתו להשתלב בשוק העבודה. פער זה חושף את חוסר יעילותו של המנגנון האמור למנוע אפליה כמנגנון בלעדי להטמעת עקרון השוויון ושילובם של אנשים עם נכויות בחברה. להערכתנו, התבססות על מנגנון נגד אפליה לוקה במספר מישורים. חקיקה המושתתת על מנגנון מונע אפליה מחייבת את האדם להוכיח שהוא נכה, שהוא סובל מאפליה ושהפלייתו נעשתה בשל נכותו. עניין זה קשה להוכחה. כך, למשל, סעיף 5 לחוק השוויון מגדיר אדם עם נכות בצורה כוללת כ"אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים." (חוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998). בעיה דומה עולה גם מהגדרת האפליה: סעיף 8 לחוק השוויון קובע בפשטות, שאין להפלות עובד מחמת מוגבלותו. על-פי הגדרות כלליות אלה יקשה על האדם להוכיח שהוא סובל מיחס לא שוויוני עקב נכותו וכראיה לכך ניתן לראות, שעד היום הוגשו לבית-הדין לענייני עבודה רק תביעות ספורות על בסיס סעיף זה. ניכר הדבר, שלא היה שינוי בהיקפה ובטיבה של התעסוקה של אוכלוסיית האנשים עם נכויות (בזכות, 2004).

קושי זה להוכיח אפליה בא לידי ביטוי גם בבתי-המשפט בארצות-הברית. אין זה מפתיע, שמתוך כלל התביעות שהגישו אנשים עם נכויות לערכאות השונות נגד מעסיקים בטענה שמדובר באפליה, רק 5 אחוזים הסתיימו בהוכחת אפליה ובפסיקת פיצויים לתובע (Lee, 2003). ההנחה היא, שהעדר הגדרות ברורות ואופרטיביות למושגים אפליה ונכות מותיר קרקע נרחבת לפרשנותו של בית-המשפט, והוא, שאינו מנותק מן ההקשר הכלכלי והחברתי השורר במדינה, נוטה, ברוב המקרים, לקבל את עמדת המעסיקים ונמנע מלהתערב בכוחות השוק וביחסי העבודה ומשום כך הוא נמנע מלפסוק שקיימת אפליה (Lee, 2003).

מכשול נוסף קשור בעובדה, שחקיקה הבאה למנוע אפליה מטילה את חובת ההוכחה על האדם עם הנכות עצמו. חלק מן הפעילים למען זכויות הנכים בארצות-הברית ראו בכך יתרון, שכן לדעתם מצב זה יהווה עבור הנכים תמריץ לנטוש את תדמיתם כתלותיים ויעודד אותם ולפעול למען מימוש זכויותיהם. אך יש לזכור, שלא לכל אדם יש יכולת והנעה לנהל מאבק אישי. ואכן, הניסיון בארצות-הברית מראה, שחקיקה זו מסייעת בעיקר לפרטים עם ליקוי גופני או חושי שנפגעו בשלב מאוחר בחייהם. כך, למשל, רוב התביעות שהוגשו לבתי-המשפט בארצות-הברית היו מטעם אנשים הסובלים מכאבי גב תחתון, ועד שנת 1997 לא הוגשה אף תביעה על אפליה בתעסוקה על רקע של נכות נפשית או מנטלית (Baldwin, 1997). על-פי דיווח זה ניתן להטיל ספק בערכה של החתירה לשוויון המסתמכת אך ורק על מנגנון של מניעת אפליה.

אין ספק, שלהצהרה שאנשים עם נכויות מופלים לרעה בחברה יש חשיבות רבה. יחד עם זאת, אין להסתפק בהצהרות הנעדרות צעדים אופרטיביים לקידום זכויותיהם. לדעת כותבי המאמר, לצדה של חקיקה נגד אפליה יש לקדם הקצאת משאבים והודמנויות במטרה לצמצם את הפערים שבין אנשים ללא נכויות לאנשים עם נכויות.

המדיניות בישראל משלבת בין חוק נוגד אפליה למדיניות סלקטיבית המבוססת על מבחן אמצעים (בן צבי, 1995). כל אדם שהוכר כבעל דרגת נכות כללית של למעלה מ-40 אחוזים זכאי לתוכנית שיקום מקצועית המקיפה מגוון רחב של שירותים וגמלאות. אך האם גמלה ושירותים אלה מקדמים את שילובו של האדם בחברה ובתעסוקה? האם ייתכן שקבלת הקצבה והשירותים נותנים מענה נקודתי לצורך, אך אינם מספקים הודמנות אמיתית לשבירת מעגל התלות והבידוד החברתי של אנשים עם נכויות? מדיניות התעסוקה כלפי נכים כלליים בישראל היא פרדוקסלית. מחד גיסא, אדם נכה ללא כושר השתכרות זכאי לקצבת נכות. קצבה זו ניתנת על בסיס עיקרון סוציאלי. מאידך גיסא, הצלחתו של האדם להשתלב בשוק החופשי ולהשתכר מעל לרבע מן השכר הממוצע במשק שוללת ממנו את זכאותו לקצבה זו. החקיקה הקיימת מהווה תמריץ שלילי לאדם להשתלב בעבודה בשוק החופשי, שכן היא אינה מתמרצת את החתירה לבנות קריירה מקצועית ולהשתכר כראוי. לדאבון הלב, רבים מעדיפים שלא לממש את הפוטנציאל הגלום בהם ואת זכותם להשתלב בשוק העבודה החופשי מתוך חשש, שיאבדו את הזכויות ואת ההטבות הניתנות להם על בסיס חוסר היכולת שלהם להשתכר (Blanc & Scharzt, 2001; Kaye, 2001).

כיוונים לעתיד

מה צפוי בעתיד לחקיקת חוק השוויון ויישומה למען אנשים נכים בישראל? מה הם הכיוונים העתידיים המסתמנים בחקיקת שוויון לנכים בארצות-הברית, והאם יש להם רלוונטיות לישראל? כיצד ניתן לשפר את מצבם של אנשים עם נכויות בחברה? שאלות אלה מעסיקות רבים מן העוסקים בקידום חקיקת זכויות נכים בישראל. כאמור, בחינה של המשך תהליכי החקיקה בארץ מגלה, שקיימים עיכובים וקשיים לא מעטים בהקצאת המשאבים הנחוצים ליישום ואכיפה של פרקי החוק שעוגנו בחקיקה (אברמי, 2003; אברמי ורימרמן, 2005; מבקר המדינה, 2002). ההתרשמות הכללית היא, שההכרה בזכויותיהם של אנשים עם נכויות היא בעיקרה הצהרתית ואין צעדים אופרטיביים למימושה מצד הממשלה, המעסיקים, הנכים והציבור. נושא השוויון של נכים בחברה הישראלית אינו נמצא בסדר עדיפות גבוה אצל חברי הכנסת

(אברמי, 2003). מאידך גיסא, גם החקיקה שהושלמה (שלושת הפרקים הראשונים לחוק), תלויה במידה רבה בנכונות הממשלה, המעסיקים והציבור להירתם למימושה. ההערכה היא, שללא שינוי מהותי בסדר העדיפויות הלאומי עלולה החקיקה למען שוויון זכויות לנכים להישאר במקום שהיא נמצאת בו עתה.

בשנים האחרונות מתנהל בארצות-הברית פולמוס מרתק על תרומתו של חוק השוויון האמריקני לקידום של אנשים עם נכויות שם. אחד הכותבים הבולטים הוא האדג'ינס (Hudgins, 2005), שבחן האם חקיקת השוויון אכן הביאה לאנשים עם נכויות בארצות-הברית יותר חופש ושוויון. הוא טען, שחקיקת חוק השוויון לא הביאה לשינוי מהותי מבחינה זו. האדג'ינס עוסק גם בעתידו של החוק ובשאלה מה הדילמות העתידיות העומדות בפני המחוקק והחברה בכללותה. טענתו המרכזית היא, שאם מטרת החקיקה היתה לקדם את מעורבותם של אנשים עם נכויות בתעסוקה ובחברה, התוצאות אינן מעודדות. להערכתו, לא ניתן לקדם שוויון באמצעות חקיקה מווסתת, הפוגעת בראש ובראשונה בכלכלת השוק ובאחידה הציבורית של משלמי המסים. תפיסה זו קיבלה ביטוי בפסקי-דין של בתי-המשפט בארצות-הברית, שלא מצאו שקיימת אפליה בתעסוקה כלפי מועמדים לעבודה שהם נכים. הנימוק שלהם היה, שהתערבות זו נתפסת כהליך לא טבעי, הפוגע בחופש ההחלטה של המעסיקים. לאור זאת יש לקיים דיון נרחב על עתידו של החוק והאם תקנותיו לא הרחיקו לכת והביאו לאי-קבלתו בידי החברה האמריקנית, שכן רוב הציבור מעוניין לקדם זכויות לאנשים נכים אך לא על חשבון משלם המסים.

הפולמוס בארצות-הברית מעלה את השאלה היסודית: האם ניתן לקדם זכויות של נכים באמצעות חקיקה בלבד, שבמרכזה עומדת הממשלה האוכפת תקנות בתחומים שונים שבהם קיימים אפליה ואי-שוויון? סוגיה זו רלוונטית לישראל, שבה תהליך החקיקה עדיין נמצא בעיצומו. הניסיון הקצר של אכיפת שלושת פרקי חוק השוויון בישראל מלמד, שנושא השוויון של הנכים אינו נמצא בראש סדר העדיפויות של הכנסת והממשלה ולפיכך מוקצים לו משאבים מעטים, לרבות פריסה של תקנות היישום על-פני יותר מעשר שנים (מבקר המדינה, 2002).

שנית, בישראל מתנהלת בשנים האחרונות מדיניות מרסנת שמטרתה לשחוק את המשאבים החברתיים בנימוק, שהחקיקה הסוציאלית הקיימת פוגעת ביכולת הצמיחה של המשק. קיים חשש, שגישה מרסנת זו תעכב את המשך חקיקת הזכויות לנכים בעתיד, או לפחות תמזער את הקצאת המשאבים הנגזרים מן הפרקים הבאים של החקיקה למען השוויון.

אין ספק, שיש לקדם את חקיקת הזכויות עבור אנשים עם נכויות בישראל, כדי לצמצם את הפערים הבלתי סבירים בהשתתפות בחיי החברה ובאזרחות הקיימים ביניהם ובין אלה שאינם נכים. מחברי המאמר סבורים, שהחברה הישראלית נמצאת

בראשיתו של שיח על נושא הזכויות ושהמשכו הוא ערובה לגיבוש הסכמה רחבה לגבי התחומים שבהם יש לצמצם פערים, תוך קביעה של הקצב וממדי השינוי. שיח זה יאותת למחוקקים שיש להאיץ את תהליך החקיקה והתקנון של הפרקים הבאים בחוק. בהקשר זה קיימת חשיבות רבה לשליחותם של אנשי המחקר, ששומה עליהם לערוך מחקרים וסקרים כדי לעקוב אחר הפערים בין קבוצות נכים שונות לציבור בישראל, להעריך את התחומים שבהם יש לקדם את תהליך החקיקה ולהתריע על מכשולים בדרך ליישומה.

ביבליוגרפיה

- אברמי, ש' (2003). מנבאי כוונות השתתפות ואופן הצבעה בחוק שוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, על רקע חוקי רווחה מוצעים. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת חיפה, הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות.
- אברמי, ש' ורימרמן, א' (2005). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בישראל – האומנם שוויון זכויות? ביטחון סוציאלי, 68, 51–69.
- זכות (2004). על חוק השוויון. הופק מ־ <http://www.bizchut.org.il/heb/upload/law> ב-5 בנובמבר 2004.
- בן צבי, ב' (1995). הגנת יתר אל מול קיפוח בחקיקה למען נכים (נפגעי עבודה, נכים כללים). ביטחון סוציאלי, 43, 45–53.
- גל, ג' (2002). עקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו. עבודה, חברה ומשפט, 9, 115–134.
- ד"ר הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות (1997). מוגש לשר המשפטים ולשר העבודה והרווחה. ירושלים: מדינת ישראל.
- הים-יונס, א', פרידמן, י', הרקוביץ, ע' (2003). מחקר נגישות ארצי לאנשים עם מוגבלויות. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- הר, ס"ס (2001). צדק לבעלי מוגבלויות: זכויות נכים ואחריות מקצועית באלף החדש. ביטחון סוציאלי, 61, 226–265.
- מבקר המדינה (2002). שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה (ד"ר שנת 2001 לשנת 2001 ולחשבוונאות שנת הכספים 2000). ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- סנדלר-לף, א', שטרסברג, נ', נאון, ד' (2003). אנשים עם נכויות בישראל עובדות ומספרים. ירושלים: הג'וינט.
- פלוריאן ו', דנגור, נ' (1999). סוגיות נבחרות במערכת השיקום בישראל. חברה ורווחה, 19, 193–214.
- רימרמן א', כץ, ש' (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. ביטחון סוציאלי, 65, 111–136.
- שניט, ד' (1998). זכויותיהם של אנשים עם פיגור שכלי לשילוב חברתי ושוויון הזדמנויות בחוק הישראלי. בתוך רימרמן, א', רמות, א', דובדבני, א', חובב, מ' (עורכים). נכות התפתחותית ופיגור שכלי בישראל (עמ' 81–113). ירושלים: מאגנס.

- Baldwin, M. (1997). Gender differences in social security disability decisions. *Journal of Disability Policy Studies*, 8, 25-50.
- Barry, M. (1995). Rules for equalization of opportunities for persons with disabilities, ICIDH and environmental factors. *International Network*, 7, 10-13.
- Bickenbach, J.E. (2001). Disability, human rights, law and policy in creation. In Albrecht, G.L., Seelman, K.D. & Bury, M. (Eds.). *Handbook of disability studies* (pp. 565-574). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Blanck, C.K. & Scharzt, B. (2001). Towards researching a national employment policy for persons with disabilities. In McConnell, R. (Ed.). *Emerging workforce issues: W.I.A., ticket to work, and partnerships* (pp. 1-10). Alexandria, Va.: National Rehabilitation Association.
- Braddock, D.L. & Parish, S.I. (2001). An institutional history of disability. In Albrecht, G.L., Seelman, K.D. & Bury, M. (Eds.). *Handbook of disability studies* (pp. 11-69). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Campbell, J. & Oliver, M. (1996). *Disability politics: Understanding our past, changing our future*. London: Routledge.
- Doyle, B. (1996). *Disability discrimination: Law and practice*. London: Jordans Publishing.
- Drake, R.F. (1999). *Understanding disability politics*. London: Macmillan.
- Drake, R.F. (2002). Disabled people, voluntary organizations and participation in policy making. *Policy & Politics*, 30, 373-385.
- Fougeyrollas, P. (1997). The influence of the social environment on the social participation of people with disabilities. In Christiansen, C. & Baum, C. (Eds.). *Occupational therapy: Enabling function and well-being* (2nd ed.). N.J.: SLACK Incorporated.
- Fougeyrollas, P. & Beauregard, L. (2001). The interactive person-environment in disability in creation. In Albrecht, G.L., Seelman, K.D. & Bury, M. (Eds.). *Handbook of disability studies* (pp. 171-194). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Gooding, C. (1996). *Blackstone's guide to the disability discrimination act 1995*. London: Blackstone Press.
- Hahn, H. (1993). The potential impact of disability studies on political science (As well as vice-versa). *Policy Studies Journal*, 21, 740-751.
- Hudgins, E.L. (2005). *Handicapping freedom: The Americans with disabilities act*. Retrieved April 12, 2005, from <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg18n2e.html>
- Imrie, R. (1997). Rethinking the relationships between disability, rehabilitation, and society. *Disability and Rehabilitation*, 19, 263-71.
- Johnstone, D. (2001). *An introduction to disability studies*. London: David Fulton.
- Kaye, H.S. (2001). *Improved employment opportunities for people with disabilities: Disability statistics report 17*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, National Institute on Disability and Rehabilitation Research.
- Lee, B.A. (2003). A decade of the mercies with disabilities act: Judicial outcomes and unresolved problems. *Industrial Relations*, 42, 11-30.

- Liachowitz C.H. (1988). *Disability as a social construct: Legislative roots*. Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press.
- Michailakis, D. (1999). The standard rules: A weak instrument and a strong commitment. In Jones, M. & Basser Marks, L.A. (Eds.). *Disability, diversity and legal change*. Hague: Nijhoff.
- National Organization on Disability (N.O.D.) (2002). *Harris surveys of community participation*. New York: Harris Interactive.
- Oliver, M. (1990). *The politics of disablement*. Basingstoke, U.K.: 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.
- Parry, J. (1998). Study finds employers win most ADA Title I judicial and administrative complaints. *Daily Labor Report*, 119, E-1–E-3.
- Rimmerman, A. & Herr, S.S. (2004). The power of the powerless: A study of the 2000's disability strike in Israel. *Journal of Disability Policy Studies*, 15, 12-18.
- Schur, L., Shields, T. & Schriener, K. (2003). Can I make a difference? Efficacy, employment and disability. *Political Psychology*, 24, 119-149.
- Schwochau, S. & Blanck, P. (2003). Does the ADA disable the disabled? – more comments. *Industrial Relations*, 42, 67-77.
- Scotch, R.K. (1984). *From good will to civil rights: Transforming federal disability policy*. Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- Stone, D.A. (1984). *The disabled state*. Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- United Nations (1971). *Declaration on the rights of mentally retarded persons*. Resolution 2856 (XXVI). New York.
- United Nations (1975). *Declaration on the rights of disabled persons*. Resolution 3447 (XXX). New York.
- United Nations (1982). *World program of action concerning disabled persons*. United Nations Decade of Disabled Persons, 1983-1992. Resolution 37/52. Document A/37/51. Supplement No. 51. New York.
- United Nations (1993). *Decade of disabled persons, 1983-1992*. Resolution 37/52, Document A/37/51, Supplement No. 51. New York.
- United Nations (1994). *Standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities*. A/RES/48/96. New York.
- World Health Organization (2001). *International classification of functioning, disability and health* (p. 18) Geneva: World Health Organization.
- Wright, B.A. (1983). *Physical disability - A psychosocial approach*. New York: Harper & Row.

דברי חקיקה ופסיקה שנוכרו במאמר

- חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, ספר החוקים 147, כ"ט באדר א' התשי"ד.
 חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ו-1957, ספר החוקים 291, י"ב באב התשי"ו.

חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], 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 החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, ספר החוקים 1256, י' בטבת התשמ"ח.

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

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

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

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשס"ה-2005 (תיקון מס' 2), ספר החוקים 2951, י' באדר ב' התשס"ה.

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.

בג"צ 3989/00 ארגון בזכות נ' שרי התחבורה והאוצר וקואופרטיב דן.

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

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

Disability rights and its implementation in the Israeli Legislation -Trends and Future Directions.