

המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל: סקירה היסטורית, מצב עכשווי וצפי לעתיד¹

אריק ריממן, שירלי אברמי וטל ארטן-ברגמן

מבוא

קיימות הערכות שונות לגבי מספר האנשים עם מוגבלות בישראל, מאות אלפים ועד למעלה ממיליון. סקר אוכלוסין המוכרן על ידי הלמ"ס לשנים 2011-2012 עשוי להציג ראשונה את שיעורם באוכלוסייה על בסיס הגדרות המקובלות בעולם. לעומת זאת, קיימת תמונה ברורה לגבי אנשים עם מוגבלות הנראים לקצבאות או שירותים. על-פי נתונים עדכניים בשנת 2009 כ-200,000 מבוטחים קיבלו קצבת נכות כללית מן המוסד לביטוח לאומי², 55,835 אנשים מוכרים כנכים³ על-ידי אגף השיקום של משרד הביטחון ו-26,527 ילדים קיבלו קצבת ילד נכה⁴. בשנת הלימודים תש"ע כ-145,000 ילדים מוכרים במשרד החינוך כבעלי צרכים מיוחדים⁵; נכון לאפריל 2010 53,987 יצולי שואה מקבילים תגמולים מהרשות לזכויות יוצרים שואה במשרד האוצר⁶. בשנת 2009 שהו 9,419 אנשים עם פיגור שכלי במעונות במימון משרד הרווחה⁷. בהשוואה לאומדן אוכלוסיית המוגבלים, נהוגי השוהים במסגרות של דירור חוץ-בית מביטאים שיעור גבוה יחסית של לקיים בפנימור שכלי ונכות נפשית. שיעור ההשתתפות של אוכלוסיית המוגבלים בשוק העבודה בישראל אינו ידוע. התערכה היא כי מרביתם של מקבלי קצבת נכות כללית אינם מועסקים, או שהם מועסקים במשרות חלקיות ובשכר נמוך. משרדי הרווחה והבריאות מסבירים תעסוקה מוגנת לאלפי מוגבלים שאין ביכולתם להשתלב בשוק החופשי. כ-6,500 אנשים בעלי מוגבלויות מועסקים במסגרות של העסקה מוגנת⁸; לאלו יש לצרף גם את המוגבלים נפשית המועסקים במפעלים מוגנים ובמעדנותים תעסוקתיים.

1. פרק זה מבוסס על הפרטים: ריממן, א. אברמי, ש. & ארטן-ברגמן, ט. (2007). מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקרה סוציאלית לחקיקה ונוריות, בתוך א. אברמי, י. קטן ו' ג. עיצוב מדיניות חברתית בישראל - מגמות וטעויות, מכון שאנב.
2. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 2010.
3. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 2010.
4. וורמן י. 2009. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום חוק השילוב בשנת הלימודים תש"ע.
5. משרד הביטחון, אגף השיקום, 2010.
6. משרד האוצר, הרשות לזכויות יוצרים שואה, שכלת התפלגות לשנת 2010.
7. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: שנתון סטטיסטי לישראל 2009.
8. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010.

מוגבלות פוגעת ביכולתו להשתכר וגורמת לנזקקות כלכלית. נזקקות זו נקבעת על בסיס שני מבחינים: הראשון בוחן את רמת הליקוי הרפואי שהאדם סובל ממנו, והשני בוחן את השפעת הליקוי על יכולתו להשתכר (פל, 1999).

אף-על-פי ששלושת החוקים המרכזיים הללו (לנכי צה"ל, לנכי עבודה ולאנשים עם מוגבלות כללית) מספקים גמלאות ושירותים לסובלים מלקויים דומים, חוקי הגמלאות והשירותים שונה מאוד מאוכלוסיה לאוכלוסיה, הן מבחינת המגוון והן מבחינת החוק. כמו-כן ישנם הבדלים משמעותיים באופן קביעתה של הזכאות גמלאות קטגוריות אלה הביאו לידי ביטוי מורשיות וערכים חברתיים שונים אשר השפיעו על כיווני החקיקה ועל קבוצות אוכלוסיה שצמח ביטוי מקבלי ההחלטות להטיב (פל, 1999). המשותף לכל החוקים הוא שהם ניתנו על בסיס מבחני נכות ונכאות והתבססו על המודל הרפואי בקביעת הנכות. בנוסף, חוקים אלה הדגימו את רעיון ההפרדה שלפיו אנשים עם מוגבלות מקבלים שירותים ממערכת הרווחה רק להם (במקום ממערכת המשכורת את האוכלוסייה הכללית).

התקופה השנייה

מהחלית שנות ה-80 ועד 1995 ניכרה הטמעה במדיניות ובחקיקה של עקרונות השילוב בקהילה, וגברו ההכרה בכך שהדרגתו של האדם מהחברה אינה מוסרית, ויש לאפשר לו לעבוד, להתגורר ולבלות את שעות הפנאי בקהילה (ר"ח מבקר המדינה 352'). השורשים הרעיוניים למגמה זו נעוצים בהשפעות גלובליות ובתורות אידיאולוגיות שהתרחשו בסקנדינביה ובארצות הברית בשנות ה-60 של המאה ה-20. העיקרון המנחה באותן שנים היה עיקרון הנוירולוגיה שהדגיש את שילובו של האדם בעל המוגבלות בסביבה ורכי פחות מגבילה (Rimmemann, 2003).

The Least Restrictive Environment (LRE)

יש לציין שכבר בשנות ה-70 ניכרו במדיניות ניצני עקרונות השילוב הקהילתי, כאשר חוקים שונים כונו להתערבות ולרצף שירותים הניתן בקהילה על פני שירותים אנרגטיים הניתנים במעונות ובפנימיה.

ביטוי להטמעתו של עיקרון הנוירולוגיה ניכר בחוקי התכנון והבנייה (1972) שהייב החקקה של סידורי נגישות מיוחדים לאנשים עם מוגבלות בנתיבים ציבוריים. זה היה הבסיס לחקיקת הנגישות העתידית כמו בחוק הקלות לחירש, התשנ"ב-1992, שנקבע בו הוראות המחייבות הספת כחוביות ותרגום לשפת סימנים לשידורי טלוויזיה. חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, הדגיש כי "כוונתו לשקוף על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי הנפש כדי לאפשר להם להשיג דרגה מרבית אפשרית של עצמאות תפקודית ואיכות חיים, תוך שמירה על כבודם ברח חוק סדר: כבוד האדם וחירותו" (חוק שיקום נכי נפש בקהילה, 2000).

כבוד האדם והחירות" (חוק שיקום נכי נפש בקהילה, 2000).
דוגמה מובהקת לקיומה של מגמה זו, אך גם לקשיים ביישומה, נראית בחוק חינוך מיוחד, התשנ"ח (1988). החוק מעגן את הזכות לחינוך חינוך ומותאם לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים בין הגילים שלוש לעשרים ואחת. בדברי המבוא לחוק מודגש כי "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל

הולמים ואיכות חיים. מצבה הקיומי של המדינה והמלחמה המתמשכת ביססו את הקונצנזוס הציבורי לגישה מרחיבה כלפי נכי צה"ל ולהעדרתם על קבוצות אחרות של אנשים עם מוגבלות.

אכן בוחן לגישה עדיפה זו עולה מפתח דין שניתן על ידי בית המשפט העליון (בג"צ 5304/02, אגרון נכד האונות עבדה ואלמונות נפגעי עבודה נגד מדינת ישראל) בנושא עתירה שהגישו הארגון נגד הכנסת, הממשלה והמוסד לביטוח לאומי. בעתירה טענו נכי תאונות העבודה כי הופלו לרעה לעומת נכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונכי מלחמות הנאצים בכך שהגמוליהם הופחתו במסגרת חוק תכנית החירום הכללית (חוקי חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנות הכספים 2002 ו-2003) תשס"ב - 2002, בעוד תגמוליהם של נכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונפגעי הנאצים לא הופחתו. נשיא בית המשפט העליון דאז השופט ברק דחה את עתירתם, קיבל את עמדתה המועדפת של המדינה וקבע חד-משמעית כי ההבחנה הנעשית בין תאונות עבודה לבין נכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונפגעי הנאצים היא מוצדקת, שכן למדינה חוב מוסרי לנכי צה"ל, נכי פעולות איבה ונפגעי הנאצים, שנופגעי בניין "השתתפותם הלאומית הקולקטיבית". ניתן למצוא בכך הד לדבריו של ראש הממשלה דוד בן-גוריון בהצגת את הצעת חוק האנשים עם מוגבלות בפני הכנסת הראשונה:

"מלחמה החירות של צבא ההגנה לישראל לא הייתה כולה זרעה נחת, ניצחונות וכיבושים. היה גם צד שני למטבע. שולם מחיר יקר... רבים נשארו לשמחתנו בחיים, אך גם הם שלמו מחיר יקר - איבר מן החי. אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על חובת נכונ יתר - על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאל שבוטפם עזרו לשחרור האומה והמולדת" (חוק על תגמול ושיקום נכי מלחמה, דברי הכנסת תש"ט [כרך 2] 1572).

ההיתוות לאוכלוסיה אורחית קיבלה ביטוי ראשון רק בשנת 1954 עם החלית הפעלה של תכנית לביטוח נפגעי עבודה במסגרת חוק הביטוח הלאומי. תכנית זו מספקת גמלאות ופיקודים נפגעי עבודה עקב שונפג עקב עבודתו או כחוצאה ממנה. הגמלאות המשוכללות במסגרת החוק מבוטחות על העיקרון של ביטוח סטטוטורי, בחובה המוטלת על האדם ועל מעבידו להפריש שיעור מסוים מהשכר כביטוח נגד פגיעה בעבודה, ובקישור בין גובה הקצבה לבין הכנסתו הקודמת מעבודה (מילר, פריקצ'ה וקוצ'מר 1979). במהלך השנים שלאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי החברו שאוכלוסיות גדולות של אנשים עם מוגבלות מלידה או כאלה שנופגו או חולו בהתבטחותם, לא נכחו לניסוי כלשהו בחוק. יש לציין שכבר ב-1950 תמליצה "ועדת קוב" (ועדה בראשות הר"י יצחק קוב, לימים קוב, המנכ"ל הראשון של המוסד לביטוח לאומי) להנהיג ביטוח נכות כחלק מרשת הביטוח הלאומי (1974). חוק זה הוא חוק סעד שנועד להעניק "הנכות הכללית" בחוק הביטוח הלאומי (1974). חוק זה הוא חוק סעד שנועד להעניק הנכסה בסיסית לחירשים הסובלים ממוגבלות ואינם מבוטחו כונו לשלב את האדם בבסיס החוק עמד עקרון הצורך, והשירותים שניתנו מבוטחו כונו לשלב את האדם בשוק העבודה. הגמלאות הכספיות ניתנות על בסיס מבחני נזקקות למי שמכירה כי

מצד קובעי המדיניות, אלא מגיעות להם כאזרחים שווים בחברה. מטרת המדיניות אינה "תיקון" תוכנית ברמת הפרט, אלא טיפול מערכתי כולל בחסמים החברתיים המונעים שוויון. בשולשת העשורים האחרונים הושמעה גישה הולכת בעיצוב המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בעולם.

גישה זו באה לידי ביטוי באמנות בינלאומיות, לדוגמה: אמנת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות משנת 2006 (The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities The Disability Discrimination Act, 1995) וכתקנים לחוקה במדינות השונות.

בישראל התקבלה הצהרה מפורשת בדבר הכרת המדינה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות רק בשנת 1995, עם תחילת הדיונים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לאחר שהחוק אושר בקריאה ראשונה בכנסת מינו שר המשפטים ושר התכנון והתחזוקה ראו ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא ביאשורו של ד"ר ישראל כץ י"ל (לשעבר שר העבודה והרווחה ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי). עבודת הוועדה נמשכה שמונה חודשים והתאפיינה בשילוב בין בחינת הצרכים בשדה לבין מחקר משווה על אודות המצב המשפטי והחברתי במדינות שונות. ב-31.07.97 הגישה הוועדה דו"ח מקיף לשרים. דו"ח הוועדה הכיר לראשונה בכך שאוכלוסיית האנשים בעלי המוגבלות בישראל היא קבוצת מיעוט ששכלה ועדיין סובלת מאפליה, מקיפות, מהפרדה ומגזירות חברה וכלכלית, וכך שהחברה המודרנית עוברת ושאחור רב מיעוט של נידוי והפרדה כלפי אנשים בעלי נכויות, ליתוס של שיטות ושילוב בהתחומים החיים השונים. הוועדה המליצה על חקיקה מקיפה ומפורטת כדי להביא לצמצומן של הפער הקיים בין מצאות חיהם של אנשים בעלי מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם (דו"ח ועדת כץ, 1997). המשרד החליך החקיקה העיד רבות על המאבק האידיאולוגי המתקיים במדינת ישראל בסוגיה זו.

עם הגשת דו"ח ועדת כץ פנה שר האוצר ליר"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט דאג, ח"כ שאול יהלום, בבקשה שלא לקדם את הליכי החקיקה לקראת הקריאה השנייה והשלישית. הוא טען שהצעת החוק בהקפה הוחב השלכות תקציביות רחבות מדי. ח"כ יהלום סירב לפנייתו והמשיך בהליכי החקיקה. עם זאת, הוועדה החליטה לפצל את הצעת החוק לשניים ולהגיש לקריאה שנייה ושלישית רק את הפרטים שכבר נדונו ואשרי בוועדה: עקרונות יסודי, עקרונות כלליים, העיסוק, נגישות להתחבורה ציבורית והקמת נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות. עקב התנגדותו של שר האוצר גיבשה ועדת השרים לענייני חקיקה נוסח פשרה, לפיו צומצמו חלק מהזכויות המצויות בחוק - ההוראה למתן תמריץ למעסיקים צומצמה להשתתפות האוצר במימון התאמות במקום העבודה; הזכות לנגישות להתחבורה ציבורית צומצמה אף היא (אופיר ואורנשטיין, 2001). החוק התקבל בפברואר 1998 ונכנס לתקפו כ-1.1.1999.

בחוק נקבעו לראשונה בצורה מפורשת עקרונות יסודי כלליים הדוגלים בשוויון

הצרכים המיוחדים, במטרה להקל על שילובו בחברה ובמעגל העבודה. "החוק קבע כי 'קיימת עדיפות לשילוב של ילד עם צרכים מיוחדים במסגרת לימודים רגילה על מסגרת החינוך המיוחד'". הדבר עולה בקנה אחד עם תפיסות חינוכיות המעלות על נס את השתתפות של הקניית התנהגות נורמטיבית לילדים עם מוגבלות, בד בבד עם יצירת חברה סובלנית יותר (ועדת מרגלית, 2000).

רפיק בחוק העוסק בשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, קובע כי ילד עם צרכים מיוחדים שיעדה שילוב מוסדית החליטה על זכאותו לשילוב, ונאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים. בשנת תש"ע למדו במערכת החינוך על-פי וורנו (2009) כ-80,000 תלמידים עם צרכים מיוחדים שקיבלו שירותי חינוך מיוחד בכתות רגילות. כ-62,000 תלמידים למדו במסגרות החינוך המיוחד. למרות "ישום הרדגתי ושיטתי של החוק, טרם הורחב יישום החוק על-פי הערכות המקצועיות של האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך. להערכת משרד החינוך, שיעור התלמידים בחינוך הרגיל הנזקקים לשירותי שילוב גדול יותר משיעור התלמידים המקובלים בפועל שירותים אלה. כדי להתמודד עם פער זה מינתה שרת החינוך דאג, יולי תמיר, בספטמבר 2007 ועדה בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, רליה דורנר, לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, הן במסגרות החינוך המיוחד והן במסגרות הממשליות. את-על-פי שהמלצות הוועדה אומצו על-ידי השרה דאג, הן לא יושמו. בשנת 2010 מינה שר החינוך תנוכתי, גרעין טעי, ועדת בדיקה פנימית של משרד החינוך לבחינת המלצות ויישומן. בדין שהתקיים בינואר 2010 אימצה ועדת החינוך, התוכנית והספורט של הכנסת בראשות ח"כ זבולון אורלב את המלצותיה של ועדת דורנר ואת "ישומן כפי שובחן ע"י הוועדה הפנימית, בעוד היא מורעיה שביצעו "ידחה לשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012).

התקופה השלישית

התקופה השלישית בעיצוב המדיניות הציבורית כלפי אנשים עם נכויות החלה למעשה בשנת 1995 כאשר העיקרון המנחה את המדיניות הוסט משילוב לזכויות אדם. עיקרון זה מעצב את זכותו של כל אדם בעל מוגבלות לשוויון, לכבוד ולהשתתפות פעילה בחברה בכל התחומים החיים כזכות אזרחית בסיסית שאינה תלויה ביכולתו או בתרומתו לחברה. קבלתו של עקרון הזכויות הסבה את הדיון מהיקף מערך השירותים והגומאל או מהזכויות לקבלתן ורשה רה-אורינטיציה כוללת בהגדרת הזכות וראייה מהודשת של מקומם של האנשים עם המוגבלויות כאזרחים שווים בחברה (Rimmerman, Avrami & Araten-Bergman, 2005).

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - האם זהו תחילתו של שינוי במדיניות?

באמצע שנות ה-90 החל תהליך החקיקה של זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל, שהושפע מאוד מגישות שרווחו בעולם המערבי. אלו קראו להכרה מפורשת בכך שזכויותיהם הבסיסיות של אנשים עם מוגבלות אינן מעשה של צדקה או רצון טוב

האם עיוורון השוויון מוטמע ומיושם הלכה למעשה?

ברמה ההצהרית נראה כי התפיסה הישראלית שעמדה בבסיס חקיקתו של "חוק השוויון" הייתה תמונת מראה של החקיקה האמריקאית שהתקבלה שמונה שנים קודם לכן. בלבן (Blanc, 1998) ציין כי מטרת החוק האמריקאי הינה הסרת חסמים פיזיים ותפיסתיים המונעים מאנשים עם מוגבלות להשתתף באופן מלא בכל תחומי החיים החברתיים, וכי אישור החוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות בארה"ב היה צעד בעל משמעות בשינוי אנשים עם מוגבלות בזרם המרכזי של החברה. עם זאת, נשאל השאלה: האם החברה מוכנה לשאת במחיר השוויון? אופיר ואורנשטיין (2001) התייחסו במאמרו לשאלה זו. לטענתם הבטחת שוויון הזדמנויות עולה כסף. "חברה האמונה על כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, היא מודעת ליכולתה. נדרש איזון תקציבי בין הצרכים והאפשרויות." (עמ' 57)

ואכן, בדיונה של הליכי החקיקה ויישום הנוראות החוק בישראל מצגה קשיים רבים, ביניהם עיכוב בהתקנת תקנות והיעדר הקצאת מקצבים מספקת. לדוגמה, בפרק התסוקה חוק השוויון "הטיל על שר העבודה והרווחה ליוזם ולפתח תכניתו לשקום תעסוקתי אשר יקדמו את שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי". שני מטרות של שירותי השיקום בתחום התעסוקה משיקום ואחזקה לשוויון ברוך בהקצאת משאבים ניכרת וכפיתוח תכנית ומודלים חדשניים, כגון התקנות לשכר מינימום מותאם.

עדות כוללת לפער בין ההסרה הצהרית ליישומה ניתן לראות גם בסקר לאומי שנערך על-ידי רמזמן וארטן-ברמן (2005). הכותבים כתבו את דפוסי ההשתתפות החברתית בקרב אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות בחברה הישראלית. הממצאים הצביעו על פער ניכר בין שתי האוכלוסיות בהיקף הפעילות החברתית והקהילית: אנשים עם מוגבלות חווים רמות נמוכות של פעילות חברתית והתנדבות רבה יותר של ניכור וכדור. נראה כי למרות החקיקה והפעילות הצעירה הענפה המכוונת להגברת נגישותם ומינותם של שירותי החברה והפנאי, רבים מהאנשים עם מוגבלות דיווחו על עמדות חברתיות מידיות ועל היעדר נגישות פיזית וחברתית. לאור מציאות זו אין זה מפתיע שאנשים עם מוגבלות מדווחים על תחושת שונות וברידות. יתר על כן, המדיניות הרפואית-אלית כלפי אנשים עם מוגבלות שונות והקשר ההכרה בנכותם קיבלה ביטוי מוחשי גם בדפוסי המעורבות של נכים כללים. אלו דיווחו על רמות הניכור הגבוהות ביותר בהשוואה לנכי תאונות עבודה וכתוצאה מכך.

הביטחון. (רמזמן וארטן ברמן, 2005).

יישום חלקי זה של החוקים השונים מעלה את השאלה: האם הערכים העומדים בבסיס החוקים הללו מותמרים מההווה הישראלי? שניט (1998) הטיל ספק בנכונות החברתית בישראל ליישום חקיקת שוויון רשיון.

"הנופעה של חקיקה שנושאת בחיבוריה כלכל ואין לה יישום במציאות היא ידעה ומוברת, קל וחומר כאשר מדובר בחקיקה שנועדה להעניק זכויות ושוויון הזדמנויות לאוכלוסייה שאינה יכולה לדרוש את מימוש זכויותיה." (עמ' 89)

נקבע הוראות ברבר תעסוקה ותחבורה ציבורית. בין היתר חזוק אוסר אפלייה תעסוקה מחמת מוגבלות, ואף דורש שמעבידים יפעלו למתן ייצוג הולם לאנשים עולי מוגבלות במקומות העבודה. כאשר לתחבורה ציבורית, נקבע כי אדם בעל זוגבלות זכאי לשירותי תחבורה ציבורית נגשים ומתאימים לשימוש. כמו-כן ובעל חוקן שהותקם נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות שתפקידה יהיה לפעול לקידום עקרונות היסוד, למניעת אפליה של אנשים בעלי מוגבלות ולעידוד ושתלבותם והשתתפותם הפעילה בחיי החברה. כמו-כן תייעץ הוועדה לשרים וחקיקת תקנות לפי החוק ותיעץ אנשים בעלי מוגבלות בתוכניתם על הפרת הוראות וק תעסוקה בחוק.

מעצבי חוק השוויון הכירו בכך שאמום חקיקת החוק הניחה את התשתית הרעיונית הטמעת עקרון הנדיות, אבל תשתית זו מהווה למעשה רק מסגרת כללית הצהרית, ש ליצוק לחוכה חוכך באמצעות תקנות, כללים ותהליכים אשר יש לעקוב ולהמשיך פעול לרינום, ליישוםם ולאיכפתם.

בדצמבר 2000 עבר בכנסת בקריאה ראשונה חוק שוויון זכויות לאנשים עם ונגבלות (חקיקה). תחש"א-2000, ביוזמת ח"כ אילן גילאון ואחרים (להלן - חוק חקיקת חוק השוויון). הצעת החוק התבססה על ד"ר ועדת כץ, כללה פורקים שפוצלו חוק מוגבלות ולמעשה השלמה אותו. בהצעה נכללו סעיפים בדבר נכותו של אדם על מוגבלות לנגישות למקומות ציבורי, עיצון זכויות לזיוור בקהילה, ייזום ופיתוח ל שירותי תרבות, פנאי וספורט בקהילה, וכותם של בעלי מוגבלות לחינוך, הכשרה ושכלה לפי צרכיהם המיוחדים בתוך שילובם במסגרות החינוך הרגיל, התאמת אצרכת המספיקה לצרכיהם וכותם לקבל שירותים מיוחדים. פרק הנגישות פוצל שאר פרקי החוק, והוא הויד מבין יתרת הפרקים שהחקיקה הושלמה כאשר אושר וריאה שניה ושלשית ביום 25.3.2005. כאמור, חקיקת התקנות מכתו צדיין לא איתמה עד היום. שאר פרקי החוק שפוצלו לא אושרו מאז על ידי הכנסת.

חקיקתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ציינה למעשה את ראשיתו לתהליך השינוי באוריינטציה של המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות ממדיניות ציאלית למדיניות זכויות (Rimman & Herr, 2004), אולם הדירה גישה כרויה לא הבאה לשינוי גורף במדיניות הכולת הישראלית, וכיום התהליכות ודעה לאנשים עם מוגבלות משלבת פרקי חקיקה ותקנות שעוצבו בתקופות נות ומייצגים ערכים ואוריינטציות חברתיות שונות - מחד, גישה חזקית זוגלת במניעת אפלייה והתייחסות חברתית כוללת לסוגיית התערותם של אנשים מוגבלות בחברה; מאידך - מדיניות סוציאלית המתמיינסת לצרכים הספציפים יחודיים של אנשים עם מוגבלות ומתנה שרותים במבחי אמצעים ובהכרחות זכאות יפיר ואורנשטיין, 2001; ריממן וכן 2003). מדיניות מקוטעת זו אינה נחלתה לערית של ישראל. מעידן כספרות העולמית מתברר שהמתח בין הגישות השונות צוב מדיניות הכרת קיים בכל ארצות העולם המערבי (Blanc & Schwachau, 2003; Priestley, 2003).

סלקטיבי. השלב החמישי נובע מגישה שונה לחלופין ואינו נמצא על אותו הרצף. בשלב זה מוגבלות אינה מצב של פרטים, אלא של החברה שהם נמצאים בה, וחלומה לספק להם את מרב השירותים לצורך שילובם בה. ניתן לומר כי למרות ההתפתחות מדיניות הלכת בחקיקה בתחום זה בישראל, ואף-על-פי שכלאורה בזמנה ההצהרנית ישראל הגיעה כבר לשלב החמישי, הרי שבפועל עוד רחוקה הדרך - נראה כי עדיין אין בישראל תפיסה מעמיקה של האנשים עם המוגבלות כקבוצה שיש להילחם על זכויותיה ושאינה צריכה להתאים את עצמה להברה, אלא שעל החברה להתאים את עצמה אליה.

הדין בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובעמדות כלפיהם הכאות לדין ביטוי במדיניות חברתית. בחקיקה ובפיתוח שירותים הוא חלק מהדין הנרחב יותר בשירותים העובדים על מדינת הרווחה, הן בישראל והן בעולם. חביב (1999) התייחס לעשור האחרון של המאה העשרים כאל עשור של תמורות במדינת הרווחה הישראלית שבאו לידי ביטוי בשורה של יוזמות חברתיות, בדבר עם מאמץ מהמשך לקצץ בהוצאות הציבוריות בתחומים אלה. יוזמות העצמות הכניות להכשחת הכנסה, חוק החינוך המיוחד ממלכתי, צמצום העוני באמצעות הכניות להכשחת הכנסה, עם זאת לדבריו, באותה תקופה והחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות. את עיצוב מדינת הרווחה הישראלית, השתנתה התפיסה האסטרטגית שהנחתה את עיצוב מדינת הרווחה הישראלית, ובלטו מאמצים להחלפת הגמלאות האוניברסליות בגמלאות סלקטיביות, להפחתת זכויות ולהעברתה של הספקת השירותים החברתיים לגורמים פרטיים. לדברי גל (2010), בעשור האחרון נחתה העדפה בהקצאת משאבים בתחום הרווחה לקבוצות אכילסיה מסוימות, בין השאר אנשים עם מוגבלות.

כאשר שירותים חברתיים נתפסים כ"מתחרים" זה בזה על אותה עוגה תקציבית, עולה שאלת סדרי העדיפויות בין הקבוצות השונות באוכלוסייה האמורה ליהנות מן השירותים הללו. המאבק על סדרי העדיפויות הוא תהליך ממושך הדרוש זמן ומאמצים. כאמור, בחינה של מדיניות הנכות בישראל מגלה כי קיימים ערכים וקשיים בהקצאת המשאבים הנתונים ליישומם ואיפיהם של פרוקי החוק שכבר עונו. ההתרחקות הכללית היא שצריך ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות אינה מספקת כדי לענות על הצרכים. גם החקיקה שהושלמה (אורכטת הפרקים הראשונים לחוק השוויון) תלויה במידה רבה בנכונותם של הממשלה, המעסיקים והציבור להידרש להמושות.

בשנים האחרונות מתחיל בארצות הברית פולמוס מרתק לגבי תרומתו של חוק השוויון האמריקני לקידום של אנשים עם נכות. אחד הכותבים הבולטים הוא הארג"ג (Hagdens, 2005) שבחן אם חקיקת השוויון אכן הביאה לאנשים עם נכות בארצות הברית חופש ושוויון רבים יותר. הארג"ג יצטק גם בעמידתו של החוק ושאל מהן הריגולות העתידיות העומדות בפני המחוקק ובפני החברה בכללותה. טענות המוכחות הייתה שאם מטרת החקיקה הייתה לקדם את מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה ובחברה, הרי שהוצאות אינן מעודדות. להערכתו, לא ניתן

אברמי וריממן (2005) גרסו כי אף-על-פי שכאמור, חלקן הראשון של החוק זורין זכויות של אנשים עם מוגבלות התקבל כבר ב-1998, ישנן ראיות לכך זנחת היסוד שהוביל את חקיקתו בדבר זכויות אדם וזכויות חברתיות המגיעות זרחים מעצם היותם אזרחים ולא מחוקק מעמדם או תרומתם לחברה, עדיין לא טמנו בחברה הישראלית.

יתכן שהטמנה חלקית זו קשורה בעמדות הציבור בישראל כלפי אוכלוסיית האנשים מוגבלות. ריממן והר (Rimmman & Her, 2004) ברקו את הדרך שבה נתפסה יכר שבתח האנשים עם מוגבלות בשנת 2000. לדבריהם, התנועה לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל השיגה בשביחיה זו מטרת סוציאלית של הטבה קטיבית והגדלה בחוק ההטבות, אך הניחה את סדר היום החברתי של קידום גל של זכויות האדם, מגיעת אפליה ושינוי העמדות החברתיות השוררות בחברה יראליה כלפי אנשים עם מוגבלות.

יתכן שקשיי היישום של חוק השוויון משקפים את חוסר נכונותה של החברה יראליה לשלם את מחיר השוויון. נראה כי בקרב קובעי המדיניות והציבור עדיין חות תפיסות פטרנליסטיות במקום שמירה על זכויותיהם האזרחיות.

גינות וחקיקה לאנשים עם מוגבלות בישראל: צפי לעתיד

רעיה של חקיקת השוויון ויישומה עבור אנשים עם מוגבלות בישראל? מהם וונים העזריים המסתמנים בחקיקת שוויון לאנשים עם מוגבלות בארצות ית, והאם יש להם רלבנטיות לישראל? כיצד ניתן לשפר את מצבם של אנשים מוגבלות בחברה? שאלות אלה מטרידות רבים מהעוסקים בקידום החקיקה של יות אנשים עם מוגבלות בישראל.

חוקר הבריטי דרייק (Drake, 1999) גורס כי תגובות יום-יומיות למושגים כגון "גבולות" מעוצבות על-די ערכים ואמונות המקובלים על החלקים המרכזיים יל העצמות בחברה. לדבריו, בכל חברה האנשים עם מוגבלות מהווים קבוצת וט המומחדת עם ערכים ותרומות המשקפים את האתוסים של חרה. חוקר ב מודל בו חמישה שלבים המתאר את המדיניות כלפי האנשים עם המוגבלות "תשלילית" ביותר אל "החיובית" ביותר. השלב הראשון הוא "מודל המדיניות לילית" המציג גישה כמו זו של השלטון הנאצי, השלולת באופן אקטיבי זכויות ש וזכויות אחרות של אנשים עם מוגבלות. השלב השני בעיצוב המדיניות משקף מודל "תנו לחיות" (laissez faire) הקיים במדינות הניטלות תפקיד מועדי בחיי חיה. השלב הבא מכונה גישת הטלאים (piecemeal approach) שהמדנה מגיבה בצורה מוגבלת ומפוזרת לצורכיהם של האנשים עם המוגבלות, בעיקר כתוצאה ענות ללחצים המופעלים עליה. לעומת זאת, בשלב הרביעי - מודל המדיניות קסימלי - מספקת המדינה באופן מרכזי את זכויות הפוטנציות של היחיד באופן

לקדם שוויון באמצעות חקיקה מודרנית הפוגעת בראש ובראשונה בכלכלת השוק ובאהדה הציונית של משל מדי המדינה. תפיסה זו קיבלה ביטוי בפסקי דין של בתי המשפט בארצות הברית שנוגעים מלפסוק שיקימה אפליה בתעסוקה כלפי מועמדים לעבודה עם מוגבלות. התערבות זו נתפסה כהליך לא טבעי הפוגע בחופש ההחלטה של המעסיקים. בארצות הברית נראה כי יש לקיים דיון נרחב על עתידו של החוק ועל השאלה האם הקונטנר לא להזיק לנת. בהיעדר תשתית ערכית מספקת בעיבור, מחזרה של איכפת השוויון עלול להיות אי-קבלתה על-ידי החברה האמריקאית, שכן רוב העיבור מעוניין לקדם את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, אך לא על חשבון משל המיסים.

יש לציין כי השאלה, האם ניתן לקדם זכויות של אנשים עם מוגבלות באמצעות חקיקה ממשלתית ואכיפה בלבד, ולונוסיה לישראל שתהליך החקיקה נמצא בהעדרו בעיצומו. החברה הישראלית נמצאת בעיצומו של שיח זכויות. יש להאזין את תהליך החקיקה והתקנת התקנות של פסק הנהיגות. במקביל יש לקדם את המחקר המלווה את יישום החוק ולערוך מחקרים וסקרים כדי לעקוב אחר הפערים בין קבוצות שונות של אנשים עם מוגבלות לציבור בישראל, להעריך את ההתחזוים שבהם יש לקדם את תהליך החקיקה ולהתריע על חסמים ביישומה.

מקורות

אברמי, ש. (2003). **מבואי כוחות השתתפות ואופן הצבעה בחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות**, על רקע חוקי רווחה מוצעים. חיבור לשם קבלת החוק "דקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת חיפה: הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות. אברמי, ש. וריממון, א. (2005). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל - האמנה שוויון זכויות? ביטחון סוציאלי, 68, 51-69.

אופיר, א. ואורנשטיין, ר. (2001). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998: אמצעים צידי בסוף המאה ה-20. בתוך: א. ברק, ס' ארלי, ר' בן ישראל, י' אליאס, י' פינברג (עורכים). **ספר מנחם גולדברג**. תל אביב, סדן. 87-43.

בן-צבי, ברכה (1995). הנית יתר אל מול קיפוח בחקיקה למען נכים (נפגעי עבודה, נכים כלליים). **ביטחון סוציאלי**, 43, 45-53.

גל, ג' (1999). ערכים, גמלאות קטגוריות ומורשות קטגוריות בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 59, 79-96.

גל, ג' (2010). מערכת הביטחון הסוציאלי. בתוך: ד. בן דוד (עורך). **ד"ר מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2009**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית. 233-260.

זכרי הכנסת: תש"ט (כרך 2) 1572

ד"ר ועדת כץ (1997). **ד"ר הועדה הציונית לבידוק חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות**. מוגש לשם המשפטים ולשם העבודה והרווחה.

ירושלים: מדינת ישראל.

ד"ר ועדת קוב, (1950). **תכנית לביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: משרד הבריאות והבריאות העממי.

ד"ר ועדת מרגלית (2000). **ד"ר הועדה הציונית לבידוק חקיקה מקיפה בנושא: מדיניות**. מוגש לשם הוועדה והתכנון. ירושלים: מדינת ישראל.

דונוב, ר. (2002). זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. דברים שנישאו בכנס הבין לאומי השלישי של בית אידי שפינא בנושא נכויות ההתנהגותיות: מדיניות, יישום ומחקר, "אתגרים ואפשרויות". **סוגיות בחינוך מיוחד ובשוק**, 17, 73-76.

וורגן, י. (2009). **ישום "חוק השילוב" בשנת הלימודים תש"ע**. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

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

מבקר המדינה (2002). **ד"ר שנת 52 ב' ירושלים: משרד מבקר המדינה**.

מילר, פורקס ד' וקריצ' מר (1979). **זכויות האנשים עם מוגבלות בישראל: הצעות לקראת רפורמה**. המכון למחקר חקיקה ומשפט השוואתי "ש"ה"ר סאקר, ירושלים.

ריממון, א. ובן, ש. (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. **ביטחון סוציאלי**, 65, 111-135.

ריממון, א. וארסון-ברגמן, ט. (2005). חקיקה זכויות אנשים עם מוגבלות ויישומה בישראל - מגמות וכיוונים עתידיים. **ביטחון סוציאלי**, 69, 11-31.

ריממון, א. אברמי, ש. וארסון-ברגמן, ט. (2007). מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקרים סוציאלי לחקיקה זכויות. בתוך: א. אברמי, ג' גל וי. קטן (עורכים). **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**. 287-308.

שניט, ד. (1998). זכויותיהם של אנשים עם פיגור שכלי לשוויון הזדמנויות ולשילוב בחוק הישראלי. בתוך: א' ריממון, א' רמור, א' דובדבני, מ' חורב (עורכים). **נכמת ההתפתחות ופיגור שכלי בישראל**. ירושלים: מאגנס. 81-113.

Blanck, P. D. (1998). *The American with disabilities act and the emerging workforce: employment of people with mental retardation*. Washington, D.C.: American Association of Mental Retardation (AAMR).

Drake, R. F. (1999). *Understanding disability policies*. London: Macmillan press.

Hudgins, E. L. (2005). *Handicapping freedom: The Americans with disabilities act*. Retrieved April 12, 2005, from <http://www.cato.org/pubs/regulation/reg18n2e.html>

Priestley, M. (2007). In search of European disability policy: Between national and global. *European Journal of Disability Research* 1(1), 61-74.

Rimmman, A. (2003) Alternatives to institutions and family support. In S.S. Herr, L.O. Goslin & H.H. Koh (Eds.), *The human rights of persons with intellectual disabilities: Different but equal*. Oxford: Oxford

University Press. (415-428).

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.

Rimmerman, A. & Avrami, S. (2009). Israel's equal rights for persons with disabilities law: legal base, process and impact. *International Journal of Disability, Community and Rehabilitation*, 8(3).

Schwochau, S. & Blanck, P. (2003). Does ADA disable the disabled - more comments. *Industrial relations*, 42, 67-77.

חקיקה

חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1949.

חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954.

חוק הכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957.

חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב), התשי"ט-1959.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970.

תקנות התכנון והבנייה, 1972.

חוק החינוך המיוחד, התשנ"ח-1988.

חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון), התשס"א-2000.

חוק הקלות לחרש, התשנ"ב-1992.

חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות לשנת

הכספים 2002-2003), התשס"ב-2002.

פסיקה

בג"צ 3989/00-2000 - "בזכות" ואחרים נגד שרי התחבורה והאוצר וקואופרטיב "דן".

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

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

אבחנה טרום-ליד

תומך

מבוא

פרק זה סוקר מדיניות ומנהגי בתוך ניסיון לאתגר את הממצא רפואיות המודרניות. הדיון נמז ביו-אתיקה, מדע ואולי אף תיא בניגוד לפרשנים אחרים אינו מבחינה מוסרית, בלתי רצויים או בעלי פוטנציאל הרסני לו (2006). בכוונתי לרדת לעומקן ולהצביע כיצד סינון ובדיקות שהועלו בדיונים שונים באופן הוא שעליי להאיר שתי נקודות לטעון נגדם. לאחר מכן אתאו טכנולוגיות גנטיות טרום-לידו ואחת. הדברים יתבססו בעיקר

"ידע הוא כוח"

מאמרים בתקשורת ובמדע הן על-ידי פרשנים אחרים, מצי הקודמים לא הייתה לבני הז יצר טכנולוגיות המספקות בחירה וכתוצאה מכך - קידו אולם הגנטיקה, למרות ה הצליחה עד כה לשפר רק בן מדובר בטיפולים, תרופות ו שעליו הוכרו בביטחון כה ו וודאי יותר משניתן היה לדכ

*תורגם מאנגלית ע"י יעל יושעי