

שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה

מבוא

בשנת 1998 קיבלה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון). חוק השוויון, מבוסס על עקרון יסודי, אשר 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"; ומטרתו "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

שוויון ושילוב

חקיקת חוק השוויון היא שלב נוסף בתהליך, של שינוי בגישה החברתית כלפי אנשים בעלי מוגבלות המתרחש בשנים האחרונות בעולם ובישראל. שינוי זה מתבטא במעבר מגישה הרוואה באדם בעל המוגבלות אדם החי בשולי החברה, שחובת החברה כלפיו מתמקדת במתן הטבות סוציאליות, לגישה הרוואה בו שווה לכל אדם, גם אם יש לו צרכים מיוחדים, וחובת החברה לאפשר לו השתלבות פעילה ככל האפשר בכל תחומי החיים. הגישה המודרנית, שבאה לידי ביטוי גם בחוק השוויון, מעמידה במרכז את ערך השוויון, וכדי להבטיחו, יש לעתים להתאים את הסביבה ואת השירותים החברתיים לצרכיו המיוחדים של בעל המוגבלות.

מימוש עקרונות השוויון והשילוב חשוב לא רק לאנשים בעלי מוגבלות ולבני משפחתם, באשר הוא מאפשר להם לחיות חיים מלאים, לממש את עצמם ולהתקיים בעצמאות ובכבוד, אלא גם לחברה כולה, מהבחינה הערכית והכלכלית כאחת.

התפתחויות בעולם ובישראל

לחקיקת חוק השוויון קדמו צעדים דומים בעולם שנועדו לקדם שוויון ושילוב של אנשים בעלי מוגבלות. הדבר קיבל ביטוי באמנות בין-לאומיות ובהחלטות של ארגונים בין-לאומיים¹. במהלך השנים 1971-1982 קיבל ארגון האומות המאוחדות כמה החלטות בנושא, ובשנת 1993 אישרה העצרת הכללית שלו 22 עקרונות מנחים למתן שוויון הזדמנויות לאנשים בעלי מוגבלויות². גם הקהילה האירופית אימצה עקרונות אלה³ והחליטה להקצות לנושא 5.5 מיליארד אירו בשנים 1994

- 1 למשל, בשנת 1969 החליטה בירושלים "הליגה הבין-לאומית של חברות למען אנשים עם פיגור שכלי" כי זכויותיו הבסיסיות של אדם בעל פיגור שכלי שוות לאלה של כל אזרח אחר בגילו.
- 2 ראו: United Nations General Assembly, forty-eight session, resolution 48/96, of 20.12.1993
- 3 Resolution of the Council and of the governments of the member states meeting within the Council of 20 December 1996

1999-⁴. בנובמבר 2000⁵ אסר האיחוד האירופי על המדינות החברות בו הפליה בתעסוקה, בכלל זה הפליה מחמת מוגבלות.⁶

הגישה המכירה בצורך לאפשר לאנשים בעלי מוגבלות להשתלב בחברה ככל האדם, גם אם הדבר כרוך בהקצאת תקציבים מיוחדים למטרה זו, ורואה בחוסר אפשרות כזאת פגיעה בעקרון השוויון באה לידי ביטוי, בין היתר, בחקיקה מקיפה ביותר מארבעים מדינות⁷ ובפסיקה ענפה של בתי-המשפט. ניתן להבחין בשתי גישות הנקוטות במדינות מפותחות: האחת (בארה"ב, קנדה, בריטניה, אוסטרליה ועוד) מתמקדת בצורך למנוע הפליה של אנשים בעלי מוגבלות; והאחרת (בשוודיה, נורווגיה, דנמרק, פינלנד ועוד) מתמקדת בצורך לתת מענה הולם לצורכיהם המיוחדים של אנשים בעלי מוגבלות. נראה שמדובר למעשה בשתי גישות שמשלימות זו את זו. במדינות המפותחות שמם דגש על זכותם של אנשים בעלי מוגבלות לנגישות לתחבורה ציבורית, לשירותים ציבוריים ומסחריים (בכלל זה נגישות לתקשורת ומידע) ולדיוור הוגן. ההפליה נאסרת בחוק, ולעתים מחייבים מעסיקים להעסיק עובדים על פי מכסה שנקבעה (הערפה מתקנת). במרבית המדינות הדוברות אנגלית נאכפת החובה להתאים את מקומות העבודה לאנשים בעלי מוגבלות. גם פיתוח תכונות לשילובם בתעסוקה זוכה לתמיכה באמצעות אלה. בעקבות פעולות החקיקה האמורות, הפכה סביבתם היום-יומית של אנשים בעלי מוגבלות לנגישה יותר, ושופרה הנגישות לתחבורה ציבורית בארצות רבות. בארה"ב, בבריטניה, בגרמניה ובמדינות נוספות מותקנים בתחבורה העירונית והבין-עירונית ואף במטוסים, התקנים המאפשרים נגישות לאנשים בעלי לקויות שונות, ובעיקר לקויות גופניות. במדינות אחדות חובה לאפשר לכבדי שמיעה להבין את מקצת השידורים (על ידי הקרנת כתוביות, עוצמת קול מוגברת ועוד). גם זכותם של בעלי מוגבלות לגור בתוך הקהילה הרגילה מעוגנת במקצת המדינות בחקיקה האוסרת הפליה ומחייבת מתן תמיכה כלכלית. בתחום הדיוור מתרחש בארה"ב ובמדינות סקנדינביה במיוחד, תהליך אינטנסיבי של סגירת מוסדות וברד ביד פיתוח של מערכי דיוור בקהילה.

בישראל התקבלו במהלך השנים כמה חוקים העוסקים באנשים בעלי מוגבלות. להלן כמה אבני דרך בחקיקה בתחום זה.

מאז שנותיה הראשונות של המדינה מעניקים חוקים שונים זכויות כלכליות שונות לבעלי מוגבלות, ובהם: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995; חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959, המיועד לנכי צה"ל; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970; חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954; חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957.

החוקים החדשים יותר כבר הביאו לידי ביטוי את עקרון השוויון ואת הגישה המבכרת את שילובו של אדם בעל מוגבלות בקהילה על פני הרחקתו ממנה, ומתן מענה לצרכיו במסגרת השירותים הקיימים ולא במסגרת נפרדת. בשנת 1972 נקבעו, במסגרת דיני התכנון והבנייה הוראות המחייבות התקנת סידורי נגישות מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים. בשנת 1988 חוקקה הכנסת את חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, המטיל אחריות על המדינה לספק חינוך שירותי חינוך לילדים בעלי צרכים מיוחדים, לפי צורכיהם; בחוק זה נקבעה הוראה הנוגעת עדיפות לשילובו של ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד חינוך רגיל. בחוק הקלות לחירש, התשנ"ב-1992, נקבעו הוראות המחייבות הוספת כתוביות ותרגום לשפת סימנים לשידורי טלוויזיה; וחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, נחקק במטרה "לשקוד על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי הנפש כדי לאפשר להם להשיג דרגה

4 עוד בעניין זה ראו בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל בראשות ד"ר ישראל כץ.

5 ראו: Council Directive 2000/78/EC of November 2000: Document 30010078.

6 בקונגרס שנערך בברצלונה ב-1995 נוסחה אמנה בעניין זה ונחתמה בידי נציגי 150 ערים, בהן ירושלים.

7 ראו רשימת חוקים באתר הסימפוזיום "From Principles to Practice"

<http://www.dredf.org/symposium/lawindex.html>

מרבית אפשורת של עצמאות תפקודית ואיכות חיים, תוך שמירה על כבודם ברוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁸

הטיפול בצורכיהם של אנשים בעלי מוגבלות אינו מעוגן תמיד בחקיקה. תחומים שונים מטופלים באמצעות תכניות פעולה של משרדים שונים, והיקף הפעילות נגזר מהתקציב המוקצה לתכנית בכל שנה. כך הוא, בין היתר, בתחום הסיוע בדיוור, פעילות התרבות והפנאי ועוד.

בשנת 1996 ניתן בבית המשפט העליון פסק דין עקרוני, המשמש אף הוא אבן דרך בקידום זכויותיהם של אנשים בעלי מוגבלות לשוויון ולשילוב. פסק הדין ניתן בעתירה בעניינו של תלמיד בית ספר מוגבל בתנועתו הנזקק לכיסא גלגלים. בית המשפט הורה להתקין בבית הספר סידורי נגישות נוספים על אלה שהותקנו בו, ואמר, בין היתר, את הדברים האלה:

”בעבר שררה ההשקפה כי הנכה הוא שונה, ועל-כן יש לטפל בו תוך הפרדה מהחברה (separate but equal). כיום שוררת ההשקפה כי יש לשלב את הנכה בתוך החברה ולהבטיח לו שוויון של הזדמנות (integrated and equal). אכן, הגישה המודרנית הינה כי הפרדה מעמיקה את חוסר השוויון ומנציחה הפליה. הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה שבה הוא חי. מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו - בתוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת - במירקם הרגיל של חיי החברה.”⁹

במארכ 1996, לקראת סוף כהונתה של הכנסת ה-13, עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ”ו-1996 (להלן - הצעת החוק המקורית). בעקבות זאת, מינו בנובמבר 1996 שר המשפטים ושר העבודה והרווחה ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות בישראל בראשות ד”ר ישראל כץ (להלן - ועדת כץ).

ביולי 1997 סיימה ועדת כץ את עבודתה והגישה דין וחשבון ובו ממצאה והמלצותיה. בדוח נאמר, כי אוכלוסיית האנשים בעלי המוגבלות היא קבוצת מיעוט שסבלה ועדיין סובלת מהפליה, קיפוח, הפרדה ונחיתות חברתית וכלכלית; וכי באיחור רב עובדת החברה המודרנית מיחס של נידוי והפרדה כלפי אנשים בעלי מוגבלות, ליחס של שיתוף ושילוב בתחומי החיים השונים, והשינוי מלווה במדיניות שונות בעולם בהתחדשות משפטית. הוועדה המליצה על חקיקה מקיפה ומפורטת כדי להביא לצמצומו של הפער הקיים בין מציאות חיהם של אנשים בעלי מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם.

בשנת 1998 התקבל בכנסת חוק השוויון, והוא נכנס לתוקף ב-1.1.1999. החוק כולל רק חלק מהנושאים שהובאו בהצעת החוק המקורית, והכוונה היתה להשלים במהרה את החקיקה של יתר הפרקים.

לבד מעקרונות יסוד כלליים, נקבעו בחוק השוויון הוראות בדבר תעסוקה ותחבורה ציבורית. בין היתר אוסר החוק הפליה בתעסוקה מחמת מוגבלות ואף דורש שמעבידים יפעלו למתן ייצוג הולם במקומות עבודה לאנשים בעלי מוגבלות. בחוק נקבע, כי אדם בעל מוגבלות זכאי לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים לשימוש.

בחוק השוויון גם נקבע שתוקם נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות (להלן - נציבות השוויון). תפקידה של נציבות השוויון לפעול לקידום עקרונות היסוד של החוק, למניעת הפליה של אנשים בעלי מוגבלות ולעידוד השתלבותם והשתתפותם הפעילה בחיי החברה, וכן לייעץ לשרים בהתקנת תקנות לפי החוק ולייצג אנשים בעלי מוגבלות בתובענות על הפרת הוראות פרק התעסוקה בחוק (בהסכמת העובד). באוגוסט 2000 החלה הממשלה בהקמת נציבות השוויון. הנציבות עדיין נמצאת בשלבי הקמה.

8 סעיף 1 לחוק האמור.

9 בג”ץ 7081/93 שחר בוצר נגד מועצה מקומית “מכבים - רעות”, פ”ד (1) 19, 26 (להלן-בג”ץ שחר בוצר).

בדצמבר 2000 עברה בכנסת בקריאה ראשונה 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 (להלן - הצעת חוק לתיקון חוק השוויון). הצעת החוק מבוססת על דוח ועדת כץ וכוללת פרקים שלא נכללו בחוק השוויון, ולמעשה משלימה אותו. בהצעה פרקים בדבר זכותו של אדם בעל מוגבלות לנגישות למקומות ציבור, עיגון זכותו לדיור בקהילה, ייזום ופיתוח של שירותי תרבות, פנאי וספורט בקהילה המיועדים לאנשים בעלי מוגבלות, זכותם של בעלי מוגבלות לחינוך, הכשרה והשכלה לפי צורכיהם המיוחדים אגב העדפה לשילובם במסגרות החינוך הרגילות, התאמת המערכת המשפטית לצורכיהם וזכותם לקבל שירותים מיוחדים, כגון סיוע ברכישת מכשירים מיוחדים וכן עזרה וייעוץ. בדצמבר 2001 היה תהליך החקיקה של הצעה זו בעיצומו.

היקף אוכלוסיית בעלי המוגבלות ומאפייניה

בחוק השוויון מוגדר אדם בעל מוגבלות "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". מחקרים בארצות אחרות והערכות של ארגונים בין-לאומיים מראים, ששיעור האנשים בעלי המוגבלות בקרב כלל האוכלוסייה הוא כ-10%¹⁰. גורמים שונים, ובהם ועדת כץ¹¹ אימצו אומדן זה גם לגבי ישראל. לפי זה, יש במדינת ישראל כ-630,000 אנשים בעלי מוגבלויות שונות¹². אף לא אחד ממשדרי הממשלה ומהגופים השיקומיים-מקצועיים הפועלים בשטח ניסה לאמת או להפריך אומדן זה, ולמעשה אין לרשויות השלטון במדינה נתונים מוסמכים בנושא.

למוסדות שונים יש נתונים מפורטים יותר המייצגים פלחים מסוימים בלבד באוכלוסייה. למוסד לביטוח לאומי יש נתונים מפורטים על מספר הקצבאות שהוא משלם לאנשים בגין מוגבלותם. לפי נתוני המוסד, בשנת 2000 שולמו כ-192,000 קצבאות שונות¹³. לפי מחקרים שפרסמו ג'וינט ישראל וג'וינט-מכון ברוקדייל¹⁴, 7.7% מכלל הילדים בישראל בשנת 1999 (160,000) היו בעלי מוגבלות.

יחסם של החברה ומוסדותיה לאנשים בעלי מוגבלות נבחן בנכונותו של האדם "הרגיל" לקבל את "השונה" ולהשתחרר מדעות קדומות; לכבד את האדם בעל המוגבלות ואת האוטונומיה האישית שלו; ולאפשר לו חיים מלאים אגב מימוש צרכיו ומאוייו, גם אם הדבר טעון התאמות לצרכיו המיוחדים.

עקרונות אלה לא נולדו עם חוק השוויון. הם מלווים אותנו שנים רבות, לא רק ככללי מוסר אלא גם כנורמות ציבוריות מחייבות. הם קיבלו משנה תוקף עם חקיקת חוק השוויון: בחוק הטילה הכנסת על הרשות המבצעת חובות עשייה, מהן חובות קונקרטיות מפורשות (בתחום התעסוקה, התחבורה הציבורית והקמת נציבות השוויון), ומהן חובות כלליות, משתמעות, בכל תחומי העשייה, הנגזרות מעקרונות היסוד שנקבעו בחוק. עצם חקיקת חוק השוויון מבטאת את עמדת המחוקק, ולפיה

- 10 בסקר שנעשה בקנדה בתחילת שנות התשעים ובמחקרים שנעשו בארה"ב נמצא ש-10% מקרב האוכלוסייה הם בעלי מוגבלות קשה. באומדן זה השתמש גם האו"ם.
- 11 הוועדה הסתמכה על אומדן שקיבלה מארגוני הנכים.
- 12 לפי שנתון סטטיסטי לישראל מס' 52 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - השנתון הסטטיסטי) בשנת 2000 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל כ-6.29 מיליון נפש.
- 13 תקציר תפעולי של הביטוח הלאומי לשנת 2000. יצוין, שמקצת מהמבוטחים מקבלים קצבאות אחדות ומקצת מהאנשים בעלי המוגבלות אינם מקבלים קצבאות כלל.
- 14 אנשים עם נכויות בישראל עובדות ומספרים, ג'וינט ישראל, היחידה לנכויות ושיקום, וג'וינט-מכון ברוקדייל, תחום מחקר על מוגבלות, 2000.

מימוש עקרונות השוויון והשילוב היא מטרה העומדת במקום גבוה בסולם העדיפויות, גם אם לוח הזמנים להשגתה הוא ארוך טווח.

קבוצת האנשים בעלי המוגבלות היא קבוצה גדולה, בעלת שונות רבה וצרכים מגוונים, שיש לדאוג למימוש זכותה לשוויון בכל תחומי החיים, באמצעות קביעת כללים מתאימים ופיתוח מערך ארגוני של שירותי שיקום. מוסדות רבים ושונים מופקדים על מלאכה זו, ועליהם לפעול בתיאום ובראייה מערכתית ורב-תחומית כדי ליצור בעבור בעלי המוגבלות מכלול של שירותים.

בשנת 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופים נוספים לשילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה. הבדיקה נעשתה ב-11 משרדי ממשלה, בצה"ל, בשש רשויות מקומיות, בתשעה תאגידים שהוקמו בחוק ובעשרה תאגידים נוספים. פירוט הגופים וממצאי הביקורת הנוגעים להם מובאים להלן בפרקים שיוחדו לגופים אלה.

במהלך השנים חלה בארץ התקדמות בטיפול באנשים בעלי מוגבלות. ואולם ההתקדמות איננה בקצב ובהיקף הנדרשים.

משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר

תכנון ותקצוב כוללים

שילובם של אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה הוא נושא המקיף את מרבית תחומי החיים, ומעורבים בו מספר גדול של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים.

מוגבלות תקציביות

מתשובות הגופים שנכללו בביקורת למשרד מבקר המדינה עולה, שפעולות לשילוב אנשים בעלי מוגבלות, כרוכות בהשקעת משאבים ניכרים, ומגבלות תקציב הן הסיבה להעדרן של פעולות רבות וחשובות. מובן הוא, כי הממשלה והכנסת הן שקובעות את סדרי העדיפויות. מבקר המדינה מעיר כאשר יש חובה חוקית קונקרטית להפנות תקציב לפעולה מסוימת, ואין מקיימים חובה זו (ראו בעניין זה לדוגמה, החובה להתקין סידורי נגישות במבני ציבור). עם זאת, יש שמחובתו של מבקר המדינה להציג לפני הציבור את הפער בין המצוי לראוי, כדי שרשויות השלטון ייתנו עליו את הדעת ויפעלו לביטולו או לצמצומו (במסגרת מגבלות התקציב). זאת ועוד, התמודדות נכונה עם מגבלות תקציביות צריכה לכלול איסוף נתונים, קביעת סדרי עדיפויות, תכנון, תיאום בין רשויות ואיגום משאבים. העדרם של אלה מביא לניצול בלתי יעיל של התקציב.

איסוף נתונים ותכנון כולל

ניתן לצפות כי הממשלה, ובכלל זה משרד העבודה והרווחה, הבריאות, החינוך, הבינוי והשיכון, התחבורה (להלן - המשרדים הייעודיים) ומשרד האוצר, יכינו תכניות לקידום פתרונות לבעיותיהם של האנשים בעלי המוגבלות. כדי לרכז מאמצים ולייעל את השימוש במשאבי המדינה לשם השגת תוצאות טובות יותר, נדרש תכנון כולל ברמה מערכתית. תנאי הכרחי ובסיסי לכל תהליך של תכנון ותקצוב מסודר הוא איסוף מרוכז ושיטתי של נתונים עדכניים ואמינים.