

אשרור האמנה הבין לאומית - לקחים מן העבר ומבט אל העתיד

הרצאה שניתנה בכנס בנושא האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם

מוגבלות,

בחודש ספטמבר 2008

מאת יונה קסטל

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בימים אלו אנו מציינים עשור לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שאושר בכנסת ישראל בשנת 1998. החוק קבע עקרון יסוד ולפיו זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה מושתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות. בימים אלו כאשר אנו מבקשים להוסיף לחוק השוויון את אשרור האמנה הבינלאומית של זכויות אנשים עם מוגבלות, שאושרה על ידי ממשלת ישראל ב-31/3/2007, עולה וניצבת בפנינו השאלה: האם ציוני דרך אלה מסמנים שינוי של ממש עבור אנשים עם מוגבלות?

האם עלה בידינו במשך 10 השנים שחלפו, משנת 1998, המועד שבו התקבל חוק השוויון, לעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, לתת מענה הולם לצרכיו ולהבטיח את עצמאותו המרבית ומיצוי מלוא יכולתו?

כשאנו מביטים לעתיד על יכולתנו ועל יכולתה של החברה בישראל, לקדם את הזכות לשוויון, אלו לקחים אנו יכולים להפיק מן הזמן שחלף? האם החברה בישראל שינתה את גישתה כלפי אנשים עם מוגבלות? האם לממשלה יש עניין בהטמעת שוויון הזכויות ומה הדרך היעילה להביא את בשורת השוויון לכל אדם עם מוגבלות, הלכה למעשה? וכיצד נוכל להבטיח שאשרור האמנה יהיה בעל ערך מוסף?

כשאנו בוחנים את המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות מראשית הקמתה של המדינה, החל בשנות ה-50, נמצא מערכת חוקים רחבה ומקיפה המתייחסת לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות. יחד עם זאת הייתה זו מערכת רווחה דיפרנציאלית באופייה, אשר קבעה את הזכאות ואת היקף הגמלאות והשירותים לאנשים עם מוגבלות על פי העמדות והערכים של החברה הישראלית כלפי קבוצות הנכים השונות ולפי מקור הלקות. לקבוצה אחת קראנו נכים כלליים, לקבוצה שנייה קראנו נכי עבודה, לשלישית נפגעי פעולות איבה, לרביעית נכי צה"ל ולחמישית – "הסינדרלה הנשכחת" - נכים שאינם מוכרים. כל אחת מן הקבוצות זכתה, כפי שציינתי, לגמלאות ושירותים דיפרנציאליים, אולם כולן גם יחד זכו ליחס המנוכר לשפת זכויות האדם עם מוגבלות.

רק בשנות השמונים אנו מבחינים בהטמעה הדרגתית של עקרון השוויון ושפת הזכויות בחוקים שונים, המבטאים רצון לשלב אנשים עם מוגבלות בחברה. ובשנת 1998 עם אישורו של חוק השוויון בכנסת נוצרה מגמה אחידה ורציפה המבטאת שינוי אידיאולוגי שנועד להניח את התשתית הרעיונית להטמעת עקרון הזכויות. יותר מזה, המחוקק הכיר בצורך שיש לצקת בחוק כללים, הנחיות ותקנות אשר יובילו לשינוי של ממש בחברה הישראלית. לפיכך הוסיף והטיל על נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות את האחריות למעקב, פיקוח, יישום ואכיפה של כללים אלה, לצד הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

האם עלה בידינו בעקבות חוק השוויון לעבור ממדיניות רווחה למדיניות של זכויות האדם עם מוגבלות?

לדעתי, כל המסתכל על המציאות בישראל דרך עיניו של אדם עם מוגבלות יראה תמונת פסיפס של מצבים שונים ולא אחידים. כמעט כולם כאחד מתייחסים אליו כאינדיבידואל הנתון במצוקה, הראוי למענה אישי לפי עקרון הצורך. לעיתים הוא זוכה להתייחסות מינימאלית רק לפי מבחני זכאות להיותו TRULY NEEDY, כמי שאינו יכול להבטיח לעצמו קיום בסיסי, למשל בזכאות

לקצבת נכות כללית, לפי חוק הביטוח הלאומי משנת 1953. לעיתים הוא זוכה להתייחסות רק כאשר הוא מתחבר לקבוצת אינטרס המפעילה בהצלחה לחץ על הרשות המבצעת, למשל: הזכאות לפיצוי נפגעי פוליו, שאינה תלויה בהכנסה מעבודה, לפי חוק משנת 2007. לעיתים רחוקות יותר, הוא שותף למתן מענה בין סקטוריאלי ומעורבות מקסימאלית של המדינה המספקת לו סל רחב של הטבות ושירותים, למשל חוק שיקום חולי נפש בקהילה, משנת 2000. רק לעיתים רחוקות מאוד מפסיקה המדינה לראות אותו מבעד למצוקתו האישית ומוכנה להתייחס לנכותו כבעיה חברתית. למשל לפי חוק התכנון והבנייה משנת 1972 או פרק הנגישות של חוק השוויון ותקנותיו.

להערכתי אנו רחוקים מן השלב שבו רואה החברה והממשלה בזכויותיו של אדם עם מוגבלות ובעיקר בהשתתפותו השוויונית "מוצר ציבורי". מוצר שמן הרגע שהמדינה החלה לספק אותו היא איננה רשאית לשלול אותו מאדם עם מוגבלות. כפי שאיננה רשאית לשלול כל מוצר ציבורי אחר, כמו בטחון לאומי, או תאורת רחוב. בפועל הממשלה עדין לא גיבשה מדיניות ציבורית בעלת מגמה אחידה ורציפה המספקת לאדם עם מוגבלות את ההשתתפות השוויונית כ"מוצר ציבורי".

האם הצליח חוק השוויון להטמיע את עקרון ההשתתפות השוויונית של אדם עם מוגבלות בחברה ולו באופן חלקי. מחקר מעניין שנעשה לפני זמן קצר באוניברסיטת חיפה, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, מצא פערים גדולים בהשתתפות חברתית של נכים בהשוואה ללא נכים. בולטים לעין פערי ההשכלה. 37% מן הנכים הצהירו שהשכלתם נמוכה מ-12 שנות לימוד לעומת 13% בין הלא-נכים. 29% מבין הנכים דווחו על שילוב בעבודה לעומת 66% מבין הלא נכים. כמעט שני שלישי מבין הנכים ששולבו בעבודה עבדו במשרה חלקית. אחוז השימוש באינטרנט בקרב נכים היה קטן ב-50% לעומת אנשים שאינם נכים. נכים חסרי השכלה לא יצאו כלל מביתם לעומת לא נכים שיצאו במשך זמן של 7.5 שעות ביום. לפחות 50% מן הנכים הצהירו שאינם מעורבים מכל בחינה חברתית בקהילה בה הם מתגוררים. בלטו בבדידותם הנכים

הכלליים וכך גם הנכים הבלתי מוכרים. כל קבוצות הנכים העידו על עמדות חברתיות שליליות כבלם למעורבות חברתית.

ממצאים מאכזבים אלו מעידים שקיים פער בין הוראות חוק השוויון ובין המצב בפועל. הייתכן שיישום חלקי זה מעיד שמא לשון החוק או שפת הזכויות תלושה מן המציאות הישראלית. או שמא הייה עלינו מלכתחילה להפחית בכוחה של חקיקה לשנות את המציאות, קל וחומר כאשר מדובר בחקיקה שנועדה להעניק זכויות ושוויון הזדמנויות לאוכלוסיה שאינה יכולה לדרוש את מימוש זכויותיה?

התשובה לשאלה זו נוגעת גם בשאלה אם ראויה האמנה הבינלאומית למאמץ של אשרורה. לי אין ספק שיש לקדם את שפת הזכויות ואת אשרור האמנה הבינלאומית כדי לצמצם את הפערים הלא סבירים בין אנשים עם מוגבלות לאילו שאינם מוגבלים. יחד עם זאת ללא שינוי מהותי בסדר העדיפויות הלאומי, נכונות הכנסת, הממשלה, המגזר הציבורי והמגזר העסקי להירתם למשימה, לשון החוק ושפת הזכויות יעלו אבק במרתפים.

גם אנשים עם מוגבלות צריכים להירתם למאמץ השינוי, עליהם להטמיע בתוכם את שפת הזכויות, להתנער מן השנים הארוכות בהם נענו צרכיהם, לטוב ולרע, על פי עקרון הצורך האינדיבידואלי. עליהם להטמיע בתוכם את התפיסה שכל אחד ואחת מהם הוא חלק מבעיה חברתית של קבוצה מוחלשת, שזכויותיה נמנעות ממנה. עליהם ועל ארגוניהם להיות בעלי הכוח לבחון מקרוב ולהתעמת עם כל מצב של חוסר הוגנות והפלייה, עליהם לבקר את השירותים הניתנים להם ולהגיב בכל מקרה של אכזבה. עליהם לרכוש מחדש את יכולת הבחירה והחופש של כל אזרח. עליהם לבחור ולהגדיר לעצמם את משמעות נכותם ולא לאפשר לנכות להגדיר אותם.

כאשר אנו מביטים על פעילותם של ארגוני הנכים בארץ גוברת האמונה והתקווה שאכן הם החלו במאמץ השינוי. חלקם הטמיעו את העיקרון: "NOTHING ABOUT US WITHOUT US". אולם עדין רבים מן הנכים שבויים

בתוך מערכת הרווחה-יתרונותיה וחסרונותיה, מניחים לה להגדיר אותם וחוששים משינוי הסטאטוס – קוו.

ומה תפקידה של הנציבות?

- להבטיח ששפת הזכויות, כפי שהיא מוגדרת בחוק ובאמנה, תהייה פשוטה ומובנת לכל, ובעיקר לאנשים עם מוגבלות על מנת שתרכוש את אמונם.
- לבנות את היכולת הארגונית של הנציבות כמוסד לאומי האחראי לבקרת השוויון ומיצוי הזכויות של אנשים עם מוגבלות. בשלושה רבדים: יכולת רגולציה, יכולת ניטור ויכולת אכיפה.
- לגייס כלים קיימים או ליצור כלים לניטור, בתדירות מתאימה, של מדד השוויון וההשתתפות השוויונית של אנשים עם מוגבלות.
- למלא את תפקידה של הנציבות כגורם מלווה ומייעץ מול משרדי הממשלה השונים בתהליך האשרור.
- להגביר את המודעות לזכויות ולהבטיח שותפות מלאה של החברה האזרחית ובמיוחד של ארגוני נכים בבקרת השוויון וישום הזכויות בכל שלב ושלב באמצעות הוועדה המייעצת שהוקמה לפי חוק השוויון.
- להבטיח שכל פעולה תבטיח שותפות של אנשים עם מוגבלות, לפי העיקרון: "NOTHING ABOUT US WITHOUT US".
- לשתף בתהליך ובמחויבות לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות את ארגוני החברה האזרחית, את המגזר השלישי, את המגזר העסקי ומוסדות מחקר ואקדמיה.

האם נדע לעמוד באתגר המורכב ולפעול על פי סדר עדיפויות נכון? האם נדע לפעול מול הממשלה, ארגוני הנכים והחברה האזרחית והמגזר העסקי ולקדם סדר עדיפות לאומי אחר? האם נשכיל ולשפר בצורה משמעותית את ההשתתפות השוויונית של אנשים עם מוגבלות?

4.9.2008

רק מבחן השותפות השוויונית ושיפור משמעותי בתוצאותיו יעידו שחוק השוויון
והאמנה השיגו את יעדיהם.