

הכנסת העשרים

יוזמים:	חברי הכנסת	אילן גילאון	יעל כהן-פארן
		אורי מקלב	איתן כבל
		משה גפני	איתן ברושי
		זהבה גלאון	יעקב מרגי
		דוד ביטן	קארין אלהרר
		יואב בן צור	מרדכי יוגב
		מיכל רוזין	מיקי רוזנטל
		יצחק וקנין	קסניה סבטלובה
		יצחק הרצוג	איציק שמולי
		מיכל בירן	תמר זנדברג
		עיסאווי פריג'	מנואל טרכטנברג
		מרב מיכאלי	אורלי לוי אבקסיס
		איל בן ראובן	דב חנין
		יוסי יונה	איילת נחמיאס ורבין
		זוהיר בהלול	נורית קורן
		איימן עודה	מסעוד גנאים
		עמר בר-לב	

פ/20/3167

הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון – דיור בקהילה וסיוע אישי), התשע"ו–2016

1. תיקון סעיף 1 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, בסופו יבוא "והכול ברוח אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות".
2. בסעיף 6 לחוק העיקרי, ברישה, אחרי "ייעשו" יבוא "על פי עקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, ובכלל זה –";
3. אחרי סעיף 19סח לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ה'2: דיור בקהילה וסיוע אישי

הגדרות 19סט. בפרק זה –

¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

"גורם מאשר" – מי שהשרים הסמיכו לשמש גורם
מאשר לעניין פרק זה, בהתאם להרכב
שיקבעו בתקנות;

"מגורים מוגנים בקהילה" – בית או דירה
בקהילה, שמפעיל נותן שירותים מורשה,
למטרת מגורים של ארבעה אנשים עם
מוגבלות, לכל היותר, כשלכל אחד חדר
אישי, תוך מתן שירותי סיוע אישי בידי
אנשי צוות מטעמו, בהתאם לסל סיוע
אישי;

"מגורים עצמאיים בקהילה" – בית או דירה
שבהם מתגורר אדם עם מוגבלות באופן
עצמאי, בגפו, עם שותפים או עם בני
משפחה;

"מתאם סל סיוע אישי" – מי שהורשה בידי
השרים לסייע לאדם עם מוגבלות לגבש
תכנית סיוע אישית ולממשה כפי שאושרה,
בהתאם להוראות פרק זה;

"נותן שירותים מורשה" – גורם שהורשה בידי
השרים להעניק שירותי סיוע אישי;

"סל סיוע אישי" – איגום של שירותי סיוע אישי
שאושרו לאדם עם מוגבלות בידי גורם
מאשר;

"קצבה לשירותים מיוחדים" – קצבה לשירותים
מיוחדים לפי סעיפים 206 ו-206א לחוק
הביטוח הלאומי [נוסח משולב],
התשנ"ה-1995²;

"שירותי סיוע אישי" – שירותי ליווי, תמיכה,
הדרכה, סיוע והשגחה, הנדרשים לאדם עם
מוגבלות בהתאם לצרכיו, כדי לממש
זכויותיו בהתאם להוראות פרק זה;

² ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

"השרים" – שר הרווחה והשירותים החברתיים,
שר הבריאות, שר הביטחון ושר הבינוי
והשיכון.

19ע. כל אדם עם מוגבלות, בין אם מתגורר בביתו ובין
אם מתגורר במסגרת חוץ-ביתית, זכאי לגור
בקהילה, באופן הדומה ככל הניתן לאופן שבו
מתגוררים אחרים בקהילתו, ובכלל זה –

(1) לגור באופן שיאפשר לו שילוב והשתתפות
מרביים בקהילה ללא בידוד והפרדה מהציבור
הרחב;

(2) לגור באופן שיאפשר לו לנהל את חייו
באוטונומיה, בעצמאות ובפרטיות מרביים;

(3) לבחור בהתאם להוראות חוק זה את מקום
מגוריו ועם מי יגור, בהתאם לאורח חייו ולבחור
אם לגור במגורים מוגנים בקהילה או במגורים
עצמאיים בקהילה.

19עא. (א) כל אדם עם מוגבלות שזקוק בשל מוגבלותו
לליווי, תמיכה, הדרכה, השגחה או סיוע אחר,
לרבות סיוע בדיוור ובשיכון, כולם או חלקם, כדי
לאפשר לו לממש את זכותו לגור בקהילה באופן
מכבד ועצמאי ככל הניתן, זכאי לקבל שירותי
סיוע אישי, בהתאם לרצונו ולצרכיו האישיים
ובהתאם לאמור בפרק זה ובתוספת הרביעית.

(ב) שירותי סיוע אישי שאדם כאמור בסעיף
קטן (א) יהיה זכאי לקבל יאושרו בידי הגורם
המאשר, בסל סיוע אישי.

(ג) אין בזכאות לשירותים שנקבעו בסל סיוע
אישי כדי לגרוע מזכאותו של אדם להטבות,
קצבאות, גמלאות וזכאויות אחרות המגיעות לו על
פי כל דין או הסכם; אולם, אדם שאושר לו סל
סיוע אישי אינו זכאי לכפל גמלאות, מקום בו
הגמלה או הקצבה הניתנים מאת גוף ציבורי נועדו
לממן שירות המוענק לו במסגרת סל סיוע אישי
שאושר, ובכלל זה קצבה לשירותים מיוחדים.

הזכות לגור
בקהילה

הזכות לשירותי
סיוע אישי

אחריות למתן 19עב. כל אחד מהשרים אחראי על מתן שירותי סיוע
שירותי סיוע אישי אישי לאדם שנקבעו לאדם בסל סיוע אישי,
בהתאם לתחומי אחריות משרדו.

בקשה לסל סיוע 19עג. (א) הגורם המאשר יאפשר לאדם עם מוגבלות
אישי הזכאי לשירותי סיוע אישי ומבקש לממשם (להלן
– המבקש) לפי רצונו, להיעזר במתאם סל סיוע
אישי לשם הכנת תכנית סיוע אישית, ויעמיד
לרשותו מידע מלא ונגיש ורשימת נותני שירותים
מורשים לשם הכנת תכנית הסיוע האישית.

(ב) המבקש יגיש לגורם המאשר, בעצמו או
באמצעות אדם אחר מטעמו, תכנית סיוע אישית,
כאמור בסעיף קטן (ג).

(ג) תכנית הסיוע האישית תפרט את שירותי
הסיוע האישי המתבקשים על ידי המבקש, כדי
להבטיח את זכותו לדיור בקהילה, ובכלל זה
תפרט את רצונותיו של המבקש ביחס לחיים
בקהילה ושילובו בה, ואת שאיפותיו, בחירותיו
והעדפותיו וכן את סוג השירותים, מיקומם,
היקפם, זהות נותניהם, ואופן קבלתם ומימושם.

עקרונות בקבלת 19עד. (א) הגורם המאשר ידון בתכנית הסיוע האישית
החלטה בדבר סל ויקבל החלטה לעניין אישורה ורשאי הוא לאשר
סיוע אישי לפי תכנית הסיוע האישית שירותים ייחודיים
שנדרשים למבקש בהתאם לצרכיו האישיים, גם
אם אינם כלולים בתוספת הרביעית.

(ב) הגורם המאשר רשאי שלא לאשר תכנית
סיוע אישית אם אינה תואמת את מטרות פרק זה
או אם קיים חשש ממשי כי מימושה יביא לסיכון
חמור, וממשי למבקש או לזולתו.

(ג) לא היו פרטי תכנית הסיוע האישית בהירים
דיים, רשאי הגורם המאשר להחזיר את תכנית
הסיוע האישית למבקש כדי לערוך בה תיקונים
לצרכי הבהרה.

(ד) (1) סבר הגורם המאשר כי אין לאשר את תכנית הסיוע האישית מטעמים כאמור בסעיף קטן (ב), ייתן למבקש הזדמנות להשמיע את טענתו בדיון בפניו, בעצמו או באמצעות אדם אחר מטעמו, ויציע לו לערוך בהצעה תיקונים;

(2) למבקש זכות לעיין במסמכים ובנתונים שבפני הגורם המאשר לפני הדיון;

(3) לצורך האמור בפסקאות (1) ו-(2), יבטיח הגורם המאשר קיום התאמות נגישות, כאמור בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג–2013.³

19עה. (א) הגורם המאשר ידון בבקשה בתוך 30 ימים לכל המאוחר מהמועד שבו הוגשה תכנית סיוע אישית לאישורו, או הוחזרה לו תכנית סיוע אישית מתוקנת לפי סעיף 19עד.

דיוני הגורם
המאשר

(ב) הגורם המאשר ינהל פרוטוקול דיון וינמק את החלטתו.

(ג) הגורם המאשר ימציא למבקש את פרוטוקול הדיון ואת החלטתו המנומקת בתוך 14 ימים מיום הדיון.

(ד) על החלטת הגורם המאשר שלא לאשר את תכנית הסיוע האישית רשאי המבקש להגיש ערר, לוועדת ערר בהרכב שיקבע שר המשפטים, בהתייעצות עם השרים; ערר כאמור יוגש במועד ובדרכים שייקבעו בתקנות כאמור, ויידון בהתאם לסדרי הדיון שייקבעו כאמור.

(ה) המבקש רשאי לפנות לגורם המאשר בבקשה לאשר שינויים בתכנית הסיוע האישית.

19עו. (א) נקבע לאדם סל סיוע אישי, יקבל את שירותי הסיוע האישי לפיו תוך זמן סביר, במרחק סביר ממקום מגוריו המיועד ובאיכות סבירה.

מימוש סל סיוע
אישי

³ ק"ת התשע"ג, עמ' 968.

(ב) אדם שנקבע עבורו סל סיוע אישי זכאי לבחור, מתוך רשימת נותני שירותים מורשים, את הגורם שיעניק לו שירותי סיוע אישי, וכן זכאי הוא לבחור האם לקבל את הסל במסגרת מגורים מוגנים בקהילה או במגורים עצמאיים בקהילה.

(ג) מימוש סל סיוע אישי ייעשה באחת או יותר מהדרכים שלהלן לפי בחירת האדם:

(1) באמצעות שובר תשלום שיסופק לאדם באחריות השרים ויועבר על ידו במישרין לנותן שירותים מורשה;

(2) בשירותי סיוע אישי שיסופקו לו ישירות באחריות השרים.

19עז. (א) השרים, בהתייעצות עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, יתקינו תקנות לביצוע פרק זה ובכלל זה לעניין:

(1) היקף שירותי סיוע אישי המנויים בתוספת הרביעית לחוק זה, סוגם, איכותם וזמינותם;

(2) כללי זכאות לשירותי סיוע אישי, כאמור בסעיף 19עא(א), בהתאם למבחן הכנסות של אדם עם מוגבלות המבקש שיקבע עבורו סל סיוע אישי, וכללים שעניינם מניעת כפל קצבאות או גמלות ציבוריות, כאמור בסעיף 19עא(ג);

(3) אופן חלוקת האחריות בין השרים, כאמור בסעיף 19עב;

(4) הגורם המאשר והרכבו;

(5) דרכי מימוש סל סיוע אישי, בשים לב לסוג השירות ומהותו ובכלל זה הוראות לגבי זמן המתנה מרבי עד למתן שירותי סל סיוע אישי לאדם שאושר לו סל סיוע אישי, וכן לגבי מימוש הזכאות לשירותים באמצעות שובר זכאות, הקצאת שירותי הסיוע האישי בידי גוף ציבורי או באמצעות מתן שירותי סיוע אישי בידי בן משפחה;

(6) הכשרתו והסמכתו של מתאם סל סיוע אישי, דרכי הפיקוח על עבודתו, אופן עבודתו, ואופן הבחירה של המבקש בהיעזרות בו;

(7) תנאים לקבלת הרשאה של נותן שירותים מורשה.

(ב) השרים, בהתייעצות עם הנציבות ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאים, בצו, להוסיף סוגים של שירותי סיוע אישי על אלה המנויים בתוספת הרביעית, בהתאם לעקרון היסוד ולמטרות המנויות בפרק זה.

פיקוח ופרסום 19עח. (א) בנוסף לחובותיהם על פי כל חיקוק אחר, יקיימו השרים פיקוח ובקרה על טיב השירותים שינתנו לאדם מכוח פרק זה, איכותם וזמינותם.

(ב) השרים יפרסמו, לרבות באמצעי תקשורת ובמסגרות מגורים של אנשים עם מוגבלות, מידע מונגש לכל סוגי המוגבלות, בנוגע להוראות פרק זה והדרכים למימושן, לרבות מידע על שירותים הניתנים מכוחו".

4. אחרי התוספת השלישית לחוק העיקרי יבוא :
הוספת תוספת רביעית

"התוספת הרביעית"

(סעיפים 19עא, 19עד, 19עז)

סל סיוע אישי שייקבע לאדם לפי פרק ה'2, יכלול את שירותי הסיוע האישי שלהלן, כולם או מקצתם :

(1) **תחום הליווי, התמיכה, ההדרכה וההשגחה –**

- (א) סיוע אישי בניהול הבית ומשק הבית;
- (ב) סיוע, ליווי, תמיכה וייעוץ בקבלת החלטות אישיות, במימוש זכויות בהקשרי חיים שונים ובפעולות צרכניות;
- (ג) השגחה למניעת סיכון לאדם או לאחרים;
- (ד) סיוע במימוש הסל בידי מתאם סל סיוע אישי;
- (ה) ליווי בפעולות פנאי, תעסוקה וחברה;
- (ו) סיוע אישי בתיאום ובמימוש זכויות לפעולות רפואיות, פרא-רפואיות וסיעודיות;
- (ז) סיוע אישי בקיום המשפחה ובעניינים הקשורים בהורות.
- (2) **סיוע בדיור ובשיכון** –

- (א) השתתפות בתשלום בשכר דירה, דיור ציבורי ודירת נכסי רכישה;
- (ב) התאמות בדירת מגורים;
- (ג) מסגרת מגורים מוגנת.

5. תחולה ותקנות ראשונות
- (1) הוראות פרק ה'2 לחוק העיקרי כנוסחו בחוק זה יוחלו בהדרגה החל מתחילתו של חוק זה ועד יום כ"א בחשוון התשפ"ז (1 בנובמבר 2026) (להלן – תקופת ההחלה ההדרגתית).
- (2) עד תום שישה חודשים מתחילתו של פרסום חוק זה, שרי הרווחה והבריאות רשאים לקבוע בצו את ההחלה ההדרגתית של הוראות פרק זה.
- (3) בקביעת הסדרי ההחלה ההדרגתית יביאו השרים בחשבון מתן עדיפות בהפעלת החוק לקבוצות של אנשים עם מוגבלות שזכויותיהן לדיור בקהילה אינן מעוגנות כיום בחוק.
- (4) לא נקבעו צווים לפי סעיף קטן (א) יחולו הוראות פרק זה במלואן, לא יאוחר מיום כ"א בחשוון התשפ"ז (1 בנובמבר 2026).
- (5) תקנות ראשונות לפי סעיף 19עז לחוק העיקרי כנוסחו בחוק זה יותקנו תוך שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה לעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לחיות ולהתגורר בקהילה בעצמאות מרבית. זכות זו, שנתונה לכל אדם, לחיות בביתו, להשתתף במארג החיים החברתי ביישוב בו הוא מתגורר, לנהל את אורחות חייו, לקבוע את סדר יומו ולבחור את בחירותיו האישיות והפרטיות בדי אמותיו, מהווה צעד משמעותי נדרש נוסף מהפכת זכויות האדם של אנשים עם מוגבלות, להבטחת כבודם כבני אדם ולמימוש זכותם לשוויון. הצעת החוק מושתתת כל הכרה באדם העומד במרכז, ובזכותו לאוטונומיה ולבחירה. הידע המקצועי ומחקרים רבים מהעולם ומישראל תומכים באופן ברור במסקנה לפיה מתן אפשרות אמיתית לאנשים עם מוגבלות לחיות בקהילה, מביא לשיפור משמעותי באיכות חייהם, תחושת הערך העצמי שלהם, מצבם הנפשי וקשריהם החברתיים והמשפחתיים (Mansell, J. and Beadle-Brown, J. (2010), Deinstitutionalization and community living: position statement of the Comparative Policy and Practice Special Interest Research Group of the International Association for the Scientific Study of Intellectual Disabilities. Journal of Intellectual Disability Research, 54: 104–112).

אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, שאותה אישרה מדינת ישראל בשנת 2012 ("האמנה"), קובעת בסעיף 19 שכותרתו "חיים עצמאים ושילוב בקהילה", את חובתה של המדינה להבטיח לאנשים עם מוגבלות לחיות בקהילה באופן שוויוני ולבחור את אורח חייהם, כשם שעושה כל אדם אחר. כן קובע הסעיף את חובתה האקטיבית של המדינה להבטיח בחקיקה ובמדיניות את השירותים הנדרשים לאנשים עם כל סוגי המוגבלות לשם מימוש מלא של זכותם להיות משולבים בקהילה ולהשתתף בה. סעיף זה באמנה מתווה את החוק והמדיניות ביחס לאוכלוסייה זו במדינות מערב רבות. ביניהן אנגליה, סקוטלנד, אירלנד, גרמניה, אוסטרליה, איטליה וארה"ב, אשר הקצו בשנים האחרונות משאבים לפיתוח מענים מתאימים לדיור בקהילה.

לצד קידום מדיניות של דיור בקהילה, אימצו מדינות אלו מודל חדש למתן שירותים אישיים לאנשים עם מוגבלות, בדמות סל סיוע אישי. מנגנון זה שבבסיסו תפיסה של שירותים מכווני אדם, מושתת על סל המאגם את מכלול שירותי התמיכה, הליוווי, הסיוע וההגנה מתוך אלו המוצעים מטעם המדינה, והנדרשים לשם מגוריו העצמאיים בקהילה ו'התפורים' לו על פי מידותיו. תפיסת עולם זו, שנקודת המוצא בה היא צרכיו של האדם המסויים, הובילה במדינות רבות לפיתוח מודלים מגוונים של מסגרות דיור בקהילה: החל ממגורים עצמאיים ונתמכים בביתו של האדם או בבית משפחתו וכלה במגורים במסגרת מגורים מוגנות בקהילה. לצידם, וכהשלמה, שוכללו גם סלי תמיכה שונים. כך, שאנשים עם כל סוגי המוגבלות, לרבות אנשים עם צרכים מורכבים במיוחד, חיים ומשולבים בקהילה. הניסיון אף מראה שלאורך זמן ובהסתכלות מערכתית, העלות הכספית הכוללת של מגורי אנשים עם מוגבלות בקהילה, אינה גבוהה יותר מהעלות הכוללת של מגורים במסגרות מוסדיות. המיועדות, כל אחת מהן, לעשרות ומאות אנשים החיים יחד (Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J., & Beecham, J. (2007). Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 2: Main Report. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.p. 57-90), בוודאי כאשר משווים את ההוצאה הציבורית למול איכות התוצאות.

גם בישראל גוברת ההכרה מצד אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, הקהילה המקצועית וכן הרשויות ובתי המשפט, כי יש לעבור למודל של דיור בקהילה. כך למשל, העניק המחוקק עדיפות לדיור בקהילה ביחס לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט–1969, וכן עיגן באופן מפורט את זכותם של אנשים עם מוגבלות נפשית לדיור ולשיקום

בקהילה, לפי חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000. אולם, חרף ההכרה המקצועית ביתרונות של דיור נתמך בקהילה (ראו המלצותיה של ועדת מומחים בינ"ל, שהוזמנה על ידי משרד הרווחה כדי לבחון את מידת היישום של הזכות לדיור בקהילה בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית וליתן המלצותיה: Professor Peter Blanck, Professor Meindert Haveman, Dr. Joel Levy, Professor Gerard Quinn, Professor Arie Rimmerman: The Final Report of an International Committee of Experts. Submitted to the Israeli Ministry of Social Affairs and Social Services, October 2011), תפיסה זו עדיין אינה מיושמת באופן רחבי. אנשים רבים עם מוגבלות, החיים בביתם או בבית משפחתם, אינם יכולים ליהנות מכלל השירותים הניתנים בקהילה, בשל היעדר סיוע אישי הדרוש להם לשם חיים עצמאיים ושוויוניים בקהילה. הם מוצאים עצמם מבודדים בביתם, חסרי מעש, פגיעים ותלויים בחסדי אחרים. בהיעדר מסגרות מגורים קהילתיות מתאימות בהיקף הנדרש. כמו כן, אלפי אנשים מוצאים עצמם נדחקים למגורים במוסדות ייעודיים לאנשים עם מוגבלות, מבודדים ומופרדים מהציבור הרחב.

מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם התפיסה המשפטית והערכית הרחבה, לפיה כל אימת שאנשים מופרדים מהכלל, רק בשל השתייכותם לקבוצת אוכלוסין מסוימת, הם מופלים לרעה. הכרה בזכות לגור בקהילה מהווה איפוא תנאי יסודי להבטחת זכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון, לכבוד אנושי לאוטונומיה, עצמאות ופרטיות. עקרונות חוקתיים המעוגנים בישראל בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו, ובאופן ספציפי בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק השוויון), שנתפס אף הוא במעמד של חוק יסוד (בג"צ 6790/98 אברץ ואח' נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים ואח', פ"ד נב (5) 323, 335).

החוק המוצע הינו פרק משלים בחוק השוויון. חוק, המסמל את התפנית העקרונית שחלה בתפיסת המחוקק והציבור הרחב בישראל ביחס למעמדם של אנשים עם מוגבלות. יצוין כי עוד בשלב היגוי החוק, כוונת המחוקק הייתה לכלול בו פרק העוסק במגורים בקהילה. ועדה ציבורית שמינתה הממשלה, הוועדה לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות (ועדת כץ), הגישה את המלצותיה לממשלה עוד בשנת 1997, ובפרק הדיור קבעה כך:

"לקבוע בחוק את זכותו של אדם עם מוגבלות לגור בקהילה כעקרון מנחה; לעגן בחוק את חובת המדינה לתת לאדם עם מוגבלות בעל צרכים מיוחדים בתחום הדיור, סיוע למימוש זכותו למגורים, כגון: הלוואה, דיור ציבורי, השתתפות בשכר דירה, מענק לצורך ביצוע שינויים בדירה; לקבוע באופן מקיף בחוק את חובת המדינה ליתן סיוע אישי לאדם עם מוגבלות שיאפשר לו לחיות בקהילה בעצמאות מרבית, בשוויון, בפרטיות ובכבוד. (זאת מעבר להסדרי הביטוח הלאומי שהם חלקיים בלבד). הסיוע האישי המומלץ כולל בין השאר עזרה בניהול משק בית, סיוע בתקשורת עם הקהילה."

המלצה זו קיבלה חיזוק ברור לאחרונה, כאשר ועדת מומחים בינלאומית שכונסה בשנת 2011 בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המליצה על חקיקת הזכות לדיור בקהילה כחלק ממדיניות רצויה ביחס לאנשים עם מוגבלות שכלית. אולם, למרות שמאז המלצות ועדת כץ חלפו 18 שנים, מתעכב העיגון החקיקתי של הזכות לדיור בקהילה. כיום, לאחר אשרור האמנה המטילה חובות על המדינה בהקשר של הבטחת דיור בקהילה, ומשנצבר בישראל ניסיון מקצועי מעשי בלתי מבוטל בהפעלת שירותי דיור הלכה למעשה, הגיעה העת להשלים את החסר ולעגן בחוק השוויון את הזכות לדיור בקהילה ולסיוע אישי.

הפרק המוצע בחוק השוויון מעגן את זכותו של כל אדם עם מוגבלות לגור בקהילה, ואת זכותו לבחור לגור בביתו, בבית משפחתו או במסגרת מגורים מוגנת (דירה בקהילה המופעלת בידי גורם מקצועי עבור קבוצה קטנה של דיירים עם מוגבלות) (סעיף 19ע המוצע). זכות זו מנוסחת בשפה אוניברסאלית, שפת

חוק השוויון, שאינה מבחינה בין מוגבלויות שונות ומחייבת התאמת שירותים לכל אדם על פי צרכיו. כן מדגישה הצעת החוק את היבטיה המהותיים של הזכות לדיור בקהילה, שאינם מתמצים במיקום פיזי או גאוגרפי של בית המגורים, אלא גם את היבטיה המהותיים, כמו עצמאות מירבית ושילוב מירבי בחיי הקהילה.

לצד קביעת הזכות לדיור בקהילה, הצעת החוק מעגנת את הזכות לשירותי סיוע אישי שנועדה לאפשר לאדם לגור בקהילה, ובכלל זה הזכות לשירותי הדרכה וליווי, הנדרשים לאדם כדי לחיות באופן עצמאי ומכבד בקהילה (סעיף 19עא המוצע). החוק קובע שלכל אדם הזקוק, מפאת מוגבלותו, לסיוע לשם מגורים בקהילה יוענקו שירותי הסיוע האישי להם הוא זקוק, בתמהיל ובמינון הנדרשים על פי העדפותיו וצרכיו. רשימת השירותים שיימצאו מתאימים לאדם ודרושים לו כדי לאפשר את מגורים בקהילה, על יסוד רצונו ובחירתו, יאוגדו בסל סיוע אישי. סל זה יורכב משירותים המנויים בתוספת הרביעית לחוק המוצע. ביניהם: סיוע אישי לביצוע פעולות יום-יום; סיוע וליווי בביצוע פעולות צרכניות; סיוע אישי בניהול הבית, משק הבית והמשפחה; תמיכה וייעוץ בקבלת החלטות ובמימוש זכויות והשגחה למניעת סיכון; סיוע בתחום המגורים, כגון הנגשת הבית וסיוע כספי בשכירת או ברכישת דירה. יש לציין כי מרבית השירותים המנויים בתוספת מעוגנים כבר כיום בחוקים ובנהלים שונים, וכוחו של המתווה המוצע הוא באיגומם. הפרק המוצע בחוק השוויון מבהיר, כי משביקש אדם לממש זכותו לגור בקהילה ומשאושר לו סל סיוע אישי, חובה על רשויות המדינה האחראיות להבטיח מימושו בזמן סביר ובאיכות סבירה (סעיף 19עב לחוק המוצע). זאת כדי להימנע מחוק הצהרתי, שאין לו ממשות בחיי המעשה ומהמצב הקיים כיום, לפיו אנשים רבים, בעיקר אלו עם מוגבלות מורכבת, ממתניים שנים במוסדות או בבית ההורים, משום שהמדינה לא פיתחה שירותים המתאימים להם בקהילה. הואיל והשירותים עשויים להיות באחריות יותר משר אחד, וכן לחלק מהאנשים הזכאיים יש יותר ממוגבלות אחת, ומשכך מצויים בתפר האחריות שבין שני משרדים, קובעת הצעת החוק כי יש לקבוע הסדרים ברורים בעניין בתקנות (סעיף 19עב לחוק המוצע).

ההצעה נותנת את הדעת גם למנגנון האישור המנהלי, ורואה חשיבות רבה באופן שבו מתקבלת ההחלטה אודות סל הסיוע האישי. בעוד שכיום ועדות מקצועיות, כגון ועדת אבחון וועדת סל שיקום, קובעות מהם השירותים שיינתנו לאדם עם המוגבלות, הרי שהצעת החוק מעבירה את המוקד לאדם עם המוגבלות בעצמו, שבעזרת מתאם סל סיוע אישי יתכנן את מגוריו ויגדיר מהי התמיכה הנדרשת לו לשם מגורים בקהילה. לפי הצעת החוק, יוסמך גורם מאשר שיבחן את תכנית הסיוע האישית ויאשרה, אלא אם כן יימצא כי היא טומנת בחובה סיכון למבקש או לזולתו. זהו שינוי תפיסתי שמחזיר לאדם עם המוגבלות את הכוח לעצב את חייו. השינוי מבא גם להקלה פרוצדורלית ובעקבותיה חסכון במשאבים, לעומת המצב הקיים המחייב לעבור הליכים פרוצדורליים מסורבלים ולעיתים גם מבישים.

הצעת החוק מתייחסת למניעת כפל קצבאות, מקום בו הדבר רלוונטי (סעיף 19עא(ג) לחוק המוצע), וכן קובעת כי המימון בפועל של סל השירותים יהיה כפוף למבחן הכנסה שייקבע בתקנות (סעיף 19עו(א)(2) לחוק המוצע).

לסיכום, חקיקת פרק דיור בקהילה בחוק השוויון הוא שלב חיוני בדרכה של מדינת ישראל להבטיח את זכותם של אנשים עם מוגבלות בישראל לשוויון ולכבוד. קשר שעליו עמד בית המשפט העליון:

"אין ספק כי המהלכים הנעשים בתחום הדיור בקהילה הם חלק מרכזי מתהליך רחב וחיוני של קידום השוויון של אנשים עם מוגבלות וההגנה על זכותם לכבוד ולהשתתפות פעילה בחברה (ראו המסגרת החקיקתית הקבועה בחוק שוויון אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998). יש לקוות כי תהליך זה,

על היבטיו הרבים, יוכיח את עצמו כמהפכה של ממש בתחום זכויות אנשים עם מוגבלות, תחום המשקף במידה רבה את דמותה של החברה ואת מצב זכויות הפרט בה. למותר לציין כי תהליך זה מצריך השקעת משאבים, מחשבה, תכנון לטווח ארוך וחתירה להתאמת התשתית הקיימת לצרכיה של אוכלוסייה זו. (בג"צ 3304/07 ליאור לוי ואח' נ' משרד הרווחה, פסק הדין מיום 3.2.10, בעמ' 4).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ב בתמוז התשע"ו – 18.7.16