

# "אף אחד לא נשאר מאחור"

הגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות בשעת חירום

ובמשבר הקורונה

## גבי אדמון־ריק<sup>1</sup>

האמרה "אף אחד לא נשאר מאחור" (Leave no one behind) שגורה בפעילות הבינלאומית לקידום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. אמרה זו מדגישה את הצורך ליצור סביבה נגישה, מכילה ושוויונית לאנשים עם מוגבלות שבה ישתתפו באופן מלא בכל תחומי החיים. בצד החזון שמציבה האמרה, היא משקפת את המציאות הקשה שבה במדינות רבות בעולם, בשגרה כבחירום, אנשים עם מוגבלות אכן נשארים, לא אחת, מאחור וזאת כתוצאה מחסמים שונים, מדיניות מפלה, היעדר הקצאת משאבים מספקים ועוד.

משבר הקורונה בישראל ובעולם חשף ביתר שאת את ההשלכות הקשות של משברים על אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. השלכות אשר מתקיימות גם במשברים אחרים כגון מגפות, כמוגם מצבי חירום, אסונות טבע, משברים ביטחוניים ועימותים צבאיים. בשל ייחודו, הבליט משבר הקורונה בארץ ובעולם את הגורמים וההקשרים החברתיים אשר מובילים להדרת אנשים עם מוגבלות בחירום ובשגרה. עיון בתופעות שאפיינו משבר זה מאפשר ללמוד מהפעולות הנכונות שנעשו ולגבש תובנות בנוגע לפעולות נוספות הנדרשות למניעת הדרה מעין זו במשברים הבאים.

מאמר זה יסקור את מצבם של אנשים עם מוגבלות בעולם במצבי חירום ואת ההמלצות הבינלאומיות בנושא זה. לאחר מכן יוצגו נתונים על אודות מצבם של אנשים עם מוגבלות במשבר הקורונה בישראל, וכן תתואר עבודת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים לשמירה, הגנה וקידום זכויות אנשים עם מוגבלות במהלך המשבר. לסיכום יועלו המלצות להגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בעתות משבר.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים אמונה על קידום ויישום חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועל ההטמעה והניטור של אמנת האו"ם בדבר

---

1 ד"ר גבי אדמון־ריק, עוזרת נציב ומנהלת תחום מחקר וקשרי חוץ, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

זכויות אנשים עם מוגבלות. הנציבות פועלת באמצעות חקיקה וקידום מדיניות, אכיפה ופיקוח, טיפול בפניות ציבור וסיוע לפרט במאבק על זכויותיו, תביעות אזרחיות ופליליות ופעילויות הדרכה והסברה להגברת מודעות והפצת ידע. עם פרוץ משבר הקורונה בישראל במחצית הראשונה של 2020, פעלה הנציבות גם אל מול השלכות הקורונה על אנשים עם מוגבלות, על מנת להגן על זכויותיהם גם בתקופה זו, להבטיח גישה למידע ולשירותים ולמנוע אפלייתם. מאמר זה מבוסס בין היתר על הניסיון הנצבר בתקופה זו.

## אנשים עם מוגבלות בשעת משבר וחירום

הנתונים מהעולם מעידים כי אנשים עם מוגבלות נפגעים יותר במצבי משבר וחירום. כך, למשל, לפי הנתונים מיפן, באסון הצונאמי והגרעין בפוקושימה בשנת 2011 כ-24% מההרוגים היו אנשים עם מוגבלות - הרבה מעל לשכיחותם באוכלוסייה (Kyodo Survey, 2020). נתונים אחרים שנאספו גורסים כי שיעור התמותה של אנשים עם מוגבלות גבוה פי שניים משיעור התמותה בקרב אנשים ללא מוגבלות (Katsunori, 2012). חלקם לא יכלו להתכנות למרכזי החירום, חלקם לא יכלו להתכנות מהבית מהר מספיק, חלקם לא שמעו את האזעקות או לא היה מי שיוכל לסייע להם להתכנות. נתונים נוספים, אשר נאספו בשנת 2015 במסגרת תהליך שיתוף ציבור בינלאומי (Handicap International, 2015) בהסתמך על תגובות של 769 משיבים, ובכללם אנשים עם מוגבלות, ארגונים של אנשים עם מוגבלות וגורמי סיוע הומניטרי, מעלים כי 31% דיווחו על ירידה ברמת הנגישות של הסביבה ועלייה בתלות באחרים בעת המשבר. מבין המשיבים, 13% דיווחו על אובדן או פגיעה באביזרי העזר שלהם וכתוצאה מכך בידוד רב יותר, 27% דיווחו כי חוו פגיעה פסיכולוגית, פיזית או מינית, 38% ציינו כי חוו עליה במתח הפסיכולוגי או תחושה של דיסאוריינטציה. נוסף על כך, רבים מהם סיפרו על חסמים בבואם לקבל את הסיוע שניתן לכלל הציבור. 75% דיווחו כי לא הייתה להם גישה מספקת לסיוע בסיסי כגון מים, מחסה, אוכל או בריאות. 50% מהמשיבים סיפרו כי לא הייתה להם גישה לשירותים כגון שיקום, אביזרי עזר, עובדים סוציאליים ומתרגמים. אלו יצרו חסמים שמנעו קבלת סיוע הומניטרי שניתן לכלל הציבור במקום. קשיים נוספים העולים במחקר (OCHA, 2020) כוללים היעדר מידע נגיש על אודות השירותים הקיימים, חוסר נגישות פיזית או מרחק מהשירותים והיעדר הכשרה של צוותי החירום בנושא מוגבלות. מסקנות שעלו מהמחקר הן שלעיתים קרובות ארגונים של אנשים עם מוגבלות אינם מעורבים בתכנון ובתיאום הקשורים למשבר וקולם אינו נשמע. פעמים רבות עוד יותר המידע אינו מוגש ולאנשים עם מוגבלות חסר מידע גם על אודות אותם שירותים שאותם היו יכולים לצרוך. גורמים נוספים המובילים לחסמים בקבלת סיוע (Kett & Van Ommeren, 2009) כוללים חוסר ידע, עמדות שליליות והנחות שגויות בקרב גורמי הסיוע אשר עלולים להוביל להתעלמות

ולהחרגה של אנשים עם מוגבלות בעת גיבוש תוכניות סיוע. כמו־כן צוין כי לעיתים קיימת תפיסה של גורמי הסיוע כי הטיפול באנשים עם מוגבלות הוא מורכב, ויחד אתו הנחה כי ישנם גורמים אחרים אשר תפקידם לתת טיפול לאנשים עם מוגבלות ולכן אין צורך שגורמי הסיוע יעסקו בכך. חסמים נוספים נוצרים בשל תפיסה שאנשים עם מוגבלות אינם יכולים להשתתף בפעילות לכלל הקהילה ובוודאי שאינם יכולים לסייע בעצמם לאחרים. גורם נוסף שצוין הוא הנטייה להתמקד במי שנפגע באסון ונפצע בעקבותיו ולא למי שהיה עם מוגבלות קודם לכן ומצבו אולי החמיר. תפיסה רווחת, ובעייתית יותר מכל, היא שאנשים עם מוגבלות "פשוט לא ישרדו", ולכן קיימת עדיפות חברתית לטפל באחרים. תופעות דומות התקיימו במידה זו או אחרת גם במהלך משבר הקורונה בעולם ובישראל, כפי שיפורט להלן.

## מנגנונים בינלאומיים להגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות

### במצבי סיכון וחירום

אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות משנת 2006, אשר מדינת ישראל אשררה בשנת 2012, קובעת את הפעולות השונות שעל מדינות לעשות כדי להבטיח ולקדם את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. הזכות להגנה במצבי חירום נמנית בסעיף 11 לאמנה שכותרתו "**מצבי סיכון ומקרי חירום הומניטריים**". הסעיף קובע באופן כללי כי "בהתאם להתחייבויותיהן לפי המשפט הבינלאומי, לרבות המשפט ההומניטרי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי, מדינות שהן צדדים תנקוטנה את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח את הגנתם וביטחונם של אנשים עם מוגבלויות במצבי סיכון, לרבות מצבים של סכסוך מזויין, מקרי חירום הומניטריים ואסונות טבע". עם זאת, הסעיף אינו מפרט את הפעולות הספציפיות שעל כל מדינה לבצע כדי לממש זאת, וגורמים שונים גיבשו לאורך השנים המלצות בלתי מחייבות בנוגע לאנשים עם מוגבלות בעת חירום. כך, לדוגמה, בשנת 2016 גובש מסמך המלצות (Charter for Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action,) שעוסק בהכלה של אנשים עם מוגבלות בפעילות הומניטרית. המסמך ממליץ למדינות לגבש פעילות הומניטרית מכילה כלפי אנשים עם מוגבלות בהתבסס על חמשה עקרונות: (1) היעדר אפליה והכרה במגוון בקרב אנשים עם מוגבלות, (2) מעורבות של אנשים עם מוגבלות בכיתוח תוכניות הומניטריות; (3) מחויבות כי שירותים וסיוע הומניטרי יהיו זמינים באופן שוויוני ומונגשים לאנשים עם מוגבלות; (4) הטמעת מדיניות גלובלית מכילה; (5) שיתוף פעולה ותיאום בין גורמי סיוע הומניטריים כדי לשפר את ההכלה של אנשים עם מוגבלות.

החלטה 2475 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה בשנת 2019 קובעת אף היא שורה של פעולות מומלצות להגנה על אנשים עם מוגבלות בעת מצבי קונפליקט מזויין. ההחלטה מדגישה את הצורך להעניק סיוע ספציפי לאנשים עם מוגבלות בצד דגש על

נגישות ויכולת גישה לשירותים הניתנים לציבור הרחב לרבות חינוך, בריאות, תחבורה וטכנולוגיות מידע ותקשורת. ההחלטה קוראת למדינות לשתף את ציבור האנשים עם מוגבלות וארגוניהם באופן משמעותי ולהתייעץ עם מומחים העוסקים בתחום. ההחלטה מציינת באופן מפורש את הצורך למנוע את הדרתם של אנשים עם מוגבלות בקבוצות אוכלוסייה שבהן הדרות מרובות ומצטלבות, אולם לא מפרטת בנוגע לנושא זה. חשוב לזכור כי להחלטה זו אין מעמד מחייב ויישומה תלוי במדינות השונות.

## משבר הקורונה ואנשים עם מוגבלות בעולם ובישראל

עם תחילת משבר הקורונה בישראל ובעולם המערבי בחודשים פברואר-מרץ 2020, הקשיים של אנשים עם מוגבלות צפו ועלו מיד בפעילות היומיומית של גורמי ממשל וארגוני החברה האזרחית ברחבי העולם. הקשיים נבעו מהמגפה עצמה ומהסכנה הבריאותית שבה, כמו גם מהנחיות הבידוד והסגר, מסגירת השירותים ומסגרות החינוך, מהשינויים התכופים בהנחיות, מקשיים באספקה של מזון ציוד וסיוע ומהיעדר מידע נגיש העוסק בנושא.

הראשונים שהעלו את הנושא לסדר היום הציבורי ואף פרסמו כבר במרץ 2020 מסמך המלצות בנושא היו הארגונים הבינלאומיים של אנשים עם מוגבלות בהובלת ארגון הגג של אנשים עם מוגבלות (International Disability Alliance - IDA). מסמך ההמלצות (IDA, 2020) עמד על כך כי חלק מהאנשים עם מוגבלות נמצאים בקבוצת הסיכון ואף חשופים יותר בשל חסמים בקבלת מידע בנוגע לדרכי התגוננות מהמגפה וקושי להשיג אמצעים היגייניים נדרשים. סיכון נוסף שהוזכר הוא ההסתמכות על מגע פיסי עם הסביבה או מטפלים ותומכים, אשר עלול להוביל להדבקה.

הארגון עמד על האופי הפוגעני והמדיר של האמירה אשר ליוותה את תחילת המשבר כי "רק קבוצות סיכון" חשופות למחלה - אמירה אשר מציבה באור שלילי את ערך חייהם של אנשים עם מוגבלות ועלולה להוביל אף לכך כי אנשים עם מוגבלות לא יקבלו טיפול רפואי שוויוני בעת מחסור במשאבים רפואיים. כבר בתחילת המשבר היה חשש כי מתוך ההנחה כי אנשים עם מוגבלות הם מראש ב"סיכון מוגבר", בצד סטיגמות והטיות הרואות ערך נמוך בחייהם של אנשים עם מוגבלות, הם עלולים להיתקל בקושי לקבל טיפול רפואי שוויוני, בין אם בשל היעדר גישה לטיפול או בשל מדיניות ביו-אתית והנחיות תיעדוף אשר ימנעו מהם טיפול. אכן, כבר בחודשים מרץ ואפריל 2020 החלו לעלות חששות (Brennan, 2020) כי באיטליה, בספרד ובארה"ב אנשים עם מוגבלות לא פונו לבתי החולים בזמן, לא זכו לטיפול רפואי והמוסדות שבהם אנשים שהו הפכו למלכודות מוות.

מסמך ההמלצות שפרסם ארגון הגג הבינלאומי של אנשים עם מוגבלות (IDA, 2020) כלל התייחסות לחשיבות ההקפדה על השוויון בטיפול רפואי ובמניעת אפליה בתיעדוף על

בסיס מוגבלות. המלצות נוספות עסקו בהפצת מידע בפורמטים נגישים על אודות המחלה ודרכי ההתמודדות עמה, כמו גם ההנחיות, ההגבלות והשירותים הניתנים. הארגון קרא להגביר מודעות בקרב אנשי הצוות המעורבים ולספק נגישות לשירותי תמיכה, סיוע אישי וטיפול רפואי. חשש נוסף אשר בא לידי ביטוי במסמך זה היה מפני פתרונות הכרוכים במיסוד נוסף ובנטישה על בסיס מוגבלות, כגון אשפוז כפוי לצורך בידוד וסגירה הרמטית של מוסדות מבלי לנקוט צעדים הנדרשים להגנה על בריאותם של האנשים במוסדות, תוך כדי סיכון חייהם ופגיעה לא מידתית בחירותם של האנשים המתגוררים בהם. המלצה חשובה נוספת עסקה בתפקידם של הארגונים הן בהשתתפות בתהליכי קבלת החלטות, הן בהפצת מידע ובהכוונה של האנשים אשר מוכרים להם או המקבלים מהם שירות.

בישראל, השלכות המשבר על אנשים עם מוגבלות בלטו באופן כמעט מידי בקרב כל העוסקים בתחום. כך, למשל, פניות הציבור אשר הגיעו לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתקופה זו, הציפו בעיות רוחביות ונקודתיות. פניות רבות עסקו בתעסוקה, בפיטורים ובהוצאה לחל"ת של אנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם על רקע סגירת חלקים נכבדים במשק והמעבר לעבודה מהבית. פניות נוספות עסקו בהשלכות הקשות שהיו לסגירת שירותי השיקום והרווחה, למעבר ללמידה מרחוק ללא מתן הנגשות מתאימות ולסגירת החינוך המיוחד. בעיות נוספות שעלו היו היעדר מידע נגיש והיעדר מידע ספציפי הרלוונטי לאנשים עם מוגבלות, כגון אנשים המעסיקים עובד זר אשר היו זקוקים להנחיות כיצד להימנע מהדבקה וכיצד להתנהל בבידוד ובעת סגר. היו גם בעיות יומיומיות יותר כגון קשיים באספקה של ציוד רפואי ואף מזון, שנוצרו בשל הטלת ההגבלות וסגירה של חלקים מהמשק. קשיים נוספים עלו כתוצאה מהנחיות החירום. כך, לדוגמה, הגבלת מרחק היציאה מהבית יצרה קושי גדול לאנשים עם מוגבלות ולמשפחות רבות התלויות בשגרה יומיומית כלשהי המצריכה יציאה מהבית או נסיעה.

ככלל, בשבועות הראשונים של משבר הקורונה בישראל (מרץ-אפריל 2020), נראה היה כי בהנחיות שנקבעו לא הייתה כלל התייחסות לאנשים עם מוגבלות ולעיתים אף לא יישמו את החוקים והתקנות הקיימים. כך, למשל, לא נעשו הפעולות הנדרשות להנגשה של השירותים והמידע, הישומונים והאתרים שהוקמו לא יישמו את דרישות הנגישות במלואן, וגם שידורי הטלוויזיה לא הונגשו במידה מספקת.

התופעות הללו משתקפות גם בנתונים סטטיסטיים שנאספו בנושא. מסקר שערך מכון ברוקדייל בעבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בקרב אנשים עם מוגבלות והורים לילדים או בוגרים עם מוגבלות (ברלב ובכר, 2020)<sup>2</sup>, עולה כי בקרב המשיבים, אנשים עם מוגבלות התקשו להשיג סיוע במטלות הבית (28%), תרופות (20%), מזון

---

2 המשיבים מקרב מי שנחשפו לשאלונים והיו נכונים ומסוגלים לענות עליהם ועל כן אינם מהווים מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה.

(18%) וטיפולים פרא־רפואיים (33%). יחד עם זאת, 77% מהאנשים עם מוגבלות דיווחו כי היו זקוקים לסיוע בתקופה זו. 53% מהאנשים עם מוגבלות בסקר ציינו שמצבם הכלכלי החמיר מאז פרוץ משבר הקורונה ו־45% מהאנשים אמרו כי נעזרו כלכלית בגורם כלשהו. בתחום הלימודים, מבין הילדים עם מוגבלות, 53% השתתפו בלמידה מרחוק באופן מלא או חלקי, ל־31% לא היו לימודים מרחוק ול־16% הייתה למידה מרחוק אבל הם לא השתתפו בה. 76% מהאנשים עם מוגבלות שהשתתפו בלמידה מרחוק דיווחו כי הם זקוקים להתאמות ללמידה מרחוק וכן 60% מההורים שילדיהם השתתפו בלימודים מקוונים דיווחו כי הילדים זקוקים להתאמות ללמידה מרחוק.

ההשלכות בתחום תפקודי החיים ניכרים גם הם בנתונים. 38% מהאנשים עם מוגבלות דיווחו כי מצבם הבריאותי החמיר או החמיר מאוד, 66% דיווחו על החמרה במצבם הרגשי, 52% דיווחו על החמרה בתפקוד הכללי. המצב היה חמור יותר אצל אנשים שמדווחים כי הם בקבוצת סיכון לחלות בקורונה.

בתחום התעסוקה, בשל סגירת מקומות עבודה והוצאת חלקים שלמים במשק לחל"ת, ההשלכות על אנשים עם מוגבלות היו קשות. 30% ממשנתפי הסקר ציינו כי הם עובדים פחות שעות מאז פרץ משבר הקורונה, 17% מהאנשים עם מוגבלות דיווחו כי הפסיקו לעבוד בשל משבר הקורונה. 2% נוספים ציינו שלא עבדו בשל החמרה שחלה במצבם בתקופת משבר הקורונה. השלכות בתחום התעסוקה חלו גם על הורים לילדים עם מוגבלות, כאשר נוסף על אלו שיצאו לחל"ת או איבדו את מקום העבודה, 6% נוספים הפסיקו לעבוד בגלל הצורך לטפל בבנם או בתם. מסקר "מדד הנגישות העירוני" (דורפמן, אזנח וחסון, 2020), שעסק גם הוא במשבר הקורונה, עולה כי שיעור המשיבים עם מוגבלות אשר ציינו כי הוצאו לחל"ת היה כפול (17%) לעומת משיבים ללא מוגבלות (8%). בצד החיובי, 65% מהאנשים עם מוגבלות דיווחו שלמדו, פיתחו או שיפרו יכולת כלשהי בתקופה זו (ברלב ובכר, 2020).

## **פעילות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות להגנה**

### **על זכויות אנשים עם מוגבלות בעת משבר הקורונה בישראל**

כגוף הממשלתי האמון על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, כבר בתחילת המשבר היה ברור כי על נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לפעול בנחישות ובאמצעות כל הכלים שברשותה על מנת להגן על שוויון זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ביתר שאת בתקופה זו. ליבת הפעילות נועדה לוודא כי הנושא יישאר כל העת בסדר היום הציבורי,

כי יינתנו מענים מותאמים ובעיקר לדאוג לכך כי במסגרת המדיניות והשינויים התדירים הנעשים בכל המשרדים, יילקחו בחשבון גם הצרכים והזכויות של אנשים עם מוגבלות.

הפעילות כללה טיפול בפניות ציבור פרטניות ובבעיות רוחב וצרכים שעלו מהם, קידום ההתאמות הנדרשות בחקיקה הרלוונטית לתקופת הקורונה, פרסום מידע רלוונטי לציבור וייזום והובלה של שולחן עגול בין־מגזרי שהתמקד בקשיים ובמענים לאנשים עם מוגבלות בתקופת המשבר. להלן מספר דוגמאות מפעילות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתקופה זו:

**התאמת התקנות לשעת חירום לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות -** בחודשים הראשונים נקבעו ההגבלות וההנחיות להתמודדות עם הקורונה באמצעות תקנות שעת החירום. אלו הן תקנות שהממשלה מתקינה לפרק זמן קצוב ואינן מצריכות את אישור הכנסת. התקנות עברו בתהליך מהיר וההנחיות שנקבעו בהן השתנו באופן תדיר. נוצר מצב שבו אף כי הגבלות אלה היו בעלות השלכות ספציפיות על אנשים עם מוגבלות, הדבר לא נלקח בחשבון בעת ניסוחן והיה צורך לפעול רבות כדי שההתאמות הנדרשות ייקבעו בהן. כך, למשל, כאשר נקבעה הגבלה על מרחק היציאה מהבית, הנציבות העלתה את הקושי הרב הצפוי לאנשים עם מוגבלויות מסוימות ולמשפחות לעמוד באיסור זה. בעקבות זאת, ולאחר דיונים רבים, סוכם בין משרד המשפטים למשרד הבריאות כי במקרים חיוניים הנדרשים על מנת לשמור על בריאות האדם או מצבו הנפשי, יהיה מותר לאנשים עם מוגבלות לצאת מעבר למרחק המותר, עם מלווה אחד אם נדרש. הנציבות פעלה כדי לוודא כי הדבר ייושם בשטח בין היתר באמצעות הפצת מסמך המלצות לגורמי האכיפה שהיה בשימוש אנשים עם מוגבלות, וכן באמצעות תיאום ושיח עם גורמי המשטרה ופעילות לביטול קנסות לאנשים עם מוגבלות שיצאו מהמרחק המותר. הסדר זה נקבע בתקנות גם בסגר השני והשלישי, שלפיהם אדם עם מוגבלות יכול היה לצאת ממוגבלת המרחק ממקום המגורים במקרה הצורך. בהמשך הדרך נקבעו התאמות נוספות כגון האפשרות לצאת מהבית על מנת לתת סיוע לאדם עם מוגבלות, האפשרות להגיע לטיפול רפואי ופרא־רפואי, היתר לצאת עם מלווה מבלי לשמור על הגבלת המרחק ועוד.<sup>3</sup>

התאמה נוספת שקידמה הנציבות עסקה בפטור מעטיית מסכה לאנשים שבשל מוגבלותם אינם מסוגלים לעטות מסכה כגון אנשים עם מוגבלות נפשית ובעיקר אלו המתמודדים עם פוסט טראומה ואחרים. ההתאמה אפשרה לאנשים אלה לצאת מביתם למקומות ציבוריים. נוסף על כך, לבקשת הנציבות גובשה במשרד הבריאות הנחייה המאפשרת

---

<sup>3</sup> ההכרה נעשתה בהתחלה באמצעות פרשנות של סעיף 3ה בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף-2020, ולאחר מכן באמצעות תקנה 2(א)(20) לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), תש"ף-2020.

לנותן שירות להסיר את המסכה לבקשת אנשים עם מוגבלות בשמיעה, אשר המסכה אינה מאפשרת להם לקרא שפתיים (שביב שני, 2021). התאמות נוספות עסקו בפטור מתור במתחמי בדיקות הקורונה, פטור מבדיקות לילדים עם מוגבלות צורך תו ירוק ועוד.

נושא משפטי נוסף היה הדיונים המשפטיים ודיונים של ועדות שבשל המשבר התקיימו באופן מקוון. לדוגמה: ועדות אפיון והשמה של ילדים עם מוגבלות שהתקיימו במשרד החינוך, דיונים בוועדות תכנון ובניה, בתי דין מנהליים, דיונים בהליכים שבהם מעורבים עצירים וכלואים, ועדות פסיכיאטריות ועוד. המעבר לדיונים מקוונים העלה את החשש מפגיעה מהותית באפשרותם של אנשים עם מוגבלות לקחת חלק בהליכים העוסקים בעניינים והיה צורך להבטיח את זכותם להשתתפות שווה גם כאן. בעקבות פעילות הנציבות בנושא נקבע בתקנות שיינתנו התאמות הנגישות הנדרשות בפלטפורמות המקוונות ואם יהיה צורך בכך, אדם עם מוגבלות יוכל להופיע פיזית בפני הוועדה או הגוף השיפוטי, אף שהדיונים מתקיימים על פי רוב באופן מקוון.

לאחר שבתחילת המשבר נדרש מאבק לשם השגת התייחסות לצרכים של אנשים עם מוגבלות וקביעת התאמות, בחודש יולי 2020 נקבע בחוק כי כל התקנות שייקבעו לשעת החירום יותקנו תוך שימת לב לזכויות ולצרכים של אנשים עם מוגבלות ולהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.<sup>4</sup> החלטה זו הובילה לכך כי בתקנות שנקבעו לאחר מכן בוצעה התייעצות עם הנציבות בנושא התאמות נדרשות לאנשים עם מוגבלות וזווית זו נלקחה בחשבון בכתיבת ההנחיות. לאחר מכן נקבעו התאמות בתקנות שעסקו בחובה לשהות במקום בידוד מטעם המדינה,<sup>5</sup> נקבע כי אדם עם מוגבלות ומלווהו לא חייבים לשמור מרחק של שני מטרים אחד מן השני; בתקנות הנוגעות לטיסות בתקופת הקורונה הוכנסו הוראות הנוגעות להתאמת שירות לאנשים עם מוגבלות כגון התאמת נהלים ומידע,<sup>6</sup> ונקבע כי בעבור אדם עם מוגבלות אפשר להכניס משלוח לביתו (ולא להניח בפתח הדלת כפי שקבעו ההנחיות) אם הוא זקוק לכך בשל מוגבלותו.

**שיתוף ציבור - יזום שולחן עגול בין־מגזרי בנושא אנשים עם מוגבלות** - כאמור, אחת ההמלצות הגורפות בנוגע לקידום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכלל ובעתות משבר בפרט הוא שיתוף אנשים עם מוגבלות וארגוניהם בתהליכי קבלת החלטות. לאור זאת, וכמענה לקשיים הגדולים שעלו מהשטח, יזמה הנציבות הקמה של שולחן עגול בין־מגזרי

---

4 סעיף 4(ב), חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020

5 סעיף 2(א1)(3) לחוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), תש"ף-2020

6 סעיף 3(ב)(2), תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), תש"ף-2020.



שעסק בנושא אנשים עם מוגבלות במשבר הקורונה (המלצות השולחן העגול, 2020). השולחן פעל כשולחן משנה לשותפות הבין־מגזרית, "השולחן העגול" שמוביל משרד ראש הממשלה ואשר פועל כבר מאז יולי 2008. פורום זה פועל כפלטפורמה לאומית לכינון וניהול של שיח בין שלוש המגזרים המיוצגים בו במטרה לגבש וליישם מדיניות בנושאי רוחב בין־משרדיים ובין־מגזריים. עם פרוץ משבר הקורונה, התכנס השולחן העגול במשרד ראש הממשלה לדיון משותף עם ארגוני המגזר השלישי. בעקבות הדיון וכניות ארגונים וגופים שונים הוקמו באמצעות היחידה לשיתופי פעולה בין־מגזריים במשרד ראש הממשלה מספר שולחנות משנה, שאחד מהם עסק באנשים עם מוגבלות ואותו הובילו נציבות השוויון ועמותת אנוש - העמותה הישראלית לבריאות הנפש וליוו גורמים ממשרד ראש הממשלה. השתתפו בו משרדי הממשלה הרלוונטיים: משפטים, עבודה, רווחה, בריאות, חינוך, המוסד לביטוח לאומי, רשות האוכלוסין וההגירה, גורמי חירום כגון פיקוד העורף, רח"ל (רשות חירום לאומית), מד"א, משטרה ונציגי רשויות מקומיות. כמו־כן השתתפו כ־25 עמותות וארגונים מכל תחומי המוגבלות, כמו־גם קרנות פילנתרופיות וקליניקות לזכויות אדם. דיוני השולחן עסקו במיפוי הצרכים העולים מהשטח, בחינת מענים קיימים והצבעה על החסרים הנדרשים לטיפול. בעקבות הדיונים פעלו השותפים כדי למצוא מענים לבעיות שעלו. כך, לדוגמה, רשות האוכלוסין וההגירה בשיתוף הנציבות גיבשו הנחיות ספציפיות בנוגע לעובדים זרים ופרסמו אותן בשפות שונות. בהמשך גיבשו צוותי עבודה ממשלתית השולחן שורה של המלצות הנוגעות בתחומי חיים שונים של אנשים עם מוגבלות בתקופה משבר הקורונה, כגון נגישות למידע, שיתוף בקבלת החלטות, סיוע במזון ותמיכה, שירותים בקהילה, מערכי דיור, בריאות נפש, תעסוקה וקצבאות, חינוך וסיכון רפואי.

**פתרון סוגיות בתחומי החיים השונים** - בתחום התעסוקה פעלה הנציבות כדי לתת מענה לפניות פרטניות. כך, למשל, במקרים שבהם החליטו מעסיקים להוציא עובדים לחל"ת או לפטרם, דרשה הנציבות מהמעסיקים כי עובדים עם מוגבלות יוצאו לחל"ת אחרונים, ואף פעלה בערכאות המשפטיות על מנת למנוע ניצול של מצב החירום כדי לפטר אנשים בעילה של צמצומים עקב המשבר. בד בבד פעלה הנציבות כדי לקדם מדיניות שתבטיח את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בתחום התעסוקה. כך, למשל, באמצעות הגנה על זכותם של עובדים עם מוגבלות והורים לילדים עם מוגבלות להשתמש בשעות הסיוע האישי המגיעות להם. נוסף על כך פעלה הנציבות מול המשרדים שנותנים שירותים לאנשים עם מוגבלות בתחום התעסוקה על מנת לוודא כי ננקטות פעולות נדרשות שיתמכו בהחזרת אנשים עם מוגבלות למקומות העבודה גם בתקופה זו.

בתחום החינוך פעלה הנציבות מול משרד החינוך, בין היתר באמצעות כלי אכיפה, על מנת לוודא כי הלימודים מרחוק יהיו מונגשים בהתאם לדרישות ההנגשה הפרטנית, וכן כי חומרי הלימודים המקוונים שהפיק משרד החינוך יהיו נגישים. כיוון שהסייעות לתלמידי

החינוך המיוחד לא יכלו להגיע לבתי התלמידים בעת הלמידה מהבית בשל הנחיות הסגר והדבר היווה קושי נוסף בלמידת הילדים מרחוק, קידמה הנציבות עם משרד החינוך והשלטון המקומי גיבוש נוהל שאפשר הגעה של הסייעות לבתי התלמיד. נוהל זה יושם החל מהסגר השלישי בתחילת שנת הלימודים תשפ"א.

בתחום הדיור הציב משבר הקורונה בפני מערכי הדיור אתגרים מורכבים ולא צפויים, כאשר בחלק גדול מהמקומות נאסרו כניסה ויציאה מן המסגרות כך שהדיירים לא קיבלו ביקורים במשך שבועות רבים. קושי נוסף היה מציאת פתרונות לחולי קורונה בקרב אנשים עם מוגבלות, וזאת מבלי לדרוש את אשפוזם במחלקות פסיכיאטריות או במעונות מחוץ לקהילה. לאורך התקופה פעלה הנציבות עם משרדי הממשלה על מנת להסדיר את הנושא ולקבוע נהלים מתאימים.

זאת ועוד, בשל היעדר מידע רלוונטי ונגיש, הושק אתר אינטרנט ייחודי ובו מידע בפורמטים נגישים ומידע רלוונטי לאנשים עם מוגבלות כגון זכויות, החרגות והתאמות לתקנות החירום, שירותים ייחודיים ועוד. האתר פורסם בעברית ובערבית והתכנים שלו פורסמו באופן שגרתי ברשתות החברתיות והופצו לציבור. במקביל, פותחו יחד עם המשרדים השונים, כגון רשות האוכלוסין וההגירה, מידע והנחיות בעבור אנשים המעסיקים עובדים זרים. רוב המידע פורסם גם באמצעות וובינרים לקהלים שונים, בכלל זה בשפה הערבית ובאופן ייעודי לחברה החרדית.

**המלצות התיעודף והחשש מפני אפליה של אנשים עם מוגבלות בקבלת טיפול רפואי - בישראל, כמו במדינות רבות בעולם, נערכו למצב שבו מכונות ההנשמה לא יספיקו למספר החולים שיזדקקו להן ויהיה צורך לתעדף את חולי הקורונה הקשים ולקבוע מי יחובר למכונת הנשמה. משרד הבריאות הקים ועדת ביואתיקה מיוחדת שתפקידה היה ניסוח ההמלצות. אולם הנוסח הראשוני של ההמלצות העלה חשש רב מפני אפליה של אנשים עם מוגבלות. ההמלצות קבעו כי התיעודף יתקיים רק על בסיס רפואי ולא תהיה אפליה בשל דת, גזע מין, לאום, נטייה מינית, עיסוק וכיו"ב, אך לא הוזכר כי אין להפלות אדם בשל מוגבלות. בעיה נוספת הייתה שבמנגנון שהומלץ לקביעת התיעודף נכלל קריטריון תפקודי שבו נקבע למשל כי אדם אשר מרותק למיטה או כיסא יהיה בדרגת תיעודף נמוכה, והעדר יכולת לעבוד תשפיע גם היא על התיעודף. הנציבות התנגדה לגישה זו הפוגעת בערך חייהם של אנשים עם מוגבלות, מהווה פתח לאפליה ויותר מכל אינה לוקחת בחשבון את התפיסה המורכבת לתפקוד של אנשים עם מוגבלות ולפיה יש לקחת בחשבון גם את המצב הגופני וגם את הסיוע האישי וההנגשה כחלק מהתפקוד. כמו כן, התברר כי בתהליך כתיבת ההמלצות לא התקיימה היוועצות או שיח עם אנשים עם מוגבלות או גורמים המתמחים בזכויות אנשים עם מוגבלות כנדרש.**

התגובות מצד אנשים עם מוגבלות וארגונים לא אחרו לבוא. אלו ראו את הדו"ח כפוגע בהם אישית ובזכותם לשוויון. ביקורת נוספת הגיעה מאנשי רפואה בכירים ואנשי אקדמיה. מיד עם פרסום המסמך פנתה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למשרד הבריאות, ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדת הביוראטיקה, וכן פעלה בערוצים נוספים מול חברי כנסת ומקבלי ההחלטות בדרישה לשנות את ההמלצות באופן מהותי או לבטלן. בעקבות פנית הנציבות התקיימה פגישה משותפת של נציב השוויון וצוותו עם חברי ועדת הביוראטיקה אשר בעקבותיה פרסמה הוועדה גרסה מתוקנת של הדו"ח אשר תיקנה חלק מן הכשלים שהיו בדו"ח המקורי, אולם לא שינתה באופן מהותי את ההמלצות. התיקונים כללו ציון מפורש של איסור אפליה על רקע מוגבלות, הכללת מחויבות לעמוד בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וכן שורה של תיקונים נוספים. יחד עם זאת, כותבי הדו"ח נמנעו ממחיקת הקריטריון התפקודי ואף הרחיבו והסבירו את נחיצותו. בסיומו של התהליך משרד הבריאות לא אימץ את ההמלצות וקבע כי למעשה ההחלטה בדבר תיעדוף מטופלים במצב של משאבים מוגבלים נעשית באופן שוטף בקרב הצוותים הרפואיים, כפי שמקובל במצבים אחרים. עם זאת, לקיומו של מסמך המלצות שכזה עדיין יכולות להיות השלכות באם יאומץ בהמשך הדרך או בהקשרים רפואיים דומים. יחד עם זאת, ההתנגדות שהמסמך עורר, והפעילות המשותפת של גורמים שונים אשר התנגדו לו, מעידות על היכולת של כל העוסקים בתחום להוביל מאבק משותף ולהשפיע באופן מהותי על המדיניות שנקבעת.

## **המלצות וכיווני פעולה עתידיים בנוגע לאנשים עם מוגבלות**

### **במצבי חירום**

משבר הקורונה, האתגרים שעלו בו והמענים שניתנו מאפשרים להציע מספר פעולות והמלצות לעתיד:

**היועצות ושיתוף ציבור** - כאמור, אחת ההמלצות המרכזיות של הגורמים הבינלאומיים בנוגע למצבי חירום ומשבר היא כי יש ליצור מנגנונים להשתתפות של אנשים עם מוגבלות וארגוניהם בתהליכים הנוגעים למצב החירום ולמענים הניתנים בהם. פעילות השולחן העגול בתקופה זו, כמו גם השתתפות אנשים עם מוגבלות וארגונים בדיוני הכנסת ובפורומים נוספים, מחדדת את חשיבותה של פעילות זו. לפיכך, מומלץ לקבוע מדיניות סדורה לתהליכי היועצות לצורך הצפת קשיים ובעיות ולאיסוף נתונים על המצב בשטח בזמן אמת.

**התאמת תהליכי חקיקה ומדיניות** - הצורך ליצור את ההתאמות הנדרשות בחקיקת החירום קיים גם בשגרה, ועל כן יש להמשיך ולוודא כי ההתייחסות לנושא של אנשים עם

מוגבלות, ובפרט לדרישות אמנת האו"ם ולערכי היסוד של זכויות אנשים עם מוגבלות, תהיה חלק מכל תהליך חקיקה, גיבוש המלצות וקביעת מדיניות.

**קביעת תקנות לשעת חירום מראש** - מצבי חירום בטחוני פוקדים את ישראל לעיתים קרובות ויש להיערך לכך מבעוד מועד. בתקופות החירום נתקלים אנשים עם מוגבלות בהיעדר נגישות מספקת בשידורי הטלוויזיה ובישומון ההתראות על אזעקות, בבעיות וקשיים שנוצרים כתוצאה מההנחיות ורציפות שירותים וכמובן בקושי להגיע למקלטים ולממ"ד בזמן הנתון. אחת הדרכים להתמודד עם קשיים אלה היא התקנת תקנות אשר יקבעו את ההסדרים הנדרשים לשעת חירום. תקנות שעת החירום המתייחסות לנושא מסגרות ושירותים יעודיים הותקנו לאחר תהליך ארוך במהלך 2020.<sup>7</sup> נוסף על תקנות אלה, יש עדיין להתקין תקנות בנושא פינני וקליטה של אנשים עם מוגבלות, שמירה על רציפות שירותים רפואיים בחירום, אספקת שירותים (צרכים קיומיים) בחירום ויצירת מאגר מידע שיהווה כלי בידי הרשות לבצע את המשימות הללו. השלמת ההתקנה של תקנות אלה תאפשר לרשויות להגיע לאזרחים עם מוגבלות ולספק להם את הסיוע הנדרש בשעת חירום, בעתות מלחמה ואסונות.

## לסיכום

בצד ההשלכות הקשות של המשבר על אנשים עם מוגבלות והאתגרים שניצבו בפני כל העוסקים בתחום, הבליט משבר הקורונה גם את הכוחות הקיימים בחברה הישראלית ואת הפעילות המהירה וההירתמות של גופים רבים למציאת פתרונות ומענים. המשבר חידד את החשיבות בקיומה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כגוף שיכול לפעול במישור המשפטי, לטפל בפניות ובעצירת שעולות ולפעול בערוצים רבים לקידום פתרונות וליצירת פלטפורמות לשיתוף ציבור. כמו כן הדגיש המשבר את חשיבות העבודה המתואמת והמסונכרנת של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הארגונים והפעילים ליצירת מענים לצרכים בשטח. על כולנו להמשיך לפעול כדי לוודא כי גם בעתיד אנשים עם מוגבלות לא יישארו מאחור, בעתות חירום וכמובן גם בשגרה.

---

<sup>7</sup> תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות), תשפ"א-2020.

## מקורות

- ברלב, ל. ובכר, י. (2020). השלכות הקורונה על אנשים עם מוגבלות: דיווח אנשים עם מוגבלות ודיווחי הורים. מכון מאירס'ג'וינט-ברוקדייל, בעבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- דורכמן, ד., אזנח, מ., וחסון, י. (2020). מדד הנגישות העירוני 2020. בוצע עבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הקרן המשפחתית ע"ש תד אריסון, קרן משפחת רודרמן וג'וינט ישראל.
- המלצות צוותי עבודה. (2020). שולחן המשנה לשולחן הבינמגזרי בנושא אנשים עם מוגבלות בעת משבר הקורונה, סיכום ביניים והמלצות לקראת משבר נוסף. משרד ראש הממשלה.
- שביב שני, ע. (2021). על זכויות אנשים עם מוגבלות במשבר הקורונה, בטאון לשכת עורכי הדין ירושלים.
- Special Rapporteur. (2020). *Persons with Disabilities in the Context of Internal Displacement*, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons (A/HRC/44/41).
- Kyodo News Survey. (2020), *Disabled account for 25% of Japan's 2011 quake-linked deaths*. <https://bit.ly/3pehtWZ>
- Katsunori, F. (2012). *Experiences of Great East Japan Earthquake - Proposal for Inclusive Society*. Special Event on Inclusive Disaster Risk Reduction. <https://bit.ly/3E8S734>
- Handicap International. (2015). *Disability in Humanitarian Contexts: Views from Affected People and Field Organizations*. World Humanitarian Summit.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2020) *Global Humanitarian Overview 2021*.
- Kett, M. and Van Ommeren, M. (2009), *Disability, Conflict and Emergencies*, The Lancet, 378 (2009) - November 28.
- Brennan, C.S. (2020). *Disability Rights During the Pandemic: A Global Report on Findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*, Disability Rights Monitor.
- International Disability Alliance (2020), *Toward a Disability-Inclusive COVID-19 Response: 10 recommendations from the International Disability Alliance*, 19 March, 2020
- IASC Inter-Agency Working Group on Disability-Inclusive COVID-19 Response and Recovery (2020), *COVID-19 Response in Humanitarian Settings: Examples of Good Practices for Including Persons with Disabilities*.