

אנשים עם מוגבלות במצבי חירום

קווי יסוד למדיניות בראייה בינלאומית

אודליה פיטוסי¹

אדם עם מוגבלות הוא אדם שיש לו זהות. יש זהות מגדרית, יש זהות אתנית וגם זהות של מסוגלות. כשאנו מדברים על מדיניות, אנו צריכים להתחשב בזהות של המוגבלות, והיא צריכה לבוא לידי ביטוי בתקנות ובשיח הזכויות. גם בימי שגרה אנשים עם מוגבלות נמצאים במקום נחות בהייררכייה של קביעת סדר עדיפות, ובמצבי חירום הדבר חמור אף יותר. אנו פחות שותפים להחלטות מהותיות הנוגעות לחיינו, והשיח הנוגע לקבלת החלטות נעשה ברובו מעלינו. במצבי חירום צרכיהם של אנשים עם מוגבלות נמצאים בסדר עדיפות נחות, ולעיתים נקבעים נהלים שאינם תואמים את הצרכים שלנו.

ברצוני להתייחס לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 2006). יש באמנה זאת 50 סעיפים, ורבים מהם עוסקים במגוון תחומי חיים. ממבט ראשון האמנה עלולה לעורר גיחוך שכן תוכן הכתוב נראה ברור מאליו, למשל: הזכות לחינוך, לדיור ולמוגנות. האין זה מובן מאליו שלאף אדם אין זכות להכות אדם אחר ובכלל זה אדם עם מוגבלות? נראה ששום דבר לא מובן מאליו כאשר הדברים נוגעים לאנשים עם מוגבלות. ליד כל אחת מהזכויות שלנו יש סימן שאלה. החברה ולעיתים גם קובעי מדיניות עשויים לומר שאומנם מותר לאדם לגור באופן עצמאי או להיות במערכת חינוך של הזרם המרכזי, אבל במקרים רבים הדברים מלווים בהסתייגויות והגבלות.

סעיף 11 לאמנה הבינלאומית מתייחס לזכויות אנשים עם מוגבלות במצבי סיכון ומקרי חירום הומניטריים. אביא את לשון הכתוב: "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 מזוין, מקרי חירום הומניטריים ואסונות טבע". סעיף זה מנסה להגדיר כיצד על המדינה לפעול במצבי חירום. המדינה מחויבת

1 סגנית יו"ר ועדת CRPD באו"ם, מנהלת מקצועית בעמותת שמחה לילד

למשפט הבינלאומי, ועליה לספק ביטחון לאזרחיה. עם זאת – סעיף זה מעט בעייתי שכן הוא מעורר דילמה כיצד ניתן להגן על האדם ובמקביל לשמור על אוטונומיה והזכות לבחור. במסגרת תפקידי כסגנית יו"ר ועדת CRPD באו"ם, הוצאנו דוח בוועדה (National Assembly of People with Disabilities in Ukraine (NAPD), n.d.) לעניין סעיף 11 בהתייחס למלחמה באוקראינה שבה אנשים עם מוגבלות התמודדו ומתמודדים עם השלכות מצב הלוחמה על תחושת הביטחון שלהם ועל יכולותיהם לקבל החלטות באופן עצמאי במציאות זו. אחת התובנות היא שהרבה פעמים במלחמה יש רגרסיה של זכויות אדם. למשל: אנשים במצב חירום פחות מסתובבים ברחובות ולעיתים זו הנחיית קובעי המדיניות, כפי שראינו במגפת הקורונה. במלחמות יש אזעקות ואנשים מונחים להישאר בסמוך למרחבים מוגנים. במצבי חירום הרגרסיה בזכויות של אנשים עם מוגבלות הרבה יותר משמעותית. אתן דוגמה: במלחמה שכרתי דירה ללא ממ"ד. ניסיתי לברר כיצד ניתן לסייע לי שכן בשל האזעקות התכופות נאלצתי לישון לילות שלמים על כיסא הגלגלים שבו אני נעזרת, מאחר שידעתי שלא אספיק לצאת החוצה לחדר המדרגות אם אישן במיטתי. ניסיתי לברר אלו פתרונות קיימים עבורי. אחד הפתרונות שהציעו לי היה לעבור להתגורר במוסד. מוסד אינו בית. אני לא אמורה לחיות במוסד, ואף אחד לא אמור להתגורר במתכונת מגורים שכזו. קביעה זו הינה חלק מהאמנה.

מחד גיסא, אנשים צריכים לגור בקהילה וחובתה של הקהילה לספק להם את מכלול הצרכים שלהם הם זקוקים, אך מאידך גיסא, הרצון לגונן ולשמור עליהם בשל מצב חירום לא תמיד עולה בקנה אחד עם הזכות לאוטונומיה ולבחירה. משום כך, ניתן לראות בהתנהלות המדינה במצבי חירום, הליכה בין הטיפות בהתייחס לאנשים עם מוגבלות.

תובנות ממלחמת רוסיה-אוקראינה בדבר אנשים

עם מוגבלות במצבי לחימה

בחלק זה אסקור תובנות שעלו בוועדת CRPD באו"ם, מדיונים בסעיף 11 באמנה, בהתייחס למלחמת רוסיה-אוקראינה. מלחמה זו החלה בשנת 2014. עם זאת, היא חדרה לתודעה בחודש פברואר 2022 כאשר רוסיה פלשה לאוקראינה, והתחילו להגיע עדויות על המתרחש שם. הוועדה פרסמה דוח בנושא אנשים עם מוגבלות באזור עימות זה, ונמצא שהם חווים רגרסיה של זכויות, השמה במוסדות וחסר במידע מונגש לחלק מהאנשים, אשר בשל כך לא הצליחו להתפנות. אחד הזיכרונות החקוקים הוא אירוע שבו היינו בשיח עם מדינות שכנות של אוקראינה, ושאלנו אותן כמה אנשים עם מוגבלות נדדו והפכו לפליטים בארצם. התברר שרבים נשארו מאחור לעומת מי שעברו לארצות אחרות. כאמור, הוועדה פרסמה דוח שבו

משתקפת דילמה מרכזית שאליה התייחסתי בדבריי. אביא את לשון הדוח: "אנשים עם מוגבלות הם 'אנשים מוגנים' על פי אמנת ז'נבה (IV), ביחס להגנה על אנשים אזרחיים בזמן מלחמה.... להבטיח את ההגנה והבטיחות של אנשים עם מוגבלות.... האוסר על אפליה בטיפול באזרחים ובאנשים חריגים, מכל סיבה אחרת.... על פי סעיף 27, על כל הצדדים לסכסוך להתייחס לאנשים מוגנים באופן אנושי, ולגונן עליהם מפני כל מעשה אלימות או אימים. בכל הנסיבות ובכל עת זכאים אנשים מוגנים שיכבדו את גופם, את כבודם, את זכויותיהם המשפחתיות, את אמונתם ומנהגיהם הדתיים ואת נימוסיהם ומנהגיהם". לשון האמנה קובעת כי מחד גיסא, אנשים עם מוגבלות הם אנשים מוגנים, אך מאידך גיסא, האמנה מדברת על אוטונומיה והזכות לבחור. הבעיה היא שאם מישהו מוגן, משמעות הדבר היא שיש מי שמגן עליו, ואולי אף מחליט בעבורו. משום כך ניסחה הוועדה את הדוח באופן שבו אומנם יש לראות באנשים מוגנים, אך בו-זמנית יש לשים לב לתרבות שלהם ולאמונה שלהם ולזכויות המשפחתיות שלהם והמנהגים הדתיים. בנוסף להיותם אנשים עם מוגבלות, חשוב לראות חלקים נוספים בזהות שלהם: הם חלק מקהילות השתייכות נוספות, ולכן במקביל לכך שנדאג להם לסביבה מונגשת ומותאמת, לא נשבץ אותם במקום שרחוק מהזהות של ההשתייכות הקהילתית שלהם. כל אלה צריכים להילקח בחשבון כדי שהרצון האותנטי של האדם יבוא לידי ביטוי.

עיקר המלצות הדוח

לוועדת CRPD באו"ם היה חשוב לציין כמה נושאים ערכיים ומעשיים שנכללו בהמלצותיה בדוח שניסחה. למשל: עיקרון האל-מיסוד. אין סיבה שאנשים עם מוגבלות יתגוררו במוסדות במצבי חירום ועל אחת כמה וכמה בימי שגרה. חשוב שאנשים עם מוגבלות יחיו בתוך הקהילה, ודוח דותן שפורסם לאחרונה, עסק בכך. לאנשים עם מוגבלות מגוון זהויות, והזהויות מצטלבות. אחד הדברים שהיינו עדים להם באוקראינה, היה תופעה של ניצול לרעה של נשים עם מוגבלות נפשית במעברי הגבול. יש מי שידע לזהות מי הנשים האלה, והן נוצלו גם לזנות. הרבה פעמים זהויות מסוימות מתמודדות עם אתגרים נוספים. עיקרון נוסף שכלל הדוח, היה השתתפות של אנשים עם מוגבלות בכל מרחבי החיים. אתן דוגמה: אם כל הילדים חוזרים לבית ספר במצב של איום ביטחוני, תיתכן מציאות שילדים עם מוגבלות לא יוכלו לשוב לבית הספר שכן המקלט לא נגיש. הדבר נכון גם בהתייחס לשירותי קהילה אחרים, כמו שירותים חינוכיים או שירותי פנאי, כצפייה בסרט בקולנוע בהיעדר מרחבים מוגנים מונגשים. הנגישות חשובה גם בהתייחס למידע שחינוי שיגיע לכל אדם עם מוגבלות.

נושא קריטי מאוד נוסף הוא איסוף נתונים על אנשים עם מוגבלות במצבי חירום – נושא שלוקה בחסר בכל העולם. חשוב שאנשים עם מוגבלות יהיו שותפים פעילים בתהליכים אלה בכל הנוגע לחייהם, ושימצאו בפוזיציות משמעותיות שתאפשרנה להם לעשות שינוי.

קווי יסוד למדיניות מיטיבה במצבי סיכון ומקרי חירום

הומניטריים

הוועדה לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות מורכבת מ-18 חברים הפועלים בקבוצות עבודה שונות. אני חברה בקבוצה שעוסקת בסעיף 11 גם כי להבנתי הוא משמעותי ביותר ומעניין וגם מפני שכיראלית, אני רוצה שישמעו את ההתמודדויות הביטחוניות והחברתיות שאנו חווים במהלך המלחמה. נראה שזכויות הן שוות לכול עד שמגיעים לישראל. היינו עדים ליחס מפלה במלחמת חרבות ברזל בכל הנוגע לזכויות אדם באשר לפגיעה בזכויות מיניות או בהתייחס לאנשים עם מוגבלות שנחטפו ונמצאים בשבי. כשמדובר בישראל, שנתפסת כמדינה חזקה, גישת האו"ם היא שאנו צריכים ללמוד להכיל את התנהגות היריב, והדבר לא עולה בקנה אחד עם אמנת הזכויות.

האמנה עצמה היא שטוחה והצהרתית. אחד הדברים שאנו עושים הוא עבודת מחקר ומתן פרשנות מעשית לכל סעיף. לעניין סעיף 11, אנו בשיח עם גורמים באוניברסיטת הרווארד שהיו שותפים לניסוח האמנה, על מנת לקבל פרשנות והבנה מעמיקה על כוונת המנסחים של סעיף זה. לאור תהליכי למידה אלה הצלחנו לשרטט כמה אבני יסוד לקביעת מדיניות המתייחסת לאנשים עם מוגבלות במצבי לוחמה:

1. **הפחתה** - במצבי חירום, כמו קורונה או שיטפון או עוני או משבר תזונתי גדול או רעידת אדמה, יש הפחתה בהזדמנויות עקב. יש לצמצם הגבלה זו.
2. **מניעה** - יצירת חוסן בקרב אנשים עם מוגבלות בימים רגילים על מנת שיוכלו להתמודד טוב יותר במצבי חירום. זאת באמצעות יצירת מידע חיוני והפצתו באופן מונגש ומייצר מנגנונים לצמצום בעיות ואתגרים מורכבים בעיתות משבר.
3. **השתתפות** - השתתפות אנשים עם מוגבלות בשולחן הדיונים והשתלבותם בעמדות כוח בעלות השפעה על מדיניות. זאת מאחר שבמצבי חירום אנשים בפוזיציות של מטפלים או קובעי מדיניות נוטים שלא לשמוע את קולם של אנשים עם מוגבלות.
4. **תכנון** - הרבה פעמים ההתנהלות היא תגובתית לאירוע ללא תכנון והיערכות מוקדמים. למשל: אין חשיבה מספקת בהתייחס להשלכות אזעקה על אנשים עם מגוון מוגבלויות או הדממה של חשמל לאנשים שחייהם תלויים במקור אנרגיה זה.

5. **תגובת חירום** - כיצד על גורמי סיוע להתנהל במצבים אלה. לדוגמה: הייתה לי תאונה, וחובש ניסה לחלץ אותי מהרכב. אמרתי לו שאני עם ניוון שרירים, ולמרות זאת, הוא ניסה לשלוף אותי עם היד מהחלון. ניסיתי להסביר לו שאם ימשיך כך הוא יישאר רק עם היד. הוא לא תודרך ולא ידע מה לעשות בחירום כאשר הוא פוגש אדם עם מוגבלות. הפליא אותי לראות אדם שעוסק בהגשת טיפול במצבי חירום שאינו יודע כיצד להתנהל עם אוכלוסיות מגוונות. הוא לא צריך לדעת על כל מחלה, אבל כן חשוב לדעת איך להתנהל בחירום ובוודאי במפגש עם אדם עם מוגבלות פיזית, חושית או אחרת.
6. **התאוששות** - עיקרון מנחה זה מתייחס לאופן שבו פועלים להשגת איזון מחודש לאחר האירוע.
7. **פיצוי** - במקרים רבים אנשים מקבלים פיצויים מבלי להתייחס להתאמות נדרשות או צרכים ייחודיים של אנשים עם מוגבלות – הן בהתייחס לגובה הפיצוי והן בהתייחס לפרוצדורה המאפשרת מימוש הזכאות.
8. **תיקון** - עיקרון מנחה זה מתייחס לתיקון המצב הקיים וליצירת תמיכות נוספות. לסיום, ברצוני לצטט את השיר של נתן יונתן "דוגית נוסעת" שאני מאוד מתחברת לתוכנו.

דוגית נוסעת, מפרשיה שניים
ומלחיה - נרדמו כולם.
רוח נושבת על כני המים,
ילד פוסע על החוף דומם.

ילד פעוט הוא ועגום עיניים
שוטפים המים - למרחק אין סוף...
אם לא ייעורו כל מלחיה -
איכה תגיע הדוגית לחוף?...

אני אוהבת את השיר כי לדעתי, הוא משקף את המציאות שבה אנו חיים. אני חושבת שאנו קצת מנמנים בכל הנוגע לגיבוש מדיניות ולחשיבה כמה צעדים קדימה, והסירה מפליגה ומגיעה למקומות שהיא לא אמורה להגיע אליהם – הרבה פעמים למקומות ללא מוצא. זאת, במקום להיות ערניים, לסמן מטרות ויעדים, ולהפליג לעבר מקומות חדשים אלה. הייתי רוצה לראות יותר אנשים עם מגוון מוגבלויות בעמדות כוח משמעותיות, כשותפים פעילים בשיח המכוון לגיבוש תוכניות הנוגעות לחייהם. בכך נוכל לקדם מציאות טובה יותר.

ביבליוגרפיה

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (2006). *האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות*. משרד המשפטים. <https://did.li/Y815q>

National Assembly of People with Disabilities in Ukraine (NAPD) (n.d.). *UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Debate Day on Article 11 of the CRPD*. National Assembly of People with Disabilities in Ukraine (NAPD).