

הרשויות המקומיות בצל הנגישות

איך קרה שהיום, שנתיים לפני המועד הסופי ליישום הנגישות, נמצאות רשויות מקומיות רבות מצב חלקי מאוד ביחס לחובותיהם בנושא זה? כיצד להתמודד עם דרישות, תביעות וצווים משפטיים בנושא הנגישות? כיצד לטפל בנגישות במרחב המוניציפלי בזמן הקצר שנותר?

מאת: אדר' אריאל גרדשטיין, מורשה נגישות מתו"ס ושירות, מנכ"ל "גישה טובה".

המאמר התפרסם המקור במגזין רשויות גליון 21.

[לצפייה במגזין במקור לחצו כאן](#)

הנגישות. כמו כן פעולות הנובעות ממוטיבציה שלילית מעודדות יישום "לכאורה" של חובות הרשות וביצוע חלקי ואף שגוי ביחס לצרכים של האנשים עם המוגבלות. מקבלי ההחלטות מעוניינים לקבל מהמחלקות השונות את המסר כי "פעולות ההנגשה בוצעו" והרבה פחות אם הפעולות שבוצעו, יושמו נכון ומתאימות לצרכים של האנשים עם המוגבלות.

מהו הסיכון? מהם היעדים ליישום? מהו לוח הזמנים? כיצד ליישם את המשימה המורכבת? להלן בראשי פרקים בכתבה הנוכחית:

זמן שהתקצר – חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שהיווה את יריית הפתיחה למהפכת הנגישות המודרנית במדינת ישראל פורסם בשנת 1998 ועודכן בשנת 2005 בחובות הנגשת מקום ושירות



מצב 1 – כאשר הרשות המקומית לא מיישמת את התאמות הנגישות.

ציבורי. לוחות הזמנים נראו בזמן הפרסום רחוקים ומוגזמים בעיני המשתמשים עם המוגבלות שאת זכויותיהם ראו כי יוכלו לנצל במלואם, כשאר הציבור, רק לאחר 23 שנים ממועד הפרסום של החוק, ולגבי האפשרות להנות ממקום ושירות ציבורי, רק לאחר 16 שנים ממועד עדכון החוק. פרקי זמן אלו אינם עומדים בקנה אחד עם תחושת הזמן האישית של אדם המצפה לשוויון זכויות במהלך חייו. אך הינה, אנו עומדים בפתח מועד הסיום (01.11.2021) שהוגדר בחוק, וכל בר דעת, ולבטח מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות, מבין כי שנתיים אלו שנשארו

נובמבר 2021 נראה כתאריך מאיים עבור מקבלי החלטות ברשויות המקומיות הנדרשים לסיים במועד זה את כל הליך הנגשת הרשות המקומית שהינו מורכב מדרישות רבות ומגוונות. במרבית המקרים נראית המשימה כבלתי אפשרית. **הזמן** ליישום פרויקט ענק תוך פחות משנתיים, **התקציב** העומד לרשות הרשויות ליישום הנגישות לרוב אינו ריאלי ומעמיד גם את קונספט השמיכה הקצרה בסימן שאלה, **כמו גם ריבוי משימות הנגישות** המהוות חלק מהליך ההנגשה, מביא את מקבלי ההחלטות לבחור בחירות קשות ומעמידות אותם בדילמה מורכבת של עמידה ביעד החקיקה למול מילוי שאר מחויבויות הרשות.

במקביל למשימת ההנגשה, גורמים רבים חושפים כלפי הרשות את שיני האכיפה שהחקיקה בתחום הנגישות הגדירה. טענות על חוסר בנגישות מקבלות צורה של **תביעות**, **תובענות ייצוגיות וצווי נגישות** מצד גורמים פרטיים, עורכי דין, ונציגי הרגולטור במשרד המשפטים. הליכים אלו לא הקלו על מקבלי ההחלטות בנוגע לדילמה העומדת בפניהם, ואף הקשיח המחוקק את הסיכון כאשר הגדיר **אחריות אישית** למקבלי ההחלטות ברשות המקומית שבראשם עומדים ראשי הרשויות.

השאלה הנובעת לרוב מתוך שני מצבים אלו, אינה כיצד לשפר את המרחב הציבורי לאנשים עם מוגבלויות, אלה כיצד למזער את הסיכון לרשות המקומית ולמקבלי ההחלטות.

אכן **המוטיבציה** ליישום השוויון לאנשים עם מוגבלויות הפכה למוטיבציה שלילית, ומביאה במקרים רבים ליידי יישום לצורך הוכחה ולא לצורך שיפור מתן השירות. התוצאות מיישום הנובע ממוטיבציה שלילית לרוב אינן מביאות לאותן תוצאות רצויות עבור האנשים עם המוגבלות. סידרי העדיפויות נקבעים על פי רמת הסיכון ולא על פי צרכי האוכלוסייה לה נדרשת

הינם כ"מחר בבוקר" לצורך יישום הליכים מורכבים ורבים במערכות גדולות כרשויות מקומיות הנדרשות גם לפעול על פי הליכי ביקורת והתנהלות שאינם מקצרים את לוחות הזמנים להשגת תוצאה. בנוסף למועד הקרוב של סיום כל ההליך, קבע המחוקק תאריכי ביניים להוכחת יישום הנגישות בפרקי זמן שונים עד למועד הסיום. מועדי הביניים ברובם כבר עברו, אך נותרו מנות יישום נגישות משמעותיות (35% במקרים מסוימים ואף 65% במקרים אחרים) לסיום יישום ההנגשה בשנה האחרונה- שנת 2021.

לוחות הזמנים ליישום הנגישות הוגדרו באופן שונה לכל סוג מרכיב כגון התאמות בשירות, התאמות במבנים או התאמות בשטחים פתוחים. הלז גם משתנה בהתאם לכמות המקומות שבאחריות הרשות המקומית להנגיש. מצב זה יצר מערכת מאוד מורכבת של יעדים שיש לעמוד בהם במועדים שונים ובהתאם לכך גם חשף את הרשויות המקומיות לאי עמידה בדרישות הנגישות במספר רב של תאריכים משנת 2013 ועד היום. מבנה ל"ז ההנגשה מביא לידי כך שחובות ההנגשה השונות נדרשות ליישום במקביל ולא כפרויקט תורי בו מתבצעת משימה אחת ולאחר סיומה מתחילים ליישם את הבאה. כמו כן, כדי שלא יהיה קל מדי (קל שלא ליישם את חובות הנגישות) קבע המחוקק את לוחות הזמנים לא רק לסיום הנגשה של כל מרכיב נגישות, אלא גם מועד לביצוע פעולות שונות במהלך ההליך כגון: בדיקת נגישות (סקר נגישות), חובת פרסום מצב הנגישות ועוד. סבך זה של חובות ומועדים משתנים מחייב ארגון מאוד מדוקדק ובניית מערכת המאפשרת הגדרת יעדים ומעקב אחר כל שלב ושלב בפעילויות השונות הקשורות להנגשה. כמו כן ובהתאם ללז המורכב, נדרשת היערכות תקציבית שיש לאשר בעוד מועד ולא בהסתמך על תקציב שותף שאינו מספיק בכל תחום ותחום לגישור על פערי הנגישות הקיימים בין המצב הקיים (חוסר

הנגישות) לבין המצב המחויב להתקיים (הנגישות המוגדרת בחוק ובתקנות השונות). ככל שמעמיקים בפרטים, ברור לחלוטין כי נדרשת אכן מערכת הכוללת אנשים, אמצעים וכלים רבים ליישומה: מחלקת נגישות שתהיה כפופה לגורם משמעותי ברשות המקומית ותוכל להשפיע על רוב המחלקות והאגפים השונים ברשות המקומית. הסיכוי לעמוד בלוחות הזמנים ובחלק מהמקרים לפחות להוכיח עשייה משמעותית, מתחילה בהתארגנות משמעותית ויצירת מערכת הכוללת צוות, כלים, אמצעים ותקציב.

אמצעי האכיפה בתחום הנגישות –

שלושה אמצעי אכיפה עיקריים מנוצלים כיום בתחום הנגישות:

- **תביעות פרטיות:** אדם עם מוגבלות הטוען בהליך משפטי כנגד גוף המחויב לנגישות כאדם שזכאי לשוויון כנגד גוף שאינו מקיים את אחד או יותר מערכי השוויון המוגדרים בחקיקה. הליך זה, בשונה מרוב התביעות הפרטיות תועדף באופן שהאדם הפרטי



נגישות המבוצעת ללא הבנת הצורך גורמת להנגשה ברמה נמוכה ועלולה ליצור בעיות גדולות יותר. במקרה זה פס מוביל לעיוורים יוביל אותם לאמצע הכביש במקום לצד השני של המדרכה.

- התובע אינו מחויב להוכיח שנגרם לו נזק, אלא שהוא אדם עם מוגבלות והגוף הנתבע לא קיים את אחת או יותר מחובותיו. מצב זה הרבה יותר קל למיצוי בבתי המשפט מאדם החייב להוכיח כי נגרם לו נזק ולכן הוא תובע גוף שלישי. הליך זה מאפשר לתובע דרישה של עד 50,000 ₪ +הצמדה מיום פרסום החוק ללא הוכחת נזק. דרישה זו יכולה אף להתחדש בכל חודשיים כל עוד הגוף הנתבע לא קיים את חובותיו. הסכומים ברורים ומצטברים ובאים בנוסף לעלות ביצוע ההנגשה שיידרש ליישום בכל מקרה כדי לעצור את הצטברות התביעות באותו נושא. הליך זה לא דן בכל מרכיבי הנגישות שעל הרשות המקומית לבצע אלא יכול להסתכם במרכיב אחד מני רבים. מכאן, שפוטנציאל התביעות הפרטיות כמעט ואינו מוגבל כנגד הרשויות. הנחמות היחידות למקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות בנושא זה הינו כי במשך חודשים מיום הגשת התביעה, הרשות מוגנת מתביעה נוספת באותו הנושא, וכי גובה התביעה הפרטית אינו מעודד עורכי דין רבים לעסוק בהן.

- **תובענה ייצוגית:** אדם עם מוגבלות או קבוצת אנשים או עמותה העוסקת בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, טוענים בהליך משפטי כנגד גוף המחויב לנגישות כי אותו גוף פוגע בזכויותיהם של קבוצה רחבה של משתמשים פוטנציאליים הנפגעים מחוסר יישום הנגישות. הליך משפטי זה הינו מורכב ומצריך הוכחה משמעותית ופרוצדורה מורכבת, אך גם במקרה זה, המחוקק נתן עדיפות לתובענות ייצוגיות בתחום הנגישות ביחס לתובענות ייצוגיות אחרות, וזאת בראייה חברתית ומתוך הכרה בחשיבות נושא זה במערך הערכים של החברה הישראלית. במקרה זה, אין הגבלה מוגדרת החקיקה לשווי הפיצוי. מכאן שהתובענות הייצוגיות שהוגשו עד היום לבית המשפט מציגות, בחלק מהמקרים, עלויות הנמדדת בעשרות מיליוני שקלים. זהו סכום ששום רשות ציבורית אינה יכולה לקחת כסיכון

מחושב וסכום שעורכי דין המתמחים בתחום זה רואים כסיכוי מפתה המצדיק עיסוק והשקעה משמעותית. חלק מאותן תובענות ייצוגיות, עוסקות במרכיבים שוליים יחסית מכל דרישות הנגישות המוגדרות בחקיקה בהבנה כי הסיכוי שהרשויות המקומיות יישמו אותן קלוש ביותר. כמו כן, בחלק מהמקרים, משרדי עורכי הדין מחפשים תחילה ביוזמתם את ליקויי הנגישות לפני שקיימים תובעים, שאותם הם מאמינים כי לא יתקשו להמציא לפני הגשת התובענה. במקרה זה ברור כי המוטיבציה להגשת תובענות ייצוגיות בתחום הנגישות גבוהה כיום. חשוב לציין, למרות התמונה המתוארת כאן, כי הוגשו לבית המשפט גם תובענות ייצוגיות המבטאות באופן נאמן את כוונת המחוקק: תובענות ביוזמת אנשים עם מוגבלות לטובת אנשים עם מוגבלות ולא רק תובענות ממניעים אחרים. לסיכום נושא זה, התובענות הייצוגיות מהוות אחד מהסיכונים הגדולים יותר לרשויות המקומיות הן בשל גובה הפיצוי הפוטנציאלי, והן בשל איכות משרדי עורכי הדין העוסקים בכך.

- **צו נגישות** : צו הנגישות הינו צעד ראשון מתוך מגוון הליכים משפטיים שנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מיישמת כדי לקדם את יישום הנגישות בכלל ובפרט מול הרשויות המקומיות. הצו הינו דומה להודעת אזהרה למחויבים בביצוע הנגישות על האפשרות כי ינקטו אמצעים משפטיים נוספים במידה והגוף החייב בנגישות לא יישם את הוראות החקיקה. חשוב לציין כי הנציבות משתמשת באמצעי זה ובשאר ההליכים המשפטיים במטרה ברורה להגיע ליישום הנגישות ולא כדי למצות הליכים משפטיים או לצורך קבלת פיצוי בשונה משני ההליכים הקודמים. הנציבות גם מקפידה לשלוח התראות לפני צו ולאחריו לקראת קידום ההליך המשפטי, כדי לאפשר למקבל הצו ליישם את הנגישות. לאור גישה זו, למרות

- חוסר הנעימות הקיים בקבלת צו, ראוי לראות הליך זה כזריקת עידוד ליישום הנגישות, ולנצל את ה"תזכורת" ואת הזמן המוגדר בצו ליישום וקידום של אותו הנושא מושא צו הנגישות, ולא לנסות להתנגד לעובדות המוצגות בו או לראות בו התערבות שאינה במקומה כפי שקורה בחלק מהמקרים בהם גוף שלישי מנסה לשנות לנו בארגון את סדרי העדיפויות. ברוב המקרים המוכרים לי, הנציבות לא המשיכה בפעולות משפטיות לכשהתרשמה כי הגוף המבוקר מקדם את נושא הצו בנחישות. עם זאת חשוב לשים לב כי חוסר התייחסות הרשות לפניות הנציבות עלול לגרום במקרה זה גם לפניה משפטית אישית המופנית לבעלי תפקידים מרכזיים וקשורים ליישום הנגישות.

מגוון תחומי הנגישות:

הנגשת רשות מקומית על כל מרכיביה כוללת פעולות רבות בתחומים שונים ואלה עיקריהם:

מתו"ס (מבנים תשתיות וסביבה)



מצב 3 הדרך נגישה אך עדיין לא ניתן לעבור – נדרש טיפול באמצעות הנחיות לתושבים – נגישות השירות.

- הנגשת תחנות האוטובוס והתחבורה הציבורית שבאחריות הרשות המקומית.
- הנגשת דרכים: מדרכות, מעברי חציה, רמזורים, חניות נגישות לציבור ושבילים להולכי רגל.

- הנגשת מבני ציבור בהם הרשות נותנת שירות לציבור: מבנים קיימים וחדשים.
- הנגשת חלק מהמבנים של הרשות בהם גוף שלישי פועל כגון: בית כנסת המופעל על ידי עמותה.
- הנגשת מוסדות חינוך: בתי ספר וגני ילדים בהליך הנגשה ייחודי למוסדות חינוך בשני מהלכים נפרדים: הליך הנגשה כללי לכל בתי הספר, והליך הנגשה פרטני לכל תלמיד הלומד או הנרשם לבית ספר או גן ילדים של הרשות המקומית.
- הנגשת מרפאות שבאחריות הרשות המקומית.
- הנגשת שטחים פתוחים בהם מתבצעת פעילות מטעם או של הרשות המקומית כגון: שצ"פים, גינות משחקים ושעשועים, בתי עלמין, מגרשי ספורט, חופי רחצה ובריכות שחייה, מקומות לתצוגה ומגרשי חנייה.

שירות

- הנגשת עמדות למתן שירות של הרשות.
- שילוב מערכות המסייעות במקומות השירות כגון מסכי מידע, שילוט, מכשירים אוטומטיים ועוד'
- מינוי אנשי מקצוע בתפקידים הקשורים לנגישות: רכז נגישות, ממונה נגישות וביצוע התקשרות עם נותני שירות בתחום הנגישות שיידרשו לצורך הליך ההנגשה ויישום תקשורת נגישה עם הציבור.
- הדרכת העובדים הנותנים שירות לציבור מתוך עובדי הרשות למתן שירות נגיש.
- קביעת נהלים ויישומם למתן שירות נגיש
- פרסום התאמות נגישות ומידע על נגישות השירותים והמבנים שבאחריות הרשות.

- הנגשת שירותים שאינם ניתנים במקום המקבל קהל כגון: מוקד עירוני
- הנגשת המידע המסופק לציבור בכל אמצעי התקשורת בהם הרשות משתמשת.
- פרסום הליכים מיוחדים המיועדים לתושבים עם מוגבלות כגון: אופן רישום ילד עם מוגבלות למערך החינוך היישובי.

העסקת אנשים עם מוגבלות

- הכנת תכנית להעסקת אנשים עם מוגבלות על ידי הרשות המקומית.
- גיוס אנשים עם מוגבלות לשירות עובדי הרשות המקומית.
- הנגשת הליכי המינוי והמיון לתפקידים ברשות המקומית.
- בניית מערך ליווי עובדים עם מוגבלות ברשות.
- בניית מערך תכנון וביצוע התאמות נגישות לעובד עם מוגבלות.

רשימה זו של משימות המוגדרת בכותרות בלבד הינה חלקית אך מצביעה על היקף התכנית ההנגשה הנוגעת לפעולות בינוי, לשינויים ארגוניים, לפרסומים ושינויים בפרסום, לשינוי דרכי ההתקשרות עם הציבור ולהעסקה וליווי עובדים עם מוגבלות. מרישה זו ניתן להסיק כי הרוב המוחלט של מחלקות ואגפי הרשות יהיו מעורבים בהליך ההנגשה ונדרשים לשתף פעולה באופן אקטיבי ותומך בהליך. גם סוגיה זו של שיתוף פעולה, דורשת התייחסות ותכנון באופן שיבטיח כי מובילי ההליך יוכלו ליישמו בהצלחה ומבלי להיתקל בהתנגדויות מבית.

דרכי התמודדות עם דרישות הנגישות הרבות וסוגי פעולות

שיש ליישם –

הצורך בהנגשה אינו מפתיע שום מקבל החלטות ברשויות המקומיות. הנושא מוכר זה שנים, אך במרבית המקרים הוא מטופל בשיטת כיבוי השריפות, לאחר פניה של

תושב, התראה לצו נגישות או פניה לחופש המידע המוגש על ידי משרד עורכי דין. בהתאם, גם התקציב המיועד לכיבוי השריפה מגיע מתקציב שוטף ולא ייעודי. בשלב זה, בו כל לוחות הזמנים בכל היבטי הנגישות מתכנסים, לא ניתן עוד להסתפק במשיכת השמיכה. הנושא נדרש להתייחסות פרטנית הכוללת תקציב וצוות ייעודיים. חלק מהרשויות המקומיות בנו מערך מתאים וכן כלים המאפשרים ליווי ומעקב אחר כל פרט ופרט הנדרש לצורך יישום תכנית ההנגשה. ואכן בצורה זו, מחד, מפחיתים באופן ניכר את החשיפה של הרשות ומקבלי ההחלטות משיני החקיקה השונות, ומאידך, מאפשרים יישום איכותי של דרישות הנגישות ומביאים בכך לשיפור ניכר של רמת השירות המסופק לתושבים עם מוגבלות. הליך זה מחייב אמצעי מעקב ובדיקה כאמור, היות ומדובר בשלל מידע הנוגע לסוגי מקומות ושירותים שונים בתכלית. אך, ללא בניית מערך וכלים מתאימים, המעידה כמעט מובטחת, ומכאן שהדרך היחידה העומדת בפני מקבלי ההחלטות, הינה להתייחס החל מהיום בבוקר לנושא בכל כובד הראש והאמצעים הנדרשים. לא ניתן עוד להסיט את המבט הצידה בתקווה שהבעיה תפטר או תחלוף.

חלק משמעותי בהבטחת הצלחת ההליך כרוכה בשינוי עמדות. נדרש להתייחס לנגישות כאמצעי למתן פתרון לצורך אמיתי וחשוב וכדרך לשיפור השירות והמרחב הציבורי לכלל האוכלוסייה ולא כדרישה סטטוטורית מציקה שאנו נדרשים ליישם בלית ברירה ולצורך עמידה ברגולציה שאין עימה תועלת אמיתית.

מהות המהפכה –

הליך הנגשה ליצירת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הינה אחת מהמהפכות החברתיות המאפיינות את העידן החדש,

יחד עם שינוי הגישה למיעוטים, לנשים, ללהט"בים. מהפיכת השוויון לזכויות האישה כדוגמה, קיבלה תאוצה משמעותית במלחמת העולם הראשונה, כאשר נשים נדרשו למלא את תפקיד הגברים שנשלחו לחזית. כידוע, מהפכה זו נמצאת עדיין בעיצומה ורחוקה מלהסתיים. עד שנושא שוויון הזכויות לנשים ירד מסדר היום התרבותי והתקשורתי בשל יישומו ובשל העובדה כי הוא ברור ולא נדרש עוד להסבר יעברו עוד שנים. כנ"ל לגבי השוויון לאנשים עם מוגבלויות הנמצא ממש בתחילתו בראי ההיסטוריה. יעברו עוד עשרות שנים עד שהחברה תטמיע את הצורך בנגישות כחלק אינטגרלי תרבותי, שמתחילה כיום בגמגום אך תאיץ לאורך השנים. אין מדובר בשינוי שכל תחולתו מוכרת כיום אלה במגמה שתביא צעד אחר צעד את ההכלה והשוויון כפי שאנו מצפים לקבל אותו לעצמנו בכל נושא ועניין. הצעד הראשון שנראה לאחדים כלא סביר ולא מידתי ומוגזם הינו יריית פתיחה עדינה ליישום אמיתי של זכויות אדם עבור אוכלוסייה שהודרה בכל שנות ההיסטוריה מהחברה ומהפעילות החברתית. השינוי התודעתי החל והתגובות שאנו שומעים כיום 22 שנים לאחר פרסום חוק שוויון בארץ לעומת התגובות שנשמעו בתחילת המילניום, מציגות כי השינוי התודעתי החל להיווצר אך יחד עם זאת ייקח זמן רב עד שרוב האוכלוסייה תראה במהפכה זו דבר מובן מאליו ויצירת מקום או שירות יהיו זמינים לאנשים עם מוגבלויות באופן שוויוני ולא חריג לאנשים עם מוגבלויות.