

מפורשות לפעול לקידום הנושא ולשמש גוף מטה המתאם בין הגופים הנוגעים בדבר. באופן זה משרדי הממשלה הייעודיים בתיאום עם נציבות השוויון גם יבדקו דרכים לאיסוף שיטתי ומרוכז של נתונים על היקף הצרכים של האנשים בעלי המוגבלות ועל המענה הניתן על ידי משרדי הממשלה לצרכים אלה.

בחוק השוויון נקבעו השרים האחראים להתקנת תקנות בתחומים שונים, אך לא נקבע מיהו השר שיהיה מופקד על יישום החוק, על ריכוז הטיפול בנושא ועל התיאום בין המשרדים הנוגעים בדבר, וגם לנציבות השוויון לא נקבעו, כאמור, סמכויות מפורשות לעניין זה.

כפועל יוצא, המשרדים הנוגעים בדבר לא הגישו לממשלה, בתיאום עם משרד האוצר, תכניות בדבר סדר העדיפויות לטיפול באנשים בעלי מוגבלות, בכפוף למגבלות התקציב; וממילא לא קבעה הממשלה סדר עדיפויות בנדון.

המשרדים הייעודיים לא עשו עבודת מטה יסודית, כל אחד בתחומו ובראייה כוללת, ולא בחנו את היקף הצרכים ואת הפערים בינם לבין המענה הניתן להם, את סל השירותים שיינתן ואומדן מבוסס היטב של התקציב המזערי הדרוש לפתרון בעיותיהם של בעלי המוגבלות; וממילא גם אגף התקציבים של משרד האוצר לא בחן זאת. גם לא נמצא שהובאה בחשבון התועלת שתופק מההכנסות הצפויות למשק המדינה מהשתלבותם של אנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה ובחברה (כגון גידול בתשלומים למס הכנסה, לביטוח הלאומי ולביטוח בריאות וחסכון במתן קצבאות).

מנכ"ל משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי "לאור הערת הביקורת, בכוונתי לייזום בתוקף תפקידי, הקמת ועדת מנכ"לים, לצורך קבלת החלטות וקביעת סדרי עדיפויות בנושא הנדון ... ועדת המנכ"לים ... תבחן ותמליץ לממשלה, בהתאם להערת הביקורת, אם יש לקבוע שר מסוים שיהיה אחראי ליישום חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998."

הזכות לנגישות והסדרים להבטחתה

תנאי חיוני למימוש זכותם של אנשים בעלי מוגבלות להשתתפות פעילה ושוויונית בחיי החברה הוא נגישות למבני ציבור ואתרים ציבוריים. הנגישות מבטיחה לאדם בעל מוגבלות חופש, עצמאות, שיפור באיכות החיים ויכולת תפקוד למרות המוגבלות, ומאפשרת לו ליהנות מכל שירות שיש לחברה להציע.

במועד סיום הביקורת נדונה בכנסת הצעת חוק המשלימה את חוק השוויון, ובה אמורה להיכלל לראשונה הזכות לנגישות (ראו להלן). כיום תחום הנגישות הפיזית מעוגן בפרק ה'1 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון) ובתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון), שנקבעו בהן הוראות בדבר סידורים מיוחדים לנכים שיש להתקין בבניינים ציבוריים.

בבג"ץ בוצר בחן בית המשפט העליון את התכלית המונחת ביסוד פרק ה'1 לחוק התכנון ואת המטרה העומדת בבסיסו, ונאמר בו כי תכלית החקיקה היא לעזור בשילובו של האדם בעל המוגבלות בחברה, ולאפשר לו עצמאות ואי-תלות והשתתפות מלאה בחיי החברה בכל תחומי החיים. עוד קבע בג"ץ, כי פרק זה בחוק התכנון נועד להעניק לאדם בעל מוגבלות שוויון הזדמנויות ולהגן על כבודו וחירותו. מטרת הדרישות הסטטוטוריות בדבר נגישות בבניינים ציבוריים היא

לאפשר לאדם בעל מוגבלות לבוא לבניין ציבורי וליהנות משירותיו: חינוך, תרבות, קבלת שירות ציבורי או כל מטרה אחרת.

בפסק דין אחר נאמר¹⁵, כי "שומה עלינו להיות לעזר לנכה ולנסות להעניק לו משהו חלף רגליו: כדי שיוכל להיכנס לבנק, לסופרמרקט, לבית הספר, לקלפי. כשם שנעזור לנכה לחצות כביש; כשם שנאט את מהירות המכונית וניסטה מעט מדרכנו בראותנו נכה המסיע עצמו על כיסנוע, כן יהיה בתחום הנורמטיבי, שנקבע נורמות אשר תקלנה על הנכה להיות כאחד האדם. אין זה אלא מעט-מך-המעט שנוכל ליתן לנכה, שנאפשר לו נגישות למקומות שזולתו מגיע אליהם בנקל".

בדוח ועדת כץ נקבע בין השאר, כי "נגישות לסביבתו של האדם היא עבורו מפתח לשילוב אמיתי בחברה ולשוויון הזדמנויות. בראש ובראשונה עבור האדם עם המוגבלות עצמו. הנגישות נחוצה להשתתפותו במיגוון הפעילויות בחברה ככל אדם אחר. אולם לנגישות פן חשוב נוסף, והוא ה'נראות' (visibility) של אנשים עם מוגבלות בחברה. עצם נוכחותם של אנשים עם מוגבלות בקהילה מביא לכך שילדים, כמבוגרים, פוגשים ציבור זה ברמה החברתית המיידית. מכאן גם קצרה הדרך לשותפות ולהשתתפות רבה יותר בחיים הפוליטיים, הציבוריים והמקצועיים". כן ציינה הוועדה, כי ההסדר בחוק התכנון הוא חלקי ו"מצמצם את היקף הזכות למינימום שאין בו כדי להוות מענה של אמת לצורך בנגישות".

נושא הנגישות לא נכלל בחוק השוויון כפי שנחקק בשנת 1998. הצעת התיקון לחוק השוויון אמורה להסדיר, בין היתר, את הזכות לנגישות וכוללת הוראות מפורטות בנושא הנגישות¹⁶. במועד סיום הביקורת, סוף 2001, היה בהכנה במכון התקנים הישראלי תקן לנגישות הסביבה הבנויה (תקן מס' 1918), ביוזמתו ובמימונו של משרד הפנים¹⁷. משרד הפנים מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 ומפברואר 2002, כי בכוונתו "לבחון לאחר השלמת התקן האמור את הצורך בעדכון התקנות [תקנות התכנון]".

כדי להקל על אנשים בעלי מוגבלות, יש לתכנן סביבה ללא מחסומים פיזיים שיש בהם להקשות עליהם. חשוב להדגיש, כי סידורי הנגישות הם מכלול של אמצעים המיועדים לאפשר לאדם בעל מוגבלות תפקוד נאות בחיי היום-יום. לקיום ההנחיות הכלולות בתקנות התכנון ככתבן וכלשונו יש חשיבות רבה, וכל סטייה מהן עלולה להקשות על בעלי מוגבלות ואף למנוע מהם לחלוטין לעשות פעולות שונות.

במסמך שהוציאה עמותת שק"ל (שירותים קהילתיים למוגבלים)¹⁸ מובאים כמה תנאים הנדרשים כדי להבטיח שהסביבה תהיה נגישה: 1. מודעות ציבורית; 2. אכיפה של הוראות הדין; 3. תיקונים והתאמות שיבטיחו נגישות; 4. תחזוקה שוטפת.

תכנון מראש, שבו מובאים בחשבון צורכיהם של אנשים בעלי מוגבלות, יכול לפתור באופן מניח את הדעת את מרבית בעיות הנגישות ולחסוך עלויות בעתיד, שכן התקנת סידורי נגישות (כגון מעלית, שלט ברור או כבש-רמפה) זולה ויעילה יותר כאשר היא נעשית בזמן הקמת המבנה. יתר על כן, לעתים התקנת סידורי נגישות בבניין קיים אינה אפשרית בשל קשיים טכניים-הנדסיים.

15 בג"ץ 6790/98 אברץ נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים, פ"ד נב(5) 323, 334.

16 אם הצעת החוק התקבל, הכוונה היא לתקן את חוק התכנון ותקנות התכנון.

17 בתקן חמישה חלקים. חלקו הראשון - "עקרונות ודרישות כלליות", פורסם בדצמבר 1998; חלקו השני - "הסביבה מחוץ לבניין" וחלקו הרביעי - "תקשורת", פורסמו בנובמבר 2001.

18 ד' פריגת, תכנון נגישות בסביבת רחוב, עמותת שק"ל המרכז הישראלי לנגישות.

חוק התכנון ותקנות התכנון

שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק התכנון והתקנת תקנות על פיו, הוסיף לתקנות התכנון, כבר בשנת 1972, פרק המחייב התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים. כדי לתת משנה תוקף לחובות שנקבעו בתקנות, הוסיף לחוק התכנון בשנת 1981 פרק ה'1, שעניינו סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים. בסעיף 1158' לחוק התכנון נקבע במפורש, כי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית) "לא תיתן היתר לבנין ציבורי אלא אם נכללו בו הוראות בדבר סידורים מיוחדים לנכים כפי שנקבע בתקנות לפי חוק זה". בעניין בניינים ציבוריים קיימים נקבע בחוק התכנון, כי כל בניין ציבורי, אשר נבנה לפי היתר בנייה שהוצא מיום 1.4.72 ואילך (שנת התקנת ההוראות בתקנות התכנון), ולא הותקנו בו סידורים מיוחדים לנכים כפי שנקבע בתקנות, ולא ניתן לגביו פטור ממילוי התקנות, "תורה הוועדה המקומית, על אף האמור בכל דין, לבעל או למחזיק או לשניהם, באופן וביחס שתקבע הוועדה, להתקין בו סידורים מיוחדים כאמור תוך תקופת זמן שתקבע בהוראתה ושלא תעלה על שלוש שנים".

מכאן עולה, כי בכל בניין ציבורי שנבנה לפי היתר בנייה שניתן לאחר 1.4.72 אמורים להיות סידורי נגישות כנדרש בתקנות התכנון.

עוד נקבע בחוק התכנון כי בסמכות שר הפנים להורות על התקנת סידורים לנכים בבניינים שנבנו לפי היתר בנייה שניתן לפני 1.4.72.

תקנות התכנון מגדירות מהו "בניין ציבורי א" ומהו "בניין ציבורי ב" ומפרטות את הסידורים שיש לכלול בכל אחד מסוגי הבניינים. ברשימת הבניינים המוגדרים בתקנות "בניין ציבורי א" מפורטים הבניינים האלה: אולמות שמחות, אולמות אסיפות, בתי אבות, בתי חולים ומרפאות ציבוריות, מוזאונים, מוסדות להשכלה גבוהה ולחינוך מבוגרים, אולמות ספורט, מבנים מסחריים (ששטחם יותר מ-350 מ"ר) ואולמות נוסעים. בניינים אלה חייבים להיות נגישים בכל קומותיהם. ברשימת הבניינים המוגדרים "בניין ציבורי ב" מפורטים הבניינים האלה: בתי דואר, מקומות תפילה (ששטחם יותר מ-150 מ"ר), אולמות קולנוע, תאטרון וקונצרטים, בתי מלון, בתי מרחץ, בנקים, בריכות שחייה, מסעדות (שיש בהן מקום ליותר מ-25 סועדים), בתי ספר ומוסדות לילדים, משרדי ממשלה ומשרדי רשויות מקומיות וכל בניין אחר הנועד למתן שירות ציבורי. בבניינים אלה חייבים לאפשר נגישות לקומה אחת בלבד.

לפי תקנות התכנון, מבני הציבור צריכים להיבנות באופן שיאפשר לאנשים בעלי מוגבלות לגשת אליהם ולהסתובב בהם באופן עצמאי. התקנות כוללות, בין היתר, הוראות בדבר גישה אל הבניין באמצעות כבש-רמפה; הוראות בעניין דלת הכניסה, דלתות הפנים, הפרוזדורים והמעברים, מפלסי הרצפה וכבשים פנימיים והתקנת מעליות; והוראות לגבי חדרי מדרגות ובתי שימוש מיוחדים, הרכבת סימני אזהרות מהבהבים לחירשים והקצאה של מקומות חניה. כמו כן נכללות בתקנות הוראות מיוחדות בעניין מקומות ישיבה באולמות (תאטרון, קולנוע), במסעדות ובחדרי אוכל ציבוריים והוראות מיוחדות בעניין חדרי בתי מלון.

בתקנות התכנון נקבע, בין היתר: 1. הגישה אל בניין ציבורי מהרחוב או ממגרש החניה תהיה באמצעות מישור אופקי או באמצעות כבש ששיפועו לא יעלה על 10%. רוחבו של הכבש לא יפחת מ-1.25 מ'. כבש ששיפועו יותר מ-5% לא יהיה ארוך מ-9 מ'. מצדי הכבש יותקנו מעקות. 2. לדלת הכניסה לבניין ציבורי לא יותקן מפתן, ואם הכרחי להתקינו, הוא לא יתרומם יותר מ-2 ס"מ מעל מפלס הכניסה. 3. בבניין ציבורי יותקנו לפחות שני תאי שירותים המיועדים לנכים - אחד לגברים ואחד לנשים. רוחב הפתח בתא השירותים לא יפחת מ-80 ס"מ, ולפני התא יימצא חדר שירות. בין השאר נקבע המקום להתקנת מוטות אחיזה. 4. 5% ממקומות החניה בבניין ציבורי יהיו מיועדים לנכים, עליהם להימצא קרוב ככל האפשר לדלת הכניסה לבניין הציבורי, ורוחבם יהיה 3 מ' לפחות.

נמצא, כי בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא בדקו הוועדות המקומיות קודם למתן היתרי בנייה שהתכניות תואמות את הוראות חוק התכנון ותקנות התכנון בכל הנוגע לסידורי נגישות לנכים. הן לא הנחו את פקחי הבנייה לבדוק את סידורי הנגישות של בנייני ציבור לאחר אכלוסם; והן גם לא פנו מיוזמתן לבעלים ולמחזיקים של בנייני ציבור שנבנו לאחר 1972 ואינם עומדים בדרישות חוק התכנון ותקנות התכנון, כדי לאכוף עליהם את החובה להתקין סידורי נגישות לנכים.

בהסדרים הקיימים בתקנות התכנון אין כדי להבטיח נגישות מלאה של בניינים ציבוריים לאנשים בעלי מוגבלות. להלן דוגמאות:

1. **בניינים ציבוריים ישנים:** לפי חוק התכנון, בבניין ציבורי שנבנה לפי היתר שהוצא עד 31.3.72, אין חובה להתקין סידורים מיוחדים לנכים, אך שר הפנים רשאי להורות להתקין בו סידורים מיוחדים לנכים או חלק מהסידורים כנדרש בתקנות התכנון. הוראה זו מאזנת בין הצורך להבטיח לאנשים בעלי מוגבלות נגישות לבנייני ציבור ובתוכם, ובכלל זה בניינים שנבנו לפני התקנת תקנות התכנון, לבין הפגיעה בבעלים או במחזיקים של בניינים כאלה, שנבנו בעת שלא היתה חובה חוקית להתקין בהם סידורים לנכים. הדבר נעשה באמצעות הסמכת שר הפנים לקבוע, בכל מקרה לגופו, אם הצורך בהבטחת נגישות לבעלי מוגבלות מצדיק לחייב להתקין סידורים לנכים בבניין ציבורי שנבנה לפני 1972. הדעת נותנת, כי על שר הפנים להחליט בעניין זה בהתחשב במידת החיוניות של הבניין לציבור בכלל ולבעלי מוגבלות בפרט; במשאבים הדרושים להתקנת סידורים לנכים בו; במשך הזמן שבו עתיד להינתן השירות הציבורי באותו בניין וכיוצא בזה.

משרדי ממשלה ומשרדים של רשויות מקומיות, בתי ספר ומבני ציבור רבים אחרים שוכנים בבניינים ישנים שאינם נגישים, ובכך נמנעת מאנשים בעלי מוגבלות גישה למקומות הפתוחים לציבור הרחב. יודגש, כי בחלק מן הבניינים שאינם נגישים ניתנים שירותים החיוניים במיוחד לאנשים בעלי מוגבלות.

נמצא, כי שר הפנים לא עשה שימוש בסמכותו להורות על התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניינים שנבנו לפני 1972.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיע משרד הפנים, כי יש "קושי משפטי ביישום הסמכות שהחוק מעניק לשר הפנים להוצאת צווים להתקנת סידורים מיוחדים לנכים במבני ציבור שנבנו לפני שנת 1972", וכי "בשנים האחרונות יש צפייה להסדרת הנושא בחקיקה מקיפה בצורה הוגנת ובלתי מפלה". לעניין שימוש שר הפנים בסמכות שהוקנתה לו בחוק התכנון להורות על סידורי נגישות בבניינים ציבוריים שנבנו לפני 1972, הסביר משרד הפנים בתשובה מפרברואר 2002, כי יש לפרש את הסמכות על דרך הצמצום ולעשות בה שימוש רק בנסיבות מיוחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בסמכות שניתנה לשר הפנים כלולה גם החובה לבחון על פי מידע שיאסוף משרד הפנים או מידע שיגיע אליו, באילו נסיבות ראוי להפעיל סמכות זו. הקשיים שמעורר הסעיף הדין בסמכות זו אינם מצדיקים הימנעות מוחלטת משימוש בה. זאת ועוד, מן הראוי כי רשות ציבורית הנותנת שירות לציבור תבטיח שיהיו סידורי נגישות לאנשים בעלי מוגבלות בכל מתקניה, אף אם אין חובה חוקית לעשות כן.

2. **בניין ציבורי ב':** כאמור, הבניינים הציבוריים הכלולים ברשימה שבתקנות התכנון נחלקים לשני סוגים. לפי התקנות, בבניינים מסוג ב' יש להתקין סידורי נגישות בקומה אחת (לפחות) ודרכי גישה לאותה קומה. ואולם בחלק מהבניינים האלה, כמו בתי ספר, בתי כנסת, משרדי

ממשלה ורשויות מקומיות, ניתן שירות ציבורי חיוני, והעדרם של סידורי נגישות בכל הקומות עלול למנוע מאדם בעל מוגבלות נגישות לחלק מהשירותים הניתנים בהם. לדוגמה, יש שברשויות מקומיות ניתן שירות לאנשים בעלי מוגבלות בחדר הכניסה של הבניין, ללא כל פרטיות, מאחר שאין נגישות לקומה שבה ניתן השירות.

בעניין זה נקבע בבג"ץ בוצר, כי "המטרה העיקרית [של פרק ה'1 לחוק התכנון] הינה לאפשר לנכה לבוא לבניין הציבורי לשם הגשמת מטרותיו הציבוריות". עוד נקבע, כי "פירוש התקנות על רקע תכליתן מוביל למסקנה, כי עליהן [הרשויות] להמשיך ולהבטיח כי יקויים קשר אפקטיבי בין המקומות שבהם מתמלאות הפונקציות של המבנה הציבורי ... קשר אפקטיבי משמעו אפוא קשר גיאוגרפי של אחדות במקום, או תחליפים טכניים שבכוחם לקרב, מבחינה פונקציונלית, בין גורמים מרוחקים מבחינה פיזית, כגון מעלית מותאמת לנכה". בהצעת החוק לתיקון חוק השוויון מוצע לבטל את ההבחנה בין בניין ציבורי א' לבניין ציבורי ב' ולחייב להתקין סידורי נגישות בכל הקומות בכל הבניינים הציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד לתיקון חוק השוויון, מן הראוי כי הוועדות המקומיות יפעלו באופן שיהיה בו כדי להגשים את כוונת המחוקק ואת קביעת בג"ץ, ויודאו כי בבניינים ציבוריים מסוג ב' תוכטח לנכים נגישות לכל השירותים הניתנים בהם לציבור. למשל, על ידי מיקום שירותים אלה בקומה שבה יותקנו סידורי הנגישות. בדרך זו יובטח שירות ראוי גם לאנשים בעלי מוגבלות ותימנע פגיעה בכבודם ובפרטיותם.

היבטים שאינם מוסדרים

ההסדר שבתקנות התכנון הוא חלקי, ואין בו כדי לתת מענה למכלול בעיות הנגישות. להלן דוגמאות לבעיות נגישות שאין להן מענה בחוק התכנון ובתקנות התכנון:

1. **נגישות לשטחים פתוחים:** תקנות התכנון אינן מחייבות התקנת סידורי נגישות לאתרים רבים המשמשים את הציבור הרחב ואינם מוגדרים "בניינים ציבוריים", כגון גנים ציבוריים, חופי רחצה, בתי קברות, פארקים, כיכרות, גני שעשועים ומעברים ציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקרון היסוד שנקבע בחוק השוויון מחייב לפעול לכך שייקבעו הוראות להסדרת הנגישות גם במקומות אלה.

2. **נגישות לאנשים בעלי מוגבלות חושית:** בתקנות התכנון מדובר בעיקר בסידורי נגישות האמורים לפתור בעיות נגישות של אנשים בעלי מוגבלות פיזית, וכמעט אין בהן הוראות המיועדות לסייע לאנשים בעלי מוגבלות חושית.

(א) לבעלי ליקויי שמיעה יש קשיים רבים ביצירת קשר עם סביבתם. עזרים, כגון מערכות הגברה, עזרי שמיעה, לוחות מידע כתובים ומוארים ומכשיר פקסימיליה, עשויים לסייע להם להתגבר על קשיים אלה.

(ב) לבעלי ליקויי ראייה ניתן לסייע באמצעים שונים, שעלותם אינה גבוהה, ובין היתר, שימוש במרצפות בעלות מרקם (טקסטורה) שונה בחלקים שונים בדרך; מנגנון קולי ברמזורים; מעלית "דוברת" המכריזה על הקומות והשימושים בהן; הצבת רהיטי רחוב בצורה שאינה בולטת ומפריעה לתנועה; התקנת שלטים מוארים, ברורים וצבעוניים, שאותיותיהם גדולות וכולטות; סימון מספרים

בולטים ומוארים על דלתות ומתגים, הדגשת שולי המדרגות בפס בולט, והתקנת שלטים בכתב ברייל במקומות מסויימים (כגון, מעליות).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיע משרד הפנים, כי התקן לנגישות הסביבה הבנויה יעסוק גם בנגישות לאנשים בעלי מוגבלות חושית.

3. נגישות לבניינים שהוסבו לשימוש ציבורי: חוק התכנון ותקנות התכנון מחייבים התקנת סידורי נגישות לנכים רק בבניינים ציבוריים כהגדרתם בתקנות. בפועל בבניינים רבים שניתנים בהם שירותים לציבור, אך מלכתחילה לא נועדו להיות בניינים ציבוריים, אין סידורים לנכים.

בשאלה אם בניין המשמש הלכה למעשה לתכלית ציבורית אף שעל פי היתר הבנייה תכליתו אחרת, ניתן לראות בו "בניין אחר הנועד למתן שירות ציבורי", כלשון חוק התכנון, קבע בג"ץ: "דעתנו הינה כי הדיבור 'נועד' בהקשר שלפנינו אינו מתייחס אך ליעוד המקורי, אלא משתרע על כל פעולה כדין המבוצעת בו הלכה למעשה"¹⁹.

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, קובע כי על רשות הרישוי הפועלת על פי חוק זה לוודא כי קוימו הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, וכי רשות הרישוי רשאית להתנות את מתן רישיון העסק בתנאים שיש לקיימם קודם שיינתן הרישיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר עסק המוגדר בתקנות התכנון "בניין ציבורי" קובע את משכנו בבניין שלא הוגדר בעת בנייתו "בניין ציבורי", ולא הותקנו בו סידורי נגישות לנכים, על רשות הרישוי לשקול להשתמש בסמכותה האמורה, בעת הגשת בקשה לרישיון עסק, ולהתנות את מתן הרישיון לאותו עסק בהתקנת סידורים לנכים על פי הנדרש בתקנות התכנון.

כשמדובר בשימושים שאינם נדרשים לרישיון עסק, כמו משרד ממשלתי הקובע את משכנו בבניין משרדים שלא הוגדר בניין ציבורי, אין בידי הרשות המקומית אמצעי אכיפה יעיל למנוע שימוש בבניין שאין בו סידורי נגישות, אלא אם כן מוגשת לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר לביצוע שינויים בבניין, או בקשה לשימוש חורג.

יש אפוא לתת את הדעת למקרים שבהם אין נדרשים רישיון עסק או בקשה לשימוש חורג, ולשקול הכנת תיקוני חקיקה שיבהירו כי חובה על הבעלים או המחזיקים של בניין שניתנים בו שירותים לציבור, להתקין בו סידורי נגישות לנכים.

4. מקומות חניה לנכים: בתקנות התכנון אין חובה להסדיר מקום חניה סמוך לבניין ציבורי שאין לו מגרש חניה, ואין חובה להקצות מקום חניה במגרש שבו פחות מ-20 מקומות חניה. מדובר גם במקומות חניה ליד שטחי ציבור, כגון גנים ציבוריים וחופי רחצה. כמו כן אין בתקנות הוראה המחייבת להקצות בחזית מבנה ציבורי מקום מיוחד לעצירת רכב לשם העלאת נכים לרכב או הורדתם ממנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים האחראים לנושא לשקול לעגן בתקנות את החובה להקצות מקומות חניה לנכים במקומות המפורטים דלעיל, לרבות דרכי אכיפה למניעת חניה במקומות השמורים לנכים.

5. אכיפת איסור חניה במקומות השמורים לנכים: הרשויות המקומיות הן רשויות תמרון מקומיות, ומכוח פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, רק להן הסמכות להציב תמרורים, ובכלל זה לאשר סימון מקום חניה לרכב של נכה ליד בניין ציבורי או בתוך מגרש של בניין ציבורי או בכל מקום שיראו לנכון. עוד נקבע בפקודת התעבורה, כי לשוטרי יש סמכות להרחיק או לגרור רכב שהעמדו אסורה על פי חוק, וכי לרשות מקומית יש סמכות להתקין חוקי עזר בדבר האמצעים שיינקטו כלפי רכב החונה במקום אסור לחניה על פי חוק, לרבות הרחקת הרכב, גרירתו, החסנתו או נעילת גלגליו.

חלק מהרשויות המקומיות לא חוקקו חוק עזר המעניק להן סמכות לגרור כלי רכב החונים במקום אסור לחניה, ורשויות מקומיות שחוקקו חוק כזה לא תמיד משתמשות בסמכות שהוא מעניק להן. נגר רבים מהנהגים המחנים את רכבם במקומות חניה השמורים לנכים אין ננקטים צעדי אכיפה כלל או מוטלים עליהם קנסות בלבד. יש לציין, כי הטלת קנס לא תמיד אפקטיבית ואף אינה פותרת את בעייתו המיידית של נכה שמקום החניה השמור לו נתפס.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגיע בנושא למדיניות אחידה, שכן הבעיה היא כלל ארצית.

יש שבעלים פרטיים של בניינים המשמשים בניינים ציבוריים, כגון קניונים, מרכזים מסחריים ואולמות שמחה, מציבים במגרשי החניה של בניינים אלה תמרורים המורים על מקום חניה שמור לנכים, בלא לקבל אישור לכך מרשות התמרון. מקומות שיש בהם תמרורים כאלה, ובכלל זה סימון על הכביש, אינם בבחינת מקום חניה אסור על פי חוק. בנסיבות אלה אין לרשויות האכיפה (המשטרה ופקחי הרשות המקומית) יכולת לאכוף את איסור החניה במקום.

נמצא, כי רשויות מקומיות מסמנות מקומות חניה לנכים בסימונים לא אחידים, כגון תמרורים לא תקינים, סימון "מעטפה" על הכביש או צביעת שטח החניה בכחול. חוסר האחידות בסימונים יש בו כדי לבלבל את הציבור. בתשובתו מדצמבר 2001 הודיע משרד התחבורה, כי המפקח על התעבורה הוסיף ללווה התמרורים תמרור מיוחד, שמשולב בו הסמל הבין-לאומי של הנגישות לנכים, המורה על מקומות חניה שמורים לנכים.

משרד הפנים בתשובתו מפברואר 2002 הסביר, כי עמדתו "היתה והינה כי יש לפעול ולתמוך במאמצים לשילובם המלא בחברה של אנשים עם מוגבלויות ובכלל האמור גם בכל הנוגע לנגישות אנשים עם מוגבלויות למקום ושירותים ציבוריים". עוד הסביר המשרד כי שר הפנים התקין את תקנות התכנון "מתוך התחשבות במידת חיוניותם של השירותים הציבוריים ואיזון בין הצרכים לבין האפשרויות והיכולות הכלכליות והתקציביות ... במסגרת זאת, נקבעה רשימה של בנייני ציבור בהם נקבעה חובה מלאה על הנגשת הבניין או החלק ממנו המשמש למטרה הציבורית ורשימה של בניינים בהם נקבעה חובה חלקית על הנגשה. וזאת בין היתר, מתוך מתן משקל להיקף האנשים שעתידיים לקבל שירות במסגרתו". משרד הפנים ציין, כי "אינו חולק על העובדה כי יתכן וראוי לעשות שינוי זה או אחר בתקנות", לאחר בחינת הצרכים ולאחר "ביצוע האיזון הנדרש בין הצרכים ליכולות".

הנמכת מדרכות

יש נכים המתקשים לעלות למדרכה או לרדת ממנה ולעבור מצד אחד של הרחוב לצדו האחר. לגביהם גם מכשול בגובה סנטימטרים ספורים עשוי להיות בגדר מחסום בלתי עביר, אם אין להם סיוע של אדם אחר.

לפי חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), התשמ"ח-1988 (להלן - חוק סידורים לנכים), ליד כל צומת שבו רשאים הולכי רגל לחצות את הכביש, ובכל מעבר חצייה מסומן - יהיו המדרכה, אי-התנועה ואבני השפה מונמכים באופן המאפשר לנכה בכיסא גלגלים לרדת מהם ולעלות עליהם בנוחות, ובשיפוע שלא יעלה על 10%. החוק, שנכנס לתוקף ב-1988, קובע כי במדרכה, באי-תנועה ובאבני שפה שהיו קיימים במועד כניסתו לתוקף, ייעשו הנמכות בתוך חמש שנים מאותו מועד, ובלבד שייעשו בהזדמנות הראשונה, בעת תיקונה או שיפוצה של מדרכה קיימת. עוד נקבע בו, שמדי שנה בשנה ייעשו הנמכות ב-20% לפחות מהמדרכות הקיימות, אגב מתן עדיפות למעברים שבקרבת בניינים ציבוריים. מהאמור לעיל עולה שהרשויות המקומיות היו צריכות לסיים את ביצוע ההנמכות בכל תחומיהן עד סוף שנת 1993. בחוק גם נקבע, כי שר הפנים, הממונה על ביצוע החוק, רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.²⁰

ביוני 1996 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות בנוגע להנמכת מדרכות. בחוזר צוין, כי במדרכות רבות בארץ טרם נעשו הנמכות במקומות הדרושים, אף שעל פי חוק סידורים לנכים הרשויות המקומיות כבר היו צריכות להשלים את ביצוען. בחוזר נקבע, כי על הרשויות לבדוק את המדרכות שבתחומיהן ולהכין תכנית עבודה לביצוע מסודר ועקבי של ההנמכות.

נמצא, כי עד מועד כתיבת דוח זה, סוף שנת 2001, לא יושמו הוראות חוק סידורים לנכים במלואן ברשויות המקומיות. יתר על כן, יש רשויות שלא עשו סקר על מצב המדרכות, הדרוש כדי לקבוע תכנית עבודה להנמכתן.

עוד נמצא, כי שר הפנים לא השתמש בסמכות שהקנה לו חוק סידורים לנכים, ולא התקין תקנות שיבטיחו את ביצועו של החוק. מן הראוי היה להתקין תקנות כדי להסדיר את המפרט הטכני וההנדסי שעל פיו יש לבצע את החוק, ולקבוע אמצעים לפיקוח על ביצועו.

בחוק סידורים לנכים נקבע השיפוע שבין המדרכה לבין הכביש אך לא נקבע מהו הגובה המרבי של סף המדרכה המותר. בהעדר תקנות המגדירות את הגובה המרבי של המדרכה לאחר ההנמכה, הסף במדרכות רבות שהונמכו עדיין גבוה מדי ואינו מאפשר לנכים לעלות עליהן או לרדת מהן ללא סיוע.

נגישות פיזית בבניינים ובמקומות ציבוריים

במהלך שנת 2001 אסף משרד מבקר המדינה נתונים, ובדק סידורי נגישות בכמה בניינים ומקומות ציבוריים:

משרדי ממשלה

1. **משרד האוצר - נציבות מס הכנסה:** בשנים 1999 ו-2000 בדקה נציבות מס הכנסה את נושא השירות לציבור הניתן במשרדה, ובין היתר נבדקה הנגישות לאנשים בעלי מוגבלות בתשעה משרדי שומה. בדיקת הנציבות העלתה ליקויים בנגישות בחמישה מתשעת המשרדים האלה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, תוקנו הליקויים רק בשני משרדים.

20 בעניין נסיעה בכיסא גלגלים על הכביש, ראו בפרק "מכשירי שיקום וניידות".