

**CECI**

**Citizens' Empowerment Center in Israel**  
A Government that works. For us.

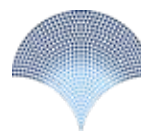
**המרכז להעצמת האזרח**  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## **דו"ח מעקב**

### **יישום מדיניות הממשלה בטיפול בנגישות לאנשים עם מוגבלות**

על בסיס החלטת ממשלה 2588 מיום 2/4/2017 לצמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו ודו"ח מבקר המדינה 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 בנושא הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב

---

### יישום מדיניות הממשלה בטיפול בנגישות לאנשים עם מוגבלות

על בסיס החלטת ממשלה 2588 מיום 2/4/2017 לצמצום מספרן של תקנות חובה ששרם הותקנו ודו"ח מבקר המדינה 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 בנושא הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית

---

פברואר 2019

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב על ידי אביב מלין, תחקירן בפרויקט המוניטור, ובהנחיית נועה רוזנפלד ומיכל שטרנברג, תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

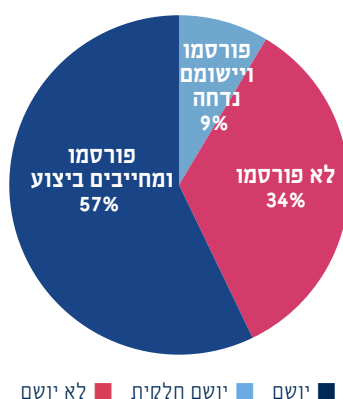
## תוכן העניינים

3	קצרצר מנהלות
4	רקע: על העיכוב בהתקנת תקנות הנגישות מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
6	1. החלטה מס' 2588 לצמצום תקנות חובה שלא הותקנו
6	2. מעקב המרכז להעצמת האזרח אחר יישום תקנות הנגישות
8	<b>קבצי התקנות וסטטוס התקנתן</b>
8	1. תקנות באחריות שר הביטחון
9	2. תקנות באחריות שר הבריאות
11	3. תקנות באחריות שר החינוך
13	4. תקנות באחריות שר הכלכלה והתעשייה
13	5. תקנות באחריות שר המשפטים
15	6. תקנות באחריות שר הפנים והאוצר
17	7. תקנות באחריות שר התחבורה
18	8. תקנות באחריות שר התקשורת
18	9. תקנות באחריות שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
21	<b>טבלה מסכמת: סטטוס יישום תקנות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות</b>
26	<b>תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב</b>

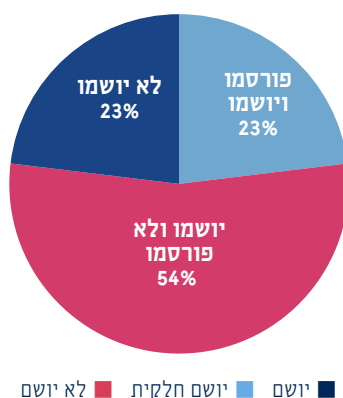
## קצרצר מנהלות

דו"ח זה מהווה חלק ממאמץ מרוכז ומרובה שחקנים להביא להתקנת תקנות חובה שנוגעות לזכויות של אנשים עם מוגבלות ושרם הותקנו, מכוח מספר חיקוקים, שהעיקרי שבהם הוא פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שחוקק בשנת 2005.<sup>1</sup> הדו"ח מפרט על אודות סטטוס היישום של 35 קבצים (או: סטים) של תקנות שעוסקות בזכויות של אנשים עם מוגבלות ושהחובה להתקין הוטלה על תשעה משרדי ממשלה שונים.<sup>2</sup> חלק מתקנות אלו מופיעות בהחלטת הממשלה 2588 לצמצום תקנות חובה שלא הותקנו.

1. מתוך 35 קבצי התקנות שנכללים בדו"ח זה, 20 קבצי תקנות **פורסמו ומחייבים בביצוע**. 12 קבצי תקנות **לא פורסמו בכלל**, ו-3 קבצים **פורסמו אך יישומן נדחה**. בתרגום לאחוזים, 57% מקבצי התקנות יצאו אל האור והם מחייבים; 34% מהתקנות (יותר משליש) כלל לא ראו אור; 9% מקבצי התקנות המחוקק פרסם ואז נתן פתור מיישום.



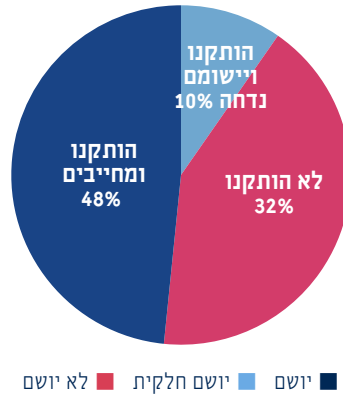
2. פילוח אחר של אחוזי היישום מתמקד בהחלטה 2588 בלבד, ללא דו"ח המבקר. כך, מתוך סך של 148 קבצי תקנות חובה ששרם הותקנו ושנקבע בהחלטה שיש להשלים את התקנתן למפרע, 13 קבצים של תקנות עוסקים בזכויות של אנשים עם מוגבלות, **שמתוכם הותקנו 3 קבצים בלבד, 7 קבצים עברו לאישור ועדות הכנסת אך לא תוקנו, ו-3 נוספים לא קודמו בכלל**. בתרגום לאחוזים, אחוז הפרסום של התקנות שנוגעות לאנשים עם מוגבלות ושנכללות בהחלטה עומד על **23% בלבד**. 54% אומנם יושמו מבחינת החלטת הממשלה ועברו לדיון בכנסת אך **לא פורסמו 23% כלל לא יושמו**.



1. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2) התשס"ה-2005. חלק הארי של קבצי התקנות. החלק הארי של קבצי התקנות שבהם עוסק הדו"ח קובעים את הקריטריונים שעל פיהם יש להתאים סביבה לא נגישה (בין אם פיזית ובין אם סביבת שירות) לאנשים עם מוגבלות, ושהם יש לעמוד.

2. המדובר בתקנות שנכללות בהחלטה ממשלה 2588 מיום 2/4/2017 לצמצום מספרן של תקנות חובה ששרם הותקנו, וכן בתקנות שמוזכרות בדו"ח מבקר המדינה 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 בנושא הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית – אך לא נכללות בהחלטה 2588.

1. מתוך 28 קבצי תקנות הנכללים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר נבדק יישומן בדוח זה, רק 15 הותקנו והם מחייבים, 3 הותקנו אך יישומן נדחה ו-13 סטים של תקנות מעולם לא הותקנו. וזאת למרות שנכון למועד כתיבת הדו"ח **עברו שלוש עשרה שנים מאז חקיקת פרק הנגישות בחוק ושתיים-עשרה שנים מאז המועד שנבקע לסיום התקנתן של התקנות מכוחו.**



### תובנות ומסקנות עיקריות, שמובאות כאן בתמצית:

- **העברת התקנות לכנסת אינה מעידה בהכרח על התקדמות ממשית ביישום המדיניות** (כפי שרואה זו החלטת ממשלה 2588). בחלק מהמקרים, ישנו פער בין הצהרת המשרדים כי התקנות הועברו לכנסת וכל שנותר הוא לאשרן בוועדות, לבין המצב בפועל שבו לעתים מועברת גרסה חלקית או שאינה בשלה לדיון של התקנות – בבחינת "תפוח אדמה לוהט" – המועבר מיד ליד ללא הסכמות וללא יכולת אמיתית לסיים את תהליך התיקון.
- **השלמת הליך התקנת התקנות ופרסומן ברשומות אינו בהכרח מעיד על יישום מדיניות נגישות, שאותה הן נועדו לקדם.** הסיבה לכך נעוצה בבקשות של חלק ממשרדי הממשלה לדחות את תאריך היעד להשלמת חובת הנגישות הקבועה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במסגרת תיקוני חקיקה בחוק ההסדרים.
- **החלטה 2588 לא היוותה פתרון קונקרטי לעיכוב בהתקנת התקנות עבור אנשים עם מוגבלות.**
- ניתן למנות **שני חסמים עיקריים** שגרמו לעיכוב בהתקנת התקנות ולחוסר היישום שלהן למרות שכבר הותקנו. החסם הראשון הוא **תיאום בין-משרדי** והחסם השני הוא **חלחול המדיניות לארגונים המפוקחים**. באשר לאחרון, נזכיר את תקנות התאמות נגישות מבני ציבור הנמצאים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות. במקרה זה, למרות שהליך התקנת התקנות הושלם, ולמרות שהשלטון המרכזי העניק לרשויות המקומיות זמן היערכות להנגשה ותיקצב אותן כדי שיעמדו בחובת הנגישות החלה עליהן – הן מתקשות לעשות כן.
- החוק מחייב את המשרדים **בחובת דיווח לוועדות הכנסת** במהלך התקנת התקנות, חובה אשר המשרדים אינם ממלאים תמיד באופן יזום ונמצאת **לפתחן של ועדות הכנסת השונות.**

## רקע: על העיכוב בהתקנת תקנות הנגישות מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

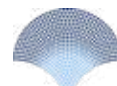
בשנת 1998 נחקק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.<sup>3</sup> החוק היווה ציון דרך משמעותי בהכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל.<sup>4</sup> החוק התקבל ככזה המבטא מעבר מתפיסת עולם מסורתית ומיושנת – לפיה המוגבלות היא גזרת גורל שבגללה הפרט שונה מהחברה באופן אינהרנטי, ומשכך עליה לספול בו באופן שונה, בצד הפעלת מידה של חסד ורחמים<sup>5</sup> – לתפיסת עולם ביקורתית, המבוססת על שפת זכויות האדם – לפיה המוגבלות היא הבניה חברתית, הנובעת מהצבת מכשולים על-ידי החברה בפני הפרט (ולא להפך: שהפרט כושל באי-התאמתו לחברה); ולכן יש לערוך תיקון חברתי – לשלבו בתוך החברה ולהבטיח לו שוויון הזדמנויות.<sup>6</sup> החוק לא מתמצה בהגדרה הפורמלית של הזכות לשוויון – יחס שווה לשווים ושונה לשונים; אלא בהגדרה משוכללת של הזכות – שוויון במשמעות של **"שילוב, הכלה והשתתפות"**,<sup>7</sup> שהגדרתו היא "הזדמנות להשתתפות מלאה בכל תחומי החיים". כלומר, הנגישות תושג באמצעות שילובם הבר-קיימא של אנשים עם מוגבלות בחברה, שכשלעצמו יושג על-ידי ביצוע התאמות ומתן "מענה הולם" לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות, ויאפשר עצמאות, פרטיות והגשמת הזכות החוקתית לכבוד.<sup>8</sup>

במרץ 2005 התקבל פרק ה' לחוק השוויון, שנקרא "מקום ציבורי ושירות ציבורי", כתיקון לחוק.<sup>9</sup> זהו הפרק המסדיר את תחום הנגישות על היבטיו השונים. גם בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, התבצע תיקון באותה עת אשר כלל הוספת פרק העוסק בנגישות.<sup>10</sup> חוק השוויון – בקבעו ש"אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי"<sup>11</sup> – קובע את הזכות לנגישות כעקרון בסיסי ויסודי.<sup>12</sup> הזכות לנגישות מבוססת בפרק ה' באמצעות ארבעה מנגנונים משלימים, ששלושה מהם רלוונטיים לדו"ח זה.<sup>13</sup> **המנגנון הראשון** הוא היות הזכות הכללית לנגישות, בה בעת, **זכות אישית הנתונה לכל אדם**. כנגד הזכות לנגישות מצויה **חובת נגישות עבור אנשים עם מוגבלות המוטלת על גופים ציבוריים ופרטיים**. זהו **המנגנון השני** בחוק. השירותים הציבוריים עליהם חלה חובת נגישות הם שירותי בריאות וחינוך, תחבורה ציבורית, שירותי קבלת קהל במוסדות ציבור, וצריכה של תרבות בבתי קולנוע ובמוזיאונים. משום שהמחוקק ראה את חובת הנגישות ככזו החלה על מקומות ציבוריים ופרטיים כאחד, הוא קבע שהתאמות נגישות הכרחיות לא רק במשרדי ממשלה, מבני ציבור, מוסדות חינוך וגני ילדים; אלא גם בבתי משותפים, במרפאות פרטיות

3. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998. בחלק זה ובהמשך הדו"ח יכונה חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בקצרה **כחוק השוויון**.
4. נסע זיו "אנשים עם מוגבלות בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים", (זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, 814, 817, יורם רבין ויובל שני עורכים (2004) (להלן: **זיו**)).
5. אחיה קמארה וגבי אדמון ריק "רגולציה מגוף ראשון: אתגרי רגולציה ביישום של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות" **משפט חברה ותרבות: מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** 391, 392 (רועי קרייטנר, דוד לוי-פאור וישי בלנק עורכים, 2016) (להלן: **קמארה ואדמון ריק**).
6. שגית מור "משפט נגיש לכל: הזכות לנגישות ונגישות למשפט – ביקורת מוגבלות", חוקים ח 2016, 20-25 (להלן: **מור**).
7. זיו, לעיל ה"ש 4, בעמ' 820. הגדרה זו, כפי שניסחה אותה המלומדת נסע זיו, משתקפת בפסק דינו של הנשיא ברק בבג"ץ 7081/93 **שחר בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות** פ"ד (נ1) 19 (1996). פסק הדין המרכזי בנושא של זכויות אנשים עם מוגבלות, בעמ' 26 –

... בעבר שררה ההשקפה כי הנכה הוא שונה, ועל-כן יש לספול בו תוך הפרדה מהחברה ("separate but equal"). כיום שורת ההשקפה כי יש לשלב את הנכה בתוך החברה ולהבטיח לו שוויון הזדמנויות ("integrated and equal"). אכן, הגישה המודרנית הינה כי הפרדה מעמיקה את חוסר השוויון ומנציחה הפליה. הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה שבה הוא חי. משרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו – בתוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת – במירקם הרגיל של חיי החברה.

8. זיו, לעיל ה"ש 4.
9. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005.
10. פרק ה1 לחוק התכנון והבנייה (חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 71), התשס"ה-2005).
11. ס' 119 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
12. קמארה ואדמון ריק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 392.
13. המנגנון הרביעי הוא איסור הפליה, הקבוע בסעיפים ה19-ו לחוק השוויון. להרחבה, ראו מור, לעיל ה"ש 6, בעמ' 43-48.



ובבתי עסק. **המנגנון השלישי** והעיקרי לדו"ח זה (המשלים את השניים האחרים) הוא **החובה להתאים סביבה לא נגישה (בין אם פיזית ובין אם סביבת שירות) לאנשים עם מוגבלויות ולהקצות לשם כך את המשאבים הנדרשים**. באופן מעשי, חובת התאמות זו מתורגמת לחובת התקנת תקנות המושלת על השרים הממונים. התקנת התקנות נדרשת כדי ליצור כללי נגישות קונקרטיים לכל תחום ולהפוך את הוראות החוק הכלליות לאופרטיביות. בנוסף, משרתן להגדיר את היקף הנגישות ואת ההתאמות הנדרשות למקום או לשירות מסוימים שאדם עם מוגבלות יוכל לגשת אליהם באופן סביר לא רק באופן כללי; אלא גם (וכנגד מעיקרון זכות הנגישות האישית) **באופן פרטני**, כזה שמותאם לאדם עם מוגבלות שמגיע באופן תדיר למקום מסוים.

בתיקון שבוצע לחוק בשנת 2005 נדרשו שמונה משרדי הממשלה **להתקין תקנות שיקבעו התאמות נגישות** ובכלל זה – (1) תקנות הנוגעות לנגישות למקלטים, לשירותי חירום והתגוננות אזרחית ולשירותי שעת חירות רחבים (באחריות משרד הביטחון); (2) תקנות הנוגעות לנגישות לשירותי בריאות (באחריות משרד הבריאות); (3) תקנות בנושא התאמת נגישות במוסדות חינוך, מוסדות על-תיכוניים ומוסדות להשכלה גבוהה ומוסדות על-תיכוניים להשכלה תורנית או דתית (באחריות משרד החינוך); (4) תקנות שעוסקות בקביעת מורשים לנגישות השירות ולנגישות מבנים ותשתיות (באחריות משרד הכלכלה); (5) התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים או למקום ציבורי שאינו בניין (באחריות משרד המשפטים); (6) תיקון הפרקים בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) העוסקים בבניין ציבורי, בנגישות מבני מגורים חדשים ובמוסדות חינוך חדשים; (7) תקנות שנוגעות לנגישות דרכים (באחריות משרד הפנים); (8) תקנות הנוגעות להנחה באגרת רישיון להפעלת מונית נגישה, לנגישות רכב השכרה ואוטובוסים ולנגישות חושית לאוטובוסים בין-עירוניים (באחריות משרד התחבורה); (9) תקנות הנוגעות לנגישות לשירותי בזק ולמתקני בזק (באחריות משרד התקשורת).

חלק מהמשרדים נדרשו להביא את התקנות שהיו תחת אחריותם לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עד למאי 2006 – כדי שתאשר אותן עד לחודש נובמבר באותה שנה.

על אף האמור, משרדי הממשלה השונים לא עמדו בחובתם כפי שנקבעה בחוק ולא קבעו את התקנות הנדרשות במועד; ובכך נמנעה גם האפשרות לממש בפועל את ההסדר שבחוק.<sup>14</sup>

העיכוב בהתקנת התקנות הוביל ביוני 2008 את ארגוני החברה האזרחית – המייצגים את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות – לעתור לבג"ץ נגד שרי הממשלה בטענה לאי-מילוי חובתם להתקנת התקנות. בדיון שנערך באפריל 2011 קבע בג"ץ כי תינתן למשרדי הממשלה ארכה בת שישה חודשים. בפברואר 2012 ניתן פסק דין חלקי שקבע מתן צו מוחלט המורה לשרים שטרם התקינו את תקנות הנגישות שנמצאות תחת אחריותם להעביר את נוסח התקנות. אולם, הנוסח לא הועבר גם במועדים שנקבעו. בסופו של דבר, במאי 2012 החליט בג"ץ להותיר את העתירה תלויה ועומדת.<sup>15</sup> באותה עת, התקבלו תלונות רבות בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים שנגעו למחסור בהנגשה שנגרם כתוצאה מאי-התקנת התקנות, לרבות תלונות שעניינן מחסור בחניות לאנשים עם מוגבלות ביישובים ברחבי הארץ; בילדים עם מוגבלות שאינם יכולים להגיע למרפאה; וכן בנוגע לילדים שבקשתם ללמוד בכיתת שמע בבית ספרם – ובכך להשתלב במסגרת לימודית רגילה – נדחתה בשל בעיה תקציבית שנבעה כתוצאה מאי התקנת התקנות.<sup>16</sup>

בשנת 2015 פורסם **דו"ח מבקר המדינה שעסק בטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית**.<sup>17</sup> הדו"ח העלה תמונה קשה, לפיה, במועד הביקורת שנערכה למשרדי הממשלה האחראים על התקנת תקנות הנגישות (אוגוסט 2014) – תשע שנים לאחר שעבר התיקון לחוק השוויון ושמונה שנים לאחר המועד שנקבע לסיום התקנתן של התקנות

14. מבקר המדינה דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, עמ' 115 (2015) (להלן: **דו"ח המבקר**).  
 15. בג"ץ 5833/08 **עמותת נגישות ישראל – ב"כ עו"ד תומר רייף, עו"ד בועז פוקס נ' שר התחבורה** (פורסם בנבו, 7.5.2012). ראו גם דו"ח המבקר, שם, בעמ' 142. לעניין זה, נציין שהעתירה תלויה ועומדת – ככזו שלא קובעת תאריך יעד להתקנת התקנות – למרות שעובר להחלטה זו ניתן פסק דין שקבע תאריך שעד אליו יש להתקין את התקנות. נכון למועד כתיבת הדו"ח, המדינה מוציאה מידי פעם הודעות בנוגע להתקדמות בהתקנת תקנות הנגישות ומעדכנת את בג"ץ בנושא.  
 16. שם.  
 17. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 19.



מכוחו – הושלמה התקנתן של כמחצית מהתקנות בלבד.<sup>18</sup> באשר למחצית התקנות שטרם הותקנו – נכון למועד כתיבת דו"ח מעקב זה, שלוש עשרה שנים לאחר התיקון ושתיים עשרה שנים לאחר המועד שנקבע לסיים התקנתן של התקנות מכוחו, חלק מהן טרם פורסם.

## 1. החלטה מס' 2588 לצמצום תקנות חובה שלא הותקנו

איי-התקנת תקנות הנגישות מהווה חלק מבעיה מהותית ורחבה יותר שעלתה לסדר היום הציבורי בשנים האחרונות, המתייחסת לעובדה שמשרדי הממשלה מתקשים בהתקנת תקנות חובה במאות חיקוקים. כתוצאה מכך, קיים קושי אמיתי ביישום של עשרות רבות של חוקים, כולם או חלקם. לפי דו"ח המבקר, באוגוסט 2014 היו 133 תקנות בחוקים שונים שטרם הותקנו,<sup>19</sup> אך לפי גרסאות עדכניות יותר, מבדיקה שערכו משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים, מדובר בכ-200 תקנות.<sup>20</sup>

פרסום הדו"ח, בשילוב לחץ של ארגונים חברתיים, ביניהם גם "המרכז להעצמת האזרח", הוביל את הוועדה לביקורת המדינה לערוך סדרה של דיוני מעקב שבמסגרתם נדרשו היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה לדווח לכנסת על ההתקדמות בהתקנת התקנות. במהלך דיוני המעקב עלה גם הקושי למפות את היקף הכשל בהתקנת התקנות שטרם הותקנו, שמספרן בינתיים רק הלך וגדל. בעקבות הדיונים, שלח יו"ר הכנסת מכתב לראש הממשלה, ובו קרא לו לפעול לקידום התקנת התקנות, כך שחוקים שהכנסת חוקקה ייכנסו לתוקף.<sup>21</sup>

העיסוק בנושא, כמפורט להלן, הוביל בסופו של דבר להחלטת ממשלה מס' 2588 (להלן: **החלטה 2588**) שהתקבלה בתאריך ה-2.4.2017. לצמצום תקנות חובה שטרם הותקנו.<sup>22</sup> החלטת הממשלה כוללת רשימה של 148 תקנות חובה שטרם הותקנו וקובעת תאריכי יעד חדשים ומפורשים לפרסומן או להעברתן לוועדות הכנסת.

חלק מתקנות הנגישות שהיו אמורות להיות מותקנות מכוח חוק השוויון וטרם הותקנו, וכן מספר תקנות מכוח חוקים אחרים העוסקות גם הן בקידום אנשים עם מוגבלות – נמצאות ברשימת תקנות החובה בהחלטה 2588.

## 2. מעקב המרכז להעצמת האזרח אחר יישום תקנות הנגישות

דו"ח מעקב זה מתמקד במעקב אחר יישומן של תקנות העוסקות בנגישות ובאנשים עם מוגבלות המופיעות בהחלטה 2588 – כמו גם אחר יישומן של תקנות הנגישות אשר הופיעו בדו"ח מבקר המדינה – גם אם לא נכללו בהחלטה. (לעניין זה יצוין, כי ההחלטה לא כללה תקנות אשר הועברו כבר מהממשלה לטיפול הכנסת.) לדו"ח זה מספר מטרות:

**ראשית**, מעקב אחר התקנת התקנות והצבעה על החסמים והקשיים שהובילו לעיכוב ביישומן, כמו גם על תחומים מרכזיים המחייבים בדיקה. תוצרי המעקב המפורשים בו הם פרי עבודת מעקב אזרחית. הם נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת איסוף מידע, שיחות והתכתבויות עם גורמי ממשל ועם ארגוני החברה האזרחית.

**שנית**, להוות "מורה נבוכים" עבור הציבור שמרכז מידע על תקנות הנגישות בצורה בהירה ופשוטה ככל הניתן.

**שלישית**, להגביר את העיסוק הציבורי ביישום חקיקת המשנה בכלל, ובזאת שנוגעת לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בפרט. לכן, הדו"ח מוגש כשירות גם עבור הממשלה.

**לבסוף**, בעצם הצבעה על החסמים ביישום המדיניות, מטרת הדו"ח היא לדחוף לקידום משימות מרכזיות הזקוקות לזירוז, ובכך להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש אותה מדיניות, שהתקבלה לטובת הציבור.

18. שם, בעמ' 141.

19. שם, בעמ' 114.

20. פרושוקול ישיבה מס' 258 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19, 3 (17.7.2017).

21. רוני זינגר "יו"ר הכנסת לנתניהו: 'קדם חקיקת התקנות לחוקים שהכנסת חוקקה'" **כלכליסט** (1.6.2016) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3689674,00.html>

22. החלטה 2588 של הממשלה ה-34 "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו" (2.4.2017).

## קבצי התקנות וסטטוס התקנות

### 1. תקנות באחריות שר הביטחון

#### 1.א. נגישות למקלטים

סעיף 14 לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 קובע ששר הביטחון יחוקק תקנות שיקבעו את התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות למקלט ובמקלט. זאת, בהתחשב בתקן הישראלי ובהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בסעיף נקבע שיש להגיש תקנות ראשונות לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לא יאוחר מתאריך ה-1.5.2006. ביוני 2014, בעקבות עתירתם של ארגונים המקדמים את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, הגיש מנכ"ל משרד הביטחון לבג"ץ בקשה לדחות את העברת התקנות לוועדה לראשית פברואר 2015, וזאת בשל מורכבותן,<sup>23</sup> בציינו כי נעשים מאמצים אינטנסיביים לקידומן.<sup>24</sup> תקנות אלו לא נכללו בהחלטה 2588.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב-27.6.2016.<sup>25</sup>

#### 1.ב. נגישות שירותי חירום והתגוננות אזרחית ונגישות שירותי שעת חירום רחבים

סעיף 19מ(ג) לחוק השוויון מסמיך את שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר,<sup>26</sup> להתקין שישה סטים (קבצים) של תקנות הנוגעים לנגישות שירותי שעת חירום של המדינה לאנשים עם מוגבלות, ובכלל זה – (1) הקמת מאגר מידע לצורך שעת חירום;<sup>27</sup> (2) נגישות מסגרות לאנשים עם מוגבלות לשעת חירום;<sup>28</sup> (3) נגישות שירותי בריאות בקהילה בשעת חירום; (4) פינוי אוכלוסייה בשעת חירום, לרבות פינוי הוסטלים; (5) נגישות אספקת צרכים קיומיים (מים, מזון ותרופות) בשעת חירום ו-(6) נגישות שירותים חיוניים אחרים המסופקים בשעת חירום.

בתיקון לחוק השוויון משנת 2005 נקבע כי יש להגיש את קבצי התקנות שלעיל לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות עד ל-1.5.2006. כאמור בסעיף 1.א, ביוני 2014 ביקש מנכ"ל משרד הביטחון לדחות את העברת התקנות לוועדה לראשית פברואר 2015.<sup>29</sup> החלטה 2588 ציינה כי תקנות מכוח סעיף זה כבר הועברו לטיפול הכנסת.

#### סטטוס: לא יושם

נכון למועד כתיבת דו"ח זה, **התקנות טרם אושרו ופורסמו ברשומות.**

על פי גורמי המקצוע, הסיבה לכך היא שהסטים של התקנות שמצוינים לעיל – **נגישות מסגרות, נגישות שירותי בריאות בקהילה בשעת חירום, פינוי אוכלוסייה, אספקת צרכים קיומיים ונגישות שירותים חיוניים אחרים** – קשורים קשר הכרחי לתקנות שעוסקות בהקמת מאגר מידע בשעת חירום.<sup>30</sup> מכאן, שהתקנות תלויה בהתקדמות

23. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 142.

24. ראו בג"ץ 5833/08 עמותת נגישות ישראל נ' שר התחבורה (פורסם בנבו, 29.6.2014).

25. תקנות ההתגוננות האזרחית (התאמות נגישות במקלטים), התשע"ו-2016.

26. ראו סעיף 19 לחוק השוויון, שלפיו תקנות הנוגעות לנגישות בשעת חירום יותקנו בהסכמת שר האוצר.

27. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע על אדם עם מוגבלות לצורך נגישות לשירותי שעת חירום), התשע"ו-2015 (טרם פורסם).

28. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות מסגרת לאנשים עם מוגבלות בשעת חירום), התשע"ו-2015 (טרם פורסם).

29. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 142.

30. לעיל ה"ש 27. ראו גם דבריו של יהודה מירון, פרויקטור משרד הביטחון, בפרוטוקול ישיבה מס' 677 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20 (16.1.2018). שם, בעמ' 4, הוא ציין כי "....המסקנה הראשונה הייתה שאנחנו חייבים אמצעי שיאפשר לנו להגיע ביעילות.. לאותם אנשים עם מוגבלויות, חלשים, שלא מסוגלים לצלוח את מצבי החירום וגם אין מי שלידם יוכל לבוא ולסייע להם..וברור שכל מה שנרצה לעשות בתחום של סיוע ופינוי, בתרופות, במזון וכו', לא נוכל להתקדם בצורה יעילה אם לא יהיה לנו את הכלי הזה [מאגר מידע לאנשים עם מוגבלות בשעת חירום]."

בהתקנת תקנות מאגר המידע. במסגרת תקנות אלה, צפוי לקום מאגר מידע ממוחשב אשר יאפשר את איתורה היעיל והמהיר של האוכלוסייה הזקוקה לסיוע מכוח החוק – בדגש על אנשים עם מוגבלות עריריים שאינם מוכרים למערכות הרווחה ברשויות המקומיות או נמצאים במוסד כלשהו, כמו גם מטופלים בבריאות הנפש, והם נעדרי מערכת תמיכה חברתית. זאת, במטרה שאוכלוסייה זו תזכה לשירותים סבירים במצבים אלה בדומה למה שהציבור מקבל.<sup>31</sup> בדיון שנערך בכנסת בנושא התקנות בינואר 2018 צוין שאמנם הועברה שיטת של תקנות המאגר ממשרד הביטחון לוועדת העבודה והרווחה, אולם בשל המורכבות שכרוכה בהקמת המאגר – הכוללת (כאמור) רישום פרטני של אוכלוסייה שאינה רשומה במחלקות הרווחה, אשר מונה כמה מאות אלפי איש,<sup>32</sup> ושיתוף פעולה בין משרדי<sup>33</sup> ובין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות שבתחומן הם מתגוררים – השיטה שהועברה אינה בשלה דיה, כך שלמעשה התקנות אינן מוכנות לדיון.<sup>34</sup> באותו דיון, הורה יו"ר הוועדה, ח"כ אלי אלאלוף, לקבוע דיון מעקב אחר הקמת המאגר תוך שלושה חודשים, כדי שיהיה מוכן להפעלה בתוך חצי שנה.<sup>35</sup> אולם, לאור אי-הסכמות בין משרד הביטחון למשרד הבריאות בנוגע להיכללות פגועי נפש במאגר, נכון למועד כתיבת דו"ח זה, טרם פורסם מועד חדש לדיון בשיוטת התקנות.

למרות התלות בתקנות מאגר המידע, קיים ניסיון לדון בשאר קבצי התקנות במנותק ממאגר המידע, ככל האפשר, כפי שנעשה במקרה של **תקנות נגישות מסגרות בשעת חירום**. התקנות עוסקות בייצור של נוהל מנחה לשעת חירום (מצבי רעידת אדמה ומלחמה) שיועבר על-ידי משרד ממשלתי למפעילי המסגרת – קרי: גופים ציבוריים או פרטיים שמספקים (או שניתן להם רישיון לספק) בשגרה שירותים יום-יומיים לאנשים עם מוגבלות בביתם או במרכזי פעילות אליהם הם הולכים, או שמספקים להם חלופת מגורים לשהות ממושכת; ושאמורים ליישם את הנוהל בכוחות עצמו ולהתאימו למאפייניהם הייחודיים.<sup>36</sup> למרות שעלות הכנת הנוהל כשלעצמו אינה גבוהה (מדובר בכמה אלפים)<sup>37</sup> חל עיכוב בהתקנתן, וזאת בשל העלות הגבוהה של ביצוע הנוהל בפועל עבור 180 אלף זכאים בביטוח הסייעודי מטעם הביטוח הלאומי,<sup>38</sup> המוערכת בכ־20 מיליון שקלים.<sup>39</sup> משכך, בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ביקשו נציגי הביטוח הלאומי והאוצר ארכה של חודש לפחות כדי לבחון משמעות תקציבית זו.<sup>40</sup> למרות זאת, נכון למועד כתיבת הדו"ח, טרם נקבע דיון נוסף ואין הערכה לכך. זאת, לטענת הגורמים, בשל עובדת חילופי השרים במשרד הביטחון והעובדה כי נדרשת פנייתו של שר הביטחון הנכנס לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות כדי שניתן יהיה להמשיך את הדיון בתקנות, ופנייה כזאת טרם נעשתה.

## 2. תקנות באחריות שר הבריאות

סעיף 19 לחוק השוויון קובע ששר הבריאות יקבע הוראות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות שיאפשרו לאדם עם מוגבלות נגישות באופן סביר לשירותי בריאות ולמקומות בהם ניתנים שירותי בריאות, ובכלל זה – בית חולים, מעבדה או מכון לביצוע בדיקות רפואיות, מרפאה, תחנה לאם ולילד, תחנת מגן דוד, וכיוצא באלה (הגדרת החוק הינה רחבה מאד וכוללת סוגים שונים של מבנים ושירותים).

31. ש.ם.

32. ראו דבריו של מר אילן ברוש, מנהל אגף חירום של משרד העבודה והרווחה, ש.ם, בעמ' 5-6, בציינו כי מדובר באוכלוסייה המונה 364 אלף איש, שמקבלים קצבת ביטוח לאומי, אך אינם מוכרים לגורמי הרווחה באזור מגוריהם.

33. ש.ם, בעמ' 12.

34. ש.ם, בעמ' 22.

35. ש.ם, בעמ' 12.

36. פרוטוקול ישיבה מס' 29 של ישיבת ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הכנסת ה'20, 5 (10.7.2018).

37. ש.ם.

38. פרוטוקול ישיבה מס' 833 של ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה'20, 22 (13.11.2018).

39. ש.ם, בעמ' 24.

40. ש.ם, בעמ' 26.

בסעיף נקבע כי תקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מתאריך ה-1.5.2006, כדי שתאשרן עד 1.11.2006.<sup>41</sup> עוד נקבע בסעיף שחובת הנגישות תחול בהדרגה – במשך אחת עשרה שנים – עד לתאריך ה-1.5.2018. תקנות אלו אינן מופיעות בהחלטה 2588. כמו כן, סעיף 19כג לחוק מטיל על שר הבריאות חובת דיווח שנתית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בדבר התקדמות התקנת התקנות שלהלן בשנה החולפת.

תקנות נגישות לשירותי בריאות מחולקות לארבעה חלקים.

## 2.א. נגישות שירותי בריאות ומקום קיים

**החלקים הראשון והשני** עוסקים בתקנות שקובעות ביצוע התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא **בית-חולים קיים ומרפאה קיימת** (כגון מרפאה של קופת-חולים או מכון לביצוע בדיקות רפואיות). תקנות אלה פורסמו ב-22.9.2016.<sup>42</sup>

### סטטוס: יושם חלקית

עם זאת, חשוב לציין כי פרסום התקנות לא הביא ליישומן בפועל. ביום 22.3.2018, תוקן חוק השוויון במסגרת חוק ההסדרים בהסמיכו את שר הבריאות **לדחות בצו את מועד ההנגשה בשלוש שנים**, עד ל-1.11.2021; וזאת לאור החשש שהמדינה לא תעמוד בתאריך היעד הקבוע בחוק (1.5.2018) לחובת ההנגשה של אלפי מבנים שטרם הונגשו, שביניהם נמצאים מבנים המעניקים שירותי בריאות. עוד נקבע שהארכת המועד מותנית במספר תנאים, ביניהם **פירוש מצב ההנגשה של כל מבנה, המועד הצפוי להגשתו המלאה והפותרונות המוצעים להנגשה חלופית עד למועד ההנגשה המלאה**.

עם זאת, משרד הבריאות הגיש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בקשה לדחות את הנגשת כל המבנים במערכת הבריאות **באופן גורף** עד לשנת 2021, ללא התחשבות בתנאים המצוינים לעיל,<sup>43</sup> ומבלי לקבוע דרישה להנגשה הדרגתית של המבנים שתוודא שבכל שנה יונגשו חלק מהם. הסיבה להגשת הצו הייתה היעדר תקציב לצמצום פערי הנגישות בכל מוסדות בריאות – שמספרם עולה על 4,000 מבנים.<sup>44</sup> באוקטובר 2018 הצו הובא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות. אולם, בשל העובדה שהוא לא תאם את התנאים הקבועים בחוק השוויון (כאמור), ולא כלל לוחות זמנים מפורטים להנגשה ונקבע ללא התייעצות עם ארגונים של אנשים עם מוגבלות<sup>45</sup> – הוא נדחה על ידיה.<sup>46</sup> הוועדה דרשה שלא רק שהצו יתוקן בהתאם לדרישות החוק, אלא שיכלול תכנית עבודה ברורה, שהדיווח לגבי ההתקדמות בחובת הנגישות יועבר לוועדה אחת לשלושה חודשים.<sup>47</sup> נכון למועד כתיבת הדו"ח, משרד הבריאות, שנמצא בהפרה, שוקד על צו מתוקן שיובא, כאמור, לאישור מחדש של הוועדה.

## 2.ב. נגישות למרפאות פרטיות ולשירות הניתן בבתי חולים

**החלק השלישי** עוסק בתקנות שנוגעות להתאמות נגישות מבניות **במרפאות עצמאיות** – קרי: **מרפאות של רופאים ובעלי מקצועות בריאות עצמאיים, שמספקים שירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי למבוטחי קופות החולים**. תקנות אלה נוסחו כבר ב-2007, אך טרם אושרו.

**החלק הרביעי** עוסק בהתאמות **בשירות הניתן בבתי חולים, מרפאות של קופות חולים, מכונים גדולים, רופאים ובעלי מקצועות בריאות עצמאיים**. הפרק נדרש להתמודד עם חלופות למקרים שבהם לא ניתן לבצע הנגשה מבנית לפי קבצי התקנות האחרים (חלקים 1-3), כדי לדאוג לכך שבסופו של דבר אדם עם מוגבלות יוכל לקבל שירותי בריאות חיוניים. נכון למועד כתיבת הדו"ח, קובץ תקנות זה נמצא בשלבי ניסוח.

41. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 140.

42. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירותי בריאות ולמקומות נתינים), תשע"ו-2016.

43. הצעת צו שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הארכת מועד תחולת חובת הנגישות למוסדות בריאות קיימים), התשע"ח-2018 (לא פורסם).

44. פרושוקול ישיבה מס' 854 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, 5 (4.10.2018).

45. לעיל ה"ש 38, בעמ' 9.

46. שם, בעמ' 16.

47. שם.

## סטטוס: לא יושם

על פי גורמי המקצוע, הסיבה לעיכוב בהתקנת שני הקבצים האחרונים (, חלקים 3 ו-4) היא שאין תקציב ליישום התקנות. בנוסף, יש חשש כי יישום החקיקה יהיה כרוך במהלך של סגירת מרפאות קיימות ובפתיחתן מחדש כמרפאות מונגשות ו/או הפסקת התקשרות עם שירותים קיימים בטרם מציאת חלופות נגישות – תהליכים שעלותם עלולה להגיע לכמה מיליארדי שקלים. סכום זה, לטענת אגף התקציבים באוצר, הוא גבוה מידי.<sup>48</sup> לכן, צוין ע"י נציג משרד הבריאות בדיון המעקב החמישי של הוועדה לביקורת המדינה, שהתקיים ביולי 2017, שאישור התקציב להוצאה של התקנות לפועל נמצא בדיונים אצל האוצר.<sup>49</sup> נכון למועד כתיבת הדו"ח, התקנות טרם הועברו לדיון בכנסת. לבסוף, נציין שבניגוד לאמור בסעיף 19כג לחוק, חובת הדיווח השנתית של משרד הבריאות לוועדה בנוגע להתקדמות בחובת התקנתן של התקנות שלעיל לא קוימה.

## 3. תקנות באחריות שר החינוך

### 3.א. התאמות נגישות במוסד חינוך קיים

סעיף 19לג לחוק השוויון מסמיך את שר החינוך לחוקק תקנות הנוגעות לבניית מעלית ותא שירותים נגיש אחד לנשים ואחד לגברים בקומת הכניסה בבניין המרכזי במקומות ציבוריים קיימים שהם מוסדות חינוך, למעט גני ילדים. סעיף 19לג לחוק קובע שאת התקנות הראשונות יש להגיש לאישור ועדת העבודה והרווחה עד ל-1.5.2006, כדי שתאשרן עד ל-1.11.2006. כמו כן, סעיף 19לג לחוק מטיל על שר החינוך חובת דיווח שנתית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בדבר סטטוס ההתקדמות בהתקנת התקנות שלהלן בשנה החולפת.

## סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב-27.9.2011<sup>50</sup> כבתקופה שקדמה לאישורן ופרסומן ברשומות, חובת הדיווח השנתית לוועדה, כקבוע בסעיף 19לג לחוק, לא קוימה.

### 3.ב. נגישות השכלה גבוהה ומוסדות על-תיכוניים

סעיף 19כט לחוק השוויון מסמיך את שר החינוך ואת שר הרווחה (לאחר שהסמכות הועברה אליו משר הכלכלה ביום 7.12.2016) להתקין תקנות הנוגעות להתאמת נגישות במוסדות על-תיכוניים ומוסדות להשכלה גבוהה, וכן לשירותי השכלה הניתנים בהם, לרבות התאמת נגישות אישית לתלמיד בלימודים ובמבחנים. סעיף 19לא לחוק קובע שתקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה עד ל-1.5.2006. עוד נקבע בסעיף שחובת הנגישות תחול באופן מדורג, במשך תקופה שתחילתה ב-1.10.2008 ועד ל-1.11.2018, לעניין רשות ציבורית. כמו כן, סעיף 19לא לחוק מטיל על שרי החינוך והכלכלה חובת דיווח שנתית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בדבר התקדמות התקנת התקנות שלהלן בשנה החולפת.

## סטטוס: יושם חלקית

התקנות פורסמו ברשומות ב-14.11.2016<sup>51</sup>

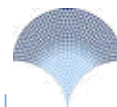
עם זאת, פרסום התקנות לא הביא ליישומן באופן מלא. ב-22.3.2018 תוקן חוק השוויון במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2018. בתיקון נקבע, בין היתר, ששר החינוך, באישור וועדת העבודה והרווחה, רשאי להאריך את המועד שבו תחול חובת

48. פרוטוקול ישיבה מס' 258 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19, 14 (17.7.2017).

49. שם.

50. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), תשע"א-2011.

51. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקומות ציבוריים קיימים שהם מוסדות להשכלה גבוהה ולשירותי השכלה גבוהה שהם נותנים), תשע"ז-2016 (להלן: תקנות נגישות מוסדות על-תיכוניים).



הנגישות הסופית של מקום ציבורי שהוא מוסד להשכלה גבוהה בשלוש שנים, לא יאוחר מתאריך ה-1.11.2021, ושצו מטעם השר יוגש לאישור הוועדה עד ל-30.6.2018.<sup>52</sup> הצו אשר ניתן לאחר היוועצות שנעשתה עם המוסדות להשכלה גבוהה ושכלל הנגשה הדרגתית – כקבוע בחוק (בניגוד לצו משרד הבריאות המצוין בסעיף 2א לדוח זה) הובא לאישור הוועדה בתאריך 31.10.2018,<sup>53</sup> ואושר על-ידי כל חברי הוועדה.<sup>54</sup>

לעניין זה, נציין שבניגוד לאמור בסעיף 19ל3 לחוק, חובת הדיווח השנתית של משרד החינוך לוועדה בנוגע להתקדמות בחובת הנגשת מוסדות על-תיכוניים לא קוימה.

### 3.ג. נגישות מוסדות על-תיכוניים להשכלה תורנית או דתית

כאמור בסעיף 3.ב. לעיל, ב-14.11.2016 פורסמו תקנות מכוח סעיף 19כט לחוק השוויון בנוגע להתאמות הנגישות הנדרשות במוסדות על-תיכוניים. עם זאת, בעוד סעיף החוק מגדיר "מוסד על-תיכוני", בין היתר, כ"מוסד על-תיכוני להשכלה מקצועית, טכנית, תורנית או דתית", התקנות שפורסמו אינן חלות על מוסדות אלו.<sup>55</sup>

תקנות ראשונות בנוגע למוסדות אלו היו אמורות להיות מוגשות לוועדת העבודה והרווחה עד ליום 1.5.2006 כדי שתאשרן עד ל-1.11.2006. תקנות אלו אינן מופיעות בהחלטת הממשלה 2588 (משום שהן הועברו כבר לכנסת במועד אישורה של ההחלטה).

#### סטטוס: לא יושם

נוסח של התקנות הוגש לוועדת העבודה והרווחה באוגוסט 2014.<sup>56</sup> עם זאת, נכון למועד כתיבת הדו"ח, אין צפי לדיון בתקנות בוועדה. בנוסף, משרד החינוך לא דיווח על התקדמות כלשהי בהליך התקנתן של תקנות אלה.

### 3.ד. נגישות פרטנית במוסדות חינוך לתלמיד ולהורה

כחלק מתפיסת החוק לפיה היקף ביצוע התאמות הנגישות צריך להיות לא רק כללי, אלא גם פרטני (כמצוין במבוא לדו"ח זה), סעיף 19לד לחוק השוויון מסמיק את שר החינוך להתקין תקנות שקובעות כיצד יש להנגיש באופן פרטני מקום שהוא מוסד חינוך או גן ילדים, וכן שירותי חינוך הניתנים על-ידיהם, לתלמיד עם מוגבלות ולהורה התלמיד שהוא אדם עם מוגבלות.

עוד נקבע בסעיף, כי על התקנות לקבוע את אופן ביצוע התאמות הנגישות ביחס להתקנת מעלית נגישה; בניית תא שירותים נגיש אחד לגברים ואחד לנשים; הנגשת הכניסה למוסד החינוך ודרכי הגישה מהכניסה לבניין המרכזי – ובינו לבין מבנים סמוכים; התקנת אמצעי נגישות לאנשים עם מוגבלות בראייה ובשמיעה, לרבות התאמת שירותי עזר; ולבסוף – התאמות נוספות הנדרשות כדי לאפשר לתלמיד נגישות באופן סביר במוסד או בגן בו הוא לומד.

בהחלטה 2588 קבעה הממשלה כי תקנות לפי סעיף זה יפורסמו או יועברו לכנסת **לא יאוחר** מחודש מרץ 2018.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ב-30.7.2018.<sup>57</sup>

52. פרוטוקול ישיבה מס' 725 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, 15.3.2018 (0).

53. הצעת צו שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הארכת מועד תחולת חובת הנגישות למוסדות על-תיכוניים), התשע"ח-2018.

54. פרוטוקול ישיבה מס' 868 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, 10.10.2018 (31).

55. תקנות נגישות מוסדות על-תיכוניים, לעיל ה"ש 51. מגדירות מוסד, כ"מוסד על-תיכוני כהגדרתו בסעיף 19כז(1) עד (4) לחוק וכן מוסד להכשרת עובדי הוראה שבפיקוח ובתקצוב משרד החינוך שאינו מוסד להשכלה גבוהה" ומכאן כי אינן חלות על סעיף 19כז(5) המתייחס ל"מוסדות להשכלה מקצועית, טכנית, תורנית או דתית".

56. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 140.

57. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח-2018.

## 4. תקנות באחריות שר הכלכלה והתעשייה

### 4.א. מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה

סעיף 19מא לחוק השוויון קובע שמורשה לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה – נוסף על אדריכל, מהנדס או הנדסאי הרשומים במדור לנגישות מבנים בפנקס המהנדסים והאדריכלים או בפנקס ההנדסאים והטכנאים. בהתאמה – יכול להיות גם מי שעבר הכשרה ייעודית להנגשת מבנים – שתכנית הלימודים שלה נדרשת לכלול תכנים שיפורטו בתקנות שיותקנו לשם כך על-ידי שר הכלכלה.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב־11.2.2007.<sup>58</sup>

### 4.ב. מורשים לנגישות השירות

סעיף 19מא1 לחוק השוויון קובע מיהו מורשה נגישות: איש מקצוע בתחום הנגישות, שהדרישה לחוות הדעת שלו במסגרת הליכים לקבלת היתרי בנייה ורישיון עסק – היא אמצעי נוסף בהטמעת תקנות הנגישות. מורשה הנגישות יכול להיות אדריכל מהנדס או הנדסאי; רופא, אחות, מרפא בעיסוק, פיזיותרפיסט, עובד סוציאלי או קלינאי תקשורת; בעל תואר אקדמי בנגישות לאנשים עם מוגבלויות שונות ממוסד להשכלה גבוהה בארץ או בחו"ל.

עוד קובע הסעיף שהמורשה יכול להיות מי שעבר הכשרה מעשית ושהדרישות להכשרה זו ייקבעו בתקנות על ידי שר הכלכלה.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב־11.2.2007.<sup>59</sup>

### 4.ג. נגישות מוסדות להכשרה מקצועית

סעיף 19כט לחוק השוויון מסמיך את שר הכלכלה לקבוע תקנות שיסדירו את התאמת הנגישות במוסדות על-תיכוניים, המוגדרים בחוק גם כמוסדות להכשרה מקצועית-טכנית. בסעיף 19לא1 לחוק נקבע כי תקנות ראשונות לעניין זה יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה עד ל־1.5.2006, כדי שתאשרן ב־1.11.2006.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ביום 14.12.2014.<sup>60</sup>

## 5. תקנות באחריות שר המשפטים

### 5.א. התאמות נגישות לאתר

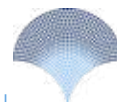
סעיף 19ט לחוק השוויון מסמיך את שר המשפטים לחוקק תקנות שיקבעו מהן התאמות הנגישות הנדרשות באתרי עתיקות, גנים לאומיים, שמורות טבע, שטחי קק"ל וכל אתר אחר שהוכשר (כולו או חלקו) הכשרה אינטנסיבית לקליטת קהל. משרד המשפטים נמנה עם המשרדים שנדרשו, כפי שנקבע בחוק, להעביר שיושם תקנות ראשוניות לוועדת העבודה והרווחה עד ל־1.5.2006, כדי שתאשר את התקנות עד ל־1.11.2006.<sup>61</sup> עוד קובע הסעיף שהתקנות יכללו הוראה שקובעת

58. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה), תשס"ז-2007.

59. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות השירות), תשס"ז-2007.

60. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירותי הכשרה מקצועית), תשע"ה-2014.

61. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 140.



החלה הדרגתית של חובת הנגישות לתקופה שלא תעלה על 12 שנים, החל מיום הפרסום התיאורטי של התקנות לאחר אישור ועדת העבודה והרווחה (1.11.2006). ככל שלא נקבעה החלה הדרגתית, נקבע שחובת הנגישות תחול במלואה לא יאוחר מתאריך ה-1.11.2018 לעניין רשות ציבורית, ולא יאוחר מתאריך ה-1.11.2017 למי שאינו רשות ציבורית.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ב-2.21.9.2008<sup>62</sup>

## 5.ב. התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים

סעיף 19ט לחוק השוויון מסמיק את שר המשפטים לחוקק תקנות שיקבעו מהן התאמות הנגישות הנדרשות במקומות ציבוריים להתקהלות; במוסדות ציבור שמקבלים בהם קהל בדרך קבע או באופן אקראי; לשכות נבחר ציבור וחדרי ישיבות שנערכות בהם ישיבות אליהן מוזמן הציבור; חניון ציבורי; חללי המתנה וכיוצא באלה. כפי שנקבע בסעיף, טיוטה ראשונית של התקנות הייתה צריכה להיות מועברת לוועדת העבודה והרווחה עד ל-1.5.2006, כדי שתאשרן עד ל-1.11.2006.

### סטטוס: יושם חלקית

התקנות פורסמו ב-2.12.2011<sup>63</sup>

עם זאת, יש לציין שב-11.1.2018, התקבלה החלטת ממשלה במסגרת חוק ההסדרים, לפיה יש לתקן את סעיף 19ט, כך שהחובה להנגיש 100% מהמבנים שנמצאים בידי רשות ציבורית תידחה מהמועד הקבוע בחוק (נובמבר 2018) ותיעשה רק בשנת 2021. עוד נקבע בהחלטה שמקום ציבורי שהמדינה מחויבת בהנגשתו בהתאם להוראות החוק ועתיד להתפנות עד סוף שנת 2023, לא יהיה חייב בהנגשה<sup>64</sup>. חוק השוויון תוקן בהתאם להחלטה זו.<sup>65</sup> הסיבה שלאורה סבר משרד האוצר שיש לדחות את חובת הנגישות היא שאי-עמידה של הממשלה בחובה זו תחשוף אותה לתביעות פיצוי בגין מאות מבנים שאינם נגישים<sup>66</sup>.

ב-5.3.2018 נדונה הצעת חוק ההסדרים, או ביתר דיוק הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2019), בוועדת העבודה והרווחה. הצעת החוק אושרה ברוב בוועדה<sup>67</sup>, אך בכפוף לשינויים הבאים: (1) השלמת חובת הנגישות עד סוף שנת 2019 (ולא עד סוף שנת 2021 כפי שדרשה שממשלה);<sup>68</sup> הנגשת 70% מהבניינים הקיימים (כ-473 מבנים) עד סוף שנת 2018;<sup>69</sup> (3) ככל שתהיה בקשה נוספת להארכת חובת הנגישות, עליה לכלול פירוט של מועדי הנגשה מדויקים ותכנית להנגשה חלופית עד לסיום העבודות;<sup>70</sup> (4) יש לחוקק סעיף חדש לחוק השוויון המחייב את שר האוצר לדווח לוועדה על ההתקדמות בהנגשה באמצעות הגשת רשימה של המבנים שהונגשו מידי שלושה חודשים<sup>71</sup>. נכון למועד כתיבת הדו"ח, דיווח על אודות אחוז הנגשת המבנים עד סוף שנת 2018 לא הוגש למזכירות הוועדה, כך שאחוז הנגשת המבנים אינו ידוע. כמו כן, שרם נחקק סעיף המטיל חובת דיווח על שר האוצר, כפי שקבעה הוועדה.

62. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לאתר), תשס"ח-2008.

63. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), תשע"ב-2011.

64. החלטה 3386 של הממשלה ה-34 "שינוי לוח הזמנים לביצוע התאמות נגישות מבנים בידי אחראי שהוא רשות ציבורית" (11.1.2018).

65. תיקון מס' 17, תשע"ח-2018 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

66. לי ירון, "כדי להימנע מתיביעות: המדינה מבקשת לדחות את המועד להנגשת מבני ציבור לנכים" **הארץ** (8.1.2018). <https://www.haaretz.co.il/news/education/1.5678890>

67. פרוטוקול ישיבה מס' 725 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, 46.5.3.2018.

68. שם, בעמ' 23.

69. שם, בעמ' 11.

70. שם, בעמ' 3.

71. שם, בעמ' 38.



## 5.ג. התאמות נגישות לשירות

סעיף 19 לחוק השוויון מרחיב את סמכותו של שר המשפטים להתקין תקנות שקובעות לא רק נגישות פיזית שמתייחסת לסביבה הבנויה (כמו נגישות לכניסות, חנויות ושירותים לאנשים עם מוגבלות) אלא גם **נגישות בתחום התקשורת והמידע**.<sup>72</sup> היקף חובת הנגישות בשירות זה הינו רחב וכולל את כל נותני השירות בישראל – בין שהם בנק גדול או חנות קטנה, ערכאה משפטית או ספרייה עירונית שעליהם להתקין שילוט נגיש, מעליות עם כריזה, מערכות עזר לכבדי שמיעה, לספק מידע בצורות חליפיות (למשל בכתב מוגדל או בקובץ קולי), לערך התאמת נהלים ולהדריך את העובדים שלהם כיצד להתאים את השירות אותו הם מספקים לאנשים עם מוגבלות.<sup>73</sup>

תאריך היעד להגשת טיוטה ראשונית של התקנות לוועדת העבודה והרווחה (בדומה לתקנות נגישות נוספות עליהן היה אמון משרד המשפטים) היה 1.5.2006, כדי שיאושרו ב־1.11.2006.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ב־25.4.2013.<sup>74</sup>

## 5.ד. מתן יחס שונה בחוזה ביטוח – הקמת ועדת תלונות

סעיף 19 לה לחוק השוויון מסמיך את שר המשפטים להקים ועדת תלונות שתדון במקרים בהם קיימת הפליה של אנשים עם מוגבלות בחוזה ביטוח. במקרים אלה החוזה אינו מבוסס על נתונים סטטיסטיים ומידע רפואי שהם אמינים ורלוונטיים להערכת הסיכון הביטוחי המסויים, כך שמתן היחס כלפי המבוטח אינו סביר. עוד קובע הסעיף שההסדרה של ועדת התלונות תיעשה באמצעות תקנות, שיוגשו לוועדת העבודה והרווחה עד ל־1.5.2006.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ב־27.3.2012.<sup>75</sup>

## 5.ה. התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין

סעיף 19 לחוק השוויון מסמיך את שר המשפטים לחוקק תקנות שיקבעו מהן התאמות הנגישות הנדרשות במקומות ציבוריים שאינם בניינים, לרבות חניות; מדרכות; תחנות היסעים; שבילים ציבוריים; חופי רחצה מוכרזים; מזנונים ובתי שימוש ציבוריים; חיבור בין מקרקעין שגובלים זה בזה, באופן המותאם לנגישות. עוד נקבע בסעיף שתקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה עד ל־1.5.2006, כדי שתאשרן לא יאוחר מ־1.11.2006.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב־11.11.2013.<sup>76</sup>

72. מור, לעיל ה"ש 6, בעמ' 47.

73. קמארה ואדמון ריק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 396.

74. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

75. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מתן יחס שונה בחוזה ביטוח) (הקמת ועדת תלונות), תשע"ב-2012.

76. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013.

## 6. תקנות באחריות שר הפנים והאוצר

### 6.א. התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין החלות על רשות מקומית

בהמשך להסמכת סעיף 19ט לחוק השוויון את שר המשפטים להתקין תקנות נגישות שעניינן **מקום ציבורי שהוא בניין קיים** (כמצוין בסעיף 5.ב. לעיל) וגם **מוסד ציבורי שאינו בניין** (כמצוין בסעיף 1.5. לעיל). נקבע אפוא שככל שהתקנות חלות על רשות מקומית, הן ייקבעו בהסכמת שר הפנים. מכאן, שגם למשרד הפנים היה חלק בהליך התקנת התקנות, שהיו אמורות להיות מוגשות לאישור ועדת הרווחה לאישור עד ל־1.5.2006.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב־11.11.2013.<sup>77</sup>

### 6.ב. נגישות דרכים

סעיף 1ט לחוק השוויון מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות שעוסקות בנגישות במרחב העירוני ברשויות מקומיות. הסעיף קובע שצמתים ומדרכות יתוכננו, ייבנו ויותאמו באופן המאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות באופן סביר בין המדרכה לכביש, בין מקום החניה למדרכה, וכן הסרת מפגעים ומכשולים שפוגעים בזכותו של אדם לנגישות. עוד נקבע שתקנות ראשונות יוגשו עד ל־1.5.2006, כדי שוועדת העבודה תאשרן עד ל־1.11.2006. עוד קובע הסעיף שהתקנות יחולו בהדרגה, במשך תקופה של אחת עשרה שנה, בין השנים 2007–2018, בפריסה שווה בכל אחת מאותן השנים הללו, ובהתחשב במרכזיות התשתית, נסיבות העניין, ובקרבתה למקומות המספקים שירות לציבור.

#### סטטוס: לא יושם

באפריל 2017 צוין בהחלטה 2588 שהתקנות הועברו לכנסת ועל כן לא נקבע בה מועד חדש להתקנתן. מאז שהועברו לכנסת ועד למועד פרסום דוח זה חלפו קרוב לשנתיים. הדיון האחרון בנושא התקיים במאי 2018, בוועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, במהלכו הכריז יו"ר הוועדה, ח"כ אילן גילאון, שהוא מעוניין בהשלמת התהליך עוד במושב הקיץ.<sup>78</sup> נכון למועד כתיבת דו"ח זה, טרם התקיים דיון נוסף והתקנות טרם הושלמו ופורסמו.

### 6.ג. נגישות מכוח תקנות התכנון ובנייה (בקשה להיתר, תנאים, ואגרות) (תיקון מס' 2)

#### 6.ג.1. פרק א' העוסק בבניין ציבורי

סעיף 11158 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה–1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה) מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות שיקבעו את התאמות הנגישות הנדרשות במקום ציבורי חדש, ובכלל זה – הנגשת צמתים, מדרכות, גשרים, מנהרות ומעברים בשטח המקום, וכן הקצאת מקומות חניה מכלל מקומות החניה הקיימים או המתוכננים בו. עוד נקבע בסעיף שתקנות ראשונות יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מה־1.5.2006.

#### סטטוס: יושם

תקנות אלה, שנמצאות בחלק ח' לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה, פורסמו ברשומות ב־8.3.2009.

77. לעיל ה"ש 48.

78. פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הכנסת ה־20, 25 (15.5.2018).

## 2.ג.6. פרק ב' העוסק בנגישות מבני מגורים חדשים

סעיף 21158 לחוק התכנון והבנייה מסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות כיצד יש להתאים את השטח המשותף בבתים משותפים, כך שתתאפשר נגישות לאדם עם מוגבלות באופן סביר. זאת, באמצעות הנגשת דרך הגישה לבניין, הכניסה והמבואה; התקנת מעלית; פתחי גישה לדירות המגורים; אמצעי בטיחות, התרעה ואזהרה; הקצאת חניות ייעודיות, והנגשת הדרך אליהן; וכל שטח משותף אחר, ובכלל זה – חצר, בריכה, חדר כושר וגג הבניין. עוד נקבע בסעיף שהתקנות יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מה-1.5.2006.

### סטטוס: יושם

תקנות אלה – שנמצאות גם הן בחלק ח' לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה – פורסמו ברשומות ב-20.11.2012.

## 3.ג.6. נגישות מוסדות חינוך חדשים

סעיף 11158 לחוק התכנון והבנייה – המסמיך את שר הפנים להתקין תקנות שנוגעות להתאמות הנגישות הנדרשות במקום ציבורי חדש (כמצוין בסעיף 1.ג.6. לדו"ח זה) – קובע גם שהשר יקבע תקנות ספציפיות למוסדות חינוך או גני ילדים חדשים. אלה האחרונות, יחייבו את הרשות המקומית להתקין פיר למעלית בבניין המרכזי בבית-הספר; תא שירותים נגיש, אחד לנשים ואחד לגברים; ולבצע הנגשה של הכניסה, דרכי הגישה ממנה למבנה המרכזי וממנו למבנים הסמוכים בבית-הספר. עוד נקבע בסעיף ששיישה ראשונה של נוסח התקנות תוגש לאישור ועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מ-1.5.2006.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות שלוש עשרה שנה מאוחר יותר, ב-22.10.2018.<sup>79</sup>

## 7. תקנות באחריות שר התחבורה

### 7.א. הנחה באגרת רישיון להפעלת מונית נגישה

סעיף 19 לחוק השוויון מסמיך את שר התחבורה להתקין תקנות בנושא שיעורי הנחה מאגרה שתינתן למקבל רישיון להפעלת מונית, שיפעיל מונית המותאמת להסעתם של אנשים עם מוגבלות, לרבות תנאים וכללים למתן ההנחה ושיעורי הנחה שונים בהתחשב בסוגי ההתאמות המותקנות במונית או בהיקף האוכלוסייה של האנשים עם מוגבלות שהמונית צפויה לשרת. משרד התחבורה נמנה עם המשרדים שנדרשו, לפי החוק, להגיש את התקנות לוועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מ-1.5.2006.

### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות ב-17.2.2014.<sup>80</sup>

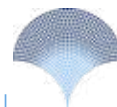
### 7.ב. נגישות רכב השכרה ואוטובוסים

סעיף 19יב לחוק השוויון מסמיך את שר התחבורה להתקין תקנות שיסדירו את הנגישות של רכבי השכרה ואוטובוסים באופן הבא:

ראשית מי שעיסוקו בהשכרת רכב מנועי פרטי, שבבעלותו או בהזקתו 100 כלי רכב לפחות – נדרש להחזיק לפחות שני כלי רכב המותאמים לנהיגה בידי אדם עם מוגבלות, ולפחות שני כלי רכב נוספים, המותאמים להסעתו של אדם עם מוגבלות.

79. תקנות התכנון והבנייה (ביצוע התאמות נגישות למוסד חינוך חדש), התשע"ט-2018.

80. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), תשע"ד-2014.



בנוסף, מי שעיסוקו בהשכרת אוטובוסים וכלי רכב אחרים מחויב להעמיד להשכרה כלי רכב נגישים לאנשים עם מוגבלות תמורת מחיר שזהה למחירו לכלי רכב שאינו נגיש.

עוד נקבע בסעיף שעל משרד התחבורה להעביר נוסח ראשוני של התקנות לאישור ועדת העבודה והרווחה עד לתאריך 1.5.2006, כדי שתאשרן לא יאוחר מ־1.11.2006.

#### **סטטוס: יושם**

התקנות פורסמו ברשומות ב־20.11.2012<sup>81</sup>.

### **7.ג. נגישות חושית לאוטובוסים בין־עירוניים**

סעיף 19 לחוק השוויון מסמיך את שר התחבורה לחוקק תקנות שיטילו חובת ביצוע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית באוטובוסים בין עירוניים, ולהעביר שיטת ראשונית של נוסח התקנות לוועדת העבודה והרווחה לא יאוחר מיום 1.5.2006. בהחלטה 2588 נקבע שתאריך היעד להתקנת התקנות הוא ספטמבר 2017.

#### **סטטוס: יושם**

בפועל, התקנות פורסמו ברשומות ב־3.10.2017<sup>82</sup>.

### **8. תקנות באחריות שר התקשורת**

#### **תקנות נגישות לשירותי בזק ולמתקני בזק**

סעיף 19 יב לחוק השוויון קובע ששר התקשורת יתקין תקנות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות סבירה ושירותי בזק ולמתקני בזק, כשתקנות ראשונות יוגשו לוועדת העבודה והרווחה על ידיו לא יאוחר מיום ה־1.5.2006, כדי שתאשרן עד ל־1.11.2006.

#### **סטטוס: יושם**

התקנות פורסמו ברשומות ב־25.1.2009<sup>83</sup>.

### **9. תקנות באחריות שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**

#### **9.א. אסדרת מאגר מידע בנוגע לשיעורי הייצוג של עובדים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים**

בשנת 2010 התקבל תיקון מס' 7 לחוק השוויון. במסגרתו, התקבלה הוראת שעה כסעיף 9 לחוק, המטיל חובה כללית על מעסיקים, המעסיקים יותר מ־25 עובדים, (למעט משרד ממשלתי או יחידת סמך שלו) לפעול לקידום ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות, לרבות התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד ושעות העבודה.

81. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות רכב השכרה ואוטובוסים), תשע"ג-2012.  
82. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין־עירוניים), תשע"ח-2017.  
83. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי בזק ולמתקני בזק), תשס"ט-2009.

בשנת 2016 התקבל תיקון מס' 15 לחוק. במסגרתו, נתווסף סעיף 9ב לחוק, הקובע שאם **לפחות 5%** מקרב העובדים בגוף ציבורי גדול הם אנשים עם מוגבלות משמעותית – כשגוף ציבורי מוגדר כמי שמעסיק 100 עובדים לפחות,<sup>84</sup> למעט משרד ממשלתי או יחידת סמך שלו<sup>85</sup> (אזי שאותו גוף אכן עומד **עמידה מלאה** ביעד הייצוג ההולם).

סעיף 9ד לחוק קובע מנגנון פיקוח, שלו שותפים המוסד לביטוח לאומי, משרד הכלכלה ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שיעקוב אחר העמידה ביעד הייצוג. במסגרתו, **משרד הכלכלה** קובע רשימה של מוסדות החייבים בייצוג הולם, אשר צריכים לדווח ל**ביטוח הלאומי** מיהם האנשים עם מוגבלות משמעותית שעובדים בהם. בקבלו את הרשימות מהמוסדות החייבים, המוסד מעבד אותם באופן כמותי לאחוז העמידה בשיעור הייצוג ההולם, ומדווח **לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** האם הייתה או לא הייתה עמידה ביעד של 5%, ולבסוף מתפרסמים הנתונים באתר הנציבות.<sup>86</sup>

עוד קובע סעיף 9ב (שכאמור קובע את שיעור יעדי הייצוג) ששר הכלכלה יתקין תקנות שיסדירו את השמירה על הזכות לפרטיות של אותם עובדים שהמידע האישי שלהם מועבר למאגר המידע של הביטוח הלאומי, ושיקפיד על כך שהשימוש למידע ייעשה אך ורק למטרה שלשמה הוא נמסר. ביתר פירוט, התקנות אמורות לקבוע את אופן מסירת המידע למאגר, עיבודו, שמירתו, אבטחתו, מחיקתו ופרסומו ולהסדיר את מורשי הגישה אליו.

באפריל 2017 נקבע בהחלטה 2588 שיש לחוקק את התקנות לא יאוחר מדצמבר 2017. בנוסף, ההסמכה הועברה משר הכלכלה לשר הרווחה, למרות שבחוק הדבר לא מצוין במפורש.

#### סטטוס: יושם

התקנות פורסמו ברשומות בתאריך ה־30.11.2017.<sup>87</sup>

### 9.ב. קביעה של רשימת ארגונים שימשו להערכת יכולת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות

סעיף 3(ג)(2) לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007, הסמיך את שר הרווחה להתקין תקנות שיקבעו רשימה של ארגונים המשמשים כגורמים שיקומיים מלווים, שיעריכו את יכולת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ואת דרגת התעסוקה שלהם; וכן יבדקו האם העסקה נועדה במהותה לשיקום במקום תעסוקה רגיל. כמו כן, סעיף 18 לחוק קבע כי תוך שנה מיום פרסום החוק (כלומר עד ה־8 באוגוסט 2008) על השר להביא טיוטה ראשונית של התקנות האמורות לאישור ועדת העבודה והבריאות של הכנסת.

באפריל 2017 נקבע בהחלטה 2588 שתאריך היעד להתקנת התקנות הוא לא יאוחר ממרץ 2018.

#### סטטוס: הסעיף בוטל

החוק נקבע כהוראת שעה, שתוקפה פג ב־25.7.2017. משכך, החוק פקע וכך גם חובת התקנת התקנות מכוחו. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, אין הצעת חוק חדשה שעומדת על הפרק והתקנות לא נקבעו.

### 9.ג. מינוי חוקרים מיוחדים לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית

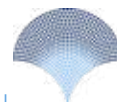
סעיף 3(ג)(2) לחוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), תשס"ו-2005 קובע הסדר ייחודי שלפיו אדם עם מוגבלות שכלית יחקרו בידי חוקר מיוחד: "פסיכולוג, עובד סוציאלי, קרימינולוג קליני, בעל

84. המדובר בכ־328 גופים ציבוריים, ביניהם מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ועיריות; בתי חולים; בנק ישראל; הווקף המוסלמי; קק"ל; רשות הטבע והגנים; תאגיד השידור הישראלי "כאן", ועוד. לרשימת הגופים המלאה ראו הקישור שלהלן – <https://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/Equality/Taasuka/Pages/Public-Employers-Quota-Compliance-2017.aspx>

85. לחובת ייצוג הולם במשרד ממשלתי או יחידת סמך שלו, ראו סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

86. הנתונים שהופקו על־ידי הביטוח הלאומי בשנת 2017 מצאו כי 61% מתוך 328 הגופים הציבוריים עליהם חלה חובת העמידה בשיעור הייצוג של לפחות כ־5% – עמדו בשיעור זה. להרחבה ראו לעיל ה"ש 77; וכן הקישור שלהלן – [https://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/publications/news/DocLib1/pwd\\_in\\_large\\_public\\_entities\\_aug18.aspx](https://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/publications/news/DocLib1/pwd_in_large_public_entities_aug18.aspx)

87. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מסירת מידע ועיבודו לצורך עמידה ביעדי הייצוג), תשע"ח-2017.



הכשרה בחינוך מיוחד ואשר עבר הכשרה מיוחדת לביצוע תפקיד זה". כך גם פעולות החקירה (שחזור, עימות, זיהוי וכיו"ב) של נחקר עם מוגבלות שכלית שנעשית לפי הוראותיו של החוקר המיוחד, כפי שקובע סעיף 12 לחוק. בכך, חורג ההסדר בחוק מהכלל הקבוע בסעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) שלפיה חקירתו של אדם תבצע בידי איש משטרה.<sup>88</sup>

כחלק מההכרה שהתאמת הליכי החקירה לאנשים עם מוגבלות מחייבת התמקצעות ומומחיות, סעיף 6 לחוק מסמיך את שר הרווחה למנות את החוקרים המיוחדים. עוד נקבע בסעיף שהם יקבלו הכשרה לצורך תפקידם, כשמשך ההכשרה והתכנים שייכללו בה ייקבעו בתקנות הללו. באפריל 2017 נקבע בהחלטה 2588 שתאריך היעד להתקנת התקנות הוא מרץ 2018.

### **סטטוס: לא יושם**

ב־22.4.2018 נשלחה שיוטה של התקנות – הקרויות בשם תקנות הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית) (הכשרת חוקרים מיוחדים), התשע"ח-2018 – לארגונים המקדמים את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. זאת, על מנת שיחוו דעתם עליה עד ל־13.5.2018. לאחר ההערות צפויות התקנות לעבור לוועדת חוקה, חוק ומשפט לאישור. עם זאת, נכון למועד כתיבת דו"ח זה, לא נקבע מועד לדין בוועדה לאישור התקנות.

## **9.7. שילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה באמצעות התאמת מבחנים; הדרכת עובדי שירות התעסוקה; העסקת יועצי תעסוקה; וכן ליווי תהליך קליטתו של אדם עם מוגבלות במקום העבודה**

סעיף 342 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959 מסמיך את שר הרווחה להתקין תקנות שנוגעות לשילוב וקידום ענייניהם של אנשים עם מוגבלות במקומות עבודה. זאת, באמצעות התאמת השירותים הניתנים על-ידי שירות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות, ובכלל זה – התאמת מבחנים; הדרכת עובדי רשות התעסוקה; העסקת יועצי תעסוקה המתמחים בצורכיהם המיוחדים של אנשים עם מוגבלות; וכן ליווי תהליך קליטתו של אדם עם מוגבלות במקום עבודה.

בסוף שנת 2016 הגיש שירות התעסוקה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שיוטה של התקנות, וכן קיים עמה מספר ישיבות. באפריל 2017 נקבע בהחלטה 2588 כי תאריך היעד להתקנת התקנות הוא דצמבר באותה שנה.

### **סטטוס: לא יושם**

שיוטת התקנות (שהוגשה כאמור לנציבות) הועברה ללשכה המשפטית במשרד העבודה והרווחה אך נכון למועד כתיבת הדו"ח, טרם נקבע מועד לדין בתקנות אלו בוועד העבודה והרווחה של הכנסת.

88. לניתוח של החוק בראי תיאוריות של מוגבלות ראו יהודית לייבה ונטע זיו "חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית)", התשס"ו-2005 בראי לימודי ביקורת מוגבלות – נגישות למערכת הצדק לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית" חוקים ח 2016, 85-117.

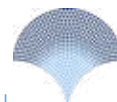
## טבלה מסכמת: סטטוס יישום תקנות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות

יישום	סטטוס	המשרד האחראי	שם החיקוק	התקנות	
<input checked="" type="checkbox"/> ישם	התקנות פורסמו ב-27.6.2016.	משרד הביטחון	חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951	<b>1.א.</b> נגישות למקלטים: <ul style="list-style-type: none"> <li>מפרטים לבניית מקלטים</li> <li>התאמת נגישות במקלטים</li> </ul>	<b>1</b>
<input type="checkbox"/> לא ישם	<p>התקנת תקנות <b>נגישות שירותי בריאות בקהילה, פינוי אוכלוסייה, אספקת צרכים קיומיים ונגישות שירותים חיוניים אחרים</b> תלויה בהתקדמות התקנת <b>תקנות מאגר מידע</b> שיאפשרו סיוע ממוקד לאנשים עם מוגבלות שמקבלים קצבה, אך אינם מוכרים למערכות הרווחה ברשויות המקומיות או נמצאים במוסד כלשהו. בשל המורכבות הכרוכה בהקמת המאגר, שיוטת התקנות שנדונו בוועדת העבודה והרווחה אינה בשלה דיה. בדיון מיום 16.1.2018 יו"ר וועדת העבודה והרווחה הנחה לקבוע דיון מעקב בהתקדמות הקמת המאגר, תוך שלושה חודשים, אך דיון זה טרם נקבע.</p> <p>העיכוב בהתקנת תקנות <b>נגישות מסגרות בשעת חירום</b>, שעוסקות בייצור נוהל מנחה לשעת חירום, נובע מהמשמעויות התקציביות הכרוכות ביישום הנוהל עבור 180 אלף זכאי הביטוח הסייעודי, שבדיון מנובמבר 2018 ביקשו נציגי האוצר ארכה של חודש לבחינתן. אולם, טרם נקבע דיון נוסף ואין הערכה לכך.</p>	משרד שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998	<b>1.ב.</b> נגישות שירותי חירום והתגוננות אזרחית ונגישות שירותי שעת חירום רחבים: <ul style="list-style-type: none"> <li>מאגר מידע לצורך שעת חירום</li> <li>נגישות מסגרות לאנשים עם מוגבלות לשעת חירום</li> <li>נגישות שירותי בריאות בקהילה בשעת חירום</li> <li>פינוי אוכלוסייה בשעת חירום</li> <li>נגישות אספקת צרכים קיומיים בשעת חירום המסופקים לכלל האוכלוסייה</li> <li>נגישות שירותים חיוניים אחרים המסופקים בשעת חירום</li> </ul>		




יישום	סטטוס	המשרד האחראי	שם החיקוק	התקנות	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	התקנות שעוסקות במוסדות <b>בריאות ציבוריים (בתי חולים וקופות חולים)</b> פורסמו ב־22.9.2016. עם זאת, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2018 משרד הבריאות ביקש לדחות בצו את חובת הנגישות באופן גורף, בניגוד לתנאים שבחוק השוויון הקובעים הנגשה הדרגתית, עד לשנת 2021. הצו לא אושר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ונכון למועד כתיבת הדו"ח, משרד הבריאות (שנמצא בהפרה של חובת הנגישות), שוקד על ניסוח צו חדש שיובא לאישור הוועדה.	משרד הבריאות	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>2.א.</b> נגישות שירותי בריאות ומקום קיים	2
<input type="checkbox"/> לא יושם	התקנות שעוסקות בהחלת חובת הנגישות על <b>מרפאות פרטיות ולשירות הניתן בבתי חולים</b> נמצאות בבחינה תקציבית אצל האוצר, ושרם הועברו לדיון בכנסת.			<b>2.ב.</b> נגישות למרפאות פרטיות ולשירות הניתן בבתי חולים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־27.9.2011.	משרד החינוך	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>3.א.</b> התאמות נגישות במוסד חינוך קיים	3
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	התקנות פורסמו ב־7.9.2016, אך במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2018 משרד החינוך ביקש לדחות בצו את חובת הנגישות עד לתאריך 1.11.2021. הצו אושר על־ידי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות ב־31.10.2018.			<b>3.ב.</b> נגישות השכלה גבוהה ומוסדות על־ תיכוניים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־30.7.2018.			<b>3.ג.</b> נגישות פרטנית במוסדות חינוך לתלמיד ולהורה	
<input type="checkbox"/> לא יושם	נוסח של התקנות הועבר לוועדת העבודה והרווחה באוגוסט 2014, אך נכון למועד כתיבת הדו"ח, אין צפי לדיון בתקנות בוועדה. בנוסף, משרד החינוך לא דיווח על התקדמות כלשהי בהליך התקנת התקנות.			<b>3.ד.</b> נגישות מוסדות על־תיכוניים להשכלה תורנית או דתית	



יישום	סטטוס	המשרד האחראי	שם החיקוק	התקנות	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־11.2.2007.	משרד הכלכלה	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>4.א.</b> מורשים לנגישות השירות	4
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־11.2.2007.			<b>4.ב.</b> מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־14.12.2014.			<b>4.ג.</b> נגישות מוסדות להכשרה מקצועית ושירותי הכשרה מקצועית	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־21.9.2008.	משרד המשפטים	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>5.א.</b> התאמות נגישות לאתר	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־22.12.2011. עם זאת, ב־11.1.2018 התקבלה החלטת ממשלה במסגרת חוק ההסדרים לרחות את חובת הנגישות מנובמבר 2018 עד לשנת 2021, וכן לפטור מחובת הנגישות מקומות ציבוריים שהמדינה מחויבת להנגישם ושעתידים להתפנות עד סוף שנת 2023. ההחלטה היתרגמה להצעת חוק ההסדרים, ואושרה בוועדת העבודה והרווחה לכמה תנאים במשום לכך (1) שהשלמת ההנגשה תיעשה עד סוף 2019 (ולא 2021); (2) ש־70% מהמבנים יונגשו עד סוף שנת 2018; (3) שייכלל פירוט על מועדי ההנגשה המדויקים; (4) ושיחוקק סעיף שמחייב את שר האוצר לדווח על התקדמות ההנגשה. <b>בפועל</b> , דיווח על אודות הנגשת 70% מהמבנים לא הועבר לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, כך שאחוז ההתקדמות בהנגשה אינו ידוע. כמו כן, טרם נחקק סעיף המטיל חובת דיווח על שר האוצר.			<b>5.ב.</b> התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־25.4.2013.			<b>5.ג.</b> התאמות נגישות לשירות.	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־27.3.2012.			<b>5.ד.</b> מתן יחס שונה בחוזה ביטוח – הקמת ועדת תלונות	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־11.11.2013.			<b>5.ה.</b> התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין	



יישום	סטטוס	המשרד האחראי	שם החיקוק	התקנות	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־11.11.2013.	משרד הפנים	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>6.א.</b> התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין החלות על רשות מקומית	<b>6</b>
<input checked="" type="checkbox"/> לא יושם	בדיון בוועדת המשנה לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שהתקיים באפריל 2017, צוין שהדיון בתקנות יחל בכנס הקיץ, אך נכון למועד כתיבת הדו"ח אין מועד לדיון.			<b>6.ב.</b> נגישות דרכים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם				<b>6.ג.</b> תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות)(תיקון מס' 2):	
	פורסמו ב־8.3.2009.			<b>6.ג.1.</b> פרק א' העוסק בבניין ציבורי	
	פורסמו ב־20.11.2012.			<b>6.ג.2.</b> פרק ב' העוסק בנגישות מבני מגורים חדשים	
	פורסמו ב־22.10.2018.		<b>6.ג.3.</b> נגישות מוסדות חינוך חדשים		
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־17.2.2014.	משרד התחבורה	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>7.א.</b> הנחה באגרת רישיון להפעלת מונית נגישה	<b>7</b>
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־20.11.2012.			<b>7.ב.</b> נגישות רכב השכרה ואוטובוסים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־3.10.2017.			<b>7.ג.</b> נגישות חושית לאוטובוסים בין־עירוניים	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	התקנות פורסמו ב־25.1.2009.	משרד התקשורת		נגישות לשירותי בזק ולמתקני בזק	

יישום	סטטוס	המשרד האחראי	שם החיקוק	התקנות	9
 יושם	התקנות פורסמו ב־30.11.2017.	משרד הרווחה	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	<b>9.א.</b> קביעת תקנות לעניין אבטחת מידע הנוגע לנתונים בדבר תכנית שנתית לקידום העסקת עובדים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים	
 בוטל	חוק זכויות לאנשים עם מוגבלויות כמשתקמים נקבע כהוראת שעה. תוקפה של הוראת השעה פג ב־25.7.2017, ומשכך החוק פקע. כיום, אין הצעת חוק חדשה שעומדת על הפרק.		חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007	<b>9.ב.</b> קביעה של רשימת ארגונים המשמשים כגורמים שיקומיים מלווים אשר ישמשו להערכת יכולת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ודרגתה וכן לבדיקה האם ההעסקה נועדה במהותה לשיקום במקום תעסוקה רגיל	
 לא יושם	הועברה שיוטה ע"י משרד הרווחה לאישור התקנות להערות הציבור עד לתאריך 13.5.2018. לאחר מכן, יועברו לוועדת חוקה, חוק ומשפט לאישור. אולם, בוועדת חוקה טרם נקבע דיון בנושא.		חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005	<b>9.ג.</b> מינוי חוקרים בעלי הכשרה בתחום החינוך המיוחד לאנשים עם מוגבלות שכלית	
 לא יושם	בסוף שנת 2016 הגיש שירות התעסוקה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שיוטת תקנות, וקיים עמה מספר ישיבות. השיוטה הוגשה ללשכה המשפטית במשרד העבודה והרווחה להמשך קידום הנושא. אך היא טרם הועברה לוועדת העושה והרווחה.		חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959	<b>9.ד.</b> שילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה באמצעות התאמת מבחנים; הדרכת עובדי שירות התעסוקה; העסקת יועצי תעסוקה; וכן ליווי תהליך קליטתו של אדם עם מוגבלות במקום העבודה	

## תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב

### 1. העברת התקנות לכנסת והתקנתן (באיחור) אינם מעידים בהכרח על יישומן בפועל

למרות שבמועד כתיבת דו"ח זה חלק הארי של תקנות הנגישות ייושם על פניו ופורסם ברשומות, העיכוב הממושך בהתקנתן לא אפשר את יישומו המלא של חוק השוויון וחוקים נוספים (המצוינים לעיל). אי-התקנת התקנות כנדרש במשך כמעט כעשור לאחר שנחקק פרק הנגישות הפכה את חוק השוויון ל"אות מתה" לתקופה ממושכת. גם אם התקנות אינן פורסמו ברשומות – כך שהליך התקנתן הושלם – אין זה אומר שחובת הנגישות אינה יושמה. לראיה, בדו"ח זה צוין שלמרות פרסומן של תקנות נגישות במוסדות בריאות ובמוסדות על-תיכוניים – הוצאו צווים מטעם השרים שביקשו לדחות את יישום חובת הנגישות מעבר למועד שנקבע בחוק;<sup>89</sup> וכן, הגם שפורסמו תקנות הנגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים, התקבלה החלטת ממשלה שביקשה לדחות את יישומן בחלק מהמבנים.<sup>90</sup> בחלק מהמקרים, הצו לבקשת הדחייה נוסח באופן גורף שאינו תואם את הדרישות המפורשות בחוק להחלת חובת הנגישות בהדרגתיות.<sup>91</sup> ניתן לומר שסיבת דחיית יישום התקנות במקרים אלה, למרות פרסומן, נובעת, בין היתר, מסיבת פרסומן באיחור,<sup>92</sup> משום שבעת ההמתנה לפרסומן של התקנות, שממלאות בתוכן את חובת הנגישות, הגופים שעליהם חלה חובה זו לא ידעו מהו סטנדרט ההנגשה החל עליהם.

אם פרסום התקנות אינו מעיד על יישומן בפועל, קל וחומר שהעברת שיוטה של נוסח של התקנות לוועדת העבודה והרווחה אינה מעידה על התקדמות ביישום. כך, למשל, בהחלטה 2588, מצוין בחלק מהסעיפים שנוגעים לתקנות הנגישות, שהתקנות הועברו לכנסת, ולכן לא נקבע תאריך יעד בהחלטה להתקנתן. אולם, הדו"ח מראה שגם אם התקנות אינן מועברות לכנסת, חולף פרק זמן ממועד העברתן ועד למועד שבו מתקיים בהן דיון בוועדה, אם בכלל;<sup>93</sup> וכן במקרים שבהם מועברת שיוטה של התקנות שמתקיים בעניינן דיון, מתברר בדיון שהשיוטה אינה בשלה לדיון.<sup>94</sup> ניתן לומר שהמחויבות הלכאורית להתקדמות בחקיקה בעצם פרסום השיוטה והעברתה לכנסת, בעוד שהשיוטה אינה בשלה בפועל, מהווה כסות לרצון של חלק ממשרדי המשלה לעמוד במחויבות לבג"ץ, לו הם נדרשים לדווח על התקדמות בהתקנת התקנות במסגרת ההליך התלוי והעומד.<sup>95</sup> לעניין זה, נציין שפרסום התקנות ברשומות אינו פוטר חלק ממשרדי הממשלה מחובת דיווח נוספת לוועדת העבודה והרווחה על ההתקדמות ביישום חובת ההנגשה, שצריכה להיות מוגשת מידי שנה. אולם, למרות קביעה זו בחוק השוויון, סטטוס ההתקדמות ביישום לא הועבר.

### 2. הגורמים והחסמים שהובילו לקשיים בהתקנת התקנות

• בעיות תיאום בין משרדי הממשלה – לפי דו"ח מבקר המדינה, **הסיבה העיקרית** לעיכוב בטיפול בחקיקת המשנה היא **הקושי בתיאום בין משרדי**. מבחינה מספרית, מתשובות היועצים המשפטיים בגופים הממשלתיים לשאלון שהופץ אליהם מטעם מבקר המדינה עלה שמקור 32% מהעיכובים בהתקנת התקנות קשור למחלוקת או עבודה בין-משרדיים.<sup>96</sup> הקושי נובע מכך שיישום שכזה "עלול לעתים להיות מורכב ומסורבל ולחייב פעולה

89. ראו סעיפים **א.2** ו-**ב.3**. לעיל.

90. ראו סעיף **ב.5**. לעיל.

91. כך למשל בצו להארכת יישומן של תקנות מוסדות בריאות, ראו סעיף **א.2**. לעיל.

92. ראו פרוטוקול ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לעיל ה"ש 48, בעמ' 22, על כך שהתקנות של מוסדות ההשכלה הגבוהה נכנסו לתוקף רק לפני שנתיים [ב-2016, א.מ.].

93. ראו סעיף **ג.3**. לעיל, לפיו שיוטה של תקנות נגישות למוסדות חינוך תורניים הועברה לכנסת לפני חמש שנים (בשנת 2014) אך טרם התקיים דיון לגביה.

94. ראו סעיף **ב.1**. לעיל.

95. לעיל ה"ש 15.

96. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 135.

בשיתוף משרדים רבים וסיוע של ועדות הכנסת.<sup>97</sup> עוד נקבע בדו"ח ש"בכ" 65% מ-133 התקנות שטרם הותקנו [בעת פרסומו של דוח המבקר] נקבעה חובת התייעצות עם משרד נוסף.<sup>98</sup> **מדו"ח זה עולה שהתיאום הבין משרדי מהווה חסם גם בהליך התקנת תקנות הנגישות.**<sup>99</sup>

• אי-יישום חובת הנגישות על-ידי החייבים בהנגשה, בין אם יש תקציב ובין אם לאו – פעמים רבות נטען כי תקנות הנגישות לא מיושמות בשל מחסור תקציבי<sup>100</sup> אך לעתים גם אם יש תקציב, חובת הנגישות עדיין אינה מתקיימת לא בגלל משרדי הממשלה, אלא בשל העדר "חלחול" המדיניות לארגונים המפוקחים. ראה לכך נמצאת בכתב התשובה של המדינה<sup>101</sup> לעתירה של מרכז השלטון המקומי לבג"ץ ביוני 2016<sup>102</sup> בדרישה להקצות לרשויות המקומיות תקציב פיתוח ייעודי רב שנתי למימון התאמות הנגישות שהן חייבות בהן מכוח חוק השוויון. בכתב התשובה נטען שבפועל, הועמדו לרשות הרשויות המקומיות תקציבים לטובת ביצוע התאמות הנגשה שלא נוצלו על ידיהן. כך, למשל, מתוך תקציב של 80 מיליון ₪ שהעביר משרד האוצר למשרד הפנים כדי לסייע לרשויות מקומיות במעמד סוציאקונומי נמוך לשם ביצוע ההנגשה, נוצלו על ידיהן (נכון לסוף שנת 2016) 3.9 מיליון ₪ בלבד, בגין פרויקטים שהושלמו. שנית, נטען שחובת הנגישות על השלטון המקומי הוטלה בהדרגתיות (כפי שהוטלה על משרדי הממשלה) ונפרסה לפרק זמן ארוך ומשמעותי, עד לשנת 2021, אך בפועל לא נעשה מיפוי צרכים על-ידי הרשויות המקומיות. בסופו של דבר, החליטו העותרים לחזור בהם מעתירתם.<sup>103</sup>

### 3. משמעותה והשפעותיה של החלטה 2588

בדו"ח המבקר צוין שלאור היקף התופעה והשלכותיה, נדרשת הממשלה לנקוט בפעולות ממשיות שיבטיחו "פעולה מהירה ותכליתית להתקנת התקנות כמתחייב בהוראות שנקבעו בחוקים".<sup>104</sup>

החלטה 2588 אכן היוותה שינוי במדיניות הממשלה. גם אם היא מתוחמת ל-148 תקנות בלבד, ניתן להצביע בעקבותיה על שינוי במדיניותה ובגישתה של הממשלה לסוגיית חקיקת המשנה. כתוצאה מאישור ההחלטה בחודש אפריל 2017, קבע משרד ראש הממשלה תכנית עבודה לעמידה ביעדים להשלמת הליך פרסום תקנות החובה שנמצאות בהחלטה, לפי מדדי תוצאה שנקבעו מראש, ובצורה שקופה ומונגשת לציבור. במסגרתה, פונה מנכ"ל משרד ראש הממשלה אל משרדי הממשלה פעמיים בשנה ומבקש מהם לדווח סטטוס בנוגע להתקנת התקנות. לאחר קבלת ההתייחסויות מהמשרדים, מפורסם לציבור דו"ח מסכם שמראה האם הושגה העמידה ביעד שנקבע מלכתחילה. הרציונל שהנחה את המשרד היה שהדיווח אינו עניין טכני, אלא מסר פנים ארגוני חשוב, לפיו הפקת לקחים יעילה נעשית באמצעות מעקב, בקרה ודיווח שקוף לציבור. בנוסף לכך, בדיון המעקב החמישי של הוועדה לביקורת המדינה הוצע להקים מחלקה חדשה במחלקת ייעוץ חקיקה במשרד המשפטים שתעסוק במעקב אחר התקנות שטרם הותקנו במסגרת החלטה<sup>105</sup> אשר יוספו בה תקנים לכוח אדם שיעסוק במעקב תדיר אחר התקנות<sup>106</sup>; ואכן, נוספו שני תקנים למשרד המשפטים, שכיום מאוישים.

ניתן לומר שמדיניות מעקב ממשלתית מעין זו, גם אם היא אינה מצמצמת לחלוטין את הפערים שנוצרו במשך השנים כתוצאה מאי-התקנת התקנות במועד, היא אמצעי ראוי להתמודדות עם הבעיה. בנוסף, מדיניות זו גורמת להפנמת נורמה של אחריותיות בקרב גורמי הביצוע, שבה יש לעמוד.

97. שם, בעמ' 115.

98. שם.

99. ראו סעיף ב.1. לעיל, בו צוין שהחסם להתקדמות בתקנות מאגר מידע לשעת חירום הינו, בין היתר, תיאום בין-משרדי.

100. <http://budget.ceci.org.il/?q=0024230101>

101. כתב תשובה בבג"ץ 4840/16 מרכז השלטון המקומי נ' ממשלת ישראל.

102. בג"ץ 4840/16 מרכז השלטון המקומי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 15.6.2016).

103. בג"ץ 4840/16 מרכז השלטון המקומי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 20.3.2017).

104. דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 118.

105. פרוטוקול ישיבה מס' 258 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20, 8 (17.7.2017).

106. שם, בעמ' 4.

עם זאת, נכון למועד כתיבת דו"ח זה, הממשלה אינה עומדת באופן מספק בלוחות הזמנים הקבועים בהחלטה 2588. נכון לסוף ספטמבר 2018 פורסמו או הועברו לכנסת 37 תקנות בלבד מתוך 88 תקנות אותן התחייבה הממשלה להשלים עד מועד זה (42%).

בנוסף, ניתן לומר שההחלטה לא היוותה פתרון קונקרטי לחוסר היישום של התקנת התקנות עבור אנשים עם מוגבלות. כאמור, הדו"ח מאחד תקנות שנכללו בהחלטה 2588, בצד תקנות שנכללו בדו"ח המבקר (אך לא נכללו בהחלטה) כדי לתת תמונה כוללת עבור התקנת התקנות בנוגע לזכויות אנשים עם מוגבלות; אך התמקדות בתקנות הנגישות שנכללו בהחלטה 2588 מצביעה על כך שמתוך 13 קבצים של תקנות שנגעו לאנשים עם מוגבלות ושנכללו בה<sup>107</sup> – הותקנו 3 קבצים בלבד.<sup>108</sup> בתרגום לאחוזים, אחוז היישום של התקנות שנוגעות לאנשים עם מוגבלות שנכללות בהחלטה עומד, נכון למועד כתיבת דו"ח זה, על 23% בלבד. בהמשך למסקנתנו שהעברת התקנות לכנסת אינה מעידה על יישום, נציין שעם התקנות שלא ייושמו נמנות תקנות שצוין בהחלטה כי הן הועברו לכנסת, ללא תאריך יעד אך מבחינת החלטת הממשלה, התקנות הועברו לכנסת ובכך סיימו את עבודת הממשלה עמ<sup>109</sup>.

107. להלן רשימת התקנות שנכללות בהחלטה 2588 הנוגעות לאנשים עם מוגבלות: (1) תקנות נגישות שירותי חירום והתגוננות אזרחית ונגישות שירותי שעת חירום רחבים – 6 סטים (קבצים) של תקנות (סעיף 1.1 ב.לעיל); (2) תקנות נגישות פרטנית במוסדות חינוך לתלמיד ולהורה (סעיף 3.3); (3) תקנות נגישות דרכים (סעיף 3.6); (4) תקנות נגישות חושית לאוטובוסים בין-עירוניים (סעיף 7.7); (5) תקנות אבטחת מידע הנוגע לנתונים בדבר עמידה בייצוג של אנשים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים (סעיף 9.9); (6) מינוי חוקרים בעלי הכשרה בתחום החינוך המיוחד לאנשים עם מוגבלות שכלית (סעיף 9.9); (7) שילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה באמצעות התאמת מבחנים, הדרכת עובדי שירות התעסוקה, העסקת יועצי תעסוקה וכן ליווי תהליך קליטתו של אדם עם מוגבלות במקום העבודה (סעיף 9.1). לא כללנו ברשימה את התקנות שעוסקות בקביעת רשימת ארגונים המשמשים כגורמים שיקומיים מלווים שימשו להערכת יכולת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ודרגתה (סעיף 9.1), שהחוק שמכוחו הן צריכות להיות מותקנות – בוטל.

108. ראו (1) תקנות נגישות פרטנית במוסדות חינוך לתלמיד ולהורה (סעיף 3.3); (2) תקנות נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים (סעיף 7.7); (3) תקנות אבטחת מידע הנוגע לנתונים בדבר עמידה בייצוג של אנשים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים (סעיף 9.9).

109. ראו תקנות נגישות שירותי חירום והתגוננות אזרחית ונגישות שירותי שעת חירום רחבים – 6 סטים (קבצים) של תקנות (סעיף 1.1); וכן תקנות נגישות דרכים (סעיף 3.6).



