

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 5833/08

עמונת נגישות ישראל, ע.ר. 58-034120-4
ע"י באי כוחה ממשרד עוה"ד זיסמן, אהרוני, גייר & עדי קפלן ושות'
שדרות רוטשילד 45-41, תל-אביב 65784
טלפון: 03-7955555; פקס: 03-7955550;

העותרות

נ ג ד

1. שר התחבורה
 2. שר האוצר
 3. שר המשפטים
 4. שר התקשורת
 5. שר הבריאות
 6. שר החינוך
 7. שר התמ"ת
 8. שר הפנים
 9. שר הביטחון
 10. ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת
 11. ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת
 12. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
- המשיבים 9-1 ו-12 על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91010, פקס: 026467011;

המשיבים

תגובה מטעם המדינה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 01.07.2008 מוגשת בזאת תגובה מטעם המדינה
לעתירה, כדלקמן.

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים 9-1 להעביר
לאישור ועדות הכנסת נוסח תקנות שעליהם להתקין בהתאם להוראות פרק ה' 1 וסעיפים
19(ג) ו-19(ד) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998 (להלן – חוק
השוויון או החוק).

2. התקנות נושא העתירה הן תקנות שעל שרי הממשלה, משיבים 1-9 לעתירה, להתקין, לאחר קיום התייעצות לפי הקבוע בחוק, ולהעבירן לאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן – **ועדת הכנסת**).
3. חובת התקנת תקנות נקבעה בחוק השוויון, בחלק מתיקון מס' 2 לחוק השוויון, כפי שהתקבל בכנסת ביום 22.3.2005. במסגרת תיקון 2 לחוק השוויון, חוקק פרק ה'1 לחוק הקובע את הזכות המהותית של אדם עם מוגבלות לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. החוק קובע הוראות נוספות הנוגעות ללוחות הזמנים ליישום חובות ההנגשה הקבועות בחוק, תוך קביעה, בחלק מהמקרים, כי החובה הינה הדרגתית, ופרושה על-פני מספר שנים, עד למועד שנקבע בחוק בו תחול החובה במלואה. כמו-כן, נקבעו הוראות בדבר פטורים ופטורים פרטניים מהחובות הקבועות בחוק. בנוסף, נערך במסגרת תיקון מס' 2 הנ"ל תיקון עקיף לחוק התכנון והבניה.
4. לצד קביעת הנורמות היסודיות בדבר זכאות לנגישות של אנשים עם מוגבלויות, הורה המחוקק כי מחוקק המשנה יקבע בתקנות הוראות באשר להתאמות הנגישות הנדרשות, בכל תחום ותחום המוסדר בהוראות החוק. מדובר בשורה ארוכה של תקנות הקבועה בסעיפי החוק השונים. הכנת התקנות, ולמצער חלקן, כרוכה באיסוף תומרים, נתונים וידע מקצועי בהיקף ניכר מאוד, ובחלקו חדשני ביחס למצב הנורמטיבי ששרר ערב החקיקה, ועיבודם למסגרת של תקנות.
5. המחוקק קבע כי תקנות, כאמור, יותקנו לאחר היוועצות עם גורמים שנים, באופן שייתן ביטוי לשיקולים ולאינטרסים השונים המעורבים בהליך של הנגשת מקומות ושירותים ציבוריים לאנשים עם מוגבלויות. כך נקבע, כי על השר מתקין התקנות להיוועץ, בקביעת התקנות, עם נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (להלן – **הנציב** או **הנציבות**) וכן עם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (ראו למשל: סעיף 19ט(ו) לחוק; סעיף 19יב(ז) לחוק; סעיף 19כא(ב) לחוק ועוד). כמו-כן נקבע בחוק, כי התקנות ייקבעו בהתייעצות עם גורמים שונים נוספים הנוגעים לעניינים ולשירותים לגביהן חלות התקנות, למשל: חובת התייעצות לעניין תקנות נגישות למתקני ושירותי בזק, עם בעלי רישיונות הנוגעים בדבר (סעיף 19יב(ז) לחוק); חובת התייעצות לעניין תקנות נגישות לשירותי בריאות ומקום בו ניתן שירות בריאות, עם ספקי שירותים גדולים ועם ארגונים שמייצגים בעלי מקצועות רפואה (סעיף 19כא(ב) לחוק), וכד'.
- בנוסף, נקבע כי התקנות טעונות הסכמה ואישור של גורמים שונים: התקנות טעונות אישור ועדת הכנסת, הסכמת שר האוצר (סעיף 19סז לחוק) במקרים מסוימים נדרשת הסכמת גורמים נוספים (כגון – הסכמת שר הפנים להתקנת נגישות לעניין מקום ציבורי קיים החלות על רשות מקומית (סעיף 19ט(ח) לחוק).

6. ביחס לרוב המכריע של התקנות שיש להתקין על-פי החוק, קבע המחוקק כי תקנות ראשונות מכוח הוראות החוק יוגשו לאישור ועדת הכנסת עד ליום 1 למאי 2006. כן נקבע מועד לאישור התקנות על-ידי הועדה (1 לנובמבר 2006).
7. עד למועד האמור, לא הוגשו התקנות מכוח החוק לאישור ועדת הכנסת. עבודת משרדי הממשלה השונים להכנת התקנות, לרבות קיום ומילוי הליכי ההתייעצות המפורטים שנקבעו בחוק, לא הושלמה עד למועד האמור. עבודה זו נמשכה לאחר המועד שנקבע בחוק.
8. נכון להיום, חלק מהתקנות שיש להתקין על-פי החוק הוגשו כבר לאישור ועדת הכנסת, וחלקן מצויות עדיין בהליכי עבודה שונים.
9. להלן נעמוד בתמצית על שלבי הגיבוש בהם מצויות נכון להיום התקנות השונות שיש להתקין מכוח החוק:

(א) תקנות באחריות משרד הפנים:

- תקנות שר הפנים לפי סעיף 158/ו'1(ד)(1)(א) לחוק התכנון והבניה (כפי שתוקן במסגרת תיקון מס' 2 לחוק השוויון) בעניין נגישות למקום ציבורי חדש שהוא בניין לפי חוק התכנון והבניה, תקנות לפי סעיף 158/ו'1(ח) בעניין נגישות מקומות עבודה וכן תקנות לפי סעיף 158/ו'2 בעניין נגישות לשטח משותף בבניין מגורים חדש: תקנות אלה מותקנות בהתייעצות עם המועצה הארצית, ארגונים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות. תהליך ההתייעצות כלל גם התייעצות עם גורמים שונים כגון עמותת האדריכלים וכו'.
- גיבוש נוסח התקנות הושלם, והן נשלחו לוועדת הכנסת ביום 07.08.2008 (ביום 15.09.2008 קיימה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ישיבה ראשונה בנושא התקנות). יוער, כי בימים אלה התקבלו הערות משרד הבריאות בנושא בנייני בריאות חדשים, ועל כן יערך תיאום נוסף במקביל לדיוני הועדה בתקנות.
- תקנות לפי סעיף 158/ו'1(ז) לחוק התכנון והבניה בעניין נגישות מוסדות חינוך חדשים: הוכן נוסח תקנות. נדרשת התייעצות עם המועצה הארצית, ארגונים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות והנציב. מרבית ההתייעצויות קוימו, והתקנות נדונו במועצה הארצית ביום 16.09.2008 אשר המליצה בפני שר הפנים על התקנתן. לאחר מכן התקנות יועברו לאישור הנוסח במחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים, ולאחר מכן לקבלת אישור שר האוצר. עם השלמת תהליך זה ניתן יהיה להעבירן לאישור ועדת הכנסת. הערכת משרד הפנים היא כי ניתן יהיה להשלים את ההליכים האמורים ולהעביר התקנות לאישור ועדת הכנסת במהלך חודש דצמבר שנה זו.

- תקנות לפי סעיף 19ל(ט) לחוק השוויון, בעניין התאמת נגישות דרכים: הוכן נוסח תקנות. נדרשת התייעצות עם שר התחבורה, ארגונים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות והנציב. מרבית ההתייעצויות קוימו, והתקנות יעלו לדיון במועצה הארצית ביום 07.10.2008. בכפוף לתוצאות הדיון, יועברו לאחר מכן התקנות למחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים, ולאחר מכן לאישור ועדת הכנסת. הערכת משרד הפנים היא כי ניתן יהיה להשלים את ההליכים האמורים ולהעביר התקנות לאישור ועדת הכנסת במהלך חודש דצמבר שנה זו.
- נוהל בקשת היתר להתאמת נגישות (סעיף 157 לחוק התכנון והבניה) – לאחר השלמת הליך התקנת התקנות העוסקות בהתאמות הנגישות הנדרשות בבניינים קיימים לסוגיהם לרבות מוסדות חינוך (תקנות אלה מוטלות על משרדים שונים כמפורט בסעיפים קטנים (ג)-(ו) להלן), ניתן יהיה להשלים את הליכי התקנת התקנות הנ"ל ותיקונים נוספים הנוגעים להליכי הרישוי בעת ביצוע התאמות בבניין קיים.

(ב) תקנות באחריות משרד התקשורת:

- תקנות לפי סעיף 19ב(ד)(2) לחוק השוויון בעניין נגישות לשירותי בזק ומתקני בזק – נוסח ראשון של התקנות, לאחר קיום ההתייעצויות הקבועות בחוק, הוגש לוועדת הכנסת ביום 06.02.2008. התקיים דיון בוועדת המשנה של ועדת העבודה והרווחה ובעקבות הערות שהועלו, הועבר ביום 11.09.2008 נוסח מתוקן לאישור ועדת הכנסת.

(ג) תקנות באחריות משרד המשפטים:

- תקנות לפי סעיף 19ט' וסעיף 19ז' לעניין נגישות לאתר (נגישות לשטחים פתוחים, שאינם באחריות רשות מקומית) – התקנות הוגשו לוועדת הכנסת ואושרו על-ידה.
- תקנות לפי סעיף 19ב לחוק לעניין נגישות לשירות – גובש נוסח תקנות באישור שר המשפטים ושר האוצר. התקנות הוגשו לאישור ועדת הכנסת ביוני 2008, והן ממתונות לדיון בוועדה.
- תקנות לפי סעיף 19ט לחוק השוויון בעניין נגישות לבניין ציבורי קיים: הוכן נוסח תקנות זה מכבר, לאחר התייעצות עם ארגונים העוסקים בקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות ועם הנציב. בהתאם לסעיף 19ט(ח) לחוק,

תקנות לפי הסעיף האמור החלות על רשות מקומית, ייקבעו בהסכמת שר הפנים. שר הפנים התנגד לאישור התקנות, בשל העלות הכבדה מאוד שתוטל על הרשויות המקומיות. על רקע האמור, חל עיכוב בקידום אישור התקנות. בנושא זה התקיימו דיונים שונים, לרבות בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). לאחרונה הודיע שר הפנים כי יוכל ליתן הסכמתו לתקנות ככל שהחלתן תעשה בהדרגה, כך שבשלב ראשון הן יחולו על 79 רשויות מקומיות שינקבו בתוספת לתקנות, והחלתן על רשויות נוספות תבחן בהמשך.

נוסח התקנות, לאחר קבלת הסכמת שר הפנים כאמור לעיל, הועבר לועדת הכנסת.

- תקנות לפי סעיף 19ט לחוק השוויון, שעניינן נגישות למקום ציבורי קיים שאיננו בניין – בדומה לאמור לעיל, גם נוסח תקנות כאמור הוכן זה מכבר, אושר על-ידי שר האוצר והועבר לשר הפנים, אשר סירב לאשרו נוכח האמור לעיל ונוכח סוגיות נוספות הנוגעות לתקנות גופן. בימים אלה, בעקבות הסכמת שר הפנים כמוסבר לעיל, מתקיימים דיונים בין משרד הפנים לנציבות בנושא תקנות אלה, לצורך יישוב הסוגיות הנוספות שנתרו במחלוקת וגיבוש נוסח מוסכם.

- למען שלמות התמונה יצוין כי קיימות תקנות נוספות שיש להתקין, מכוח סעיף 191(הו)(3) לחוק, אשר אינן עוסקות בנגישות (תקנות לעניין הקמת ועדת תלונות לנושאי ביטוח). הוכנה טיוטת תקנות שאמור לעלות לדיון בקרוב אצל מנכ"ל משרד המשפטים.

(ג) תקנות באחריות משרד החינוך :

- תקנות לפי סעיף 19לג לחוק השוויון שעניינן הוראות בדבר התאמות נגישות במוסדות חינוך קיימים (פיר מעלית בבנין מרכזי ותאי שירותים נגישים) – גובש נוסח תקנות, לאחר קיום התייעצות עם המרכז לשלטון מקומי, ארגונים העוסקים בקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות והנציבות. יצוין כי לצורך הכנת התקנות, ערך משרד החינוך סקר בדבר מצב הנגישות בכל מוסדות החינוך בארץ, אשר הקיף כ- 7000 מבנים. כמו-כן נשכרו שירותיו של איש מקצוע, מהנדס מורשה נגישות, הבקיא בנושא של בניית מוסדות חינוך והתקן הדרוש למבנה חינוך, כיועץ חיצוני אשר סייע למשרד בגיבוש נוסח התקנות. בנושא התקנות התקיימו דיונים והתייעצויות רבות, הן בתוך משרד החינוך עצמו, והן עם גורמים חיצוניים. בכוונת משרד החינוך להעביר

התקנות לאישור ועדת הכנסת מיד לאחר פגרת הכנסת. יצוין כי בשלב זה קיימת מחלוקת בין הנציבות לבין משרד החינוך באשר לתקנות אלה.

- תקנות לפי סעיף 19לד לחוק השוויון שעניינן נגישות פרטנית להורה ולתלמיד – הוכן נוסח תקנות, וקוימו ההתייעצויות הקבועות בחוק. בין משרד החינוך לבין הנציב, התגלו מחלוקות משפטיות בנושא התקנות האמורות. נושא זה אמור להידון בפני המשנה ליועץ המשפט לממשלה (חקיקה), לצורך הכרעה במחלוקת. ישיבה בנושא נקבעה לזמן הקרוב, ובהמשך להחלטות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יימשך הטיפול בגיבוש התקנות לצורך העברתן לאישור ועדת הכנסת.
- תקנות לפי סעיף 19 כ"ט לחוק השוויון בעניין נגישות למוסדות חינוך על-יסודיים שהם מוסדות להשכלה גבוהה ולשירותי השכלה הניתנים במוסדות אלה – הטיפול בתקנות אלה מרוכז על-ידי המועצה להשכלה גבוהה גיבשה נוסח תקנות בעקבות הגשת המלצות בנושא זה על-ידי ועדת משנה מטעם הו"ת שמונתה לצורך כך. התקבלו הערות מהגורמים השונים איתם קיימה תוכת התייעצות (ארגונים העוסקים בקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות והנציב). לאור הערות הארגונים האמורים, נדרשים תיקונים רבים בנוסח התקנות. במהלך החודשיים הקרובים, יועברו התקנות המתוקנות למשרד המשפטים ולמשרד האוצר, ולאחר מכן יועברו התקנות לאישור ועדת הכנסת.

(ד) תקנות באחריות משרד הבריאות:

- תקנות לפי סעיף 19יז לחוק שעניינן נגישות לשירותי בריאות ומקום שבו ניתן שירות בריאות – הוכנה והופצה טיוטת תקנות, והתקבלו הערות רבות לגביה במסגרת הליך ההתייעצות הכולל את הארגונים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלויות, הנציב, ספקי שירותי בריאות גדולים וארגונים המייצגים בעלי מקצועות רפואה. בימים אלה משלים משרד הבריאות, לאחר בחינת ההערות שהתקבלו, גיבוש נוסח מתוקן של התקנות. במהלך חודש ספטמבר יועברו הנוסח המתוקן של התקנות למשרד האוצר ולמשרד המשפטים, ולאחר קבלת אישוריהם יועברו התקנות לאישור ועדת הכנסת.

(ה) תקנות באחריות משרד התמ"ת:

- תקנות לעניין תחומי עיסוק מורשי נגישות – הותקנו שתי תקנות: (1) תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות השירות), תשס"ז-2007 אשר הותקנו מכוח סעיף 19מא1 ופורסמו ביום 11.2.07. (2) תקנות שוויון זכויות

לאנשים עם מוגבלות (מורשים לנגישות מבנים, תשתיות וסביבה), ותש"ז-2007 אשר הותקנו מכוח סעיף 19מא ופורסמו ביום 11.2.07.

- תקנות לפי סעיף 19כט לענין נגישות למוסד על תיכוני להשכלה לענין נגישות לקורסי הכשרה מקצועית במקצועות הנלמדים בהתאם לתכנית לימודים מאושרת של המשרד וכן את דרכי ההיבחנות במקצועות אלו: הוכנה טיוטה ראשונית של התקנות, לאחר שנערכה פנייה למשרדי הממשלה השונים המעורבים במגוון הרב של הכשרות מקצועיות הניתנות במוסדות לימוד על-תיכוניים. בכונת משרד התמיית להשלים גיבוש טיוטת התקנות ולהעבירה להערות כלל הגורמים עמם יש חובת התייעצות על-פי חוק, עד סוף חודש נובמבר שנה זו. בהמשך, ולאחר בחינת ההערות שיועברו, יפעל המשרד לגיבוש נוסח סופי של התקנות ולהעברתו לאישור שר האוצר ולאחר מכן לאישור ועדת הכנסת. יצוין כי מדובר בתקנות מורכבות, נוכח העובדה כי הן אמורות להקיף מגוון רחב של סוגי מוסדות לימוד על יסודיים (ומגוון רחב של מקצועות וכוללות הן נגישות למוסדות החינוך עצמן, והן נגישות של בעלי מוגבלויות שונות ורבות לשירותי ההשכלה הניתנים בהם, לרבות התקנות אמצעי עזר ושירותי עזר. ממשרד התמיית נמסר, כי בכונתו לרכז מאמץ על מנת לקדם מהר ככל הניתן את הכנת התקנות האמורות.

(ו) תקנות באחריות משרד הביטחון:

- תקנות לפי סעיף 19מ(ג) שעניינן נגישות לשירותי שעת חירום, ותקנות לענין נגישות למקלטים: גובשה טיוטת תקנות בענין נגישות למקלטים, המצויה בשלבי דיון בעקבות הערות הנציבות. כמו-כן גובש נוסח תקנות בנושא נגישות לשירותי חירום שבאחריותו הישירה של משרד הביטחון, לרבות קיום היוועצות עם הגורמים איתם חלה חובת התייעצות לפי החוק (טרם התקבל אישור שר האוצר). טרם גובשה טיוטת תקנות באשר לשירותי חירום המצויים בתחומי אחריות של משרדי ממשלה אחרים, ובנושא זה יפעל משרד הביטחון לתיאום מול משרדים אחרים. ממשרד הביטחון נמסר כי להערכתו ניתן יהיה להשלים התקנות ולהגישן לאישור ועדת הכנסת בתחילת 2009.

(ז) תקנות באחריות משרד התחבורה:

- תקנות מכוח סעיף 19יב(ה)(1) לחוק השוויון שעניינן הסדרת נגישות של השכרת כלי רכב פרטיים ואוטובוסים – הוכן נוסח תקנות, והושלמו פהתייעצויות הקבועות בחוק. לאחר קבלת האישור הסופי לנוסח התקנות מהמחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים, יועברו התקנות לאישור ועדת הכנסת. הערכת משרד

התחבורה היא כי ניתן יהיה להשלים את ההליכים האמורים ולהעביר התקנות לאישור ועדת הכנסת במהלך חודש נובמבר שנה זו.

• תקנות מכוח סעיף 19(ג) לחוק השוויון לעניין הנתח מאגרת הרישיון לחפעלת מונית נגישה ולביצוע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית באוטובוסים בין-עירוניים - הוכנה טיוטת תקנות, המצויה בדיונים מול משרד האוצר, שהסכמתו לתקנות דרושה לפי החוק. משרד התחבורה מעריך כי ניתן יהיה להשלים התקנות ולהעבירן לאישור ועדת הכנסת עד לסוף דצמבר שנה זו.

10. כעולה מהמפורט לעיל, נכון למצב זהיום, חלק מהתקנות לפי חוק השוויון הוגשו לאישור ועדת הכנסת, וחלק גדול מהתקנות עדיין מצויות בשלבים שונים של הכנה וגיבוש, לקראת הגשתן לכנסת.

11. אין חולק כי התקנות לא הוגשו לאישור ועדת הכנסת עד למועד שנקבע בחוק, וכי מוטלת חובה על משרדי הממשלה לפעול בנמרצות לסיום הליכי גיבוש התקנות על שלביהם השונים, והגשתן לאישור הועדה. בנושא זה פועלים כיום משרדי הממשלה השונים כמפורט לעיל.

12. נציין כי חרף הצורך להשלים במהירות ככל הניתן את גיבוש התקנות, יש תשיבות לכך שהליך הכנתן, הן במסגרת ההליכים הפנימיים המתקיימים במשרדי הממשלה השונים והן בקיום ומיצוי ההתייעצויות עם הגורמים השונים שנקבעו בחוק, ייעשה באורח יסודי ומקיף, אף אם הדבר מצריך זמן נוסף, באופן שאיכות עבודת הכנת התקנות לא תפגע.

13. המשיבים יבקשו כי יתאפשר להם להגיש הודעת עדכון מטעמם בנושא תהליך הכנת התקנות, לקראת מועד הדיון שייקבע בעתירה.

היום: י"ז אלול תשס"ח

17 ספטמבר 2008

נ/ לאור א"י

עינב גולומב

סגנית בכירה א לפרקליט המדינה