



התמקצעות של נגישות עירונית

מריאלה יאבו, דורון דורפמן

תמצית

המערבים בדרכים שונות מומחי נגישות ומשפיעים על תהליכי ההתמקצעות שלהם. לסיום, המאמר מציע חזון – התמקצעות של מומחי נגישות ברמה העירונית כך שזו תבטיח הנגשה מיטבית של המרחב תוך שיתוף אנשים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות.

המאמר בוחן את תהליך הפיכת המקצוע של מומחי הנגישות לפרופסיה ואת תהליכי האכיפה של חוקי הנגישות בערים נבחרות בארה"ב ובישראל. הוא עושה זאת על-ידי השוואת מודלים שהתפתחו בערים אלו על רקע ההבדלים בממשל ובמשפט, אשר יוצרים מנגנוני אכיפה מגוונים

מריאלה יאבו, דוקטורנטית במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון, חוקרת עמיתה בצוות מוגבלויות במכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל, יו"ר שותפה בקהילה ללימודי מוגבלות של האגודה הסוציולוגית הישראלית, מורשת נגישות השירות. **ד"ר דורון דורפמן**, מרצה בכיר בבית הספר למשפטים באוניברסיטת סירקוז בניו-יורק, עורך דין. מתמחה בדיני בריאות ודיני מוגבלות. המאמר המובא בזאת הוא גרסה מתורגמת ומקוצרת של המאמר רחבי-היריעה שכותרתו The professionalization of urban accessibility, שפורסם בשנת 2020 בכתב-העת Fordham Urban Law Journal (Vol. 47, Issue 5, pp. 1212-1256). ניתן לקרוא את המאמר במלואו בכתובת: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol47/iss5/1/>

החקיקה האמריקנית בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות מתמודדת עם סוגיה של יישום ואכיפה. בעוד החוק למען אמריקנים עם מוגבלות (Americans with Disabilities Act, להלן: ה-ADA) מורכב רשמית מחקיקה של זכויות אזרח, תקנות וכללים מפורטים, במציאות, עשרות שנים אחרי החלתו, מקומות רבים במרחב הציבורי עדיין אינם נגישים לאנשים עם מוגבלויות פיזיות ואחרות. חוקרים העוסקים בדיני מוגבלות הבחינו שאכיפת תקני הנגישות ברמה הפדרלית אינה מתבצעת בשלב תכנון המרחב אלא רק בדיעבד, דרך תביעות משפטיות פרטיות. עם זאת, החוקרים הקדישו תשומת-לב רבה פחות לדרכים שבהן המדינות והחוקים המקומיים אוכפים תקני נגישות. המאמר הנוכחי מתחיל לגשר על פער זה במחקר על-ידי התבוננות ברמת האכיפה של נגישות לאנשים עם מוגבלות בסביבות עירוניות בנויות.

המאמר בוחן את הדרכים שבהן ערים גדולות בארה"ב משתמשות בכלים הרגולטוריים ובחוקי המדינה שלהן כדי לקדם אכיפת נגישות דרך תהליך של התמקצעות של 'מומחי הנגישות'. חוקרים בתחום לימודי מוגבלות ראו כיצד חקיקת חוקי הנגישות הגדילה את הצורך במומחי נגישות מקצועיים בתחום המשמשים סוכנים של אכיפה בשלבים המוקדמים של תכנון, פיתוח ובנייה בסביבות עירוניות. ארה"ב לא תקננה ברמה הפדרלית את תהליך יצירת מקצוע 'מומחי הנגישות' אלא השאירה זאת לשיקול הדעת של המדינות והרשויות המקומיות. כל עיר מחליטה אם היא רוצה למלא תפקיד פעיל או סביל במיסוד הפרופסיה של מומחי נגישות ובקביעת מנגנוני אכיפה.

עיריות בערים גדולות רבות בארה"ב הקימו משרד מיוחד או נציבות הממונים על אכיפת נגישות בסביבה הבנויה. אולם לא כל הערים הגדולות חולקות גישה דומה לפיתוח מומחיות לצורך היישום של חוקי הנגישות לאנשים עם מוגבלות, ויוצרות מה שמאמר זה מכנה 'מודל מפוזר' של התמקצעות ואכיפה. בעוד מרבית הערים נוקטות בגישה מעורבת ויוזמת באכיפה של חוקי הנגישות במבנים ובמתקנים שבבעלות הממשלה, הרי שיש מגוון שיטות לאכיפת החוק במקומות הנותנים שירות לציבור ונמצאים בידיים פרטיות. כך, למשל, העיר ניו-יורק אינה אוכפת באופן פעיל

נגישות בעת מתן היתרים או בשלבי התכנון של פרויקטים פרטיים, אבל מזמינה יזמים ואדריכלים להתייעץ עם מומחי נגישות בנוגע לתוכניות שלהם. ערים גדולות בקליפורניה, כמו לוס-אנג'לס וסן-פרנסיסקו, נוקטות בגישה דומה אבל נשענות על חוק המדינה כדי לתקן את מקצוע מומחי הנגישות. בנוסף, בערים אלו ניתן תמריץ לבעלי עסקים השוכרים מומחה נגישות להערכת הנגישות באתר שלהם – מתן חסינות והקלות מסוימות במסגרת ניהול תביעות משפטיות המוגשות נגדם. שיקגו נוקטת בגישה הפעילה ביותר ומעסיקה מומחי נגישות הבוחנים כל הגשת בקשה לבניינים חדשים או היתרי שיפוץ ומוודאת עמידה בדרישות החוק בשלבי התכנון. המודל המפוזר השפיע על הדרך שבה נאכפים חוקי הנגישות לאנשים עם מוגבלות, היות שמומחי נגישות אינם מעורבים באופן ברור מלכתחילה בשלב התכנון של הסביבה הבנויה, אלא בדיעבד, דרך תביעות משפטיות פרטיות לאחר שבניינים כבר נבנו. חוקרים טוענים שהסיבה לחוסר ההיענות לתקני נגישות היא שהמנגנונים המוגבלים לאכיפת דרישות הנגישות שהותקנו ב-ADA מורכבים מתביעות משפטיות פרטיות שבהן התובעים אינם יכולים לקבל פיצוי כספי על נזקים. סיבה נוספת היא הביקורת הציבורית כנגד בעלי-דין שמעלים תביעות בענייני נגישות.

מאמר זה טוען שהפתרון למודל שהוכח כלא יעיל להבטחת הנגישות לאנשים עם מוגבלות הוא מומחי נגישות מוסמכים, שיעודדו אכיפה של חוקי נגישות בשלבי התכנון והביצוע ולא התבססות על תביעות משפטיות בדיעבד.

מלבד ארה"ב, מאמר זה מתבונן גם בישראל, מדינה שעיצבה את חוקי הזכויות לאנשים עם מוגבלות בעקבות אלה של ארה"ב, אבל עם מודל ריכוזי, מתוקנן ומתואם של התמקצעות ואכיפה, הנאכף ברמה הלאומית. שתי מערכות המשפט שונות זו מזו בסוגיות של פדרליזם, תפקיד הממשלה ותרבות המשפט, אך גישתן אחידה בסוגיות של חקיקה נגד אפליה בגין מוגבלות. אולם המערכת הישראלית מאמצת גישה ריכוזית פרו-אקטיבית להתמקצעות של מומחי נגישות ולאכיפת חוקי נגישות, המפעילה מנגנונים רגולטוריים לאומיים שכמותם אפשר למצוא רק באופן מפוזר ולא סדיר בממשל המקומי בארה"ב. הרעיונות והמנגנונים הישראליים בנוגע לאכיפת נגישות אינם זרים גם בהקשר האמריקני; אימוץ מלא שלהם עשוי

להוכיח כיצד התמקצעות יכולה להוביל לאכיפת תקני הנגישות.

המאמר מראה כיצד נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל, שהיא גוף סטטוטורי, אוכפת באופן פעיל חוקי נגישות באמצעות כלים שונים בחוק, כולל יצירת מקצוע חדש הכולל הסמכה מקצועית. בהמשך מתואר כיצד העיר תל-אביב-יפו, אחת מן הרשויות העירוניות המשפיעות ביותר בישראל, טיפלה בהתמקצעות תחום הנגישות ובאכיפת החוק בתחומה.

לאחר ניתוח המודלים השונים והדרכים להבטיח נגישות, המאמר עובר לרמה הנורמטיבית ומציע חזון: התמקצעות בנגישות עירונית. המאמר דן במתח הטבוע בתהליך ההתמקצעות לגבי השתתפות של תושבים עם מוגבלות שאינם מקצועיים, ושידע הנגישות שלהם נובע מהתנסויותיהם בחיים. לסיום, המאמר מציע דרכים ליצור מסלולים יעילים יותר, מתוקננים ומכילים להבטחת הנגישות בסביבות עירוניות.

ארה"ב - חוקים ותקנות

החוקים והתקנות העיקריים בנושא נגישות בארה"ב התמקדו יותר במרחב הציבורי ופחות בפרטי, ויצרו בכך פשרה בין מסגרי הזכויות של אנשים עם מוגבלות ובין האינטרסים של בעלי נכסים פרטיים. חוק הנגישות לאנשים עם מוגבלות בארה"ב פועל בשלוש רמות: פדרלית, מדינתית ועירונית. ה-ADA, החוק המקיף ביותר של זכויות אזרח ומניעת אפליה בכל הקשור לאנשים עם מוגבלות, מציב סטנדרטים ועוסק במפורש בנגישות במרחבים ציבוריים. אולם הוא אינו חוק העוסק בתכנון ושימושי קרקע. למדינות יש סמכות לעשות רגולציה של התכנון ושימושי הקרקע בהתבסס על התיקון העשירי והן מאצילות סמכות זו לשלטון המקומי. משום כך, תכנון וביצוע של פיתוח עירוני מכיל ונגיש נמצא במידה רבה בידי הרשויות המקומיות והאזוריות. מצב עניינים זה קשור לנושא המרכזי של מאמר זה – מומחיות רשויות מקומיות יכולות להכיר היטב את צורכי הקהילה ואת הסביבה הבנויה אשר להן הן עושות רגולציה. הצורך לעמוד בדרישות חוקי הנגישות מרחיב את תפקידיהם של אנשי המקצוע בביצוע

הנגישות. רשויות מקומיות יכולות גם לפתח באופן יצירתי חלופות שמחזקות את הנגישות מעבר לעמידה מינימלית ברגולציה הפדרלית.

שלושה חוקים משפיעים ברמה הפדרלית על הנגישות לאנשים עם מוגבלות:

Architectural Barriers Act (1968); סעיף 504 ב-ADA 1973; The Rehabilitation Act (1990). מלבד החוקים הפדרליים יש עוד שפע של חוקים מדינתיים ומקומיים שעושים רגולציה לנגישות לאנשים עם מוגבלות. למשרד המשפטים יש סמכות מטעם ה-ADA לאשר שלחוקים מדינתיים או מקומיים תהיה סמכות רבה יותר מזו הפדרלית לאכוף סטנדרטים רחבים יותר של נגישות, ובד"כ הם עושים זאת.

ישראל - חוקים ותקנות

החקיקה הישראלית עבור אנשים עם מוגבלות עברה שלבים שונים. בעשורים הראשונים למדינה המדיניות בנושא מוגבלות התמקדה רק בשיקום אישי או בתוכניות רווחה שונות, כמו קצבאות ותגמולים, על-פי האתוס של ישראל כמדינת רווחה. בהתבסס על שיח של תלות וחסד או על המודל הרפואי של מוגבלות, המדיניות נוהלה על-ידי אנשי מקצוע בתחומי הרפואה והרווחה.

בד בבד עם הצמיחה של תנועות לזכויות אנשים עם מוגבלות בארה"ב ובבריטניה, החל בשנות ה-70 וה-80 שינוי פרדיגמה במדיניות הישראלית בעניין אנשים עם מוגבלות. שינוי זה בפרדיגמה, שכלל שינוי בשיח מראייה רפואית לראייה חברתית, הוביל בעיקר על-ידי ארגונים של אנשים עם מוגבלות והורי ילדים עם מוגבלות שדרשו יותר הכלה ושירותים חברתיים. מאמצי סנגור אלו הובילו לחקיקת חוקים חדשים שהתמקדו בהכלה ובנגישות. אלה כללו את חוק החינוך המיוחד ב-1988, תיקון לחוק התכנון והבנייה (סידורים מיוחדים לאנשים עם מוגבלות במבני ציבור) ב-1981, כמו גם תקנות קטנות יותר כמו התקנה בעניין תרגום לשפת סימנים בשידורי הטלוויזיה הישראלית.

חוק התכנון והבנייה, על התקנות והתיקונים הרבים שבו, מגלם את השינוי בפרדיגמה. התוספות והתיקונים בחוק הנוגעים לנגישות לא נעשו באופן מגובש והיו יותר חקיקה של טלאי על טלאי, ללא מנגנוני אכיפה או אמצעים להגברת מודעות הציבור. הדבר גרם לכך שבשנים הבאות מרבית הגופים התעלמו מהם. כמו כן חוק התכנון והבנייה

1 Tenth amendment: התיקון האחרון במגילת הזכויות בחוקת ארה"ב. התיקון מצוין כי לממשל הפדרלי ניתנות רק הסמכויות אשר ניתנו לו במסגרת החוקה (וויקיפדיה).

התייחס לסביבות ספציפיות מאוד ולא היה בו ייצוג לקהילות של אנשים עם מוגבלויות ראייה, שמיעה וקוגניציה.

השינוי השני בפרדיגמה התחולל בשנות ה-90 כשחל מעבר מחקיקת רווחה לחקיקה של זכויות למען אנשים עם מוגבלות, שהוזנחה בישראל עד אז. שלא כמו המאבק להכרה בזכויות אנשים עם מוגבלות בארה"ב, בישראל הובילו את השינוי משפטנים מן החברה האזרחית בשיתוף פעולה ועבודה צמודה עם הממשלה, מה שהביא בסופו של דבר לחקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות-1998. חוק זה הושפע בעיקר מן העקרונות המגולמים ב-ADA, כמו תחולה על כל סוגי המוגבלויות, גישה של זכויות אזרח ומניעת אפליה וכיסוי נרחב של תחומי חיים רבים. אולם חוק זה הרחב מעבר לאיסור האפליה שב-ADA והוסיף זכויות שונות לקבלת התאמות, סיוע או שירותים. הרחבה זו מכוונת להשיג שוויון ממשי, ולכלול אלמנטים רבים של "זכויות חיוביות", מעבר לסטנדרט ההתאמות הסבירות שב-ADA. אפשר שמקורה הוא במסורת הישראלית של מעורבות ממשלתית במגזרים החברתי והכלכלי, שנבעה מן האידיאולוגיה של מדינת רווחה. למרות השחיקה בעשורים האחרונים באידיאולוגיה של מדינת הרווחה הישראלית בשל שינויים בערכים חברתיים (מסולידריות, אחריות קהילתית ושוויון לאינדיבידואליזם ושוק חופשי), עדיין רווחים הרעיונות הבסיסיים של אחריות המדינה לאזרחיה. בשנת 2000 הוקמה רשות אכיפה ממשלתית ליישום החוק – נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. ב-2005 חוקק תיקון מס' 2 לחוק – פרק הנגישות. פרק זה יצר חובה להבטיח נגישות במבני ציבור חדשים וקיימים, בתשתיות, בשטחים פתוחים ובשירותים הניתנים הן על-ידי המגזר הציבורי והן הפרטי. המחוקק הורה למשרדי הממשלה השונים להתקין תקנות נגישות מפורטות בתחומים שבאחריותם. בעת כתיבת מאמר זה (נובמבר 2020) יש 25 תקנות נגישות שחוקקו ו-9 נוספות שנמצאות בדיון או ממתכות לאישור. במהלך שנראה מנוגד לפרקטיקה בארה"ב, יישום פרק הנגישות ותקנותיו אמור להתבצע בתוך פרק זמן שנקבע מראש, והוא קצר יותר למגזר העסקי מאשר למגזר הציבורי. נוסף על כך, עסקים פרטיים שיכולים להוכיח שמדובר בנטל כבד מדי עשויים לקבל פטורים במקרים מסוימים. פטורים אלו אינם זמינים במגזר הציבורי.

פרק הנגישות כולל כמה אמצעים להבטחת העמידה בדרישות החוק: מינוי רכז נגישות במקום עבודה שמעסיק יותר מ-25 עובדים; סמכויות אכיפה אזרחיות ופליליות לנציבות; וכן הגדרת שני סוגים חדשים של אנשי מקצוע מוסמכים בתחום הנגישות, שתפקידם כולל ייעוץ ומתן אישורים לתוכניות בניה, רישיונות עסק ועוד.

התמקצעות תחום הנגישות

התמקצעות היא מהלך ליצירת מקצוע מובחן מעיסוקים אחרים. מיסוד המקצוע נעשה על-ידי יצירת מבנה – כולל דרישות השכלה, דרישות כניסה וקודים מקצועיים של התנהגות – ויצירת עמדות כמו תחושת השליחות שבמקצוע עבור האדם והמידה שבה הוא משתמש בעמיתים כיעץ עיקרי בעבודתו. אכן, לעיתים קרובות משתמשים מומחי נגישות בפרקטיקות ובשפה ייחודיות כדי לבסס את מומחיותם. בד בבד יש ביקורת על פרקטיקות אלו בטענה שהן משמשות כלי לשימור השליטה והדחיקה לשוליים של אנשים עם מוגבלות. בתגובה לכך העלו פעילים וחוקרים בתחום המוגבלות, כחלק ממאבקם לזכויות להשתתפות שווה, את הקו המנחה: "שום דבר עלינו, בלעדינו", דהיינו, לאנשים עם מוגבלות צריכה להיות הזכות להיות מעורבים בתהליכי קבלת החלטות בכל הנוגע לחיי היום-יום שלהם.

מתכנני ערים ובעלי מקצוע קשורים נוספים כמו יזמים, אדריכלים ומעצבים, מילאו היסטורית תפקיד מרכזי בחיי אנשים עם מוגבלות, אם כי הם לא נדונים בהרחבה בספרות לעומת אנשי מקצועות הרפואה והרווחה. השפעתם התעצמה עם הגידול המואץ בעיור ברחבי העולם. תכנון ערים והמקצועות הנלווים לו נוצרו בעיקר כדי לטפל בבעיות השונות של העיר התעשייתית המודרנית. בסופו של דבר, הם כוננו מחדש את העיר המודרנית כמרחב שלמרבה הצער מאופיין לעיתים קרובות בחוסר נגישות ותורם בכך להדרה של אנשים עם מוגבלות מהמרחבים החברתיים והציבוריים.

היום גדלו באופן ניכר המודעות והידע על נגישות, אם כי נראה שזו עדיין בסדר עדיפות נמוך אצל אנשי מקצוע בתחום פיתוח נכסים, תכנון ובנייה. לפיכך, תנועות חברתיות במאה ה-20 התמקדו באתגור הידע והמערכות שבהן נוצר תחום הנגישות.

תביעות משפטיות והתמקצעות

בימיה הראשונים נתקלה חקיקת הנגישות לאנשים עם מוגבלות בביקורת חריפה, מה שעיצב מאוחר יותר את ה-ADA. המבקרים הצביעו על סוגיה אחת: עלות. הם שקלו תמיד את המספר הקטן יחסית של אנשים עם מוגבלות כנגד עלות ופשיטות-רגל עקב שינוי הסביבה הבנויה.

בהינתן המחלוקת סביב העלות, הקואליציה הדו-מפלגתית שמאחורי ה-ADA התמקדה בנרטיב של תמריצים כלכליים. הרעיון היה להציג את האדם עם מוגבלות כעובד וצרכן יצרני, ולהמעיט בהצבעה על ההצטלבות בין מוגבלות ובין גזע ועוני. הנרטיב הניאו-ליברלי של הצרכן עם מוגבלות ככזה שיכול להועיל לחיזוק הכלכלה חשוב במיוחד כאשר דנים בפרק השלישי של ה-ADA שמכסה עסקים פרטיים.

באופן מסורתי, ובשל פשרות פוליטיות שנבעו מן הביקורת, היו אלו תביעות משפטיות ולא תכנון שהניעו את הנגישות לאנשים עם מוגבלות בארה"ב. כלומר, אכיפת חקיקת הנגישות נעשית ברוב המקרים בדיעבד, לאחר שכבר הוקם המרחב או המבנה. אף על-פי שה-ADA מסמיך גופים ממשלתיים לאכוף את הפרקים השני (העוסק במגזר הציבורי) והשלישי (העוסק במגזר הפרטי) בחוק, הרוב המוחלט של אכיפה בדיעבד נעשה באמצעות תביעות משפטיות פרטיות. נוסף על כך, החקיקה הפדרלית, כמו גם רוב החקיקה במדינות, לא כוללת תארים רשמיים, דרישות או רישיונות למומחי נגישות פוטנציאליים שיעצו לאדריכלים וליזמים בענייני נגישות בשלבי התכנון או הביצוע.

חוקי המדינות לא מספקים תשובות לסוגיות אלו. הממשל המקומי הוא הזירה שבה נעשית מרבית הרגולציה של נגישות. רשויות מקומיות משתמשות באנשי מקצוע כדי לספק פיקוח כלשהו על תהליך הבנייה. גם כך זהו מודל מפוזר של אכיפה. זהו חלק מגישה שלא מתערבת התערבות אקטיבית באכיפת זכויות, המכווצת את תפקיד הממשל הפדרלי ותואמת סדר-יום שמרני וניאו-ליברלי.

ה-ADA קובע אכיפה באמצעות מודל תביעות פרטיות, שמחייב אנשים לפנות לעורכי-דין פרטיים כדי להגיש תביעה ולא לסוכנויות ממשלתיות הפועלות כדי להבטיח את זכויות האזרח של אנשים עם מוגבלות. מותר לעורכי-דין אלה לגבות שכר טרחה אם הם זוכים במשפט

חוקי נגישות עשויים להיות הגורם המשפיע ביותר על התפתחות של מומחי נגישות. חוקים ותקנות הופכים לרווחים יותר ויותר ברחבי העולם. הם משמשים עתה כרכיב עיקרי של חקיקת זכויות לאנשים עם מוגבלות ומספקים את הסטנדרטים המינימליים לגישה למרחבים ולשירותים ציבוריים. חוקרים בתחום טוענים שיישום חקיקת נגישות מגדיל את הצורך במומחים מקצועיים בתחום – הצטברות התקנות והחוקים על מגוון היבטים של נגישות יצרה מבוך מורכב של רגולציה. העמידה במורכבות זו חלה לעיתים קרובות על רשויות מקומיות. חוקרים מצביעים על כך שכינון קשר סדיר עם מומחי נגישות הוא המפתח להבטחת העמידה בדרישות החוק וליישום של הפרקטיקות הטובות והעדכניות ביותר. החקיקה בנושא מומחי נגישות ותפקידם ברגולציה בארה"ב ובישראל מגיעה משתי גישות שונות לחלוטין בנוגע לאכיפת חוקים ותקנות: מודל מפוזר בארה"ב ומודל ריכוזי בישראל. שתי גישות אלו משפיעות על הדרך שבה רשויות מקומיות מיישמות את חוקי הנגישות בתחום שיפוטן.

מודל מפוזר של התמקצעות בנגישות בערים גדולות בארה"ב

ה-ADA וחוקי נגישות פדרליים נוספים קיימים יותר משלושה עשורים, אולם פרויקט הנגישות העירונית עדיין רחוק מלהיות שלם. יש דוגמאות רבות למרחבים לא נגשים במתקנים שבבעלות ממשלתית ופרטית כאחד. נשאלת השאלה מדוע פרויקט הנגישות לא מיצה את מלוא הפוטנציאל שלו (כפי שיגידו האופטימיסטים) או נכשל (כפי שיטענו הריאליסטים או הפסימיסטים). מחברי המאמר טוענים שאחת הסיבות העיקריות להעדר נגישות עירונית היא המודל המוגבל של התמקצעות ואכיפה בנושא נגישות בחקיקה האמריקנית, אותו הם מכנים "מודל מפוזר".

תהליך הפיתוח של מקצוע מומחי נגישות בארה"ב לא נעשה בדרך מתוקננת ברמה הפדרלית. הדבר הושאר לשיקול הדעת של המדינות והרשויות המקומיות, מה שהביא לשיטות שונות של יצירת מומחיות כזו. זה משפיע על הדרך שבה נאכפים חוקי הנגישות. לא הובהר מלכתחילה התפקיד של מומחי נגישות בשלב תכנון הסביבה הבנויה, אלא בדיעבד דרך תביעות משפטיות בנוגע למבנים שכבר הוקמו.

כשהם יוצרים בכך חריג בכלל האמריקני שלפיו כל הצדדים נושאים בהוצאות המשפט שלהם. על-פי מודל זה, מומחי נגישות ממלאים תפקיד רב משמעות בתביעות משפטיות, כאשר כל צד מביא את העדים המומחים שלו שכותבים דו"חות שמצביעים על מילוי או אי-מילוי דרישות החוק. היות שאין רגולציה של מומחי נגישות, הדיון עובר לבתי המשפט ליישוב הסכסוכים. מודל זה ספג ביקורת מראשיתו. הועלו טענות על שימוש לרעה בחוק ועל פרקטיקות פוגעניות על-ידי אנשים עם מוגבלות ועורכי-הדין שלהם. עידוד אכיפת חוקי נגישות בשלבי התכנון והביצוע באמצעות אנשי מקצוע מוסמכים, ולא הסתמכות על תביעות משפטיות לאחר מעשה, יכול להיות פתרון למודל שהוכח שאינו יעיל להבטחת נגישות.

החדשות הטובות הן שערים גדולות בארה"ב אימצו משימה זו, אם כי בדרגות שונות, ויצרו מודל מפוזר של התמקצעות ואכיפת נגישות. ערים רבות הקימו משרד או נציבות הממונים באופן כללי על קידום ואכיפה של זכויות אנשים עם מוגבלות בהקשרים כמו תעסוקה, דיור, תחבורה וחינוך. במאמר המלא מוצגות הדוגמאות של ניו-יורק, של קליפורניה (לוס אנג'לס וסן פרנסיסקו) ושל שיקגו. אפשר לומר שניו-יורק מציגה את המודל המעורב פחות אשר אינו מחייב בחינת נגישות בשלבי תכנון, שיקגו מציגה את המודל המעורב ביותר באמצעות בחינת הנגישות על-ידי מומחים כחלק מתהליכים של אישורי בנייה או שיפוץ, וערי קליפורניה מציגות מודל שאינו מחייב בחינה זו אך מתמרצות אותה על-ידי מתן הטבות מסוימות ליזמים המקדמים בנייה. תובא כאן דוגמה לפעילות בעיר ניו-יורק.

משרד ראש העיר ניו-יורק לאנשים עם מוגבלות (MOPD)



משרד ראש העיר ניו-יורק לאנשים עם מוגבלות הוקם בשנת 1973. זהו אחד מן המשרדים החזקים והמבוססים ביותר מסוגם בארה"ב. המשרד הכשיר מנחי שירות לאנשים עם מוגבלות (Disability service facilitators) בסוגיות של נגישות ומוגבלות. מנחי השירות בוחנים תוכניות בנייה של העיר והם מועסקים על-ידי מחלקת עירונית שונות כמו רשות הבנייה של בתי-ספר או מחלקת הפארקים והפנאי, כדי לתאם בין המאמצים השונים הנעשים בעיר לצורך עמידה בתקני הנגישות על-פי החוקים והתקנות הפדרליים, המדינתיים והעירוניים.

כאשר מדובר במתקנים ציבוריים, המשרד מעודד סטנדרטים של נגישות עירונית הגבוהים מן התקנים הפדרליים והמדינתיים. אולם המצב שונה כאשר מדובר באכיפה על מתקנים בבעלות פרטית. מחלקת המבנים של העיר ניו-יורק, שכותבת את תקני הנגישות המקומיים, בודקת תוכניות בנייה על-פי תקנים כלליים של בנייה כמו אלו שעניינם בצנרת, בטיחות אש וכו'. אולם, שלא כמו בתקני בנייה אחרים, כאן אין דרישה סטטוטורית לבדוק עמידה בתקני נגישות-פדרליים, מדינתיים או עירוניים. משום כך, אף על-פי שהמשרד עושה



צילום: © Benkrut | Dreamstime.com

התמקצעות בנגישות ברמת השלטון המקומי
העמדות של רשויות מקומיות וזכויות של אנשים עם מוגבלות ממלאות תפקיד חשוב בהבטחת הנגישות הפיזית של הסביבה הבנויה. רשויות מקומיות רכשו ידע על הקהילות המתגוררות בהן, על הגורמים השונים המשתתפים בתהליכי התכנון והבנייה, ואולי החשוב ביותר – על הסביבות שעליהן הן מפקחות. עיריות מעלות רעיונות יצירתיים לרגולציה של נגישות, אפילו מעבר לעמידה בחוקים ובתקנים הלאומיים. לעיתים קרובות על הרשויות המקומיות למלא את הפערים באכיפת נגישות שנוצרו על-ידי חוקי הנגישות ברמה הפדרלית, ולעיתים קרובות – ברמת המדינה.

כמיטב יכולתו לבחון תוכניות נגישות, בחינה זו אינה מקיפה ואינה מבטיחה עמידה בתקני נגישות לאומיים.

במקום זאת, העירייה מציעה ליזמים ולאדריכלים באופן לא פורמלי לפנות ל-MOPD מרצונם ולקבל משוב על הפרויקטים שלהם מיועצי נגישות, שאיתם יש לעיר קשרים חוזיים. היות שאין דרישה מפורשת לעשות זאת, לא כל היזמים והאדריכלים פונים ל-MOPD. לפיכך יש סיכון ארוך-טווח של אי-עמידה בתקני נגישות פדרליים, מדינתיים ועירוניים לאחר הקמת המבנה, שעלולה להוביל מאוחר יותר לתביעות משפטיות פרטיות, שהעיסוק בעניין עלול להימשך שנים רבות. בינתיים בניין ששופץ או שזה עתה נבנה עלול להישאר לא נגיש וכך יימנע השימוש בו על ידי אנשים עם מוגבלות.

התמקצעות ורגולציה של נגישות ברמה המקומית בישראל

בישראל יש מערכת ממשלתית ריכוזית שבה משרד הפנים מפקח על כל הרשויות המקומיות. לעומת המערכת הפדרלית בארה"ב, האוטונומיה של הרשויות המקומיות בישראל מצומצמת הרבה יותר. השלטון המרכזי חייב לאשר את כל ההחלטות המקומיות – החקיקתיות, התכנוניות והתקציביות.

שלא כמו ה-ADA, פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל כולל אמצעים ליצירת רגולציה ליישומה. אחד החידושים העיקריים של הפרק הוא הפיתוח של מקצועות מוסמכים חדשים בתחום הנגישות. הסוג הראשון של אנשי מקצוע ישראליים בתחום הנגישות, הכולל אדריכלים, מהנדסים ומתכננים עירוניים, הוא מורשי נגישות מתו"ס (מבנים, תשתיות וסביבה). הסוג השני, הכולל אנשים ממקצועות הבריאות, החינוך והטכנולוגיה, הוא מורשי נגישות שירות – המתמקדים בנגישות לשירותים, לערוצי תקשורת שונים ועוד. לאחר שהם עוברים הכשרה אקדמית ספציפית, הניתנת בכמה אוניברסיטאות נבחרות במדינה, מורשי הנגישות המוסמכים מוכרים ברשומות של משרד הכלכלה והתעשייה. החובות המוטלות עליהם כוללות מתן הדרכה וייעוץ לפרויקטים וארגונים בסוגיות נגישות ולהבטיח שהיזמים והאדריכלים עומדים בחוקי ותקנות הנגישות. נוסף על כך, למורשי מתו"ס יש סמכות לתת או לשלול אישורים רשמיים על

עמידה בדרישות הנגישות. אישורים אלה חשובים משום שהוועדות העירוניות שמאשרות, נוסף על דברים אחרים, תוכניות בנייה, רישיונות עסק ובקשות לפטורים, רואות בהם אינדיקטורים לעמידה בדרישות הנגישות. אישורים אלה של מורשי הנגישות הם חובה לצורך אישור של כל מבנה חדש, ובמקרים מסוימים – לאישור שיפוץ של מבנה.

מספר האנשים במקצוע חדש זה גדל במהירות היות שיותר ארגונים ויזמים ישראליים מעסיקים או יוצרים קשר עם מורשי נגישות להדרכה מעשית ולסיוע משפטי. נציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, הגוף הסטטוטורי שאחראי ליישום החוק, הובילה את התהליך של כינון מקצוע מורשי הנגישות ושילובם בשוק.

הרשויות המקומיות בישראל נושאות ברוב האחריות ליישום תקנות הנגישות. הן אחראיות להבטיח שהמבנים והשטחים הציבוריים בערים, החדשים והקיימים, עומדים בדרישות החוק. כמו כן הן אחראיות לאישור מבנים פרטיים חדשים ולמתן רישיונות לעסקים פרטיים. הנציבות גם דורשת מהן להגיש תוכניות המפרטות את ההתאמות שיתבצעו בפרקי זמן שהוגדרו מראש.

שלא כמו בארה"ב, רוב הרגולציה והאכיפה של חוק השוויון בכלל, ושל פרק הנגישות בפרט, מתבצעות באמצעות מודל ריכוזי. משמעות הדבר היא שהרגולציה מתוקננת ומתואמת ברמה הלאומית. חוק השוויון נותן לנציבות שני סוגי כלים: מנגנונים מניעתיים וסמכויות אכיפה. מנגנונים מניעתיים מטילים על ארגונים גדולים, כמו רשויות מקומיות, חובת דיווח לנציבות על התקדמותם בביצוע נגישות. סמכות האכיפה מאפשרת לנציבות לנקוט בצעדים אזוריים או פליליים כנגד ארגונים ציבוריים או פרטיים שאינם ממלאים את דרישות הנגישות. מצופה מן הרשויות המקומיות לעבוד עם מורשי נגישות כדי לעמוד בדרישות החוק. בהינתן הגישה הישראלית לאכיפת נגישות, יש תביעות משפטיות, אבל הן פחות רווחות מאשר בארה"ב. גם יחידים יכולים להגיש תלונות לנציבות בנוגע להעדר נגישות בתחום מסוים שבאחריות הרשות המקומית כך שהנציבות תאכוף את דרישות החוק במושא התלונה.

להלן יובא מקרה בוחן של העיר תל-אביב-יפו וכיצד היא אוכפת את דרישות הנגישות דרך עבודה עם מומחי נגישות.

רגולציה והתמקצעות של נגישות בתל-אביב-יפו



בדומה לכמה מיחידות ה-MOPD בארה"ב, יחידת הנגישות מנסחת תקנים עירוניים של נגישות העומדים בסטנדרטים גבוהים יותר לעמידה מתקנים הלאומיים. יחידת הנגישות פועלת במגוון דרכים כדי להבטיח עמידה בחקיקת הנגישות. היא עובדת באופן הדוק עם יועץ נגישות בכיר, מורשה מתו"ס, ובמקרים מסוימים גם עם מורשי נגישות חיצוניים נוספים שיש להם התמחות ספציפית בתחומים שונים. יחידות תפעוליות המבצעות את התוכנית הרב-שנתית בתחומי אחריותן יכולות, לפי הצורך, להתייעץ באופן קבוע ביועץ הנגישות או בכל מורשה נגישות אחר שלעירייה יש חוזה אתו. כאשר מדובר בפרויקטים פרטיים שדורשים אישור של העירייה, היזם מחויב לכלול בבקשה אישור של מורשה נגישות. המחלקה העירונית הרלוונטית בודקת מאוחר יותר אישור זה כחלק מתהליך האישור של התוכנית או בתהליך הרישוי העסקי. נוסף על שני תהליכים שגרתיים אלה בעירייה, הגורמים הפרטיים יכולים לפנות ליחידת הנגישות העירונית בכל פעם שהם נזקקים ליועץ בנושא נגישות בפרויקט שלהם.

ברור שלחקיקת הנגישות לאנשים עם מוגבלות, במיוחד לפרק הנגישות, יש השפעה גדולה מאוד על עבודת יחידת הנגישות. המספר הרב של חוקים ותקנות נגישות חדשים הביא להתמקצעות בעירייה ונתן למורשי הנגישות את הסמכות הגבוהה ביותר להחליט בענייני נגישות בעיר. הדבר סייע לחולל תהליך יישום מקיף ויעיל בכל היבטי החוק. אולם חשוב לציין שמאמצי העירייה הביאו גם להרחקה של תושבים עם מוגבלות מתהליכי קבלת ההחלטות. לפני שחוקק פרק הנגישות בחוק השוויון, הרגולציה של נגישות בישראל הייתה לא מספיקה ולא ברורה. כאשר צוות של בעלי תפקידים בעירייה החל לקדם את הנגישות בשנת 1999, תושבים עם מוגבלות נחשבו ל"מומחים". הצוות הוביל מהלכים שאפשרו לאזרחים אלה להיות מעורבים ביותר בעבודת העירייה בנושא. זה כלל מפגשים קבועים עם בעלי תפקידים, קבוצות מיקוד, סקרים ופרקטיקות אחרות שסייעו לעירייה להבין טוב יותר את התחום. עם חקיקת פרק הנגישות והדרכים החדשות שבהן הרשויות המקומיות הפכו לאחראיות ליישום, עיריית תל-אביב-יפו עברה תהליך של התמקצעות בנושא, והעבירה את הסמכות בסוגיות נגישות מעובדי שירותי הרווחה למורשי נגישות מוסמכים. בהינתן האופי הטכני והתפעולי של מקצוע

תל-אביב-יפו מוכרת כאחת הרשויות המקומיות החזקות ביותר בישראל, הן מבחינת משאבים הן מבחינת השפעה פוליטית. היא הייתה אחת הרשויות המקומיות הראשונות במדינה שהתייחסו לנושא הנגישות בראייה אסטרטגית, בשנת 1984, והיא הקימה צוות נגישות בשנת 1999. בעקבות חקיקת פרק הנגישות בחוק השוויון, תקנות הנגישות ומאמצי האכיפה של הנציבות, החלה עיריית תל-אביב-יפו בתהליך של מיסוד והתמקצעות ששינו את השיח ואת פרקטיקות הנגישות שלה. תהליך זה הדגיש ראייה משפטית ואינסטרומנטלית המבוססת באופן בלעדי כמעט על החקיקה החדשה לזכויות אנשים עם מוגבלות, בשונה מן הראייה של רווחה חברתית שהודגשה לפני חוק השוויון.

בשנת 2011, בעקבות הדרישות החדשות מן הרשויות המקומיות בפרק הנגישות, בנתה העירייה תוכנית נגישות רב-שנתית שאמורה להתבצע בכל המרחבים הציבוריים של העיר, כולל מבני ציבור, שטחים פתוחים ותשתיות עירוניות. בשנת 2015, כאשר החלה העבודה על ביצוע התוכנית, החליטה העירייה להעביר את הסמכות בענייני נגישות מצוות שבראשו עמדה עובדת סוציאלית מן האגף לשירותים חברתיים אל יחידת נגישות חדשה שהוקמה. יחידת נגישות חדשה זו נמצאת בסמכותו הישירה של מנהל אגף התכנון. כיום מתמקדת יחידת הנגישות בעיקר בתיאום קידום התוכנית בתוך היחידות התפעוליות השונות של העירייה, כמו אגף החינוך, הספורט והתרבות, שמתפקידן ליישם את התוכנית בתחומי האחריות שלהן ולקדם את התקנון של פרקטיקות הנגישות.

מורשי הנגישות, ההשתתפות של תושבים עם מוגבלות בתהליכי קבלת ההחלטות בנושא הפכה למאתגרת יותר.

חזון - התמקצעות בנגישות עירונית

מן התיאור ההשוואתי שלעיל עולה כי התרבות והעמדות של הציבור משפיעות במישרין על חוקים ומדיניות בנוגע לאנשים עם מוגבלות, במיוחד בכל הנוגע לתפקיד הממשלה להבטיח שוויון. אף על-פי שמערכת המשפט האמריקנית והישראלית יצאו מתוך אותה ראייה של חקיקה נגד אפליה, כאשר חוק שוויון הזכויות הישראלי הושפע מה-ADA, הן נבדלות זו מזו במה שנוגע ליישום ולאכיפה של נגישות.

ישראל נוקטת בגישה מעורבת ויוזמת רגולציה של נגישות הסביבה הבנויה, המגולמת במודל ריכוזי של התמקצעות ואכיפה. היא עשתה זאת על-ידי הקמת רשת חדשה של אנשי מקצוע מוסמכים המשמשים כשומרי-סף בשטח, כמו גם דרך הקמת מנגנון אכיפה ממשלתי ריכוזי. ארה"ב נוקטת בגישה אחרת, המתבססת על מודל של תביעות משפטיות פרטיות כדי לאכוף ציות לחוקי ותקנות הנגישות. כאשר החוק הפדרלי לא מנחה בנוגע לאכיפה, הרשויות המקומיות מובילות את אכיפת תקני הנגישות דרך מודל מפוזר: כל עיר מחליטה אם היא מעוניינת למלא תפקיד פעיל או סביל במיסוד תפקיד של מומחי נגישות ושל מנגנוני אכיפה. בעוד שיקגו ממלאת תפקיד פעיל באכיפת נגישות במגזר הפרטי, העיר ניו-יורק נשענת, בעיקר, על תביעות משפטיות פרטיות ככוח המניע, אבל היא מציעה הנחיה ליזמים ולאדריכלים פרטיים שמבקשים זאת. בעוד ערים גדולות בקליפורניה, כמו לוס-אנג'לס וסן-פרנסיסקו, נוקטות בעמדה דומה לזו של ניו-יורק בנוגע לאכיפת הנגישות, חוקים מדינתיים ממלאים תפקיד גדול ביצירת תפקידים בתחום הנגישות שמבטיחים עמידה בדרישות החוק.

שלושה עשורים לאחר החקיקה של ה-ADA וחוקים פדרליים נוספים, האכיפה של תקני הנגישות בארה"ב עדיין לוקה בחסר. התמקצעות ואכיפת חוקי הנגישות בארה"ב ניתנות לשיפור, כמו גם המוטיבציות לשפר נגישות ולקבוע סטנדרטים גבוהים יותר לעמידה בדרישות. היות שלעיתים קרובות קשה להכניס שינויים ברמה הפדרלית

ומשום שמומחי הנגישות ממלאים תפקיד חשוב, הרי שרפורמות ברמת המדינות והרשויות המקומיות יצטרכו להיות התשובה כדי להבטיח עמידה בחוקים, נגישות שווה ומעורבות אזרחית של אנשים עם מוגבלות בארה"ב. יצירת מקצוע של מומחי נגישות ברמה המקומית יכולה להיות חלק מתהליך זה.

מה יכול להיות החזון להבטחת נגישות ברמה העירונית?

ראשית, המאמר טוען שרשויות מקומיות צריכות למלא תפקיד פעיל בהבטחת נגישות בשלב התכנון כאשר הן מאשרות תוכניות. משימה זו יכולה להתבצע במגוון דרכים. דרך אחת יכולה להיות התניית אישור תוכניות והיתרים בבדיקתם על-ידי ה-MOPD, כדוגמת העיר שיקגו. דרך אחרת יכולה להיות מתן אישור מפורט על-ידי מורשה נגישות מוסמך לצורך הגשת הבקשה, כדוגמת העיר תל-אביב-יפו. ללא קשר לפרטים, כאשר העיריות ממלאות תפקיד פעיל הן מבטיחות עיסוק בנגישות מראש, בשלב התכנון, במקום בדיעבד, דרך תביעות משפטיות. מרבית התביעות המשפטיות סובבות סביב אי-הסכמה בנוגע לעמידת האתר בדרישות, כאשר כל איש מקצוע נוקט עמדה אחרת. אכיפה בזמן אישור התוכניות יכולה לחסוך בעלויות של הליכים משפטיים ולהבטיח תהליך יעיל יותר להשגת נגישות. נוסף על כך, ראוי שעיריות יעודדו מתכננים ואדריכלים לדאוג ליותר מעמידה בדרישות החוק בלבד, זאת על-ידי פרסום המלצות נגישות כמו שעושה ה-MOPD של ניו-יורק או על-ידי הצעת ייעוץ מוקדם להגשת תוכניות, כפי שנעשה בניו-יורק ובשיקגו.

שנית, הכשרה ומתן תעודות הסמכה מתוקננות למומחי נגישות, לפחות ברמת המדינה, אם לא ברמה הלאומית, חשובים כדי להבטיח שהסביבות הבנויות הן אכן נגישות. יצירת תקן לאומי להכשרה עשוי להיות פתרון אפשרי. רגולציה של המסגרת הכללית של הכשרת מומחי נגישות תיצור כללים לאופן ניתוב ההחלטות שדרךן הממשל הפדרלי מבטיח אחידות, מבנה וצעדים נדרשים, כשהוא עדיין משאיר את רוב תהליכי קבלת ההחלטות לרשויות המקומיות. הכשרה כזו תבטיח רמה נאותה של מומחיות ותאפשר ייעוץ איכותי בשלב התכנון, שיניב סביבות נגישות יותר. כדי להשיג זאת, ההכשרה בנושא נגישות של מתכננים עירוניים, מהנדסים ואדריכלים צריכה לכלול גם דגש על נגישות כזכויות אזרח, לא כזו שעניינה

סיכום

להתמקצעות יש תועלות רבות בהקשר של נגישות לאנשים עם מוגבלות. זוהי דרך חיונית להבטיח את העמידה הנדרשת כל־כך בחוקי הנגישות האמריקניים, שהיא עדיין אינה מספקת עשרות שנים אחרי שנחקקו. למרות הצורך הדחוף בסביבה בנויה נגישה באמת, יש לבצע בזירות את התהליך של פיתוח או תקנון של מקצועות חדשים בתחום. מאמר זה ניתח את הדרך שבה נגישות עירונית מתבצעת ברמה המקומית. בארה"ב נעשה הדבר בדרגות שונות עקב התבססות החוק הפדרלי על תביעות משפטיות פרטיות כדי לאכוף תקני נגישות, אבל תמריצים לא מספיקים לטוענים הביאו לתת־אכיפה. ברמות המדינה והרשות המקומית צמח מודל מפוזר של נגישות עירונית, כאשר ערים שונות נוקטות בגישות שונות להתמקצעות ולאכיפה. בישראל, שבה הממשלה הייתה מעורבת היסטורית במתן שירותים ושיתפה פעולה עם החברה האזרחית, יש מודל ריכוזי שתומך בעמידה בדרישות החוק לנגישות. המאמר שואל מכל אחד מן המודלים כדי להציע חזון חדש לביצוע ולאכיפה של נגישות עירונית באופן יעיל, מתוקנן ומשתף. הוא טוען שדרך זו ליצירת נגישות יכולה להיות המפתח להבטחת שוויון מרחבי ואזרחי לאנשים עם מוגבלות.

רק בפרטים טכניים. צמצום הנגישות ליישומים טכניים צרים מתעלם מן המפגש היום־יומי של אנשים עם מוגבלות עם אי־צדק במרחב הציבורי. רשויות מקומיות צריכות לשקול באופן מקיף יותר את הצרכים ההוליסטיים של משתמשי־קצה עם מוגבלות כאשר הם מנווטים את דרכם בשטחים עירוניים.

הסוגיה האחרונה שעליה יש לתת את הדעת היא המתח הטבוע בין התמקצעות ויצירת מומחיות ובין השתתפות של אנשים עם מוגבלות שאינם מקצועיים בתהליכים של תכנון נגיש. יש להכיר בכך שמקצועות של תכנון ובנייה, כמו כל המקצועות, הם היררכיים ולכן אנשי מקצוע ממעטים להיעזר בידע של משתמשי־קצה במהלך עבודתם. תהליך של התרחקות מעצות שנתנו תושבים ישירות למומחים התרחש בתל־אביב־יפו, אף על־פי שחוקרים בתחום המוגבלות המשיגו את הצורך בשיתוף הידע וניסיון החיים של אנשים עם מוגבלות עצמם. ניתן לנהל תהליך שיתופי ממשי בין אנשי מקצוע ובין תושבים עם מוגבלות לא־מקצועיים בדרכים רבות, כולל קבוצות מיקוד, ייצוג בוועדות ברשויות מקומיות והתייעצות בכל שלבי התכנון והפיתוח. גישות אלו יאפשרו יצירה של "תכנון חברתי" קשוב לצורכי משתמשי הקצה. פעילות כזו של משתמשי קצה עם מוגבלות לא צריכה להיות ללא תמורה, יש להעריך את המומחיות שלהם לא רק באופן עקרוני אלא גם כזמן וידע המחייבים תמורה.