



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4267/16

לפני :

כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ג' קרא

העותרת :

בזכות המרכז לזכויות אדם של אנשים עם
מוגבלויות

נ ג ד

המשיבים :

1. משרד התחבורה
2. עיריית ירושלים
3. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
4. עמותת איחוד בעלי קווי שירות באוטובוס
מזרח ירושלים
5. חברת האוטובוסים הר הזיתים ירושלים
6. חברת האוטובוסים ירושלים רמאללה בע"מ
7. חברת האוטובוסים אל עיסוויה בע"מ
8. חברת האוטובוסים המאוחדת צור באהר
בע"מ
9. חברת האוטובוסים אבו טור ענאתה תחבורה
ציבורית בע"מ
10. חברת האוטובוסים אלוסט תחבורה
ציבורית בע"מ
11. חברת האוטובוסים ירושלים שועפט בע"מ
12. חברת האוטובוסים הדרום בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת :

עו"ד אביבית ברקאי-אהרונוף

בשם משיבים 1 ו-3 :

עו"ד פנחס גורט ; עו"ד דנה בריסקמן

בשם משיבה 2 :

עו"ד שירה לוי ; עו"ד דן בן-טל

בשם משיבות 4-12 :

עו"ד עמית גור

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

1. במוקד העתירה הנוכחית ניצבת הנגישות המוגבלת של שירותי התחבורה הציבורית במזרח העיר ירושלים לבני אדם עם מוגבלות, כהגדרתם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק שוויון זכויות).

רקע וטענות הצדדים

2. ביום 31.1.2012 פנתה העותרת אל המשיבים בדרישה למלא אחר מצוות המחוקק, ולהנגיש את שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים. פנייה זו – ואחרות שבאו בעקבותיה – לא זכו למענה משביע רצון, מנקודת מבטה של העותרת, ומכאן העתירה.

לטענת העותרת, משיב 1 (להלן: משרד התחבורה) אמנם "פעל בשנה האחרונה כדי להנגיש את האוטובוסים במזרח ירושלים", אלא שאין בכך די. לדבריה, מרבית האוטובוסים באזור אינם נגישים לבעלי מוגבלות פיזית, חושית או שכלית: הם אינם מצוידים במתקני הרמה לכיסאות גלגלים; לא הותקנו בהם מערכות כריזה (פנימית וחיצונית); ואף השילוט שלהם אינו עומד בדרישות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות הנגישות). גם נגישות התחנות עצמן בעייתית. ראשית, השילוט בהן לוקה בחסר, וברובן לא מוצגים מפות ולוחות זמנים של הקווים הפעילים – שלא לדבר על לוחות הזמנים של האוטובוסים הנגישים. יתר על כן, "ההנגשה הפיזית בתחנות העירוניות ירודה", ולפחות שתיים מן התחנות המרכזיות אינן עומדות בסטנדרט הקבוע בתקנות הנגישות.

העותרת סבורה כי המצב הנוכחי של שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים פוגע בזכות התושבים בעלי המוגבלות "לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים [...] בתדירות סבירה, לרבות אפשרות גישה לתחנות" (סעיף 19(א) לחוק שוויון זכויות) – זכות הנגזרת מן הזכויות החוקתיות לשוויון, לחופש תנועה, לכבוד, לאוטונומיה אישית ולעצמאות.

מעבר לכך, מדובר בהפרת החובה המוטלת על "מפעיל שירות תחבורה ציבורית ורשות מקומית" להסדיר נגישות זו – בהתאם להוראות וללוחות הזמנים המפורטים בתקנות הנגישות – "כל אחד בתחום אחריותו" (סעיף 19(ב) לחוק). אמנם, תוכנית

ההנגשה שגיבשו בשעתו המשיבים עבור שירותי התחבורה הציבורית במערב ירושלים, הותירה מחוץ לגבולותיה את מזרח הבירה המאוחדת – ובכך הפרו, לדעת העותרת, את תקנה 7(א) לתקנות הנגישות, המורה כי:

”המפקח על התעבורה, בעלי רישיונות הקווים, בעלי מיתקנים תחבורתיים והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, בהתייעצות עם הנציבות, יכינו, בתוך שנה מיום תחילתן של תקנות אלה, תכנית לתקופה של 10 שנים, להפעלת אוטובוסים נגשים בקווי השירות, ולהנגשת התחנות באותם קווי שירות והמיתקנים התחבורתיים”.

ברם, אין במחדל זה – אותו זוקפת העותרת לחובת המשיבים – כדי לפטור אותם מן החובה להנגיש לאלתר את שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים.

3. משכך, ביקשה העותרת להורות למשיבה 2 (להלן: עיריית ירושלים) למשיבות 5-12 (מפעילות קווי השירות במזרח ירושלים; להלן: המפעילות) ולמשיבה 4 (עמותת המשמשת כ”חוליה מקשרת” בין המפעילות לבין עצמן ובין לבין משרד התחבורה; להלן: העמותה), למלא אחר הוראותיהן האופרטיביות של תקנות הנגישות – תוך שהיא מדגישה כי “תקופת המעבר” הקבועה בתקנה 30 לתקנות הנגישות כבר חלפה. לדידה, על המפעילות להנגיש את כל האוטובוסים הפועלים במזרח ירושלים, ולהוציא משירות כלי רכב שאינם עומדים בדרישות החוק. היבטים נוספים הקשורים במפעילות – לרבות “הנגשה חושית” של תחנות האוטובוס (לפי תקנה 7(ג) לתקנות הנגישות), וככל הנראה, גם של התחנות המרכזיות (לפי תקנות 27-28 לתקנות הנגישות) – הוזכרו בגוף העתירה, אם כי לא ניתן להם ביטוי בסעד הפורמלי שהתבקש. במקביל, ביקשה העותרת לצוות על עיריית ירושלים להסדיר לאלתר את הנגישות הפיזית “של כל תחנות האוטובוסים וסככות ההמתנה” (לפי סעיף 7(ב) לתקנות הנגישות), ושל התחנות המרכזיות במזרח ירושלים (לפי תקנות 27-28 לתקנות הנגישות).

ראש נוסף של העתירה מופנה כלפי משרד התחבורה, אשר התבקש “לפקח כי שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים ניתנים על ידי אוטובוסים נגשים בלבד”; להימנע מרישום אוטובוסים חדשים שאינם נגשים (לפי תקנה 3 לתקנות הנגישות); ולהתנות את רישיונות קווי השירות במזרח ירושלים בעמידה בהוראות תקנות הנגישות (בהתאם לסמכויות הרישוי הכלליות שלו). על פי השקפת העותרת, מדיניות “אי ההתערבות” של המשרד נגועה בחוסר סבירות, ואין להשלים עמה.

4. משיבי המדינה – משרד התחבורה ומשיבה 3 (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר צורפה להליך "כמשיבה פורמלית" [להלן: הנציבות]) – אינם חולקים על התמונה העובדתית שפרשה העותרת, אך סבורים שיש להרחיב את היריעה, ולבחון את סוגיית הנגישות על רקע האתגרים הייחודיים של שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים: טופוגרפיה מורכבת, תשתיות לקויות, וכאוס תחבורתי שנוצר במהלך השנים. לדבריהם, שכונות רבות במזרח ירושלים בנויות "על תוואי שטח תלול וצר מאד" – ואת האתגר הטופוגרפי מעצימות תשתיות רעועות, המכבידות עוד יותר על תנועת אוטובוסים נגישים, "נמוכי רצפה", הרגישים לתנאי הדרך. מאפיינים אלה יוצרים גם קושי תקציבי: שדרוג צי הרכב הקיים, לאחר שנים ארוכות שבמהלכן הצטיידו המפעילות בכלי רכב עמידים ועבירים יותר – ומטבע הדברים, נגישים פחות – כרוך בעלויות רבות. לבסוף, טיפול שיטתי בסוגיית הנגישות יכול היה להיערך רק לאחר אסדרה מקדימה של מערך התחבורה הציבורית במזרח ירושלים – מערך שקרס, אליבא דמשרד התחבורה והנציבות, בעקבות האינתיפאדה הראשונה, והותיר אחריו בוקה ומבולקה.

בהקשר זה, הצביעו משיבי המדינה על רפורמה ראשונית שהחלה בשנת 2003, והתמקדו בהסכם ההפעלה שנחתם בשנת 2014 – ובמסגרתו הוסדרה "מהיסוד" מתכונת פעילותו של מערך התחבורה הציבורית במזרח ירושלים. לצד הוראות כלליות העוסקות בהכשרת נהגי האוטובוסים, מעקב אחרי הנסיעות המבוצעות, טיפול בתלונות הציבור וכיוצא באלה, עוגן בהסכם מנגנון סבסוד המעודד את המפעילות לרכוש אוטובוסים "עירוניים" נגישים – והונחה תשתית להתקנת מערכות לניהול צי רכב (רכיב חיוני בכל הקשור למערכות השילוט והכריזה) ולכרטוס חכם. עתיד הסכם ההפעלה היה לוט בערפל בעת הגשת התגובה, אך משרד התחבורה הבהיר כי הגם שהוא אינו נדרש לכך על פי דין, בכוונתו לסייע למפעילות לרכוש אוטובוסים נגישים – בכפוף לחתימה על הסכם חדש. כמו כן, מסר המשרד כי הוא מסייע לעיריית ירושלים בקידום עבודות תשתית הנחוצות להנגשת צירי התנועה, התחנות והתחנות המרכזיות – אף זאת, לפני משורת הדין ומתוך הכרה בחשיבות ההנגשה.

5. בה בעת, משיבי המדינה – שהודו כי מזרח ירושלים לא נכללה בתוכנית ההנגשה שנערכה בשנת 2010 בהתאם לתקנה 7(א) לתקנות הנגישות – הדגישו כי לפנינו תהליך מורכב, יקר והדרגתי. נכון לחודש ספטמבר 2016, עמדה מצבת האוטובוסים העירוניים הנגשים במזרח ירושלים על כ-20% בלבד מן הדרוש על פי תקנות הנגישות (כ-50 במקום כ-250), וגורמי המקצוע סברו כי חמישה מקווי השירות העירוניים כלל אינם ברי הנגשה בטווח הנראה לעין, עקב "תנאי השטח". עוד נמסר כי רק 141 תחנות אוטובוס, מתוך 520 שהמדינה העריכה שניתן יהיה להנגיש "עד שנת 2018", הונגשו באותה עת –

וכי אף אחת מן התחנות המרכזיות, לרבות תחנת הנביאים שנבנתה לאחר כניסת תקנות הנגישות לתוקף, אינה נגישה במלואה. אף שלא מדובר בתמונה מלבבת, משרד התחבורה סבר כי נוכח הפעילות המאומצת לקידום הנגישות, אין להיעתר לסעד שהתבקש נגדו – אי רישום אוטובוסים לא נגשים, והתניית רישיונות קווי השירות בהנגשה מלאה. לדעתו, בהתחשב במציאות המורכבת שתוארה לעיל, הוראה כזו תביא להשבתת שירותי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים, ותגרום נזק בלתי מידתי לאוכלוסייה כולה.

6. עיריית ירושלים הכירה, בתגובתה, בחובתה להנגיש את תחנות האוטובוס וסככות ההמתנה המוצבות בתחום שיפוטה. עם זאת, היא טוענת כי עד שנת 2010 כלל לא היו בנמצא תחנות אוטובוס ממשיות במזרח העיר; כי התחנות שהוקמו מאז הונגשו, למעט חריגים בודדים; וכי גורמים מטעמה פועלים להנגשת "כל שאר התחנות שטרם הושלמה בנייתן" – לרבות סיוע למפעילות בהצבת שילוט מתאים – בכפוף למגבלות התקציב ותנאי השטח. אשר לתחנות המרכזיות, עיריית ירושלים מסרה כי באחת מהן נחוצים רק תיקונים קלים, וכי שתי האחרות ישודרגו "במסגרת תוכנית נפרדת", ובכפוף לאיתור מקור תקציבי מתאים.

בהתייחסה להתאמת התשתיות לתחבורה ציבורית נגישה, עמדה העירייה על המורכבות התכנונית, הקניינית והטופוגרפית הכרוכה בכך – והדגישה כי היא רואה עצמה כזורעו המבצעת של משרד התחבורה בהיבט זה, ותו לא. לדבריה, תוכל לפעול בזירת התשתיות (שלא התבקש לגביה סעד קונקרטי) רק אם יועברו לה תקציבים מתאימים.

7. המפעילות והעמותה הגיבו אף הם לעתירה, וטענו כי בעיית הנגישות היא רק קצה הקרחון של מצוקת התחבורה הציבורית במזרח ירושלים – אשר נאלצת להתמודד עם תשתיות לקויות, סבסוד ממשלתי בלתי מספק, ואי אכיפת החוק כלפי מסיעים בלתי מורשים. לדידן, במצב הדברים הקיים "אין אפשרות מעשית" להנגשת האוטובוסים ותחנות ההמתנה, ובכל מקרה אין בידי המפעילות לשאת בעלויות הכרוכות בכך. הן סבורות, אפוא, כי יש להורות תחילה למשרד התחבורה ולעיריית ירושלים לקבוע לוחות זמנים, ולהקצות את התקציבים הנחוצים ל"הסדרה כוללת" של שירותי התחבורה הציבורית במזרח הבירה. רק לאחר מכן – ובכפוף להכנה מקדימה של תוכנית הנגשה כוללת – יהיה בידי המפעילות למלא את חלקן, ולשדרג את האוטובוסים.

לגופם של דברים, המפעילות טוענות כי בשנים האחרונות נרכשו אוטובוסים נגישים עבור קווי שירות המאפשרים את הפעלתם. עם זאת, משרד התחבורה – המוסמך

לקבוע האם קו שירות מסוים הוא "עירוני", וממילא כפוף לחובת הנגשה, אם לאו – אישר להן להצטייד באוטובוסים לא נגישים עבור קווים אחרים, מתוך הבנה כי קיים פער בין הגדרתם הפורמלית כ"עירוניים" ובין המציאות הממשית בשטח. לדעתן, בנסיבות אלה כלל לא חלות עליהן הוראות תקנות הנגישות ביחס לאוטובוסים "עירוניים" – לרבות בנוגע למערכות הכריזה, שהתקנתן נתקלת בקשיים מעשיים ותקציביים גם יחד. בהתייחס לתחנות ההמתנה, המפעילות טוענות כי חובתן מתמצה בהצבת שילוט נגיש ומפות נסיעה, וכי הן עושות מאמצים כדי למלא אחר דרישה זו – במגבלות התשתית הלקויה וקשיי התקציב. לסיום, המפעילות גורסות כי הן אינן נושאות באחריות כלשהי להנגשת התחנות המרכזיות במזרח ירושלים – תחנות שאינן בבעלותן, ואינן מופעלות על ידן.

בשולי הדברים, העמותה מדגישה כי היא עצמה אינה "בעל רישיון קו", וממילא, אינה נושאת בחובות הנגשה כלשהן. כמו כן, נמסר כי שתיים מן המפעילות (משיבות 7 ו-11) התאחדו לחברה חדשה אחת.

ההתפתחויות לאחר הגשת העתירה

8. בהודעה שהגישו בחודש יוני 2017 עדכנו משרד התחבורה והנציבות כי נחתם הסכם הפעלה חדש עם שתיים מן המפעילות (משיבות 5 ו-9), ומסרו כי להערכתם ייחתמו הסכמים נוספים בחודשים הקרובים. לדבריהם, ההסכם החדש מחייב את המפעילות להפעיל אוטובוסים נגישים בקווי השירות המאפשרים זאת, ומעגן הסדרי סבסוד המעניקים תמריץ ממשי להצטיידות באוטובוסים כאלה. עוד מסרו משיבי המדינה כי שלושה מבין חמשת קווי השירות שהוזכרו בתגובתם המקדמית אינם נגישים, וכי פתרונות אפשריים ביחס לארבעה קווים נוספים נבחנים כעת על ידי גורמי המקצוע במשרד התחבורה.

אשר לתשתיות – נמסר כי היקף ההרשאה התקציבית "לפרויקטים קטנים [...] במסגרת תוכנית החומש, שהוכנה על ידי עיריית ירושלים ומשרד התחבורה" עומד על למעלה מ-200 מיליון ₪, וכי צפויה תוספת של כ-45 מיליון ₪. לדברי משיבי המדינה, בשנה שחלפה מאז הגשת התגובה המקדמית הונגשו 29 תחנות אוטובוס נוספות, 40 אחרות מצויות בשלבי ביצוע, והוקצה תקציב משמעותי לטובת השלמת הנגשת כלל התחנות. אשר לשילוט התחנות – נקבע בהסכם ההפעלה החדש כי הדבר יבוצע על ידי המפעילות, וכי משרד התחבורה ישתתף בעלויות ההתקנה. בנוסף, נמסר כי מערכת כירטוס חכם תחל לפעול באוטובוסים "לקראת אמצע שנת 2018"; כי הטמעת המערכת

לניהול צי רכב נתקלת בקשיים; וכי ההיערכות להנגשת התחנות המרכזיות מתקדמת – הגם שעיריית ירושלים טרם העבירה למשרד התחבורה "בקשת תקצוב".

9. בעקבות הדיון שהתקיים בעתירה בחודש יולי 2017 נדרשו משרד התחבורה, עיריית ירושלים והנציבות להציג לבית המשפט "תכנית הנגשה – שתכלול לוחות זמנים מפורטים" ותתייחס "להנגשת תחנות מרכזיות, להתקנת ולהנגשת תחנות ברחובות מזרח העיר ירושלים, להנגשת קווי האוטובוסים ולהטמעת מערכות לניהול צי רכב, לרכות מערכת כריזה". לאחר שמיעת העמותה והמפעילות (בהתאם להחלטה מיום 3.10.2018), הגישו משיבי המדינה, בחודש ינואר 2018, מסמך הנושא את הכותרת "תוכנית נגישות קווי תחבורה ציבורית מזרח ירושלים" (להלן: תוכנית ההנגשה).

מן המסמך עולה כי במזרח הבירה פועלים 26 קווים "עירוניים" הכפופים להוראות תקנות הנגישות – אם כי ארבעה מתוכם אינם ברי הנגשה פיזית, "בשל תשתיות לקויות". הוא פורש את התמונה הבאה ביחס לרכיבי ההנגשה השונים: (א) לרשות המפעילות עומדים 82 אוטובוסים נגישים, מתוך 177 שנקבע כי יש בהם צורך. הציפייה היא לסגירת הפער עד שנת 2021 – בהתאם לתוכנית הצטיידות, שבמסגרתה יעניק משרד התחבורה סיוע תקציבי לרכישת כלי הרכב, בכפוף לחתימת הסכמי הפעלה; (ב) על המפעילות להשלים עד סוף 2019 את שילוט תחנות האוטובוס, לפי תוכנית מוגדרת. גם כאן, הסיוע התקציבי של משרד התחבורה מותנה בחתימת הסכמי הפעלה; (ג) מערכות חכמות: הפעלת מערך הכירטוס החכם צפויה להתרחש במחצית הראשונה של שנת 2018, ואילו התקנת מערך ניהול צי הרכב (החיוני להפעלת מערכות הכריזה) תתעכב – וסיומה צפוי רק בשנת 2022. משרד התחבורה מזכיר כי האחריות להנגשת האוטובוסים, ורכיבי השילוט בתחנות, מוטלת על המפעילות, ומדגיש כי אין בנכונותו לסייע להן במישור התקציבי כדי לגרוע מאחריות זו; (ד) אשר להנגשת התשתיות – הובהר בתוכנית ההנגשה כי האחריות לסלילת רחובות, להתקנת מדרכות ולהנגשת תחנות האוטובוס מוטלת על עיריית ירושלים. עם זאת, מתוך מודעות למצב העגום השורר במזרח הבירה, משרד התחבורה מסייע לעירייה בקידום פרויקטים לשיפור תשתיות הכבישים – והוא מציג טבלה מפורטת של הפרויקטים הרלוונטיים. הובהר כי סיוע דומה יועבר גם עבור הנגשת תחנות האוטובוס; (ה) תחנות מרכזיות – תוכנית ההנגשה מכילה "הערכת עלויות" ולוחות זמנים להנגשת שלוש התחנות המרכזיות במזרח ירושלים, ומשרד התחבורה מבהיר כי הוא "נעריך לסייע בכך תקציבית" (אף שהאחריות לעניין מוטלת על עיריית ירושלים ומפעילי המתקנים – שזהותם לא הובהרה).

יצוין כי לתוכנית ההנגשה צורפה תגובה מטעם העמותה והמפעילות (שמספרן המשיך להצטמצם, עם מיזוגן של משיבות 7 ו-11, והוא עומד כיום על 7). אלה השיגו על מתכונתה ה"כוללנית", וטענו כי היא אינה מבוססת על "סקר נגישות מסודר ומקיף", ולא תעניק מענה אפקטיבי לאתגרי הנגישות במזרח ירושלים. מעבר לכך, הן סבורות שיש לסנכרן את לוחות הזמנים שהוצגו בתוכנית, כך שחובות ההנגשה המוטלות על המפעילות ימומשו רק לאחר פתרון בעיות התשתית, והטמעת המערכות הטכנולוגיות על ידי משרד התחבורה – ובכפוף לפתרונות מימון מתאימים לרכישת אוטובוסים נגישים.

משרד התחבורה דחה ביקורת זו. הוא מקדים כי תקנות הנגישות לא הוחלו בשעתו על מזרח ירושלים "מאחר שבאותה עת כלל הקווים שפעלו באזור זה הוגדרו כקווים בינעירוניים", ומדגיש כי לוחות הזמנים שאימצה תוכנית ההנגשה נגזרים מהוראות מחוקק המשנה. לדבריו, התוכנית מבוססת על בדיקות מקצועיות שנערכו לקווי התחבורה הציבורית – וביחס לתחנות המרכזיות, גם על סקר נגישות ראשוני. כך או כך, חובת ההנגשה של האוטובוסים ושילוט התחנות אינם מותנים בקיום תוכנית מפורטת, או בסיוע תקציבי כזה או אחר מצד משרד התחבורה, ועל המפעילות למלא לאלתר את חלקן בכל מקום שבו הדבר בר ביצוע.

בהודעה נפרדת, עדכנה עיריית ירושלים כי מספר תחנות האוטובוס הנגישות במזרח העיר המאוחדת עלה ל-185, וכי היא מצפה לסיים את התקנתן והנגשתן של מרבית התחנות הנוספות עד סוף שנת 2019 – "בכפוף לקיום תקציבים לנושא". אשר לתחנות המרכזיות, נמסר כי שלב התכנון המוקדם עתיד להסתיים בחודש מרץ 2018, כי הועברה פנייה למשרד התחבורה לצורך אישור מסגרת תקציבית, וכי השאיפה היא "לאפשר את ביצוע עבודות הנגשת התחנות המרכזיות במזרח העיר במהלך שנת 2019".

10. בשלהי חודש יולי 2018 הגישו משיבי המדינה ועיריית ירושלים הודעות עדכון נוספות. עולה מהן כי חלה התקדמות משמעותית בחתימת הסכמי ההפעלה: הם נחתמו על ידי חמש מתוך שבע המפעילות, והושגה "הסכמה עקרונית" עם מפעיל שישי. לצד זאת, הוצגה התקדמות בפעולות ההנגשה של תשתיות הכבישים, ונמסר כי ההתחייבות התקציבית לביצוע הנגשת התחנות המרכזיות נחתמה על ידי חשב משרד התחבורה, "וממתינה לחתימת מנכ"לית משרד התחבורה שכל הנראה תיעשה בימים הקרובים" (לא למותר לציין כי על פי העדכון שנמסר במהלך הדיון בתיק, כך אכן אירע). על פי ההודעה, לאחר החתימה יהיה על עיריית ירושלים להתחיל במלאכת הנגשת התחנות – בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בתוכנית ההנגשה. עוד עדכנו משיבי המדינה כי מערכת הכירטוס החכם הותקנה עד כה אצל שתיים מן המפעילות, ותותקן אצל יתרתן במהלך

שנת 2019, וכי לא חל שינוי בצפי להתקנת מערכת ניהול צי הרכב. מנגד, משרד התחבורה תיקן דיווח קודם, והבהיר כי במזרח ירושלים פועלים כעת רק 56 אוטובוסים נגישים – שעה שתקנות הנגישות מחייבות הפעלה של 183 כאלה. על רקע תיקון זה, שנערך בעקבות "טיוב נתונים", נדחה תאריך היעד להשלמת פערי ההצטיידות עד לשנת 2022. זאת ועוד, עולה מן ההודעה כי המפעילות טרם החלו בהתקנת שילוט נגיש בתחנות האוטובוס, אף שאין, לדעת משרד התחבורה, כל מניעה לעשות זאת במאות התחנות שכבר הונגשו.

עיריית ירושלים עדכנה, מצידה, כי מספר תחנות האוטובוס הנגישות עלה ל-293, וכי השלמת חלק הארי של התחנות החדשות שבדעתה להקים ולהנגיש צפויה עד סוף שנת 2019 – "בכפוף לקיום תקציבים לנושא". אשר לתחנות המרכזיות, העירייה הבהירה כי היא ממתינה לאישור סופי של משרד התחבורה למסגרת התקציבית, על מנת להתחיל בביצוע עבודות ההנגשה במהלך שנת 2019. במהלך הדיון, בו התברר, כאמור, כי האישור המיוחל ניתן, מסר ב"כ העירייה כי "הערכת הביצוע היא 12 חודשים".

המפעילות, מצידן, הבהירו בדיון כי אינן מתכחשות לחובתן להפעיל אוטובוסים נגישים – ולשלט את התחנות. עם זאת, הן שבות וטוענות כי קשיי התשתית הופכים את סוגיית השילוט לחסרת חשיבות מעשית בשלב זה, וכי מצוקת התקציב לא תאפשר להן "לקצר" את לוחות הזמנים שנקבעו בתוכנית ההנגשה.

דיון והכרעה

11. דומה כי בשלהי העשור השני של המאה ה-21 אין עוד צורך להכביר מילים על אודות חשיבותה של הזכות לנגישות, עליה נאמר זה מכבר כי –

"היא נועדה להגשים את הערך המרכזי של השוויון בכל הנוגע לנכה. היא נועדה להעניק לנכה שוויון של הזדמנות. היא באה לאפשר לנכה עצמאות ואי-תלות. היא באה להגן על כבודו של הנכה וחירותו על-ידי הבטחת שוויון והשתתפות בחברה בכל תחומי החיים [...] הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה שבה הוא חי. מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו - בתוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת - במירקם הרגיל של חיי החברה. ברוח דומה נוהגות מדינות דמוקרטיות. אכן, ברוב מדינות המערב חוקקו חוקים מקיפים הדואגים למנוע הפליית נכים בלימודים ובתעסוקה, בגישה למקומות ציבור, בתחבורה הציבורית, בשימוש באמצעי

תקשורת ובתחומים נוספים שבהם קיימת סכנה להפליה
 על רקע של מוגבלות" (בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה
 מקומית "מכבים-רעות", פ"ד נ(1) 19, 26 (1996); להלן:
 עניין בוצר).

במהלך השנים שחלפו מאז ניתן פסק הדין בעניין בוצר צעדה החברה הישראלית דרך
 נוספת לעבר הכרה בחובתה ליצור מרחב ציבורי נגיש ושוויוני. התקדמות זו מתבטאת
 אף בטרמינולוגיה שבה נקט המחוקק – אשר המיר את הביטוי המדיר "נכים", במונח
 "אנשים עם מוגבלות", המבליט את היותם של בעלי מוגבלויות – פיזיות, חושיות או
 מנטליות – חלק בלתי נפרד של החברה האנושית. אכן, בהינתן רף מסוים על החברה
 לשלב ידיה כיחידה אחת, על מנת לחזק את החוליות החלשות יותר ולשמור על השרשרת
 המשותפת. הנגשת הסביבה מסלקת את המכשולים הניצבים בפני בעלי מוגבלות
 המבקשים לממש – כחבריהם לקהילה האנושית – את זכויות היסוד האוניברסליות. היא
 יוצקת תוכן מהותי בחופש הבחירה שלהם, ומבטיחה כי חירות זו לא תתנפץ על סלעי
 החלטתה השרירותית של חברה לעצב את המרחב הציבורי בצלמם של חלק מבניה,
 ולהדיר ממנו אחרים. במובן זה, נגישות "היא הבסיס למימוש זכויות", כלשונה של
 המלומדת מור (שגית מור "משפט נגיש לכל: הזכות לנגישות ונגישות למשפט – ביקורת
 מוגבלות" חוקים ח 15, 28 (2016)). לא לחינם רואה, אפוא, המשפט הישראלי בזכות
 לנגישות "חלק בלתי נפרד מזכותו של בעל המוגבלות לכבוד ולשוויון" (רע"פ 5273/12
 גיא נ' מדינת ישראל, פסקה כ (9.5.2013)).

12. המשיבים אינם מתכחשים למעמדה של הזכות – או לחובות העיקריות אותן היא
 מטילה על המפעילות ועל עיריית ירושלים. עולה מן החומר כי לאחר שנים ארוכות של
 הזנחה, המשיבים פועלים כיום בקצב אחר – ובאמצעות השקעה תקציבית רחבת היקף
 – על מנת לשדרג את מערך התחבורה הציבורית במזרח ירושלים, ולוודא כי הוא עומד
 בסטנדרטים המקובלים בחלקה המערבי של הבירה המאוחדת. אמנם, די במבט חטוף
 בנתונים שהוצגו לעיל על מנת להתרשם כי בכל הזירות הרלוונטיות – הנגשת
 האוטובוסים, הדרכים והתחנות – נותרה עוד דרך. עם זאת, אותם נתונים עצמם מלמדים
 כי המלאכה אכן בעיצומה: מאות תחנות אוטובוס כבר הונגשו, ולא מכבר ניתן גם האור
 הירוק להנגשת התחנות המרכזיות; הסכמי הפעלה שנחתמו עם חלק הארי של המפעילות
 מבטיחים סיוע ממשלתי לחידוש והנגשת צי הרכב – כך שבתוך תקופה קצרה יחסית
 יפעלו בקווים בהם הדבר אפשרי רק אוטובוסים נגישים; ועיריית ירושלים עוסקת
 בשדרוג הכבישים והמדרכות במזרח העיר, באופן שיאפשר את הנגשת קווי התחבורה
 הציבורית הפועלים במקום.

13. נוכח ההתקדמות המתוארת, מחד גיסא, והמורכבות בה כרוכה השלמת פרויקט ההנגשה, מאידך גיסא, דומה כי הגיעה העת לסיים את הטיפול בעתירה, כפי שהוגשה.

כזכור, העותרת ביקשה להורות לעיריית ירושלים להסדיר "לאלתר" את נגישות של כל תחנות האוטובוס במזרח העיר. ברם, מן האמור עולה כי גם אם פרויקט ההנגשה עלה (ולמצער, החל לעלות) על דרך המלך באיחור ניכר, הוא מתקדם בה במהירות – על אף אתגרי הטופוגרפיה והתשתית, ולמרות עלויותיו התקציביות הגבוהות. בשלב זה, אין, אפוא, מקום להתערבות שיפוטית בקצב העבודות – הן בנוגע לתחנות ההמתנה הפזורות ברחבי העיר, והן לגבי התחנות המרכזיות.

דברים אלה יפים גם לגבי ראשה הראשון של העתירה, במסגרתו התבקש משרד התחבורה "לפקח" על הפעלת אוטובוסים נגשים במזרח ירושלים. החומר שלפנינו מלמד כי המשרד – שאינו נושא במישרין בחובות הנגשה – אינו מסתפק בפיקוח גרידא, וכי בשנים האחרונות הוא מעניק לעיריית ירושלים ולמפעילות סיוע מקצועי ותקציבי נרחב בניסיון להתגבר על מעקשי העבר, ולקדם תחבורה ציבורית נגישה במזרח העיר. לצד התרומה לשיפור התשתיות, בולטים בהקשר זה הסכמי ההפעלה שנחתמו עם חלק הארי של המפעילות, וסוללים את הדרך לרכישת אוטובוסים נגשים עבור קווי השירות שבהם הדבר נדרש – ואפשרי. על רקע המורכבות הכרוכה בהחלפת ציי הרכב ובהתאמתם למגבלות הטופוגרפיה והתשתית באזור, אין מקום להתערב בלוחות הזמנים ששרטטה תוכנית ההנגשה. "הבטחת שוויון ההזדמנויות לנכה עולה כסף. חברה האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת, היא מודעת ליכולתה. נדרש ומתקבל איזון בין הצרכים והאפשרויות" (עניין בוצר, בעמוד 27). מהפכת התחבורה הציבורית במזרח העיר אינה חורגת מאיזון זה – וההחלטה להמשיך ולהפעיל את המערך תוך שיפור הדרגתי, בלוח זמנים קצר יחסית, חלף השבתו המלאה עד להשלמת תהליכי ההנגשה המורכבים, מצויה בליבת מתחם הסבירות.

הנה כי כן, נוכח ההתפתחויות שחלו לאחר – ובמידה לא מבוטלת, בעקבות – הגשת העתירה, דין ראשיה המופנים כלפי משרד התחבורה ועיריית ירושלים להידחות.

14. האמת ניתנת להיאמר, כי התמונה שונה במידת מה ביחס למפעילות – המבקשות לדחות את הקץ ולהתחיל במלאכת הצבת השילוט בתחנות האוטובוס רק לאחר סיום תהליך ההנגשה הפיזית. אולם, אף שגישה זו מעוררת קושי, בהינתן הסעדים שבהם התמקדה העותרת – וניתן להבין את בחירתה והאופן שבו ניהלה עתירה זו – ומשלא נטען כי העמותה או המפעילות ממלאות "תפקידים ציבוריים על פי דין" (סעיף 15(ד)(2))

לחוק יסוד: השפיטה), אין להידרש לעניין במסגרת ההליך הנוכחי. זאת, כמובן, מבלי להביע עמדה לגבי ערוצי אכיפה אחרים הפתוחים בפני העותרת ותושבי מזרח ירושלים.

למעשה, די היה בנימוק האחרון כדי לדחות גם את הסעד שהתבקש ביחס למפעילות – קרי, הוצאת האוטובוסים הלא נגישים משירות "באופן מיידית". עם זאת, אוסיף כי לאור השתלשלות האירועים לאחר הגשת העתירה, דין סעד זה להידחות אף לגופו. יש לזכור כי המפעילות הצהירו על מחויבותן ללוח הזמנים שקבע משרד התחבורה בתוכנית ההנגשה (ובהודעת העדכון המאוחרת), והבהירו כי ימלאו אחר "כל הדרישות" (עמוד 10 לפרוטוקול הדיון מיום 26.7.2018). לפיכך, אף שמצבת האוטובוסים הנגישים הנוכחית מעוררת חוסר נחת, אם לנקוט לשון המעטה, אין היגיון בהוצאה מיידית של האוטובוסים האחרים משירות – על כל המשתמע מכך לגבי כלל משתמשי התחבורה הציבורית בתקופת הביניים שעד להשלמת פרויקט ההנגשה המורכב. מובן כי גם במישור זה פתוחים בפני העותרת ערוצי פעולה נוספים כלפי המפעילות.

15. סוף דבר – נראה כי בחלוף למעלה משנתיים מאז הוגשה, העתירה הנוכחית קידמה, ואף השיגה, את תכליתה העיקרית: משרד התחבורה ועיריית ירושלים פועלים במרץ להרחבת מהפכת הנגישות אל חלקה המזרחי של העיר – והסדרי הסבסוד שנקבעו בהסכמי ההפעלה, עליהם חתמו מרבית המפעילות, מבטיחים שדרוג מהיר של צי הרכב הפועל באזור. שעה שלפנינו עתירה התוקפת באופן כללי את הסדרי הנגישות במזרח ירושלים, די בהתפתחויות אלה כדי לחרוץ את דינה, בעת הזאת ובמסגרת ההליך הנוכחי, לשבט – בהעדר עילת התערבות בהסדרים שנקבעו בתוכנית ההנגשה.

16. העתירה נדחת, אפוא, מבלי לפגוע בזכויות העותרת לשוב ולבקש סעד במקרה של חריגה ממשית מתוכנית ההנגשה. בנסיבות העניין, לרבות תרומת העותרת לקידום פתרון מצוקת הנגישות, משרד התחבורה ועיריית ירושלים יישאו בהוצאותיה ובשכר טרחת באת כוחה בהליך דנן, בסך 7,500 ₪ כל אחד.

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' הנדל.

ניתן היום, כ"ג בשבט התשע"ט (29.1.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

