

יוני 2017

נגישות מכונות למתן שירות אוטומטי לאנשים עם מוגבלות – סוגיות משפטיות

עו"ד מיכל שיק הר-טוב, מנהלת המחלקה המשפטית, עמותת נגישות ישראל (ע"ר)

א. כללי:

1. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 (להלן: "תקנות נגישות השירות") מטילות חובות שונות על נותני שירותים הנדרשים לבצע התאמות נגישות בשירות שהם מספקים לציבור.
 2. תקנה 25 לתקנות נגישות השירות (להלן: "תקנה 25") מחייבת נותן שירות המספק שירות לציבור באמצעות מכונות למתן שירות אוטומטי, לספק את השירות כך שהמכונות תהיינה נגישות בהתאם לתקנה ובהתאם לתקן הישראלי 1918 חלק 4 העוסק בנגישות אמצעי תקשורת המיועדים להעברת מידע בסביבה הבנויה.
- במאמרי זה אסקור היבטים שונים בתקנה ובתקן שיש לשים לב אליהם ואדון במספר סוגיות משפטיות העולות מהן לרבות: החריגים השונים, מספר המכונות הנדרשות להנגשה, הרביזיה בתקן, סוגיית השלטת הקולי ועוד.

ב. מכונה למתן שירות אוטומטי – הגדרה

3. אין הגדרה מפורשת בתקנה 25 ל"מכונה למתן שירות אוטומטי". עם זאת, מובאות בתקנה דוגמאות למכונות הללו:

- מכונות לממכר אוכל ומשקאות;
- מכונות תשלום;
- מיתקנים לקבלת מידע;
- מדפסות אוטומטיות;
- מיתקנים שניתנים באמצעותם שירותי בנק;
- מיתקנים להספקת מים חמים או קרים לשתיה (למעט מיתקנים שנועדו לשתיה מהברז במישרין).

4. בתקן הישראלי 1918 חלק 4, שאליו מפנה התקנה מובאות דוגמאות נוספות:

- מתקן להנפקת כרטיסים;
- מכונות מכירה אוטומטיות;
- קיוסק מידע.

5. הדוגמאות שהובאו לעיל אינן מהוות רשימה סגורה; במסגרת התקנה עשויות להיכלל מכונות נוספות כאשר העיקרון המנחה לדעתי הינו - מכונה או מיתקן כלשהו שניתן באמצעותם שירות לציבור באופן אוטומטי ולא על ידי גורם אנושי.

ג. התאמות נגישות במכונה למתן שירות אוטומטי וחריגים

6. תקנה 25 מפרטת מספר מרכיבי נגישות הנדרשים להימצא במכונה למתן שירות אוטומטי. כך, למשל, הנחיות ההפעלה למכונה נדרשות להיות בשפה פשוטה, בסמלול

ובמידע שמיעתי, לפי העניין, כן נדרש זמן תגובה להפעלה במקרים מסוימים, הצבת סמל הנגישות הבינלאומי ועוד.

7. התקנה מחילה כאמור גם את הוראות התקן הישראלי 1918 חלק 4 שם נקבעו דרישות נוספות כגון: הצבת המכונה בדרך נגישה, שטח רצפה חופשי בסביבת המכונה, הנחיות לאמצעי הפעלה, כאשר יש גם התייחסות לתוכנה (להבדיל מחומרה) ועוד. תקן זה עבר עדכון בחודש פברואר 2015 וראו לעניין זה בהרחבה סעיפים ו' ו-ז' להלן.

8. יש לשים לב עם זאת, שתקנה 25 קובעת כי נותן שירות המספק שירות באמצעות **מכונות לתשלום בעד חניה, ומכונות לשירות אוטומטי שהגישה אליהן היא באמצעות רכב בלבד**, יהיה פטור מהספקת מכונות שזיהוי אמצעי הפעלה בהן נעשה באמצעים מישושיים.

התקן הישראלי 1918 חלק 4 אף מוסיף על כך בציינו כי סעיף 2.4 של התקן לרבות סעיפי המשנה שלו אינם חלים על מכונות לשירות אוטומטי שהגישה אליהן היא באמצעות רכב בלבד ומדגיש כי דרישות לגבי מכונות נגישות למתן שירות אוטומטי, הנמצאות בכניסה למקומות חניה וביציאה מהם ושהגישה אליהן היא מתוך הרכב, כגון: מתקן להנפקת כרטיסי חניה ומכונות תשלום, מפורטות בתקן הישראלי 1918 חלק 2.

9. **בכל מקרה מומלץ מאוד להתייעץ עם מורשה נגישות לשירות המתמצא בכל דרישות הנגישות כפי שמפורטות בתקנה ובתקן, על כל מרכיביהם.**

ד. מספר המכונות למתן שירות אוטומטי הנדרשות להנגשה

10. תקנה 25 קובעת כי כאשר ניתן במקום אחד **שירות זהה** באמצעות יותר ממכונה אחת, אזי שליש מהמכונות נדרשות להיות נגישות ולא פחות ממכונה אחת נגישה.

הדגש הוא על שירות זהה.

לדוגמה: אם במקום ציבורי מסוים פועלות בבית העסק 3 מכונות המספקות שירות זהה דוגמת מכונות לממכר שתייה ו-6 מכונות המספקות שירות אחר דוגמת תשלום חניה. במצב דברים זה נדרשת **מכונה אחת** נגישה לפחות מתוך שלוש המכונות לממכר שתייה וכן – **2 מכונות** תשלום חניה נגישות לפחות מתוך השש.

11. זאת ועוד, כאשר ניתן **שירות זהה** ביותר ממפלט אחד באותו מקום, יחול הכלל של שליש מכונות נגישות ולא פחות ממכונה אחת, **בכל מפלט שבו ניתן השירות**. ויודגש כלל זה מתקיים לכל גוף חייב בנפרד, גם אם במקום פועלים יחד מספר גופים.

לדוגמא: במרכז מסחרי פועל סניף בנק שבו 4 מכונות באותו מפלט; 3 מתוכן משמשות למשיכת מזומנים (כספומטים) ואחת משמשת למתן מידע ללקוח.

באותו מרכז פועל גם משרד ממשלתי שבו 8 מכשירי קיוסק מידע המספקים אותו שירות אך מתחלקים בין שני מפלסים: במפלט אחד פועלים 6 מכשירי קיוסק מידע ובמפלט השני פועלים 2 מכשירי קיוסק מידע.

במצב זה: הבנק חייב **בשני מכשירים נגישים**, אחד מכל סוג: כספומט נגיש אחד לפחות ומכשיר נגיש אחד לפחות למתן מידע ללקוח.

המשרד הממשלתי חייב **בשני מכשירים נגישים** לפחות במפלט שבו 6 מכשירי קיוסק מידע ומכשיר אחד נגיש לפחות במפלט שבו 2 מכשירי קיוסק מידע.

ה. היקף האחריות

12. אין כוונתה של תקנה 25 בכדי לחייב נותן שירות להיות יצרן של מכונות אוטומטיות נגישות למתן שירות.
- בהנחה שנותן השירות איננו יצרן ולא קיימות בשוק מכונות נגישות שניתן לרכוש או לייבא באופן סביר, הרי שהוא יהיה פטור מהחובה שמטילה עליו התקנה.
13. עם זאת, על פי תקנה 25 חלה על נותן השירות החובה לבדוק את קיומן וזמינותן של מכונות נגישות, שניתן לרכוש או לייבא אותן באופן סביר.
14. לעניין זה נשאלת השאלה, מה הדין החל במצב שבו בנקודת זמן מסוימת לא הייתה בנמצא מכונה למתן שירות אוטומטי נגישה כלל או שהייתה מכונה נגישה אך לא הייתה בנמצא מכונה שכל מרכיבי הנגישות התקיימו בה כנדרש בתקן הישראלי ולאחר זמן מה פותחה מכונה נגישה? האם במצב זה נדרש החייב להחליף את כל המכונות שהתקין בעבר?
15. ניתן לטעון מצד אחד, כי אם לא נחיל חובה על נותן השירות להחלפת מכונה כאשר יש בנמצא מכשיר נגיש שיכול לתת מענה הולם ושוויוני לאנשים עם מוגבלות, הרי שאנו נקעקע בכך למשך זמן לא ידוע (עד אשר יחליט נותן השירות להחליף את המכונה) מצב שבו ניתן שירות לא נגיש לאנשים עם מוגבלות;
- מצד שני, כל דרישה אחרת להחלפת מכונה במקרה זה עשויה להוות נטל כבד מדי על נותני השירותים שהרי הטכנולוגיה בעולם מתקדמת כל העת ויכול להיווצר מצב שבו נותן השירות רכש מכשיר ולאחר הרכישה פותח מכשיר נגיש יותר אך עדיין לא באופן מלא בהתאם לתקן ולאחר פרק זמן קצר פותח מכשיר נגיש יותר. לא יהיה זה סביר במצב זה לדרוש מנותן השירות להחליף בכל נקודת זמן את כלל המכונות שברשותו. יתרה מזאת, ההוראה בתקנה 109 לפיה: "יצא החייב ידי חובתו אם מילא אחר הוראות התקן שהיו בתוקף במועד ביצוע ההתאמה..". כמפורט בסעיף 21 להלן אך תומכת בעמדה זו.
16. שאילתה בנושא זה הוגשה לאחרונה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומהתשובה שנתקבלה עולה כי נכון להיום לא נקבעה הוראה בתקנות נגישות השירות המחייבת את נותן השירות לבדוק כל תקופה מסוימת אם נוצרו מכונות אוטומטיות נגישות אשר יתנו מענה הולם. אמנם תקנה 28 לתקנות נגישות השירות מחייבת את נותן השירות לבצע בדיקה תקופתית בכל 5 שנים לגבי עמידתם של אמצעי העזר, שירותי העזר וכיו"ב אולם היא אינה חלה לעניין תקנה 25. יחד עם זאת, נותן השירות מחויב לבצע חיפוש נוסף אחר מכונה נגישה בעת החלפת המכונה הקיימת. עוד ציינה הנציבות כי הינה שוקלת לבצע תיקון בתקנה זו בעתיד.
17. אנו סבורים בעמותה לעניין זה, כי בכל מקרה שבו אין בנמצא מכונה נגישה על נותן השירות לעשות מאמץ ולספק חלופות, ככל שניתן, לשיפור הנגישות והשימושיות של המכשיר על ידי תוכנה, תוספות אבזור ושירות ועוד.

1. תחולת התקן הישראלי ועדכונו

18. התקן הישראלי 1918 חלק 4 שאליו מפנה כאמור תקנה 25 לתקנות נגישות השירות, עוסק בנגישות אמצעי התקשורת המיועדים להעברת מידע בסביבה הבנויה.
19. תקן זה פורסם בחודש נובמבר בשנת 2001 (להלן: "התקן הישן") ועבר רביזיה והתעדכן בחודש פברואר 2015 (להלן: "התקן החדש").
20. המשמעות היא שנותן שירות שהזמין או רכש מכונות למתן שירות אוטומטי **לאחר** פברואר 2015 נדרש להציב מכונות נגישות בהתאם להוראות **התקן החדש**.
21. נותן שירות שרכש מכונה לשירות אוטומטי **לפני** פברואר 2015 שהיא נגישה בהתאם להוראות התקן הישן **איננו** נדרש להחליף את המכונה בכזו שתעמוד בהוראות התקן החדש. תקנה 109 לתקנות נגישות השירות קובעת לעניין זה במפורש כי במקרה זה יצא נותן השירות ידי חובתו.
- יתרה מזאת, מתקנה 109 עולה כי גם אם נותן השירות **הזמין** מכונה נגישה בהתאם להוראות התקן הישן לפני פברואר 2015 וקיבל והציב את המכונה לאחר מועד זה הרי שיצא ידי חובתו ואין המכונה נדרשת להיות נגישה בהתאם לתקן החדש.

2. סוגיית התקנת שלט קולי בעקבות התקן החדש

22. התקן הישראלי 1918 חלק 4 החדש קובע, בין היתר כי יש להשתמש באמצעי הכוונה למכונות המספקת שירות אוטומטי עבור אנשים עם מוגבלות בראייה.
- סעיף 2.4.1.4: "מיקום המכונות ... יוכל להיות מזוהה על ידי אדם עם מוגבלות בראייה באמצעים כגון: סימן מאתר המתאים לנדרש בתקן הישראלי ת"י 1918 חלק 6 שיימשך לרוחב הדרך, שלט קולי (כהגדרתו בסעיף 2.1.9)".
23. התקן איננו מחייב אם כן שימוש דווקא באמצעים אלו (סימן מאתר ושלט קולי) הם מובאים כדוגמה אך בפועל, ככל שידוע לעמותת נגישות ישראל, אלו אמצעי הכוונה האפקטיביים ביותר הקיימים בשוק נכון ליום כתיבת מאמר זה.
24. כמובן שככל שישנם אמצעי הכוונה נוספים שנבחנו כדאי ומומלץ להתייעץ בעניין עם מורשה נגישות השירות שיבחן את האמצעי והאפקטיביות שלו.
25. פעמים רבות הפתרון של "סימן מאתר" איננו רלוונטי מאחר והמכונה ממוקמת ברחוב והשטח מסביב הינו שטח ציבורי השייך בדרך כלל לרשות המקומית וזו לעיתים מתנגדת לסימון בשטחה. במקרה זה הפתרון של "שלט קולי" הינו הישים ביותר.
26. שלט קולי כהגדרתו בסעיף 1.3.17 לתקן החדש הינו: "מערכת המשמיעה תוכן קולי, במקום מסוים, לצורך הכוונה, התמצאות או מתן מידע".
27. לפי התקן החדש – "שלט קולי יכול להיות ממינים שונים ולמטרות שונות....., אפשר שהשלט הקולי יופעל בדרכים שונות". בהפעלה מכוונת והפעלה לא מכוונת (סעיף 2.1.9).
28. הפעלה לא מכוונת לפי התקן הכוונה היא לשלט קולי הכולל "יחידת בסיס בלבד. המידע הקולי מושמע שלא לפי דרישה, אלא בהשמעה חוזרת של מלל או צליל בתדירות קבועה מראש או בעקבות זיהוי מעבר אדם" [סעיף 2.1.9.1 (ב) לתקן].

29. פתרון זה של שלט קולי אשר בתדירות קבועה מצביע בקול על כיוון המכונה הינו אפשרי אך מידת האפקטיביות שלו מוטלת בספק והוא אף עשוי לעיתים להוות מטרד עבור שאר הציבור.

30. קיים פתרון נוסף של שלט קולי באמצעות הפעלה מכוונת שיכולה להיעשות לפי התקן החדש באמצעים שונים ובתקן ניתנות דוגמאות:

א. הפעלה באמצעות לחיצה –

המשתמש מפעיל את השלט הקולי באמצעות לחיצה על לחיצה, או באמצעות מגע בלחיצה מגע הנמצא על גבי יחידת הבסיס או בסמוך לה. [סעיף 2.1.9.1 (א. 2.2)]

ב. הפעלה באמצעות יחידת משתמש אישית כגון: שלט רחוק, טלפון חכם –

שלט הכולל יחידת בסיס ויחידת משתמש אישית המזהה את קיומו של השלט הקולי ומאותתת למשתמש באמצעות רטט ו/או חיווי קולי. המשתמש מפעיל באמצעות יחידת המשתמש האישית את יחידת הבסיס לקבלת המידע הקולי. [סעיף 2.1.9.1 (א 2.1)].

ג. שלט קולי הכולל תגיות ויחידת משתמש אישית –

יחידת המשתמש האישית קוראת את תוכן התגיות, היא משדרת את המידע הקולי לטלפון הנייד של המשתמש או משמיעה את המידע הקולי. [סעיף 2.1.9.1 (א1)]

31. מודגש כי התקן החדש אף מפרט מהם המרכיבים הנדרשים ביחידת בסיס וביחידת משתמש אישית. לאחרונה הגישה עמותת נגישות ישראל שאילתה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לעניין ההגדרה של יחידת בסיס בתקן. על פי התקן החדש, יחידת הבסיס של שלט קולי נדרשת, בין היתר, **לאפשר** השמעת מידע קולי (מלל או צליל) [סעיף 2.1.9.2].

השאלה הנשאלת היא האם יחידת הבסיס מחויבת להשמיע צליל? האם במקרה שבו יחידת הבסיס איננה משמיעה קול אבל יחידת המשתמש האישית (דוגמת אפליקציה בטלפון החכם) מזהה את יחידת הבסיס והיא משמיעה את המידע הקולי עבור האדם עם המוגבלות בראייה, האם במקרה זה גם ניתן לטעון שיחידת הבסיס מאפשרת השמעת מידע קולי? שאילתה בנושא הוגשה זה מכבר לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם קבלתה, העמותה תפרסמה.

32. נכון ליום כתיבת מאמר זה, ידוע לעמותת נגישות ישראל על שני פתרונות הכוונה קוליים המשווקים בארץ המופעלים באמצעות יחידת משתמש אישית.

33. שאלה נוספת שעלתה בהקשר של השלט הקולי היא – מה הדין במקרה שבו מוצבות במקום ציבורי מספר רב של מכונות למתן שירות אוטומטי נגישות, האם נדרש להציב שלט קולי לכל מכונה? מצב זה עשוי ליצור היעדר נגישות כי כל המכשירים עשויים לדבר בו זמנית, כך שתמנע מהמשתמש יכולת שמיעה והבנת המידע הקולי המכוון.

34. לפיכך, אנו סבורים בעמותת נגישות ישראל כי במקרה זה, של ריבוי מכשירים נדרש שלט קולי אחד לכל המכונות, כאשר יש למקם את השלט הקולי בסמוך למכשירים ושהוא ייתן הכוונה לכל אחד מהם לדוגמא: "מימין מכשיר למשיכת כספים, משמאל מכשיר להפקדת צ'קים". עמדנו זו אף אומצה ואושרה לאחרונה על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

35. בכל מקרה מומלץ מאוד להתייעץ עם מורשה נגישות שירות באשר לאמצעי הכוונה השונים, לרבות השלט הקולי והמידע ההכוונתי המוקלט.

ח. לוח הזמנים לביצוע

36. לוח הזמנים שנקבע ליישום חובת תקנה 25 משתנה ותלוי במספר גורמים.
37. ככל שמדובר בעסק פרטי (רשות שאינה ציבורית) המספק את השירות בארבעה מקומות או פחות, היה עליו להשלים את התאמות הנגישות כבר ב - 22 בדצמבר 2014.
38. ככל שמדובר בעסק פרטי המספק שירות בחמישה מקומות ציבוריים או יותר, עליו להשלים את ביצוע התאמות הנגישות לא יאוחר מ - 1 בנובמבר 2017, בהתאם לשיעור המקומות הציבוריים שמסופק בהם השירות ולפי פרקי הזמן כמפורט להלן:
- ב-15 אחוזים לפחות מן המקומות – לא יאוחר מיום 22 ביוני 2014;
 - ב-40 אחוזים לפחות מן המקומות – לא יאוחר מיום 22 ביוני 2015;
 - ב-65 אחוזים לפחות מן המקומות – לא יאוחר מיום 22 ביוני 2016;
 - בכלל המקומות – לא יאוחר מיום 1 בנובמבר 2017.
39. ככל שמדובר ברשות ציבורית כהגדרתה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות המספקת את השירות בארבעה או פחות מקומות ציבוריים, היה עליה להשלים את ביצוע התאמות הנגישות כבר ביום 22 בדצמבר 2015.
40. ככל שמדובר ברשות ציבורית המספקת שירות בחמישה או יותר מקומות ציבוריים, עליה להשלים את ביצוע התאמות הנגישות לא יאוחר מיום 1 בנובמבר 2018, לפי השיעורים ופרקי הזמן בטבלה שלהלן:

טור א' פרק הזמן בשנים, מיום התחילה, להשלמת ביצוע התאמות נגישות לשירות, לחייב האחראי ל-	טור ב' אחוז הבניינים הקיימים שבהם יסופקו כל התאמות הנגישות הנדרשות
--	---

100	65	35	30	20	15	10	
4	3	2	-	-	1	-	עד 50 בניינים קיימים
5	4	2	-	-	1	-	51 עד 100 בניינים קיימים
לא יאוחר מיום 1 בנובמבר 2018	5	3	-	-	1	-	101 עד 999 בניינים קיימים
לא יאוחר מיום 1 בנובמבר 2018	-	-	4	3	1	2	1,000 בניינים קיימים ויותר

41. יובהר בזאת כי האמור לגבי הגופים הבאים קבועים לוחות זמנים שעשויים להיות שונים מן האמור לעיל ונדרשת לגביהם בחינה נפרדת: שירותי הארחה, ערכאות שיפוטיות ומעין שיפוטיות, אחראי להתאמות נגישות במאסר ומעצר, ספריות, שירותי מגורים ולינה, מוזיאונים וגלריות, יחידות אכסון מיוחדות בשירותי רווחה.

ט. פרסום הסדרי הנגישות

42. אדם עם מוגבלות לפני שיוצא מביתו נוהג לעשות "שיעורי בית" ולבדוק באתר האינטרנט של המקום שאליו ברצונו להגיע, האם יש נגישות למקום ולשירותים הניתנים בו. שערך לעצמכם מה רבה תהיה אכזבתכם אם תגיעו במיוחד למשך כסף מהכספומט ותגלו שאין לכם גישה אליה. מכאן קיימת חשיבות רבה לפרסום הסדרי הנגישות של המקום והשירותים הניתנים בו, באתר האינטרנט שלו.

43. פרסום הסדרי הנגישות של המקום מהווה אף חובה הקבועה בתקנה 34 לתקנות נגישות השירות. בתוך כך, חשוב לפרסם בהצהרת הנגישות, בין היתר, אילו מכוונות למתן שירות אוטומטי נגישות קיימות והיכן? אם אין מכוונות נגישות יש לציין זאת מפורשות וכן את הסיבה לכך, חלופות ופרטי הקשר של רכז הנגישות של המקום שאליו ניתן לפנות בעניין.

י. סוף דבר

בעידן הטכנולוגי שבו אנו חיים, הטכנולוגיה תופסת תפקיד מרכזי בחיינו ומהווה כלי שימושי יומיומי לביצוע פעולות מרובות ושכיחות. לפיכך, קיימת חשיבות רבה בהנגשתן של טכנולוגיות אלו עבור אנשים עם מוגבלות.

שימוש במכשירים נגישים המספקים שירות באופן אוטומטי מאפשר לאנשים עם מוגבלות לקבל מידע באופן נגיש, שוויוני, עצמאי ומכובד ולהשתלב בחברה ומכאן חשיבותה הרבה של תקנה 25 לתקנות נגישות השירות.