

נגישותם של מקומות קדושים בישראל לאנשים עם מוגבלות

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ משה אבוטבול ועניינו הנגשה של המקומות הקדושים בישראל לאנשים עם מוגבלות.

בישראל יש יותר מ-130 מקומות קדושים יהודיים הנמצאים בשטח הריבוני של המדינה. בנוסף לכך יש כמה אתרים קדושים הנמצאים מחוץ לשטח הריבוני של המדינה (באיו"ש), אך ככלל, הם לא יידונו במסמך זה בשל מצבם המשפטי הייחודי, אשר משליך גם על נושא ההנגשה. הניהול, הפיתוח והתחזוקה של רוב המקומות הקדושים היהודיים נמצאים תחת אחריותו של המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים – עמותה ממשלתית שהוקמה לשם מטרה זו. כמו כן, יש מקומות קדושים המנוהלים על ידי גופים אחרים, ציבוריים או פרטיים.

מקומות קדושים, גם אלה הנמצאים בבעלות פרטית, הם מקומות ציבוריים, וככאלה הם חייבים לפי חוק להיות מונגשים לאנשים עם מוגבלות באופן המאפשר להם ליהנות ממנו בצורה עצמאית ושוויונית. ככלל, החובה לבצע התאמות נגישות במקומות ציבוריים מוטלת על מפעילי המקום המחזיקים בו, למעט התאמות הדורשות היתר בנייה אשר מוטלות על בעלי המקום. כמו כן, יש מקרים שבהם מקום ציבורי עשוי לקבל פטור מביצוע חלק מן ההתאמות הרלוונטיות, אך אין אפשרות לקבל פטור גורף מביצוע התאמות נגישות.

על פי מידע שאסף מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מתוך כלל המקומות הקדושים היהודיים שנמצאים בתוך השטח הריבוני של מדינת ישראל – 12 מונגשים לאנשים עם מוגבלות, ואתר אחד נמצא בתהליך שיפוץ הכולל התאמות נגישות; 93 אתרים אינם מונגשים לאנשים עם מוגבלות; לגבי 33 אתרים לא נמסר לנו מידע.

בנוסף למקומות הקדושים היהודיים, יש בישראל מספר לא מבוטל של מקומות קדושים לעדות אחרות, כגון מוסלמים ונוצרים. חובת ההנגשה חלה גם על אתרים אלה, אך אין גורם ממשלתי המופקד על הטיפול בהם, למעט באתרים אחדים. לכן אין ביכולתנו לקבוע כמה אתרים כאלה יש וכמה מהם מונגשים.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ משה אבוטבול ועניינו הנגשה של המקומות הקדושים בישראל.

בארץ ישראל יש מקומות רבים הקדושים לשלוש הדתות הגדולות – היהדות, הנצרות והאסלאם – וכן לדתות אחרות דוגמת הדת הדרוזית. אתרים אלה קשורים לאירועים ודמויות במסורות הדתיות ולהתרחשויות בתולדות העמים, והם מושכים מיליוני מבקרים מישראל ומהעולם מדי שנה. ככלל, מקומות קדושים אלה חייבים על פי חוק להיות מונגשים לאנשים עם מוגבלות בצורה המאפשרת להם לבקר בהם וליהנות מהם באופן עצמאי ושוויוני.

במדינת ישראל חיים יותר ממיליון וחצי אנשים עם מוגבלות, שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה¹; 8% מהאוכלוסייה הבוגרת הם אנשים עם מוגבלות חמורה, ו-13% הם אנשים עם מוגבלות מתונה.² חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק השוויון), קובע שאנשים עם מוגבלות זכאים לנגישות למקום ציבורי, כלומר מקום המשמש את הציבור, גם אם הוא בבעלות פרטית, ומחייב את האחראים למקום לבצע את ההתאמות הנדרשות להנגישו.³ גם בשטחים פתוחים, כגון בתי עלמין ואתרי הנצחה, נדרשת סביבה נגישה המאפשרת הגעה לאתר והשתתפות בטקסים.⁴

במסמך זה יוצגו חובות ההנגשה החלות על מקומות קדושים, חלוקת הסמכויות והאחריות לעניין זה בין הגופים וסטטוס ההנגשה העדכני, ככל שהיה לנו מידע לגביו. המסמך יתמקד בעיקר במקומות קדושים יהודיים, היות שהטיפול במקומות הקדושים לדת היהודית הוא באחריות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים – עמותה ממשלתית הפועלת מטעם המשרד לשירותי דת. יוצאים מן הכלל הם אתרים אחדים שבאחריותם של גופים ציבוריים אחרים, כמו רשות הטבע והגנים, או גופים פרטיים כגון הקדשות. לעומת זאת, האחריות על המקומות הקדושים לבני דתות אחרות היא מבוזרת יותר ולא תחת גוף ממשלתי אחד, מה שמקשה על בדיקת סטטוס ההנגשה שלהם.

¹ ליטל ברלב ואחרים, [אנשים עם מוגבלות בישראל 2020: נתונים סטטיסטיים נבחרים](#), נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומאיר-סג'וינט-ברוקדייל, 3 בדצמבר 2020, עמ' 4.

² שם, עמ' 8.

³ סעיף 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

⁴ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, [מהי נגישות?](#), סעיף 6: סביבה נגישה, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

במדינת ישראל חיים יותר ממיליון וחצי אנשים עם מוגבלות. החוק קובע שהם זכאים לנגישות לכל מקום ציבורי, ובכלל זאת גם מקומות קדושים

יודגש כי המסמך אינו מתייחס לבתי כנסת או בתי מדרש, למעט מקומות קדושים המשמשים בפועל גם כבתי כנסת או בתי מדרש שייסקרו במסגרת זו.

לבסוף, חשוב לציין שככלל המסמך יעסוק רק באתרים הנמצאים בתוך השטח הריבוני של מדינת ישראל, שכן המצב המשפטי החוקי ביהודה ושומרון, גם בכל הנוגע למקומות הקדושים, מורכב יותר, וחלק מהמקומות הקדושים באזור אף כפופים להסדרים מיוחדים.⁵ אי לכך, לא נדון בהרחבה במצבם של מקומות קדושים באזורים אלה. למשרד לשירותי דת יש רשימה של יותר מ-130 מקומות קדושים ליהודים, ואחדים מהם נמצאים באיו"ש:⁶ קבר רחל (בית לחם), קבר עמוס (תקוע), מערת המכפלה (חברון),⁷ קבר אבנר בן נר (חברון) וקבר ישי אבי דוד (חברון). מהמידע שבידינו עולה שמבין אתרים אלה רק קבר רחל מונגש כהלכה.⁸ יש לציין שקיימים באיו"ש עוד מקומות קדושים ליהודים, כגון קבר יוסף (שכם), אך הם אינם נמצאים ברשימה של המשרד לשירותי דת ואין לנו מידע לגבי סטטוס הנגשתם. עוד נמצא באזור זה הגן הלאומי הר גריזים – מקום קדוש לעדת השומרונים, אשר מונגש לאנשים עם מוגבלות.⁹ אין לנו מידע לגבי סטטוס ההנגשה של שאר המקומות הקדושים הלא-יהודיים באיו"ש.

2. מקומות קדושים יהודיים בישראל

כאמור, למשרד לשירותי דת יש רשימה של מקומות קדושים ליהודים בישראל, ובה כ-130 אתרים בתוך שטחי הריבונות הישראלית.¹⁰ מקצת האתרים הוכרו כמקומות קדושים בתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981,¹¹ והשאר הוכרו בפועל עם השנים על ידי המשרד או גורמים אחרים, כפי שיתואר בהמשך. למעט מספר קטן של אתרים, כגון הכותל המערבי ובתי כנסת עתיקים, הרוב הגדול של האתרים הקדושים הם קברים או ציוני קבר המיוחסים לדמויות במסורת היהודית. אתרים אלו משמשים מוקדי עלייה לרגל, תפילה והתכנסויות דתיות אחרות. כמו כן, רבים מהם גם משמשים כבתי כנסת או בתי מדרש בפועל.

על פי רשימה של המשרד לשירותי דת יש כ-130 מקומות קדושים יהודיים בישראל (לא כולל אתרים ביו"ש), רובם קברי צדיקים

⁵ עו"ד גלעד נווה, רפרנט לענייני איו"ש, הלשכה המשפטית של הכנסת, שיחת טלפון, 3 במאי 2021.

⁶ המשרד לשירותי דת, רשימת המקומות הקדושים בארץ ישראל, כניסה: 27 יוני 2021. בפועל יש ברשימה 142 אתרים, אך לעתים הרשימה סופרת בנפרד כמה ציוני קבר שנמצאים באותו אתר.

⁷ נושא הנגשת מערת המכפלה על ידי המינהל האזרחי נדון רבות בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת והתגלגל גם לפתחו של בית המשפט העליון. ראו לאחרונה: הכנסת ה-23, ועדת החוץ והביטחון, פרוטוקול 73, [סטטוס קידום הנגשת מערת המכפלה](#), 4 בינואר 2021.

⁸ המידע לגבי קבר רחל נמסר על ידי ליאור חזן, מנהל איתאיל פרויקטים בע"מ, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2021. כפי שיוסבר בהמשך, מר חזן משמש כפרויקטור פיתוח ומנהל תפעול בעבור המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

⁹ רשות הטבע והגנים, [הר גריזים](#), כניסה: 8 ביולי 2021

¹⁰ המשרד לשירותי דת, רשימת המקומות הקדושים בארץ ישראל, כניסה: 27 יוני 2021.

¹¹ [תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, תשמ"א-1981](#).

2.1 ניהול ותפעול של המקומות הקדושים

המרכז הארצי
לפיתוח המקומות
הקדושים הוא עמותת
ממשלתית האחריות
לטיפול ופיתוח של
המקומות הקדושים
היהודיים

המשרד לשירותי דת מטפל באתרים האלה באמצעות **המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים** (להלן: המרכז הארצי) – עמותה ממשלתית שהוקמה לשם תפעול שוטף של המקומות הקדושים היהודיים.¹² על פי המשרד לשירותי דת, מטרת העמותה הן "פיתוח ושדרוג האתרים [הקדושים] עד להעמדתם בסטנדרטים של אתרי תיירות בכל מכלול המרכיבים: מבנים נאותים, סביבה מטופחת, מערכות מים וחשמל מותאמות, ניקיון ותברואה, שימור ואבטחה, דרכי גישה לבעלי מוגבלויות ותחבורה".¹³ מעבר לתפעול שוטף ופיתוח, המרכז הארצי מטפל גם בהילולות ואירועים מיוחדים אחרים המתרחשים באתרים, והגדולה שבהם היא הילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון. רוב התקציב של המרכז הארצי מגיע מהמשרד לשירותי דת, והוא גם הגוף שמאשר בכל שנה את תוכנית התקציב שלו.¹⁴ בשנת 2019 למשל, הכנסות המרכז היו כ-44 מיליון שקל, ומהם כ-42.5 מיליון הגיעו מהמשרד וכ-1.5 מיליון הגיעו מתרומות.¹⁵

אומנם המרכז הארצי אחראי על הניהול, הפיתוח והתחזוקה של המקומות הקדושים באופן כללי, אך במקרים רבים הבעלות על הקרקע אינה שלו. לדברי נציגי המרכז, במקרים אלו האחריות על האתרים מבוזרת בין גורמים אחרים, כגון מועצות אזוריות ורשויות מקומיות ורשות הטבע והגנים. לצורך פיתוח המקומות הקדושים, המרכז הארצי גם התקשר באמצעות מיקור חוץ עם חברות פרטיות להנדסה וניהול פרויקטים.¹⁶ יש אתרים אחדים שבהם הקרקע פרטית ושייכת לעמותות והקדשים שהמדינה הכירה בהם כאפוטרופוס לפני שנים רבות.¹⁷ לדברי נציגי המרכז הארצי, באתרים אלו, כמו בקבר רבי שמעון בא יוחאי (רשב"י) במירון, המרכז מוגבל ביכולתו לנהל ולפתח את המקום הקדוש. עוד הדגישו נציגי המרכז שאתרים אלה אינם באחריות המרכז, אף שלעתים הוא נותן מענה לבעיות תפעוליות ובטיחותיות. כמו כן, הם ציינו שבאתרים אלו אפשר לראות שארגונים דתיים מסוימים התמקמו באורח קבע ומקיימים פעילות שגרתית גם מבלי שיבילו אישור לכך, כדוגמת הכנסת אורחים בקבר רשב"י. בשל ריבוי הגורמים המטפלים באתרים אלו או המחזיקים בהם בפועל, לא תמיד ברור מי הגוף האחראי למקום. למציאות זו יש גם השלכות בנושא הנגישות, כפי שנראה בהמשך. לפי מסמכי המרכז הארצי, המרכז מטפל בקרוב

יש לפחות מאה
אתרים שהמרכז
רואה את עצמו
כאחראי לתפעול
ולפיתוח שלהם

¹²ראו: החלטת ממשלה 1465(כל/141), 19 בספטמבר 1988.

¹³ המשרד לשירותי דת, [המרכז הארצי למקומות הקדושים](#), כניסה: 29 ביוני 2021.

¹⁴ עו"ד אלעד טובי, ממונה יועץ משפטי בפועל, המשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021.

¹⁵ רשות החברות הממשלתיות, [המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים \(ע"ר\): דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2019](#), עמ' 12.

¹⁶ ליאור חזן, מנהל, איתאל פרויקטים בע"מ, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 באוגוסט 2021.

¹⁷ ראו גם: אסף וינינגר, [נגישות של המקומות הקדושים בישראל לנכים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באוקטובר 2010, עמ' 3, ה"ש

9.

ל-130 אתרים, כ-30 מהם באופן יום-יומי.¹⁸ עם זאת, לא נמסר מספר מדויק של מקומות קדושים הנתונים באחריות המרכז, לעומת מקומות שבאחריות גורמים אחרים אך מטופלים על ידי המרכז ברמה זו או אחרת. מהמידע שנמסר לנו על ידי נציג המרכז עולה שיש **לפחות 100 אתרים שהמרכז רואה את עצמו כאחראי לתפעול ולפיתוח שלהם.**¹⁹

בין המקומות הקדושים בישראל יש שונות גדולה במאפיינים הפיזיים של האתרים, אופי השימוש בהם ומספר המבקרים בכל שנה.²⁰ המרכז הארצי מסווג את האתרים שתחת אחריותו לשלוש קטגוריות, לפי מספר המבקרים בכל שנה:

- אתר גדול: מעל 300,000 מבקרים בשנה;
- אתר בינוני: בין 100,000 ל-150,000 מבקרים בשנה;
- אתר קטן: מבקרים בודדים עד עשרות אלפים בכל שנה.

אין תמיד התאמה בין הגודל הפיזי ורמת הפיתוח של האתרים לבין מספר האנשים הפוקדים אותם כל שנה. יש גם אתרים קטנים המושכים מספר גדול מאוד של מבקרים בכל שנה

גם בתוך כל אחת מהקטגוריות יש הבדלים גדולים בין האתרים, והם כוללים מבנים, שטחים פתוחים ואתרים המשלבים ביניהם, בדרך כלל סביב ציון קבר. חלק מן האתרים הגדולים הם אתרים רחבים ומפותחים מאוד. אחרים הם מתחמים קטנים יותר, אך גם כן משופצים. יש אתרים שהם מבנים צנועים יותר ולא משופצים. בנוסף לכך, יש עשרות אתרים קטנים, בעיקר באזור הצפון, שהם לא יותר מציון קבר קטן בשולי דרכים או בתוך מסלולי שטח. חשוב לציין שאין תמיד התאמה בין הגודל הפיזי ורמת הפיתוח של אתר מסוים לבין מספר האנשים הפוקדים אותו בכל שנה, ולעיתים גם אתרים קטנים ובלתי מטופחים מושכים קהל רב.

2.2 חובת ביצוע התאמות נגישות במקומות הקדושים

כאמור, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק השוויון), קובע שאנשים עם מוגבלות זכאים לנגישות למקום ציבורי, כלומר מקום המשמש את הציבור, בין שהוא בבעלות ציבורית ובין שהוא בבעלות פרטית, יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. החוק מחייב את האחראים למקום לבצע את ההתאמות הנדרשות להנגישו.²¹ **לפי הגדרת החוק,**

¹⁸ רשות החברות הממשלתיות, [המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים \(ע"ר\): דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2019](#), עמ' 1.

¹⁹ המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, המקומות הקדושים בישראל: פרויקט הסדרה ומיפוי, לא צוין תאריך. מסמך זה, אשר לא פורסם לציבור, נשלח למרכז המחקר יחד עם חומר מקצועי נוסף על ידי ליאור חזן ב-15 ביוני 2021. המסמך כולל מידע, חלקי או מלא, על כ-100 אתרים. כפי שצוין בהמשך, לגבי אתרים שלא נמצאים במסמך, בין היתר כי אין להם כיום תוכנית עבודה, שלחנו פנייה פרטנית נפרדת למרכז על מנת לברר מצב הנגישות.

²⁰ המידע על תוכניות העבודה של המרכז הארצי ועל מצבם של האתרים לקוח ממסמך אשר נמסר למרכז המחקר על ידי מר חזן ב-15 ביוני 2021: המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, המקומות הקדושים בישראל: פרויקט הסדרה ומיפוי, לא צוין תאריך, וכן חומר מקצועי נוסף שנשלח על ידיו. מידע נוסף על אתרים בצפון נמסר על ידי הרב ישראל דרעי, סמנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, תשובה על פניית המרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ביולי 2021. תיאורים ותמונות של אתרים רבים מופיעים באתר [האינטרנט של המרכז הארצי](#).

²¹ סעיף 19ח לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

נגישות פירושה אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי.²² בין היתר, דרישה זו מבוססת על **עקרון הרצף**,²³ כלומר הצורך לאפשר לאדם עם מוגבלות לבצע רצף מלא ושלם של פעולות משלב ההגעה, דרך צריכת השירות והשימוש במתקנים במקום שבו הוא מסופק ועד לעזיבה. נתק אחד ברצף הפעולות עלול למנוע מאדם עם מוגבלות להשלים את הפעולה שביקש לבצע.

מקומות ציבוריים יכולים להיות מבנים או מקומות שאינם בניינים, כגון גנים, אתרי שעשועים ובתי עלמין. הנגשת מבנה מחייבת שלפחות דרך עיקרית אחת למבנה וממנו תהיה נגישה: ללא מדרגות, בשיפוע מתון, עם מאחזי יד כנדרש, פנויה ממכשולים, מרוצפת, אחידה, נטולת גבשושיות ומונעת החלקה ורחבה די הצורך כדי לאפשר תנועה בטוחה.²⁴ גם מעברים בתוך הבניין חייבים לאפשר מרחב לתנועה רצופה וחופשית ממכשולים ומעבר בין מפלסים וקומות באמצעות רמפות או מעליות. בנוסף להגעה אל המבנה ולתנועה בתוכו, בנסיבות העניין הנגשת בניין כוללת גם חובות אחרות כגון התקנת שילוט הכוונה, חניית נכים, שירותי נכים ועוד.

לגבי מקום ציבורי שאינו בניין, החוק מחייב יצירת נגישות רציפה מהדרך המובילה עד האתר, כגון שביל היוצא ממגרש החניה.²⁵ כמו כן, חייבת להיות נגישות רציפה מהכניסה אל מרכזי העניין במקום ואל השירותים הנלווים, כגון מזנון או בית שימוש. **אם במקום ציבורי שאינו בניין יש גם מבנה, המבנה שבתוכו יונגש לפי התקנות הרלוונטיות להנגשת בניינים.**²⁶ כפי שיתואר בהמשך, שילוב זה בין שני הסוגים של מקומות ציבוריים נמצא במתחמים של מקומות קדושים רבים, שבהם יש שטח פתוח לצד המבנה שסביב ציון קבר.

ככלל, החוק מטיל את האחריות לביצוע התאמות נגישות במקום ציבורי על בעלי המקום. אולם אם המקום מוחזק או מופעל בידי מי שאיננו הבעלים וביצוע התאמות הנגישות אינו טעון קבלת היתר בנייה, חובת ההנגשה חלה על המפעיל או על המחזיק במקום.²⁷ כמו כן, **החוק אוסר על אדם להפעיל מקום ציבורי, אלא אם כן בוצעו התאמות נגישות בהתאם לחוק.** עם זאת,

²² סעיף 19א לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

²³ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, **מהי נגישות?**, סעיף 3: עקרונות הנגישות, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

²⁴ שם, סעיף 4: נגישות מבנה.

²⁵ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, **מדריך להנגשת מקום שאינו בניין**, סעיף 3: עקרונות הנגשה כלליים של מקום שאינו בניין, כניסה 11 באוגוסט 2021.

²⁶ לגבי אתרים משולבים בהקשר הספציפי של מקומות קדושים, ראו: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, **הנגשת מקום קדוש, מקום לתצוגה, אתר שעשועים, גן חיות, אתר הנצחה וגן אירועים שאינם בניין**, סעיף 2: מקום קדוש המשמש לעלייה לרגל, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

²⁷ סעיף 19ח(ג) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

החוק מחייב של כל מקום ציבורי יונגש לאנשים על מוגבלות. עוד, החוק אוסר על הפעלת מקום ציבורי אלא אם כן בוצעו התאמות הנגישות הנדרשות

החובה לבצע התאמות נגישות במקום ציבורי מוטלת על מחזיקיו או מפעיליו. יוצא מכלל זה התאמות הדורשות היתר בניה שהחובה לבצען חלה על בעלי המקום

במקרים מסוימים מקומות ציבוריים יכולים לקבל פטור מביצוע התאמות נגישות או דרישות מופחתות.²⁸ דוגמה לכך היא אתרים אשר בהם הנגישות אינה ניתנת לביצוע מסיבות הנדסיות או שההתאמה מטילה נטל כלכלי כבד מדי על בעלי המקום. פטור מסיבות כלכליות מחייב פנייה פורמלית לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הגוף הממשלתי האמון על הפיקוח והאכיפה של החוק. יצוין שמקום ששייך לרשות ציבורית אינו יכול לקבל פטור עקב נטל כלכלי.²⁹ פטור מסיבות הנדסיות ובמצבים ספציפיים של אי-רציפות הנגישות מותנה בקבלת אישור של מורשה נגישות מתו"ס (מבנים, תשתיות וסביבה).³⁰ אם החליט מורשה נגישות המתו"ס לאשר את הפטור, האחראי להנגשת המקום חייב לבצע התאמת נגישות חלופית שתבטיח נגישות לרוב בני האדם עם סוגים שונים של מוגבלויות. גם את ההתאמה החלופית צריך לאשר מורשה נגישות המתו"ס. אם המורשה מאשר שאין התאמת נגישות חלופית ומנמק מדוע, פטור האחראי מביצוע התאמת נגישות. על החייב בביצוע התאמות נגישות לפרסם את ההתאמות שבוצעו ואת דבר קיומו של פטור, אם יש.³¹ חשוב לציין שאין אפשרות לקבל פטור גורף מביצוע כל התאמות הנגישות במקום, אלא הפטורים הם תמיד מהתאמת נגישות מסוימת. כמו כן, לצד הגשת הבקשה לפטור, יש להציע התאמת נגישות חלופית.

מקומות קדושים הם מקומות ציבוריים, וככאלה הם חייבים להיות מונגשים לאנשים עם מוגבלות.³² חובה זו חלה על כל אתר שאנשים עולים אליו לרגל מכוח מנהג שנוצר, ולא נדרשת הכרזה פורמלית על המקום או על קדושתו.³³ כפי שתואר לעיל, דרישות ההנגשה של כל אתר הן בהתאם לסוגו: מבנה, מקום שאינו בניין או מקום המשלב ביניהם. כמו בשאר המקומות הציבוריים, ייתכנו מצבים שבהם מקום קדוש יהיה פטור מביצוע התאמות נגישות מסוימות מהסיבות שצוינו לעיל. החוק מאפשר פטור מביצוע התאמות נגישות שבהם ביצוע ההתאמה יפגע באופן מהותי באופיו של המקום, בתנאי שמדובר במקום לשימור, אתר

²⁸ סעיף 19ג [חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998](#).

²⁹ סעיף 19ג(א)(1) [לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998](#).

³⁰ שם. להסבר מפורט, ראו: משרד המשפטים, [מדריך לפטורים מביצוע התאמות נגישות](#), כניסה: 7 ביולי 2021.

³¹ תקנה 34 [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(התאמות נגישות לשירות\), תשע"ג-2013](#).

³² עו"ד מיכל רלר קציר, עוזרת ראשית שאליותות ופטורים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 ביולי 2021. על פי רלר קציר, מקום קדוש חייב בהתאמות נגישות לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013; אם במתחם מצוי גם מבנה (קיים או חדש), הוא יונגש לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011, או חלק ח1 שבתוספת השנייה של תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970. על מקום קדוש הנמצא בתוך שמורת טבע אין גן לאומי יחולו גם חובות הנגשה לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לאתר), התשס"ח-2008.

³³ להרחבה לגבי מקומות קדושים, ראו: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, [הנגשת מקום קדוש, מקום לתצוגה, אתר שעשועים, גן חיות, אתר הנצחה וגן אירועים שאינם בניין](#), סעיף 2: מקום קדוש המשמש לעלייה לרגל, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

ככלל החובה לבצע התאמות נגישות במקומות הקדושים מוטלת על המרכז הארצי, אך ריבוי הגורמים המטפלים באתר, שגורם אי-בהירות לגבי זהות המחזיק בפועל, עלול להביא לאי-בהירות לגבי החובה לבצע התאמות

הנצחה, מקום לתצוגה, מקום שנמצא בו ערך טבע מוגן, עתיקה או אתר עתיקות.³⁴ פטור כזה אינו מחייב פנייה לנציבות אלא קבלת אישור ממהנדס הרשות. אם ביצוע התאמות יפגע בקדושת המקום באופן שאסור לפי הוראות הדת, בהתאם להחלטת ראש העדה הדתית הרלוונטית, אין חובה לבצע את ההנגשה.³⁵ על פי הנציבות, פטור מסוג זה אפשרי אך ורק במצבים של פגיעה שממש אסורה לפי הוראות אותה דת; לא די בכך שעלולה להיגרם פגיעה. יש להמעיט בשימוש במנגנון החרגה זה, משום פגיעתו בעקרונות השוויון. הליך זה דורש הנמקה בכתב, אך אינו מחייב תהליך הוצאת פטור המתואר בתקנות. גם כאן יש להדגיש שלא מדובר על פטור גורף אלא על פטור מפעולות ספציפיות אשר יפגעו באתר באופן האסור.

כזכור, ביצוע התאמות ההנגשה מוטל על המחזיקים או המפעילים של המקום, למעט התאמות הדורשות היתר בנייה, אשר ביצוען מוטל על בעלי המקום. כפי שהוסבר לעיל, הניהול והתפעול של רוב המקומות הקדושים היהודיים הם באחריות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. מכאן נובע שהחובה לבצע התאמות נגישות במקומות הקדושים מוטלת עליו, למעט אתרים ספציפיים אשר מוחזקים בידי גופים אחרים או התאמות מסוימות הדורשות היתר בניה כאשר המרכז אינו הבעלים של האתר. עם זאת, ריבוי גורמים המטפלים באתר מסוים מביא לכך שלא ברור מי המחזיק בפועל, והדבר עלול לגרום גם לאי-בהירות לגבי החובה לבצע התאמות נגישות.

2.3 מצב ההנגשה בפועל

לצורך בדיקת מצב הנגישות של המקומות הקדושים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים כגורם האחראי על הרוב המוחלט של המקומות הקדושים היהודיים.³⁶ בשיחות עם נציגי המרכז הארצי עלה שאין ברשות המרכז הארצי רשימה אחודה הכוללת את כל המקומות שתחת אחריותם לצד דיווח על מצב הנגשתם.³⁷ כמו כן, אין בידיו רשימה המונה את הפטורים מהתאמות נגישות מסוימות שאתרים קיבלו, במקרים

³⁴ סעיף 19ט לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

³⁵ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, הנגשת מקום קדוש, מקום לתצוגה, אתר שעשועים, גן חיות, אתר הנצחה וגן אירועים שאינם בניין, סעיף 2: מקום קדוש המשמש לעלייה לרגל, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

³⁶ בשנת 2008 ביצע המרכז הארצי – אז תחת משרד התיירות – סקר תשתיות ב-23 מקומות קדושים אשר נבחרו על סמך חשיבותם הדתית או התיירותית, ראו: אסף ויניגר, נגישות של המקומות הקדושים בישראל לנכים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באוקטובר 2010, עמ' 4-5. הסקר הצביע על בעיות רבות בנוגע לנגישות המקומות הקדושים לאנשים עם מוגבלות, כגון היעדר שבילים מונגשים, היעדר כניסות מתאימות, היעדר סימון ומקום לחניית נכים, היעדר תאי שירותים לנכים ועוד. בנוסף הובאו בסקר המלצות לשיפור האתרים וכן אומדנים של העלות הכרוכה בכך. על פי המידע אשר יובא בהמשך מסמך זה, מאז ביצוע הסקר לפחות שישה מן האתרים האלה עברו שיפוצים הכוללים גם התאמות נגישות.

³⁷ ליאור חזן, מנהל, איתאל פרויקטים בע"מ, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2021.

שיש כאלה.³⁸ בד בבד, המרכז הארצי מסר לידינו חומר מקצועי לגבי תוכניות העבודה בכ-100 אתרים, ובו התייחסות מפורשת למצב הנגישות או לכל הפחות תיאורים שמהם אפשר להבין את מצב הנגישות. לגבי אתרים שלא נכללו בחומר מקצועי זה, פנינו למרכז בנפרד לקבל מידע פרטני. עם זאת, יש עדיין כמה אתרים שבאחריות המרכז הארצי ולא היה מידע על מצב נגישותם. כמו כן, לרוב לא היה למרכז הארצי מידע לגבי האתרים שאינם באחריותו. להלן רשימה של אתרים מוגגשים, על פי המידע שברשותנו. הדברים נמסרו על ידי המרכז הארצי, אלא אם כן צוין אחרת:

- הכותל המערבי (ירושלים);³⁹
- קבר דוד המלך (ירושלים);
- קבר שמואל הנביא (גן לאומי נבי סמואל);⁴⁰
- קבר הרמב"ם (טבריה);
- קבר רחל אשת רבי עקיבה (טבריה)
- קבר שמעיה ואבטליון (ג'יש);
- קבר חוני המעגל (חצור הגלילית);
- קבר ר' פנחס בן יאיר (צפת)
- בית הקברות העתיק (צפת)
- קבר ר' יהודה בר אלעאי (עין זיתים);
- קבר ר' ישמעאל כהן גדול (שזור);
- קבר רבן גמליאל דיבנה (יבנה).

כמו כן, אתר אחד – קבר ר' עקיבא (טבריה) – נמצא כיום בשיפוץ הכולל התאמות נגישות.

על פי אותם מקורות, 93 אתרים אינם מוגגשים לאנשים עם מוגבלות, אך יש לסייג את הדברים בכך שאין ביכולתנו לקבוע אם יש ביניהם כאלה אשר קיבלו פטור מביצוע של חלק מהתאמות הנגישות הרלוונטיות (כאמור, אין אפשרות לקבל פטור גורף). **כמו כן, לגבי 33 אתרים לא נמסר לנו מידע** על ידי המרכז הארצי, או שנמסר שהאתר אינו תחת אחריותם. לגבי האתרים הבלתי-מוגגשים, עיון בחומרים המקצועיים של המרכז הארצי מראה שלרבים מהם יש

לפי מידע שנמסר על ידי המרכז הארצי, כיום 12 מקומות קדושים מוגגשים, ואתר אחד נמצא בשיפוץ הכולל התאמות נגישות. לעומת זאת, 93 אתרים אינם מוגגשים, ולא נמסר מידע לגבי 33 אתרים

³⁸ ליאור חזן, מנהל, איתאל פרויקטים בע"מ, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביולי 2021.

³⁹ אתר זה מנוהל על ידי הקרן למורשת הכותל, גם היא עמותה ממשלתית. ראו: הקרן למורשת הכותל, [אודות הקרן למורשת הכותל](#), כניסה: 15 באוגוסט 2021.

⁴⁰ אתר זה הוא חלק מגן לאומי ולכן מנוהל על ידי רשות הטבע והגנים, כולל התאמות נגישות, ראו: רשות הטבע והגנים, [פארק \(גן לאומי\) נבי סמואל](#), כניסה: 8 ביולי 2021.

דרכי גישה המאפשרות לאנשים עם מוגבלות להגיע עד אליהם, אך הם לא יכולים ליהנות מהאתר לפי דרישת החוק.

על פי נציג המרכז הארצי, מטרתם היא להנגיש כל אתר ואתר שבאחריותם, כולל האתרים הקטנים ביותר, אם כי הדברים כרוכים בקבלת תקציב ומשאבים מתאימים ועשויים להימשך זמן רב. לדבריו, המרכז הארצי עובד כיום לפי תוכנית עבודה לטיפול באתרים, המתעדפת אותם בעיקר על פי הסיווג המשולש שהוצג לעיל. נציין כי בדוחות הכספיים של המרכז אפשר לראות כמה דוגמאות לפרויקטים של פיתוח אתרים ספציפיים הכוללים גם הנגשה.⁴¹

3. מקומות קדושים לעדות הלא-יהודיות בישראל

כאמור, במדינת ישראל יש גם מקומות קדושים רבים לדתות אחרות. חובות ההנגשה החלות עליהם דומות לאלו החלות על האתרים הקדושים ליהודים, אך כפי שיוסבר להלן, אין ביכולתנו להציג תמונה כללית של מצב נגישותם.

האגף לעדות דתיות במשרד הפנים הוא הגוף הממשלתי המופקד על הטיפול והתמיכה בעדות הלא-יהודיות בישראל: מוסלמים, דרוזים, נוצרים, צ'רקסים, בדואים, שומרונים, בהאים ואחמדים.⁴² למרות זאת, לפי תשובת המשרד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המקומות הקדושים לדתות אלה אינם באחריותו של משרד הפנים או של גורם ממשלתי אחר אלא מטופלים על ידי גורמים חיצוניים כגון הקדשות, גופים דתיים, רשויות מקומיות ועמותות.⁴³ אי לכך, המשרד גם אינו אחראי על ביצוע התאמות הנגשה באתרים, אלא הבעלים והמחזיקים של המקומות. בעקבות הניהול המבוזר של המקומות הקדושים הלא-יהודיים אין ביכולתנו להציג תמונה כללית של מצב הנגשתם. עם זאת, משרד הפנים ביקש לציין כי הוא פועל לסייע לגורמים הרלוונטיים להנגיש מבני דת ואתרים קדושים באמצעות מבחני תמיכה ייעודיים לנושא. לדוגמה, בשנתיים האחרונות תשעה מבני דת לא יהודיים (כנסיות, מסגדים ובתי עלמין) קיבלו תמיכה כספית למטרות הנגשה.⁴⁴

הניהול של המקומות הקדושים לעדות הלא-יהודיות בישראל אינו מרוכז אצל גוף ממשלתי אחד, אלא מבוזר בין כמה גורמים ציבוריים ופרטיים

⁴¹ רשות החברות הממשלתיות, [המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים \(ע"ר\): דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2019](#), עמ' 21-29.

⁴² משרד הפנים, [אגף בכיר לעדות דתיות](#), כניסה: 8 ביולי 2021.

⁴³ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 25 במאי 2021.

⁴⁴ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 ביולי 2021. להלן רשימת האתרים: מסגד סידנא עלי (הרצליה), מסגד אלגזאר (עכו), כנסייה לטינית ראמה, הכנסייה אורתודוקסית ראמה, מסגד בועיינה (בועיינה-נג'ידאת), בית עלמין מסעדה, בית עלמין עין מאהל, מסגד חדש נחף, בית עלמין נחף.

**חדר הסעודה
האחרונה, מקום
קדוש נוצרי, נמצא
בבעלות המדינה.
האתר אינו מונגש**

יש שני אתרים היוצאים מן הכלל האמור לעיל לגבי תפקיד משרד הפנים: חדר הסעודה האחרונה בירושלים (הקדוש לעדה הנוצרית) ומסגד סידנא עלי בהרצליה (הקדוש לעדה המוסלמית).⁴⁵

חדר הסעודה האחרונה הוא בבעלות המדינה ובטיפולו המלא של האגף לעדות דתיות של המשרד. האגף מפעיל את האתר בשוטף ומבצע עבודות שיפוץ ותיקונים כנדרש. עם זאת, האתר אינו מונגש לאנשים עם מוגבלות.⁴⁶ מסגד סידנא עלי נכלל במסגרת נכסי נפקדים, ואף שהוא לא הועבר להחזקת האגף לעדות לדתיות, האפוטרופוס הסמיך אותו לבצע פעולות תקצוב ופיתוח מסוימות. במסגרת זו בוצעו בעבר עבודות תשתית אשר הפכו את האתר למונגש.

בניגוד לשאר המקומות הקדושים לעדות הלא-יהודיות, המקומות הקדושים **הדרוזיים** בארץ מנוהלים בצורה מרוכזת על ידי המועצה הדתית הדרוזית העליונה.⁴⁷ בנוסף לתפקידה בחיי הדת של העדה הדרוזית וייצוגה מול הרשויות, המועצה אחראית על הפיתוח והניהול של המקומות הקדושים של העדה. לדברי נציגי המועצה, יש בידיהם רשימה המפרטת את מצב ההנגשה של המקומות הקדושים הדרוזיים,⁴⁸ אך נכון לעת כתיבת מסמך זה מרכז המחקר והמידע לא קיבל אותה.

⁴⁵ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 25 במאי 2021.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ להרחבה על גוף זה, ראו: משרד הפנים, אגף בכיר לעדות דתיות, [הדרוזים](#), עמ' 5, כניסה: 4 ביולי 2021. להרחבה לגבי סוגי המקומות הקדושים לעדה הדרוזית, ראו: שם, עמ' 6.

⁴⁸ עו"ד ראיד שנאן, מנכ"ל המועצה הדתית הדרוזית העליונה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 4 במאי 2021.