



29 ביולי 2014

לכבוד:

גב' אורית פרקש-הכהן

מר סילבן שלום

יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל

שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

בפקס: 02-6217122

בפקס: 02-5006715

שלום רב,

הנדון: הסדרת הליך ניתוק והטלת מגבלות על אספקת חשמל

בגין חוב כספי של משקי בית פרטיים

1. הרינו לפנות אליכם בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל על מנת לבקשכם לפעול להתקנת תקנות המסדירות את הליכי הניתוק והטלת ההגבלות על אספקת חשמל למשקי בית פרטיים בגין חוב כספי. במסגרת זו יש לוודא כי יינתנו הגנות מספקות לזכויות הצרכנים גם כאשר הינם בעלי חוב. כן יש לקבוע, כי ניתוק אספקת החשמל לא יהווה אמצעי לגביית חובות כספיים כחלופה לשימוש בהליכי גבייה אזרחיים.
2. כפי שיפורט בהמשך, כיום היבטים שונים בהגבלת אספקת חשמל אינם מוסדרים בתקנות ובאמות המידה ויש להם ביטוי מצומצם ביותר בנהלים פנימיים של חברת החשמל לישראל (להלן - חח"י). בנסיבות אלו פעולת ניתוקי החשמל כיום נעשית בהעדר מקור סמכות מספק. על כן, על שר התשתיות והרשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן - רשות החשמל) לפעול לתיקון התקנות ואמות המידה, כך שיכללו הוראות מפורשות בעניין, כנדרש בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 וכשם שהדבר נעשה בימים אלו על ידי רשות המים בכל הנוגע לניתוקי מים בגין חוב כספי.

החשמל כמצרך חיוני וכתנאי למימוש זכויות יסוד

3. חברת החשמל היא "ספק שירות חיוני" כהגדרתו בחוק משק החשמל התשנ"ו-1996 (להלן חוק משק החשמל). חשמל הינו מצרך בסיסי הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות, ובמקרים של

מצב רפואי קשה או מזג אויר קיצוני הוא אף תנאי לחיים. על כן אספקת חשמל כפופה לעקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹

4. אספקת שירותי חשמל מהווה במשפט הביני"ל תנאי למימוש הזכות לבריאות ולחיים. ס' 11 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות-1966 עליה חתומה מדינת ישראל (להלן – האמנה),² מעגן את זכותו של כל אדם לתנאי מחיה הכוללים דיור נאות וחובה של המדינה להבטיחו. הערה כללית 4, המהווה פרשנות רשמית לאמנה, מטילה על המדינה את החובה להבטיח לכל אדם מרחב מחייה הולמים לרבות חיבור לתשתיות חשמל ותאורה.³

5. סעיף 12 לאמנה מעגן את זכותו של כל אדם לבריאות. הערה כללית 14 לאמנה מדגישה כי הזכות לבריאות, אינה מתמצה בהבטחת נגישות לטיפול רפואי, אלא כוללת קיומם של מכלול תנאים סביבתיים ושירותים בסיסיים המאפשרים קיום בריא, שהחשמל הוא אחד מהם.⁴ חימום מקום המגורים בחורף, קירור מזון ותרופות, הפעלת מכשור רפואי תלוי חשמל, כל אלו תלויים באספקת חשמל סדירה. גם ס' 14(2)(h) לאמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים-1979 עליה חתומה מדינת ישראל, מונה אספקת חשמל כחלק מן התנאים למימוש הזכות לתנאי חיים נאותים.⁵

6. על רקע האמור לעיל, ראוי להבטיח שכל אדם, בלא תלות במצבו הכלכלי, יהא זכאי לאספקה של חשמל שתספיק לצרכיו הבסיסיים. על כן, לעמדתנו העקרונית, ניתוק מוחלט מזרם החשמל הינו אסור. ככל שהוא מתבצע יש להסדיר בפרוטרוט את הליך הפעלתו תוך החלת מערכת של מגבלות, איזונים ובלמים על מנת להבטיח, לכל הפחות, שיעשה במידתיות ובסבירות. כן יש לוודא שהשימוש באמצעים חלופיים לניתוק מוחלט מחשמל יוסדר אף הוא ויעשה בכפוף לתנאים האמורים.

7. כאמור לעיל, לעמדתנו יש לאסור על ניתוק חשמל ככלי לגביית חובות כפי שנעשה כיום כדבר שבשגרה ולגבות את החובות באמצעות פנייה להליכים אזרחיים – במערכות בתי המשפט וההוצאה לפועל. בעניין זה נבקש להפנות לשני פסקי דין שניתנו לאחרונה, בהם נפסק כי על חברת החשמל להימנע מניתוק מחשמל כאמצעי לגביית חובות וכי באפשרותה לפנות להליכי גבייה אחרים ומידתיים יותר (ר' עניין יליזרוב וענין אבו גבל, בה.ש.1).

¹ לענין חשמל כזכות יסוד ר' ת"א 19120-03-14 יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 13.7.2014, טרם פורסם)(להלן - עניין יליזרוב) וכן ת"א 13054-11-13 אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 10.3.2014). (להלן - עניין אבו גבל).

² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights -1966.

³ The Right to Adequate housing (Art. 11.1),13/12/1991, CESCR General Comment 4.

⁴ The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12): 11/08/2000.E/C.12/2000/4, CESCR General comment 14.

⁵ Convention on the elimination of all forms of discrimination against women - 1979.

עיקרי הפגמים בהליך ניתוק אספקת חשמל ו/או צמצומה

א. הסדרה לקויה ופעולה בחוסר סמכות

8. חברת החשמל לישראל ורשות החשמל, הרגולטור הסטטוטורי המפקח על פעולתה, כפופים לכללי המשפט הציבורי. על כן הן מחויבות לפעול בסמכות, בסבירות, במידתיות, באופן שוויוני ובשקיפות. משום שניתוק החשמל גורם לפגיעה בזכויות יסוד, הרי שאת החוק המתיר לחברת החשמל לנתק אספקת חשמל בגין חוב יש לפרש בצמצום ותוך עמידה בתנאים הקבועים בכללי המשפט הציבורי.

9. חוק משק החשמל, קובע את סמכותה וחובתה של הרשות לקבוע אמות מידה להפסקה לעיכוב או להגבלה של אספקת חשמל לחייבים וכן מעניק סמכות כללית לשר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - **שר התשתיות**) להתקין תקנות וכללים לביצוע החוק.⁶ תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת החשמל תשס"ג – 2003) ואמות המידה שקבעה הרשות אינן עונות לדרישת ההסדרה שכן הן משרטטות פרוצדורה טכנית, רזה וחלקית של הליך ניתוק וצמצום האספקה, ומתייחסות בעיקר ללוח הזמנים ולפרוצדורת ההתראה עובר לפעולה תוך התעלמות מוחלטת מהיבטים שונים ומהותיים של פעולת הגבלת אספקת חשמל כדוגמת חריגים וסייגים.⁷

10. אי קיומו של הסדר נורמטיבי, הינו פגם שורשי באופן הפעלת הסמכות להגביל אספקת חשמל לחייבים. על כן, על הרשות חלה חובה לקבוע בהקדם הן בתקנות והן באמות המידה הסדר ברור לאופן הפעלת שיקול הדעת המהותי בהליכי הגבלת אספקת חשמל.

11. על נוהל זה לקבוע, בין היתר, איסור על ניתוק של צרכנים בשל חוב כספי; הסדרת המקרים הספציפיים בהם ניתן יהיה להגביל אספקת חשמל ואת גבולות צמצום אספקת החשמל; מדרג הסמכות להפעלת שיקול הדעת; אופן הטיפול במקרים חריגים ובכלל זה הקמת ועדת חריגים ודרכי פעולתה; מנגנוני ערר בחח"י וברשות החשמל; יידוע הציבור בדבר ההליכים השונים, זכויותיו בהם ובדרכי הפנייה להפעלתם וכן חובת דיווח עיתית לרגולטור ולציבור.

12. גם חוק תאגידי מים וביוב קובע כי תנאי לניתוק אספקת מים בגין חוב כספי הוא התקנת כללים שישדירו את פעולת תאגידי המים. בהתאם, בימים אלו פועלת רשות המים להסדרת הליך צמצום אספקת מים לצרכן בכללים. נציין כי במהלך זה נשקלת האפשרות לאסור באופן מוחלט ניתוק מאספקת מים, תוך הסתפקות באפשרות לצמצם אספקת מים במקרים ספציפיים. החלופה האחרת שנשקלת היא הגדרה של קבוצות אוכלוסיה אשר יהיו חסינות מניתוקי מים, בהם חולים, אנשים עם מוגבלויות ומשקי בית חסרי אמצעים כלכליים.

13. מהליך זה ניתן ללמוד על רמת הפירוט הנדרשת מתקנות וכללים הנוגעים להגבלת שירות חיוני המהווה זכות יסוד הכוללים בין השאר את: הגדרת מטרות הכללים; הגדרת גובה מינימלי של

⁶ סעיף 17(ד) וסעיף 63 לחוק משק החשמל.
⁷ אמות מידה 21(ר) ו-24(ב).

חוב ופרק זמן בו לא נפרע החוב כתנאי לנקיטה בצעדים לקראת צמצום או ניתוק מים; דרכי ההודעה בדבר חוב ובדבר הכוונה לנקוט בצעדים; דרכי המצאת ההודעות וההתראות; אמצעים חלופיים ותנאים לשימוש בהם; סייגים לניתוק ורשימה של אוכלוסיות מוגדרות שאין לנתקן ממים; דרכי קבלת המידע לגבי זכאות להימנות על אוכלוסיות אלו; ועדת חריגים והרכבה; דרכי הפנייה לוועדה; הכללים והתנאים לפעולת הוועדה; הזכות להשגה על החלטות הוועדה בפני ועדת ערר של הרגולטור - **רשות המים** ודרכי הפנייה אליה; כללים לביצוע ניתוק המים בפועל וסייגים להפעלתו; תקופות מירביות לניתוק; תנאי חיבור מחדש; חובת דיווח לרשות המים; חובת פרסום הנהלים ועוד.⁸

14. בכל מקרה, אין לרשות סמכות להתיר לחברת החשמל לקבוע בעצמה, בנהלים פנימיים וחסויים מן הציבור, פרוצדורה מסוג זה כפי שקורה בפועל. כיום, הלכה למעשה, חח"י מנתקת ומגבילה אספקת חשמל באופן נרחב תוך שהיא מפעילה שיקול דעת עצמאי, ללא פיקוח מובנה, על בסיס הנחיות פנימיות שגובשו על רקע הלאקונה שבתקנות ובאמות המידה.

ב. פעולת חח"י על בסיס הנחיות פנימיות – שרירות, הפליה, אי-מידתיות, אי סבירות

15. כאמור, טענתנו העקרונית היא כי הנהלים הקיימים של חברת החשמל מחוסרי סמכות חוקית. אלא שנהלים אלה בטלים גם לגופם, שכן קיימים פגמים רבים בניסוחם ובהפעלתם, כמפורט להלן.

16. מתשובה לפנייה של האגודה לזכויות האזרח לפי חוק חופש המידע⁹ התברר כי לחברת החשמל יש נוהל פנימי חסוי, חלקי ולאקוני, הכולל התייחסות למקרים חריגים בהם אספקת חשמל מהווה צורך חיוני לחיים.¹⁰ נוהל זה כולל הנחיות פנימיות בדבר שיקול הדעת שיש להפעיל עובר לניתוק החשמל לצרכנים מסוימים. כך למשל, הגדירה חברת החשמל שורה של צרכנים שחשמל חיוני לגביהם: צרכן "משתמש ב"מכשיר מציל חיים" כגון: "חולי דיאליזה, מכונת הנשמה וכו'" וכן ניצולי שואה וצרכנים שהם ווטרינרים.

17. רשימת הצרכנים שלהם חשמל הוא צורך חיוני, אליבא דחברת החשמל, מנוסחת כרשימה פתוחה, אלא שבשום מקום לא ניתן למצוא מידע בנוגע למי שעשוי להיכלל בה בנוסף לאוכלוסיות המנויות בה. נוסף על כך, ההגדרות הנוכחיות של חברת החשמל עמומות וכלליות: אין הגדרה של מהו מכשיר "מציל חיים" (שהוא מונח מתחום הרפואה) וגם "ניצול שואה" הוא מונח כללי ואינו מהווה הגדרה משפטית כך שלא ברור מי נכלל בהגדרה זו.

18. יתרה מזאת, הנוהל אינו כולל מנגנון המחייב את חברת החשמל לברר, עובר לניתוק החשמל, האם במשק הבית נמצא אדם הנמנה על האוכלוסיות שהוגדרו כבעלות צורך חיוני בחשמל. הסעיף הרלוונטי בנוהל מנוסח בלשון פאסיבית: "... קיים מידע.... בהתאם לאסמכתא/אישור ממוסד/ גוף רשמי בנושא..." ואינו מטיל כל חובה על חברת החשמל לברר זאת מיוזמתה. ואכן, ממקרים

⁸ **כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב). התשע"ד-2013.** לאחרונה משכה רשות המים את טיוטת הכללים משולחן הוועדה בכוונה להתקין כללים האוסרים כליל על ניתוק מים בשל חוב כספי.

⁹ בקשה מיום 16.12.2013 תשובה מיום 3.4.2014 בקשת הבהרה מיום 15.5.2014.

¹⁰ סעיף 5 לנוהל 05-03-07 אכיפת הגבייה – הודעה לפני/על ניתוק חשמל.

שונים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח, חברת החשמל מנתקת או מאיימת לנתק מחשמל גם במקרים בהם החייב עונה לכאורה על הגדרת צרכן שעבורו חשמל הוא "צורך חיוני" גם לשיטתה.

19. לעמדתנו, ככל שמדובר באוכלוסיות שחשמל מהווה עבורן צורך חיוני לשם הגנה על החיים והבריאות, עומדת לחברת החשמל חובה לברר, עובר להחלטה על ניתוק חשמל או הגבלתו, האם הצרכן עשוי להימנות על אוכלוסיות אלו וזאת מכוח הנורמות החלות עליה כגוף ציבורי ו"כספק שירות חיוני". לשם כך, עליה לברר באופן יזום, לפני כל ניתוק חשמל, האם קיימים במשק הבית המיועד לניתוק צרכנים שחשמל הוא צורך חיוני, במובנו הרחב, עבורם.

20. לא רק זו אף זו, מנתונים בשטח עולה, כי למרות שהרשימה האמורה היא רשימה פתוחה, חח"י נוקטת גישה מצמצמת ביותר להגנה מפני ניתוק אספקת חשמל. אין כל מנגנון שיקול דעת לגבי ניתוק/ צמצום אספקת חשמל לאוכלוסיות אחרות שאינן מנויות מפורשות בנוהל האמור כדוגמת קשישים, משפחות עם ילדים ונכים שעשויים להיות זקוקים לחשמל במידה רבה ובדומה לאוכלוסיות המנויות בנוהל החברה. כך, ניתוק או הגבלת אספקת חשמל נעשים באופן קטגורי, שרירותי ומפלה ונתונים לשיקול דעתו ולרצונו הטוב של פקיד זה או אחר.

ג. הפרת חובת השקיפות והפעולה בתום לב

21. בהקשר זה נבקש לעמוד על כך, שהנהלים שהועברו לאגודה לזכויות האזרח ואשר נתקבלו כאמור במסגרת בקשת חופש מידע, הושחרו באופן שהליך הפעלת שיקול הדעת, כמו גם בעל הסמכות לעשות כן, נותר עלום בתואנה המופרכת של "סוד מסחרי" ובניגוד מובהק לחובת השקיפות שחלה על גוף כדוגמת חברת החשמל. כך למשל סעיף 5 לנוהל הודעה לפני/על ניתוק חשמל האמור, כולל שלושה תתי סעיפים. סעיף 5.1, מונה את הצרכנים שלהם חשמל הוא צורך חיוני. סעיף 5.3, מתייחס למצב בו נודע לאחר מעשה כי צרכן שמשמש במכשיר מציל חיים נותק מאספקת חשמל. דווקא סעיף 5.2, המתייחס ככל הנראה לפעולת חברת החשמל במקרה של צרכן העונה להגדרה של כזה שחשמל הוא צורך חיוני עבורו, הושחר לחלוטין ואין לדעת מה תוכנו. זאת, למרות שבו מפורט, ככל הנראה, אופן הפעלת שיקול הדעת המהותי.

22. למותר לציין כי דבר זה חמור עוד יותר כיוון שמדובר במידע חיוני עבור מי שעשוי להיכלל באוכלוסיות שחשמל הוא צורך חיוני עבורן. לשם כך מידע כזה חייב להיות נגיש ומפורסם באתר האינטרנט של חח"י, במשרדי קבלת הקהל שלה ועל כל טופס התראה לפני ניתוק. בפועל, אפילו האוכלוסיות המנויות במפורש בנוהל זה אינן יודעות על קיומו או על זכויותיהן מכוחו ואפילו גורמי רווחה שמטפלים באוכלוסיות אלו כלל לא יודעים על קיומו.

23. בשולי הדברים נבקש לציין כי ביום 15.5.2014 האגודה לזכויות האזרח שבה ופנתה לחברת החשמל לקבלת הבהרות לנוהל ולסיבות להסתרת מידע מסוג זה, אולם עד ליום זה טרם נענתה.

ד. בהיעדר הסדרה – מזיניות גורפת של ניתוק חשמל ושרירותיות בהפעלת אמצעים חלופיים

24. העדר הסדרה מהותית של ניתוקי חשמל ודרכי גביית חובות, הופכת אמצעי קיצוני ופוגעני זה, לכלי יומיומי בו עושה חח"י שימוש שיגרתי וכמעט ללא כל סיג. זאת, שעה שקיימים אמצעים

חלופיים מידתיים יותר לגביית חובות ולמרות הצהרותיה כי ניתוק חשמל ללקוח, הינו השלב האחרון באכיפת הגבייה. עמדה זו מצאה ביטוי בדו"ח השנתי של חח"י לשנת 2012 שבו צויין, כי ככלל נבחנות חלופות גבייה אחרות על פני ניתוק, כי ישנה הבחנה בין "סרבני" תשלום קבועים ללקוחות הנתונים לקשיים כלכליים לעניין ניתוק חשמל, וכי לא מבצעים ניתוקים במזג אוויר חריג, בחגים ועוד.¹¹ בניגוד למדיניות מוצהרת זו, מניתוח נתונים רשמיים שפורסמו בדו"ח מסכם פעילות שנת 2012 של אגף צרכנות ופניות הציבור של הרשות לשירותים ציבוריים חשמל עולה כי בפועל 90% מהחייבים מנותקים מחשמל בגין חוב.¹²

25. דוגמא נוספת לבעייתיות שבהיעדר ההסדרה היא מדיניות חברת החשמל בנוגע למונה תשלום מראש (מת"מ), כחלופה לניתוק מוחלט של אספקת חשמל וכאמצעי לגביית חוב. המת"מ מוגדר באמות המידה של רשות החשמל כאמצעי גבייה מידתי יותר המאפשר הימנעות מניתוק גורף של אספקת חשמל.¹³ אולם, מניתוח הנתונים בשטח עולה תמונה מדאיגה לגבי אופן ישומו של הסדר זה. ראשית, כאמור, חברת החשמל ממשיכה לנתק חשמל כאמצעי השכיח ביותר לגביית חובות ועושה שימוש מועט יחסית בחלופות האחרות, לרבות מת"מ, העומדות בפניה.¹⁴ שנית, מעדויות בשטח עולה כי בפועל חברת החשמל משתמשת במת"מ כאמצעי אגרסיבי לגביית חובות. כתנאי להתקנת המת"מ חברת החשמל דורשת תשלום ראשוני, חד פעמי גבוה לפרעון חוב העבר. אם החייב אינו יכול לשלם סכום זה - לא מותקן המת"מ. גם לאחר שהותקן המת"מ, מהסכום שמוטע בו, מקוזז באופן אוטומטי בין 40% ל- 60% לטובת חוב העבר. ככל הידוע לנו שיקול הדעת לגבי היחס בין רכיבי התשלום הוא פרטני ונעשה באופן שרירותי על ידי פקידי החברה. מנתונים בשטח עולה שפרקטיקה זו גורמת לכך שמדי חודש מוצאים את עצמם צרכני חשמל רבים בשרשרת ניתוקי חשמל בלתי נגמרת. הפרקטיקה של קיזוז חובות באמצעות המת"מ נעדרת לחלוטין מאמות המידה ומהתקנות ומשום כך אינה בסמכות. שלישית, חברת החשמל מאיימת בהתקנת מת"מ כאמצעי להפעלת לחץ, גם במקרים בהם ברור כי התקנת המת"מ שקולה לניתוק החייב מחשמל, כמתואר להלן.

במקרה שבטיפולנו, מפעילה חברת החשמל לחץ על לקוח בעל חוב המחובר למכונת הנשמה וזקוק לאינהלציות תכופות להתקין מת"מ, כאשר לזה אין אמצעים לתשלום עבור חשמל אפילו באמצעות מת"מ. במקרה של התקנת מת"מ ומחסור באמצעים כספיים להטעינו, לקוח זה יהיה מצוי בסכנת חיים מיידית ועל כן התקנת מת"מ בעניינו אינה יכולה להוות חלופה לגביית החוב בדרכים משפטיות.

¹¹ חברת החשמל לישראל בע"מ, הביקורת הפנימית, נציבות תלונות הציבור, הדו"ח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנת 2012 <http://www.iec.co.il/ombudsman/Documents/Report2012.pdf>

¹² בשנת 2012 בוצעו 69.6 אלף ניתוקים של צרכנים דו חודשיים מאספקת החשמל לאחר שצברו חובות צריכה. רק 7441 פעולות עוקפות ניתוק בוצעו בשנה זו (התקנת מוני מת"מ ונתיך מוקטן). עמ' 2 לדו"ח. http://www.pua.gov.il/Sip_storage/FILES/1/3101.pdf

¹³ סעיף 3(ב) לביאורים, מתוך מסמך ביאורים ושינויים לתוספות לאמות המידה הקיימות-חשמל, 2006. 14 כך, בשנת בוצעו רק 6713 התקנות מת"מ המהווה 8.8% מכלל החלופות לגבייה.

26. לסיכום, דוגמאות אלו ממחישות את הבעייתיות והפגיעה הקשה הטמונה בהעדר הסדרה מהותית של הליכי ניתוק והגבלת אספקת חשמל על אף היות החשמל תנאי בסיסי לקיום אנושי כל שכן בחברה מודרנית.

27. אשר על כן נבקש כי תפעלו בהקדם להסדרה מהותית של הנושא, באמצעות תיקון תקנות משק החשמל (כללים), תנאים ומקרים להפסקת אספקת החשמל תשס"ג – 2003) ובאמצעות תיקון אמות המידה של הרשות לשירותים ציבוריים חשמל.

28. לעמדתנו, עד להסדרת הסוגיה, מנועה חברת החשמל מלהמשיך ולנתק חייבים מחשמל בהעדר הסמכה בשל הלאקונה בתקנות ובאמות המידה, ועליכם להורות לה באופן מיידי להימנע מלעשות כן עד להשלמת ההסדרה.

29. נודה על תשובה מהירה לפנייתנו.

בברכה,

עדי ניר בנימיני, עו"ד	משכית בנדל, עו"ד
הקליניקות המשפטיות	תחום רווחה וקיום בכבוד
אוניברסיטת תל אביב	האגודה לזכויות האזרח

העתק:

יפתח רון טל, יו"ר חברת החשמל לישראל, בפקס: 076-8642125

אלי גליקמן, מנכ"ל חברת החשמל לישראל, בפקס: 04-8185151

ח"כ אבישי ברוורמן, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, בדואר אלקטרוני.