

פורום החשמל

שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני (תושבים פעילים בעיר חיפה • אגף הרווחה-עיריית חיפה • הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות באוניברסיטת חיפה) • רבנים למען זכויות האדם • האגודה לזכויות האזרח בישראל • הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב

1 לספטמבר 2015

לכבוד:

גב' עידית ימיני וגב' אסנת מרום
רשות לשירותים ציבוריים - חשמל
באמצעות פקס 02-6217122
osnat@pua.gov.il "דוא"ל

שלום רב,

הנדון: התייחסות "פורום החשמל" לשינויים באמות המידה בנושא הסדרת אשראי וניתוקים

אנו מתכבדים בזאת להגיש את התייחסותנו לטיוטת אמות המידה בנושא שבנדון בשם "פורום החשמל", בו חברים שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני (הכוללת את תושבי העיר חיפה, אגף הרווחה-עיריית חיפה והפקולטה למדעי הרווחה והבריאות באוניברסיטת חיפה), רבנים למען זכויות האדם, האגודה לזכויות האזרח בישראל והקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב, ואשר פועל בשיתופי פעולה עם המרכז הארצי לשלטון מקומי.

"פורום החשמל" פועל לקדם את החשמל כזכות יסוד במדינת ישראל, מתוך אמונה שכל איש ואישה, בלא תלות במצבם הכלכלי, יהיו זכאים לאספקה של חשמל לצורכיהם הבסיסיים ולקיום בכבוד. לשם השגת מטרה זו, פורום החשמל פועל במישור הציבורי והמשפטי להכרה חוקית בזכות ולשינוי יסודי של מדיניות הממשלה במשק החשמל. בין היתר, הפורום פועל להורדת מחירי החשמל, הרחבת מעגל הזכאים להנחות ולמניעת ניתוק תושבים מחשמל.

להלן התייחסותנו:

הקדמה

1. ביולי 2014 פנינו לראשונה לרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (להלן: **רשות החשמל**), באמצעות הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב והאגודה לזכויות האזרח בישראל, בבקשה להסדרת אמות מידה בנושא הגבלה או ניתוק של אספקת החשמל בשל חוב כך שיעמדו בכללי המשפט הציבורי, וזאת לאור מעמדה של הזכות לחשמל וחיוניותה של אספקת החשמל לשם קיום בכבוד ובבריאות של הצרכנים והצרכניות.¹
2. בפנייתנו, טענו כי היבטים מהותיים בהגבלת אספקת חשמל אינם מוסדרים בתקנות ובאמות המידה ויש להם ביטוי מצומצם ביותר בנהלים פנימיים של חברת החשמל לישראל (להלן: **חח"י**). כן טענו כי בנסיבות אלו פעולת ניתוקי החשמל כיום נעשית בהעדר מקור סמכות מספק ולכן על שר התשתיות ורשות החשמל לפעול לתיקון התקנות ואמות המידה, כך שיכללו הוראות מפורשות בעניין, כנדרש בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.
3. בעקבות פנייתנו, הוזמנו לפגישה שהתקיימה ביום 4.8.14 עם גב' מירב יוסף, ראש אגף צרכנות ופניות ציבור ברשות החשמל, במהלכה חזרנו בפירוט על עמדתנו העקרונית.

¹ מכתבנו מיום 29.7.2014 מצורף ומסומן **נספח מס' 1**.

4. לאחר פגישתנו הוציאה גב' יוסף מכתב סיכום פגישה, בו ציינה כי "מטרת כל הצדדים לסייע לצרכנים, המתקשים בתשלום חשבוניותיהם, להתקיים בכבוד ולשלם תמורת חובותיהם תוך שייבחן, בין היתר, השימוש בכלי הגבייה "מונה תשלום מראש" ו"ניתוק חשמל" על בסיס מערך מובנה ושקוף של תהליכים וקריטריונים".²
5. במענה לכך, הצענו שורה של עקרונות שלדעתנו ראוי כי יעמדו לנגד עיני הרשות בבואה לנסח אמות מידה וקריטריונים כאמור.³ בראש ובראשונה, עמדנו על כך שלרשות החשמל סמכות שבחובה לקבוע אמות מידה מפורטות שיתוו את שיקול דעת חח"י לניתוק והגבלה של אספקת החשמל. עוד טענו כי יש לקבוע איסור על ניתוק או צמצום אספקת החשמל ככלי לגביית חוב למי שאין לו אמצעים כלכליים מספקים ולהשתמש במקום זאת באמצעי גביה מידתיים אחרים שעומדים לרשות חח"י; כי יש לאסור על חח"י להשתמש במת"מ לצורך גביית חובות שכן הדבר אינו מתבצע בסמכות; כי יש לקבוע הליך התראה סביר ולקבוע סכום שרק מעליו ניתן יהיה לנקוט באמצעי גבייה; כי יש להגדיר בבירור קבוצות אוכלוסייה חסינות מפני ניתוק; כי יש להקים ועדות חריגים אשר יפעלו בשקיפות וידונו במקרים של צרכנים שלא נופלים בגדר האוכלוסיות החסינות אך עקב מצוקה כלכלית ו/או נסיבות אישיות אחרות לצרכן זכאים להגנה מפני ניתוק; כי יש לאפשר לצרכנים לערער על החלטה בעניינם; כי יש לקבוע חובת שקיפות ופרסום הנהלים לציבור באופן הנגיש לאוכלוסיות שונות; ועוד.
6. ביום 6.10.14 השיבה גב' יוסף בקצרה למכתבנו כי הרשות לומדת את הערותינו.⁴ מאז עמדנו בקשר רציף עם רשות החשמל, באמצעות גב' יוסף, והתעדכנו בהתקדמות העבודה על אמות המידה. לאורך כל התקופה הבאנו לידיעתה של גב' יוסף מקרים פרטניים הנמצאים תחת טיפולנו, המדגימים כיצד המצב הנוכחי מוביל לפגיעה בזכויות היסוד של הצרכנים המוחלשים ביותר. בחלק מהמקרים, רק התערבותה של גב' יוסף הביאה לפתרון, אולם מדובר היה בפתרון חלקי ונקודתי בלבד.
7. באוגוסט 2015, שנה לאחר פנייתנו הראשונה במסגרתה ביקשנו לתקן את אמות המידה בהתאם לדרישות הדין, בישרה לנו גב' יוסף על אודות פרסום טיוטת אמות המידה והמועד לשליחת התייחסויות הציבור בכתב.
8. אנו מברכים על החלטת רשות החשמל להידרש לנושא בכובד ראש ולתקן את אמות המידה שלה באשר לניתוקי החשמל והסדרת חובות לצרכנים שידן אינה משגת. יחד עם זאת, **אמות המידה המוצעות לא מעניקות פתרון הולם לאלפי משפחות בישראל המנותקות מחשמל או עומדות בפני איום הניתוק בשל מצב בריאותי ו/או כלכלי. לעמדתנו, אמות המידה המוצעות לא עומדות בתנאי חוק משק החשמל ובדרישות הדין.**

להלן יובאו הדברים בפירוט:

(1) ניתוקי החשמל יתבצעו ללא מקור סמכות מספק שכן אמות המידה המוצעות הן לא מהותיות

9. אמות המידה המוצעות אינן שונות באופן משמעותי מאמות המידה הקיימות. אמות המידה המוצעות גם הן בעיקרן טכניות, מתייחסות ללוח הזמנים ולפרוצדורת ההתראה לפני ניתוק,

² מכתבה של גב' מירב יוסף מיום 12.8.15 מצורף ומסומן **נספח מס' 2**.

³ מכתבנו מיום 28.9.2014 מצורף ומסומן **נספח מס' 3**.

⁴ מכתבה של גב' מירב יוסף מיום 6.10.14 מצורף ומסומן **נספח מס' 4**.

ומתעלמות מהיבטים מהותיים שיש להם השפעה על זכויות החייבים, בפרט אלה המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, כגון אופן הפעלת שיקול הדעת של ח"י בהחלטה על הגבלה או על ניתוק, אופן הטיפול במקרים חריגים וסייגים להגבלה או לניתוק החשמל. בכך, אמות המידה המוצעות אינן עונות לדרישת החוק המסמיך ולפיכך אינן מהוות מקור הסמכה מספק לפעולת הניתוק.

10. חובת רשות החשמל לקבוע אמות מידה מהותיות שיתוו את שיקול הדעת של ח"י נלמדת מפרשנות סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, הקובע כי על רשות החשמל לקבוע אמות מידה לפיהן תהא רשאית חברת החשמל לנתק צרכן בעל חוב מרשת החשמל או להגביל החיבור.⁵

11. ניתן ללמוד על חשיבותן של אמות מידה מהותיות גם כגזירה שווה מחוק המים. מים, כמו חשמל, הוא מצרך יסודי. הזכות למים, כמו הזכות לחשמל, הוכרה על ידי בית המשפט.⁶ גם במקרה זה, לאחר רפורמה במשק המים, תוקן החוק המסדיר, חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, ונקבע בו כי הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן: **רשות המים**) תקבע כללים לניתוק צרכנים מזרם המים. רשות המים לא קבעה כללים כנדרש, ועל כן הוגשו עתירות לבג"ץ בשם האגודה לזכויות האזרח, הקליניקה לזכויות אדם בת"א וצרכנים מעוטי הכנסה, שנפגעו מניתוקי מים.⁷ בג"ץ סייע בדרכון המדינה להשלים קביעת הכללים ואלו פורסמו ביום 23.3.15.

12. כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015 הם דוגמא לאמות מידה מהותיות לניתוק זרם המים. כבר מסעיף המטרה ניתן לראות את האיזון שערכה רשות המים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בין הצורך לנתק מים במקרים מסוימים לזכויות הצרכנים:

"מטרותיהם של כללים אלה הן:

- (1) להסדיר את המקרים והתנאים לביצוע פעולת ניתוק אספקת מים כאמצעי להבטחת תשלום חשבונות צריכה שוטפים של צרכנים, אך לא כאמצעי לגביית חובות עבר;
- (2) להבטיח כי צרכן ביתי לא ינותק מאספקת המים בשל אי-תשלום חובו, אלא אם כן אישר זאת מנהל הרשות, בהתאם לכללים אלה;
- (3) להבטיח שחברה תעשה שימוש בסמכותה לבצע פעולת ניתוק אספקת מים באישור מנהל הרשות, תוך צמצום הפגיעה בצרכן, תוך בחינת האפשרות לעשות שימוש באמצעים חלופיים לפי כללים אלה ובכלל זה הסדר תשלום, ובשים לב לחיוניותם של שירותי המים, בהתחשב בסוג הנכס, השירותים הניתנים בו והיקף הפגיעה הצפויה להיגרם לצרכן".

13. הכללים כוללים, בין היתר, **איסור מפורש על ניתוק צרכן מזרם המים** (סעיף 5 לכללים). תאגיד מים שירצה לנתק צרכן צריך לבקש אישור מיוחד ולעמוד בתנאים ברורים: החוב הוא מעל 1000 ש"ח ורק אם טרם חלפה שנה מהמועד האחרון בו היה על הצרכן לשלם עבור החוב. לצרכן יש זכות טיעון בפני תאגיד המים, ולאחר מכן התאגיד חייב לפנות לוועדה מיוחדת ברשות המים, לאשר הניתוק. בוועדה ישבו שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום השירותים החברתיים, שאחד מהם עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים; נציג ציבור בעל ניסיון בתחום כלכלת המשפחה ובכלל זה בעריכת מבחני הכנסה; נציג הרשות הממשלתית בעל ניסיון בטיפול בפניות הציבור; ונציג הרשות הממשלתית, שהוא משפטן הכשיר לשמש שופט של בית משפט שלום. ועדה

⁵ "הרשות תקבע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רשיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות או שלא לבצע את הרכישה שבהם הוא חייב לפי חוק זה, להפסיקם, לעכבם או להגבילם, אם לא שולמו לבעל הרשיון התשלומים בעדם לפי כל דין או לא נתקיימו התנאים למתן השירות או לביצוע הרכישה כדן".

⁶ על זכות המים במשפט הישראלי ר' ע"א 5545/33 פוריה כפר עבודה נ' לוי, פ"ד נו(3) 899, 909 (2002); ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (פס"ד מיום 5.6.11).

⁷ בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (החלטה מיום 4.5.2015); בג"ץ 1326/13 שנער נ' תאגיד מים רמלה בע"מ ואח' (החלטה מיום 4.5.2015).

זו רשאית לבחון בין היתר את מצבו הכלכלי של החייב. להלן תרשימים זרימה של תהליך ניתוק מים לפי הכללים החדשים :



14. הנה כי כן, ועדת הכלכלה שישבה על המדוכה פירשה את חובתה לבחון ולאשר כללים לניתוק צרכנים ממים באופן העולה בקנה אחד עם מה שאנו טוענים, כלומר – ככללים מהותיים ולא טכניים, הכוללים אף קביעה נורמטיבית חשובה ביותר לפיה הכלל הוא שלא מנתקים צרכן ממים, וכי חריגה מכלל זה תיעשה רק לאחר הליך מוסדר של בירור פרטני המתחשב בין היתר במצבו הכלכלי של החייב. לעומת זאת, **אמות המידה המוצעות של רשות החשמל לא כוללות הסדרה מהותית של אופן הפעלת סמכות הניתוק בידי ח"י.**

(2) אמות המידה המוצעות לא מעניקות משקל מספק לפגיעה בזכויות היסוד של החייבים

15. לאדם אשר מעולם לא נותק מזרם החשמל ליותר מכמה שעות, בעת תקלה, קשה אפילו לדמיין את חייו ללא זרם החשמל. במדינה מתקדמת בעידננו, החיבור לזרם החשמל עבור מרבית האנשים הוא בגדר הברור מאליו. כל מערכות החיים מתבססות על קיומו של זרם חשמל קבוע וסדיר. מרביתם המוחלט של האזרחים מתגוררים בשטח עירוני, בדירות בבניינים משותפים, בהם החשמל הוא תנאי לקיום שגרת חיים רגילה. החיים אינם מתחילים בזריחה ומסתיימים בשקיעה, ואנשים עובדים ומנהלים את חייהם גם בשעות החשיכה, ומקיימים פעולות רבות בביתם בשעות הלילה, בזכות החשמל המאיר את הבית. במבני המגורים בעיר, רבים מהם ללא שטח פתוח, לא ניתן לחיות בחלק גדול של ימי השנה ללא מערכת מיזוג וחימום המבוססים על חשמל. אנו מתקלחים במים חמים המיוצרים במקרים רבים בדוד חשמלי. אנו מבשלים באמצעות מוצרים שרכשנו בכמות גדולה ושמרנו במקרר או במקפיא, ושומרים את שאריות המזון במקרר לצריכה מתמשכת. פעולה זו מאפשרת גם חיסכון משמעותי בעלויות המזון לעומת רכישת מזון מוכן לצריכה מיידית. מערכות

התקשורת שלנו עם העולם מבוססת על חשמל – בזכותו אנו מטעינים את הטלפון הנייד והמחשב. אנו צופים בטלוויזיה וצורכים חדשות באמצעות חשמל. אנו מכבסים את בגדינו במכונת כביסה המבוססת על חשמל, כדי שיהיו לנו בגדים נקיים.

16. אנשים שחווים ניתוקי חשמל ממושכים מתארים זאת כ"סיוט", הפרעה מהותית וקשה לשגרת חיהם. בסערה הקשה בחורף האחרון ובחורפים קודמים נותקו אלפי משפחות למספר ימים מרשת החשמל כתוצאה מהסערה. אנשים אז תיארו את החוויה כ"הישרדות" בקור ובחושך.

17. שוו בנפשכם מצב בו אם חד הורית מוצאת את עצמה בשל מחסור באמצעים מנותקת מרשת החשמל באופן מתמשך, קבוע או לסירוגין. ברדת החשיכה היא מצויה באפילה, ונאלצת להדליק נרות, שמהווים סכנה בטיחותית, וילדיה מכינים שיעורי בית לאור פנס. היא אוכלת מקופסאות שימורים, כי לא ניתן לבשל, והמזון במקפאי הפשיר והתקלקל. בקיץ היא וילדיה מתקשים לתפקד בשל החום, כאשר אפילו מאוורר לא ניתן להפעיל, שלא לומר מזגן, ובחורף, גם אם היא חולה ומצוננת, הוא אינה יכולה לחמם את הבית או להתקלח במים חמים. אישה זו אינה יכולה לתת לילדיה לראות טלוויזיה או גישה למחשב כמו כל חבריהם לכתה, היא נסמכת על עזרה משכנים וקרובים לכביסה ולהטענת הטלפון, לעיתים אף למגורים ונאלצת לקבץ מהם נדבות לתשלום החשמל. זוהי המציאות שרבים ורבות מהפונים שבטיפולינו חווים יום יום. זו מציאות משפילה, מדכאת וקשה, הפוגעת בכבוד הסגולי של אדם וביכולתו להתקיים קיום בסיסי בכבוד בחברתנו.

18. על כן, הזכות לחשמל מתחייבת היא מהזכות לקיום בכבוד, המצויה בליבת הזכות הבסיסית לכבוד האדם. הזכות לקיום בכבוד הוכרה בפסיקה כחשובה שבזכויות החוקתיות (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פסק הדין מיום 28.2.2012), בפסקה 54 לפסק דינה של השופטת נאור (להלן: פרשת חסן)).

19. בית המשפט פסק כי הזכות לכבוד האדם מגנה לא רק על היבטים שליליים של פגיעה בכבוד אלא גם על היבטים חיוניים של הגנה על הזכות להתקיים בכבוד (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 477 (2005) (להלן – פרשת מחויבות). נפסק כי יש להבטיח תנאי מחיה בסיסיים לכל אדם וכי: "על המדינה חובה לדאוג לכך שרמת חייו של אדם לא תרד מתחת לסף הנדרש לחיים בכבוד" (עע"מ 3829/04 טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 779 (2004)). עוד נפסק כי על המדינה להבטיח לכל אדם אמצעים חומריים לקיום בסיסי בכבוד: "חוקי היסוד מגנים על הזכות לכבוד, ובגדרה על היבט הקיום החומרי הנדרש לצורך מימוש הזכות לכבוד" (פרשת מחויבות, בעמ' 482). באותו העניין ציין בית המשפט כי חשמל הוא חלק מאותם תנאי קיום מינימאליים המתחייבים מבחינה חוקתית לכל אדם: "על מה תיאלץ אפוא העותרת לוותר- האם על מזון תינוקות לבתה? האם על לבוש לעצמה וילדיה? האם על חשמל ומים? היש אדם שיוכל לקבוע כי זכותה של העותרת לקיום אנושי בכבוד אינה נפגעת בנסיבות אלו?" (שם, בעמ' 500, ההדגשה אינה במקור).

ור' גם איל פלג- אתגר העוני של המשפט הישראלי (2013), בעמ' 543 שם מציין ד"ר פלג כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד (כמו הזכות לכבוד כשלעצמה) מורכבת מנדבכים שונים ובהם הזכות לביטחון סוציאלי, הזכות לדיור, וכן הזכויות למים וחשמל".

20. בישראל של ימינו חיים ללא חשמל הם חיים ללא כבוד. ואכן, ההגנה על הזכות לחשמל נתפסת כמתחייבת מן ההבנה ש"לאדם שנאבק להשיג תנאי מחיה מינימליים אין חופש של ממש לחתור להשגת יעדים כלשהם" (רות גביזון "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 25, 45 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004)). בלא אספקת חשמל נמנעת מהחייבים האפשרות לנהל אורח חיים תקין ונפגעת באופן מובהק ומתמשך זכותם לקיום בכבוד של המשפחות המנותקות ללא בחינת מצבן הכלכלי או האישי.

21. בתי המשפט בארץ, בערכאות הנמוכות, כבר הכירו בכך שהזכות לכבוד נפגעת בשל ניתוקים מרשת החשמל. בת"א (חי') 19120-03-14 **יצחק יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** (להלן: "פס"ד יליזרוב") הוכרה זכות האדם לחשמל כזכות יסוד:

"הזכות למים והזכות לחשמל בלעדיהם החיים בימינו קשים ביותר עד בלתי אפשריים, צריכות להיות כלולות בזכויות היסוד החברתיות וכחלק מזכותו של האדם לחיות בכבוד כמצוות חוק היסוד כבוד האדם וחירותו. לא ניתן לומר כי היום, חיים ללא חשמל הם חיים בכבוד, ומכל מקום ככל שמדובר בחברה במדינת ישראל". (ההדגשות אינן במקור; עמ' 5).

22. חיוניות השימוש בזכות לחשמל כצורך חיים בסיסי הוכרה גם בת"א 13054-11-13 **אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** (להלן: "פס"ד אבו גבל):

"אין צורך להכביר במילים בדבר חיוניותה של אספקת החשמל לביתו של התובע. מדובר בזכות יסוד בסיסית אשר חיונית לשם ניהול החיים היומיומיים הסדירים של התובע ובני משפחתו. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור מצבה הרפואי הקשה של רעייתו של התובע... ניתוק הדירה מזרם החשמל בנסיבות אלו, כמוהו כניתוק חולה מבלון חמצן לו הוא זקוק לקיום חייו. יש להתחשב גם במצבו הרפואי של בנו בן ה-7 של התובע הסובל מאסטמה קשה". (ההדגשות אינן במקור; שם, עמ' 6).

בת"א (כ"ס) 6438/04 **חברת החשמל בישראל בע"מ נ' ענבל בציר** (להלן: "פס"ד בציר) נקבע כי "צריכת חשמל הינה בבחינת סם חיים ולא בכדי הוגדרה התובעת כספק שירות חיוני". (ההדגשה אינה במקור; שם, עמ' 4). הכרה בחשמל כצורך בסיסי נלמדת בעקיפין גם מפסיקה בתחום דיני המזונות, שם נקבע כי החשמל הוא חלק מן הצרכים הבסיסיים של כל קטין (תמ"ש 21412-09-11 **ס.ש ואח' נ' מ.ש**, פסקה 11).

23. החיבור לחשמל מהווה אף תנאי למימוש **הזכות לבריאות**. בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי הזכות לבריאות נגזרת, מהזכות לכבוד שמעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי: "ככלל, ניתן לומר כי הזכות לבריאות מהווה שם כולל לאגד של זכויות הקשורות לבריאות האדם" (בג"ץ 3071/05 **לוזון נ' ממשלת ישראל** (פס"ד מיום 28.7.08), בפס' 9 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש).

24. מניעת נגישות לאספקת חשמל פוגעת בזכות האדם לבריאות וביכולתו להתמודד עם מחלות או מוגבלות. ללא חשמל לא ניתן לשמור בקירור תרופות מצילות חיים כמו אינסולין או מזון שמספק בטחון תזונתי, לא ניתן להשתמש במכשירים רפואיים כמו מכשירי אינהלציה הדורשים אספקת חשמל ועוד.

25. אמות המידה המוצעות הן לאקוניות מצביעות על כך שבמלאכת קביעתן לא שקלה רשות החשמל, ולחילופין לא נתנה משקל מספק, לשיקול הפגיעה בזכויות יסוד של החייבים בעקבות הניתוק, מידתיות האמצעי שנבחר לשם גביית החוב לנוכח קיומם של אמצעים אחרים לגביית חוב, האפשרות להגביל את החשמל למספר שעות ביום או להקטין את הזרם כך שישפיק לשם צרכים נאותים, הצורך להבחין בין סרבן תשלום לבין אדם שאין לו די אמצעים לשלם את חשבון החשמל, מצבו הבריאותי של הצרכן ובני משפחתו, הימצאותם של ילדים קטנים ופעוטות במשק הבית, החובה לבחון נסיבות אלה עובר לניתוק על-מנת למנוע פגיעה בחיי אדם ועוד.

(3) אמות המידה המוצעות לא מגדירות אוכלוסיות חסינות ניתוק

26. כדוגמה להסדר סביר לניתוק, הבאנו את הכללים לניתוק ממים, המאפשרים ניתוק רק לאחר אישור של ועדה מיוחדת. לעמדתנו, עד לבחינת החלתו של הסדר זה על-ידי רשות החשמל, יש להגדיר כבר עתה, באמות המידה המוצעות, קבוצות אוכלוסייה שיהיו חסינות לחלוטין מפני ניתוק מטעמים כלכליים כגון מקבלי קצבאות קיום או מטעמי ההגנה על בריאותן וחייהן של קבוצות אשר נזקקות לאספקת חשמל רציפה כגון צרכנים מונשמים; צרכנים העושים שימוש בתמיכה נשימתית כגון בלון חמצן, אינהלציות; חולים הנזקקים לקירור תרופות כגון אינסולין; חולים הנזקקים לחימום או קירור; תינוקות רכים וכיוצ"ב. על אלו להיקבע על בסיס אמות מידה רפואיות מקצועיות ועל ידי גורם רפואי בר סמכא שיש לקבוע את זהותו בכללים.

27. בנוסף, יש לקבוע מנגנון של העברת המידע האמור מהגופים הרלוונטיים לחברת החשמל, כגון המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון וכדומה. העברת המידע תעשה באופן אוטומטי וללא שהצרכן יאלץ להוכיח כי הוא נמנה על אוכלוסיות אלו, בדומה למנגנון מתן ההנחות על חשמל. כל זאת תוך נקיטת אמצעים להגנה על פרטיות הנמנים על הקבוצות שיקבעו. במקביל, יש לקבוע באמות המידה מנגנון המחייב את חברת החשמל לברר באופן יזום, עובר להפסקת או הגבלת אספקת החשמל, האם במשק הבית נמצא אדם הנמנה על האוכלוסיות שהוגדרו כבעלות צורך חיוני בחשמל, או האם קיימים במשק הבית צרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני.

28. לצד קביעת קבוצות חסינות, יש להקים מנגנון להשגה וערר. מטבע הדברים, ישנן קבוצות אוכלוסייה שלא ניתן לכלול מראש ברשימת הזכאים כיוון שיש קושי לקבוע את מצבן באופן אוטומטי על בסיס נתונים רשמיים. לפיכך, יש לכוון באמות המידה ועדות חריגים אשר תהיינה רשאיות לקבוע כי צרכן שפנה אליהן שרוי במצוקה כלכלית קשה או מתקיימות לגביו נסיבות אישיות חריגות שמקנות לו הגנה, ולו זמנית, מצמצום אספקת חשמל.

(4) עיגון הסדר קיזוז חובות באמצעות מת"מ הוא פסול

29. סעיף 3ב(3) להצעה (הוספת ס"ק ה לאמת מידה 24) מעגן את הסדר קיזוז החובות באמצעות מת"מ באמות המידה, זאת לאור הערותינו כי כיום חח"י מבצעת פרקטיקה זו בהעדיר סמכות. ההסדר

המוצע מעגן את ההסדר באמות המידה, קובע אחוז קיזוז נמוך יותר מהפרקטיקה הנוהגת בחברת חשמל כיום ונותן לצרכן אפשרות להמציא חלופה לתשלום חובות באמצעות הסדר פריסה אחר. על-אף שההסדר המוצע ממתן את הפגיעה שבהסדר הקיזוז כפי שהוא מבוצע כיום, **עדין מדובר בפרקטיקה פסולה לגביית חובות.**

30. המת"מ, לשיטתכם, נועד להיות אמצעי מידתי יותר מניתוק, אולם ממקרים בטיפולנו עולה שמדובר בכלי אגרסיבי לגביית חובות, אשר אינו מותאם לנסיבות חייהם של צרכנים הנמצאים בעוני ובפועל פגיעתו קשה. למעשה, תחת הסדר קיזוז חובות באמצעות מת"מ, מוצאים את עצמם הצרכנים בשרשרת בלתי פוסקת של ניתוקים, כאשר לאחר כל ניתוק נכפה עליהם לגייס כספים מעבר ליכולתם מגורמים שונים כמו שכנים וקרובים, או ממעט הכנסותיהם החודשית, תוך חשש ממשי לפגיעה בזכות לקיום בכבוד.

31. קיימים בישראל הליכים לגביית חובות, הן הליכים מנהליים והן הליכים אזרחיים. המשותף לכולם הוא שגביית החוב נעשית לאחר בחינת מצבו הפרטני של החייב, הבחנה בין מי שמשלם מתשלום לבין מי שלא מסוגל לעמוד בתשלום החוב, והכל תוך איזון בין התכלית של גביית החוב לתכלית של שמירה על כבודו של החייב ואפשרותו להתקיים בכבוד. גם אם אחוז קיזוז החוב מהסכום שמוטען במת"מ יקבע לאחר הליך של בדיקת יכולת החזר של החייב, הוא לעולם לא יכול להיקבע בהתאם ליכולתו של החייב בגלל האופי המשתנה של סכום הכסף המקוּזז בכל הטענה.

32. **לדעתנו, מדובר בדרך גבייה אגרסיבית ובלתי חוקית ויש לפיכך לבטל את האופציה לקזז את החוב באמצעות המת"מ.** במקום זאת, יש להגיע עם החייב או החייבת להסדר תשלומים קבוע בהתאם ליכולתם הכלכלית ולהעמיד לבחירתם האם מעוניינים הם להיות מחוברים למת"מ או מונה רגיל.

33. חשוב להדגיש כי אנשים הנמצאים בעוני סובלים במרבית המקרים מהדרה כלכלית ובשל כך לא מצויים בידם מגוון של אמצעי תשלום כגון המחאות דחיות וכרטיסי אשראי, ולרבים מהם גם אין חשבון בנק. לפיכך, **יש לאפשר לחייבים לפרוס את החוב גם לשוברים, אותם יוכלו לשלם במזומן.**

34. בכל מקרה, **יש להחיל על המת"מ את ההסדרים החלים על ניתוק אקטיבי מחשמל**, לרבות ההסדרים על איסור ניתוק במזג אוויר קיצוני, חגים ושבתות והתראות עובר לניתוק. לא ברורה ההבחנה שנעשית כיום ובאמות מידה המוצעות בין ניתוק המבוצע על-ידי טכנאי ח"י לבין ניתוק המבוצע על-ידי המת"מ. תחת המת"מ, זרם החשמל מנותק ברגע שסכום הכסף הטעון נגמר ויתחדש רק אם הצרכן יטעין את המונה מחדש – גם בשבות, חגים ומזג אוויר קיצוני.

35. בנוסף, יש לחייב את ח"י לבחון עובר להתקנת המת"מ האם בבית הצרכן קיים אדם הנמנה על קבוצות אוכלוסין פגיעות מטעמים כלכליים /או בריאותיים. ביחס לצרכנים שאין להם דיי אמצעים, התקנת המת"מ בביתם, ביתר שאת תחת הסדר הקיזוז, שקולה לניתוק מחשמל ולפיכך יש לנקוט במשנה זהירות בעת ההחלטה להעביר בכפייה צרכן למת"מ.

(5) הסדר פריסה בבקשה לפריסת חוב – הצעה ראויה, אך נדרש שיפור

36. סעיף 4 להצעה (אמת מידה 33(ז)) מסדיר את הטיפול בבקשת הצרכן לפריסת חוב ומעגן את חובת ח"י להתחשב בנסיבות חייו ויכולתו הכלכלית של הצרכן. מדובר בהצעה ראויה וחשובה המבוססת על ההכרה והחובה להגן על הזכות לקיום בכבוד של הצרכנים. יחד עם זאת, נפלו בהצעה פגמים מהותיים שלטעמנו על הרשות לתקן.

37. ראשית, אמת המידה המוצעת אינה מפרטת מהם הקריטריונים לפיהם על ח"י להחליט בבקשת הצרכן, מי הגוף האמון לטפל בבקשה ומה הרכבו. שיקול הדעת שנשאר בידי ח"י הוא רחב מאד

ומשאיר פתח להחלטות שרירותיות שאינן מבוססות על שיקולים רלוונטיים של קיום בכבוד, יכולת כלכלית ונסיבות חיים אחרות. יש לפרט באמות המידה מהם הקריטריונים לפיהם תחליט הח"י בבקשות הצרכנים, וכן לקבוע את הרכב הגוף המחליט ונהלי עבודתו.

38. בנוסף, פרק הזמן שבו הצרכן יכול להגיש בקשה לפריסת החוב עומד על 10 ימים בלבד ממועד ההתראה הראשונה. לטעמנו מדובר בפרק זמן קצר מאוד, במיוחד כאשר מדובר באוכלוסיות פגיעות המצויות במצוקות כלכליות ואחרות ולאור הדרישה לצרף לבקשה מסמכים התומכים בבקשה. לעמדתנו, אין להגביל בזמן את מועד הפניה של הצרכן לח"י בבקשה לפרוס את החוב. יש לאפשר את הפניה בכל מועד, ואף לעודד בצורה אקטיבית את הצרכן שנמצא בחוב להסדיר את חובו אקטיבית על-ידי הגשת הבקשה באמצעות פניות יזומות לצרכנים שקיבלו התראה.

39. כן, יש לקבוע כי במקרים מתאימים, כגון מקרים בהם ניתן ללמוד ממצבו הכלכלי של החייב שהוא לא יצליח להחזיר את החוב בפרק זמן סביר או שאין דרך להשאיר לו דיי אמצעים לקיום בכבוד – כי יש לאפשר מחיקת ריביות ו/או מחילה על החוב או חלק ממנו.

40. אפשרות הערעור מוגבלת ל-30 יום ממועד ההחלטה, ללא סייגים. מדובר בפרק זמן קצר מאוד ויש לעמדתנו להאריך את פרק הזמן ל-60 יום לפחות ולקבוע חריגים.

41. לבסוף, יש לחייב את הח"י לפרסם על אודות האפשרות להגיש בקשה לפריסת תשלומים על גבי התראות והודעות לצרכן וכן באתר האינטרנט. אם זוהי הכוונה במשפט שהוסף לאמת מידה 24(ד) "וינקוב את האופן בו ניתן לצרכן למצות את זכותו", הרי שיש לבאר את ניסוח אמת המידה ולכתוב זאת באופן מפורש.

(6) שקיפות בלתי מספקת

42. אמת מידה 7א (סעיף 1 להצעת החלטה לשימוע) מציעה לחייב את הח"י לפרסם באינטרנט על אודות דרכי הגביה, מועדי התשלום, מועדי הניתוק, טיפול בבקשה לפריסת חובות והסדר המת"מ. מדובר בהצעה ראויה אך לא מספקת שכן היא לא מחייבת את חברת החשמל לפרסם את נהליה שלה. כפי שכבר התרענו בפני הרשות בעבר, נהלי חברת חשמל לעניין ניתוקי החשמל והסדר המת"מ, שהועברו אלינו 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. מעבר לעובדה שחברת החשמל מסרבת לחשוף מידע שאמור להיות פומבי בתואנות שונות, דבר זה חמור עוד יותר כיוון שמדובר במידע שחיוני עבור מי שעשוי להיכלל באוכלוסיות שחשמל הוא צורך חיוני עבורן ואשר אליהן מתייחס אחד הנהלים, או לאוכלוסיות שעשויות לבקש הקלה בתשלום החוב מטעמים שונים, אליהן מתייחס נוהל אחר. מידע כזה חייב להיות נגיש ומפורסם באתר האינטרנט של חברת החשמל, במשרדי קבלת הקהל שלה ועל כל טופס התראה לפני ניתוק.

(7) התראות ולוח זמנים – הסדרים הדורשים חיזוק והבהרה

43. המצאת הודעה על הפסקה / הגבלה: ההסדר המוצע באמת מידה 24 טוב יותר מההסדר הקיים, אולם לטעמנו גם הסדר זה לא מספק. יש לקבוע כי משלוח הודעות בטרם ניתוק יתבצע במסירה אישית או לכל הפחות בדואר רשום. לעמדתנו, יש אף לחייב את החברה לוודא קבלת המידע על ידי

הצרכן גם בעל פה. לשם כך יש לקבוע חובת הודעה טלפונית לצרכן בגין החוב תוך הבהרה בעל פה של כוונת החברה לנקוט בהליכים של הגבלת אספקת החשמל.

44. **הגדרת לוחות זמנים עובר לניתוק:** בדברי הביאור לאמת מידה 24, מצוין כי פעולת הניתוק תתאפשר רק לאחר 4 חודשים (לא ברור מאיזה מועד). לדעתנו, ניסוח אמת מידה 24 בהצעה לא משקפת את ההסדר שבביאור ויש לתקן זאת.

(8) העדר הוראות בדבר אכיפה ופיקוח על הגבייה

45. יש לעגן בכללים מנגנון אכיפה של רשות החשמל על פעולת חברת החשמל. על הכללים לפרט את הצעדים האקטיביים שבהם רשות החשמל תהיה מחויבת לנקוט כדי לאכוף את אמות המידה. יש לקבוע חובת דיווח לרשות מצד חברת החשמל.

סיכום

46. על אף שיש לברך על כוונת רשות החשמל להסדיר את המצב הנוכחי, שבו אלפי משפחות מנותקות מאספקת זרם החשמל לביתן ומאות אלפי משפחות מחוסרות אמצעים עומדות בפני איום ניתוק זרם החשמל יום יום, **לצערנו אמות המידה המוצעות לא מספקות פתרון ראוי ולא מרפאות את המצב הקיים של העדר הסדרה מהותיות של ניתוקי חשמל ודרכי גביית חובות.**

47. אמות המידה המוצעות לא מכירות בכך שחשמל הוא מצרך חיוני הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות; הן לא מבטיחות אספקה של חשמל שתספיק לצרכים הבסיסיים של מי שידם אינה משגת; הן לא מסדירות את אופן הפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הגבלה או על ניתוק; הן לא מסדירות את אופן הטיפול במקרים חריגים ומה הם הסייגים להגבלה או לניתוק החשמל ועוד ליקויים רבים נוספים שפירטנו לעיל.

48. **אמות המידה המוצעות עודן מאפשרות שהאמצעי הקיצוני והפוגעני של ניתוק אספקת החשמל יהווה כלי אכיפה פסול ועונשי, הפוגע בזכויות היסוד לקיום בכבוד, לחיים ולבריאות של הצרכנים.**

49. אשר על כל האמור, אנו קוראים לרשות החשמל לתקן את אמות המידה המוצעות בהתאם להתייחסותנו כאמור. נשמח לסייע ולעמוד לרשותכם בכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב ובברכה,

בשם פורום החשמל,

עו"ד עדי ניר בנימיני
הקליניקה לזכויות אדם
אוניברסיטת תל-אביב

עו"ד רעות כהן
האגודה לזכויות האזרח
תחום הזכות לקיום בכבוד

reut@acri.org.il

פקס : 03-5608165