

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

20 באוגוסט 2015

לכבוד
חברי ועדת כלכלה

לכבוד
ח"כ איתן כבל
יו"ר ועדת הכלכלה

שלום רב,

הנדון: דיון ביום העוני בנושא הזכות לחשמל וניתוקי חשמל

לקראת הדיון בוועדת הכלכלה ביום שלישי 20.10 לציון היום הבינ"ל למאבק בעוני, בנושא הזכות לחשמל וניתוקי חשמל, להלן עמדת "פורום החשמל". בפתח הדברים נבקש לברך על קיומו של דיון חשוב זה. פורום החשמל מאגד קבוצה של גופים בה 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 בשיתוף פעולה עם המרכז הארצי לשלטון מקומי.

פורום החשמל פועל לקדם את החשמל כזכות יסוד במדינת ישראל, מתוך אמונה שכל אדם, בלא תלות בשכבה הסוציו אקונומית אליה הוא משתייך, זכאי לאספקת חשמל לצרכיו הבסיסיים כחלק מזכותו לקיום בכבוד. לשם השגת מטרה זו, **פורום החשמל** פועל במישור הציבורי והמשפטי להכרה חוקית בזכות לחשמל ולשינוי יסודי של מדיניות הממשלה בהתאם. בין היתר, הפורום פועל לקביעת מינימום של אספקת חשמל לקיום בכבוד; להורדת מחירי החשמל; להרחבת מעגל הזכאים להנחות; ולמניעת ניתוק תושבים מחשמל בגין חוב כספי.

במדינת ישראל מתבצעים בכל שנה עשרות אלפי ניתוקי חשמל בגין חוב. לפי נתונים שנמסרו מחברת החשמל,¹ מתוך כ-2.3 מיליון צרכניים ביתיים, כ-270,000 נמצאים בחוב וניתן לשיטת חברת החשמל לנתקם מחשמל. מתוכם, במהלך 12 החודשים האחרונים נותקו כ-54,000 צרכנים, שהם כ-2.3% מכלל הצרכנים הביתיים וכ-20% מהחייבים.

בשנה האחרונה, בעקבות פעילות פורום החשמל, החליטה רשות החשמל להתקין אמות המידה בכל הנוגע לניתוקי החשמל ולפריסת חובות של חייבים עניים. כמפורט להלן, הטיוטה המוצעת לתיקון אינה מספקת, ואינה נותנת פתרון ראוי לאלפי משפחות בישראל המנותקות מחשמל או עומדות בפני איום הניתוק בשל מצב בריאותי ו/או כלכלי.

אנו מברכים על קיומו של דיון חשוב זה, וקוראים ליו"ר הוועדה ולחברי הוועדה לקדם חקיקה, אשר תבטיח את הזכות לחשמל לכל תושב ישראל. רצ"ב הצעת חוק בעניין שנוסחה ע"י פורום החשמל.

במקביל, אנו קוראים לוועדה לפעול לתיקון ושיפור אמות המידה של רשות החשמל, כמפורט להלן.

1. חשמל הוא מצרך בסיסי הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות, ובמצבים רפואיים מסוימים או מזג אויר קיצוני הוא עשוי להוות תנאי לחיים. המשפט הבינלאומי קובע כי אספקת שירותי חשמל היא תנאי

¹ בדואר אלקטרוני לאגודה לזכויות האזרח, 19.11.2014.

למימוש הזכות לבריאות והזכות לחיים.² ברוח זו, קבע בשנה האחרונה, בית משפט השלום בחיפה, כי גם בישראל החשמל הוא זכות יסוד, וכי חיים ללא אספקת חשמל פוגעים בזכותו של האדם לכבוד.³ על כן יש להבטיח שכל אדם, בלא תלות במצבו הכלכלי, יהא זכאי לאספקה של חשמל שתספיק לצרכיו הבסיסיים ויש לקבוע מהו מינימום זה.

2. למרות האמור לעיל, הזכות לאספקת חשמל אינה מעוגנת בחוק וההסדרים החלים היום מאפשרים ניתוק חשמל מחייבים, גם כאשר ברור, כי עסקין במי שחובם נוצר בשל מצב כלכלי קשה, כדלקמן:

2.1. אמות המידה שקבעה רשות החשמל והתקנות שהתקין שר התשתיות בעניין הפסקה או הגבלה של אספקת החשמל לחייבים⁴ אינן מספקות: הן טכניות, מתייחסות ללוח הזמנים ולפרוצדורת ההתראה לפני ניתוק, ומתעלמות מהיבטים מהותיים שיש להם השפעה על זכויות החייבים, בפרט אלה המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, כגון אופן הפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הגבלה או על ניתוק, אופן הטיפול במקרים חריגים וסייגים להגבלה או לניתוק החשמל.

2.2. בשל ריק חקיקתי זה, חברת החשמל מנתקת ומגבילה אספקת חשמל לחייבים תוך שהיא מפעילה שיקול דעת, על בסיס הנחיות פנימיות שגיבשה ללא סמכות, ואשר אינן מפורסמות לציבור.⁵

2.3. הנוהל, שנחשף בעקבות בקשה של האגודה לזכויות האזרח לפי חוק חופש המידע,⁶ הוא חלקי ולאקוני, וההסדרים שהוא קובע עמומים, כלליים וחסרים התייחסות להיבטים מהותיים בסוגייה.⁷

2.4. על-פי הנוהל, מוכרות אוכלוסיות שעבורן חשמל הוא צורך חיוני, אך לא ברור מיהן ומהו אופן הפעלת שיקול הדעת, אם בכלל, באשר לניתוק זרם החשמל לביתן שכן הנוהל שהגיע לידינו מושחר.⁸

2.5. יתרה מזאת, אין לחברת החשמל מנגנון של שיקול דעת לגבי ניתוק או צמצום אספקת חשמל לאוכלוסיות שאינן מנויות בנוהל ככאלה שחשמל עבורן הוא צורך חיוני, בהן חולים במחלות שונות, אנשים עם מוגבלויות, קשישים, משפחות ובהן ילדים, שעשויים להיות זקוקים לחשמל במידה רבה ובדומה לאוכלוסיות המוגדרות חלקית בנוהל.

² 1966- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Art. ; The Right to Adequate housing (CESCR General Comment 4, 13/12/1991, 11.1).

³ תא (ח"י) 19120-03-14 יצחק יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ; ת"א 13054-11-13 אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 10.3.2014, [5.2.2014] השופטת חנה לפין הראל)

⁴ הסמכות לנתק חשמל מוקנית לחברת החשמל בחוק משק החשמל תשנ"ז-1996, סעיף 17(ד) וסעיף 63; ראו גם תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת החשמל תשס"ג – 2003), סעיפים 7-3 ואמות המידה שקבעה רשות החשמל, 2014, סעיפים 21(ז) ו-24(ב)

⁵ בתגובת חברת החשמל לטיוטת דו"ח שנתי של האגודה מיום 13.11.14 נטען כי "לבקשת האגודה, חברת החשמל [...] העבירה לידיה נהלים המתייחסים לאכיפת הגביה [...] חברת החשמל השחירה פרטים ספציפיים מעטים בנהלים העוסקים במדרג הסמכויות והסכומים, וזאת בהתאם לזכותה על פי הדין ומחויבותה להגן על האפשרות לפעול באופן אפקטיבי לאכיפת הגביה."

⁶ בקשה מיום 16.12.2013 תשובה מיום 3.4.2014 בקשת הבהרה מיום 15.5.2014.

⁷ נוהל 05-03-07 אכיפת הגביה – הודעה לפני/על ניתוק חשמל.

⁸ בנוהל מצוין כי אוכלוסיות שעבורן חשמל הוא צורך חיוני הן מי שידוע שמשמש ב"מכשיר מציל חיים כגון דיאליזה, מכונת הנשמה וכו" (כך במקור) ו- "ניצול שואה, וטרן". אך לא ברור מהנוהל מה ההשלכה של הגדרת צרכן ככזה מבחינת חברת החשמל.

2.6. על פי הפרקטיקה היום, מי שמנותק מחשמל בשל אי תשלום, מחובר למנגנון מונה תשלום מראש (מת"מ), בו חברת החשמל משתמשת כאמצעי אגרסיבי לגביית חובות: ברגע שהותקן המת"מ, מקוזז באופן אוטומטי בין 40% ל- 60% מהסכום שמוטען בו לטובת חוב העבר. גם פרקטיקה זו מתבצעת שלא בסמכות וגורמת לכך שמידי חודש מוצאים את עצמם צרכני חשמל רבים בשרשרת ניתוקי חשמל בלתי נגמרת.

3. על פי עמדתה הרשמית של חברת החשמל, ניתוק חשמל ללקוח הוא השלב האחרון באכיפת הגבייה, לאחר שבוצעו פעולות רבות כגון מתן תזכורות על החוב, פניות לחייבים, ניסיונות להגעה להסדרי תשלום, פריסת חובות והתקנת מונה תשלום מראש או נתיך מוקטן.⁹ עוד מצהירה החברה כי היא מבחינה בין "סרבני" תשלום קבועים ללקוחות הנתונים בקשיים כלכליים, וכי אינה מבצעת ניתוקים במזג אוויר חריג, בחגים ועוד.¹⁰ למרות זאת, כמפורט בראש מכתב זה, בכל שנה מבוצעות עשרות אלפי פעולות ניתוק לצרכנים פרטיים, לעיתים קרובות כאמצעי לחץ להתקנת מת"מ. מפניות שהגיעו אלינו עולה כי ישנם מקרים שבהם מנותקת אספקת החשמל - בין אם במעשה ניתוק בפועל ובין אם באמצעות התקנת מונה לתשלום מראש - לבתיים של אנשים מאוכלוסיות מוחלשות ו/או במצב רפואי המחייב כי יהיו מחוברים לחשמל.

4. לעמדתנו, בהעדר הסדרה מהותית של ניתוקי חשמל ודרכי גביית חובות, הופך האמצעי הקיצוני והפוגעני של ניתוק אספקת החשמל לכלי אכיפה פסול ועונשי. הפסקה מלאה של אספקת זרם החשמל, בהיותו אמצעי למימוש זכויות היסוד לקיום בכבוד, לחיים ולבריאות הינה פעולה אסורה, וכך גם צמצום אספקתו אסור במקרים מסוימים. לפיכך על המחוקק ועל רשות החשמל לאסור על חברת החשמל לבצע פעולות ניתוק כאמצעי לגביית חובות, ולכל הפחות לחייב את תיקון אמות המידה המסדירות את הניתוקים.

5. רק על בסיס קביעה של מינימום אספקת חשמל הנדרשת לשם קיום בכבוד, ניתן לצמצם אספקת חשמל לצרכנים. עד שאמת מידה זו לא תקבע, אין לצמצם אספקת חשמל בשום צורה ואף לא "בהסכמת" החייבים.

6. ביולי 2014 פנינו לרשות החשמל בבקשה להסדרת אמות מידה חדשות בנוגע להגבלה או לניתוק של אספקת החשמל בשל חוב כך שיעמדו בכללי המשפט הציבורי. עמדנו בקשר רציף עם רשות החשמל במשך השנה האחרונה ובעקבות פניותינו החליטה רשות החשמל לתקן את אמות המידה ופרסמה זה מכבר טיוטת אמות מידה בנושא הסדרת אשראי וניתוקים והזמנה להשמיע את התייחסות הציבור לטייטה.¹¹

7. 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: הן לא מכירות בכך שחשמל הוא מצרך חיוני הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות; הן לא מבטיחות אספקה של חשמל שתספיק

⁹ תגובת חברת החשמל לטייטה הדוח השנתי של האגודה לזכויות האזרח בישראל, מיום 13.11.14.

¹⁰ חברת החשמל לישראל בע"מ, הביקורת הפנימית, נציבות תלונות הציבור, הדו"ח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנת 2012, בעמ' 20 <http://www.iec.co.il/ombudsman/Documents/Report2012.pdf>

¹¹ ר' באתר רשות החשמל תחת הכותרת "שימועים" <http://pua.gov.il/Hearings/Pages/default.aspx>

לצרכים הבסיסיים לקיום בכבוד של צרכנים עניים; 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.

8. על רקע המתואר, אנו קוראים לוועדה להוביל מהלך של עיגון בחוק של הזכות לחשמל ושל מניעת ניתוקי חשמל לאוכלוסיות מוחלשות ופגיעות. כן אנו קוראים לוועדה, לפעול להשפיע על תוכן אמות המידה של רשות החשמל, ובכך להשפיע על עתידה ומעמדה של הזכות לחשמל בישראל.

בכבוד רב ובברכה,

בשם פורום החשמל,

הרב עידית לב	משכית בנדל, עו"ד
רבנים לזכויות אדם	האגודה לזכויות האזרח בישראל

למידע נוסף - דבי גילד - חיו, עו"ד, האגודה לזכויות האזרח בישראל, 052-8282444