

1 ביוני, 2016

לכבוד
מר אלכסנדר קושניר
מנכ"ל ויו"ר מועצת רשות המים
רשות המים
בפקס: 03-6369750

ובדוא"ל: council@water.gov.il

שלום רב,

הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לטיוטת כללים לניתוק מים בספקי מים שאינם תאגידיים

אנו מתכבדים להגיש את הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל לטיוטת בטיוטת כללי המים (קביעת תנאים ברשיון)(ניתוק אספקת מים ונקיטת הליכי גביה), התשע"ו-2016 (להלן: "טיוטת הכללים לניתוק צרכנים בספקים שאינם תאגידיים" או "טיוטת הכללים").

עמדתנו בתמצית היא שיש להחיל על ספקים שאינם תאגידיים את אותם הכללים לניתוק מים החלים על תאגידי מים, דהיינו את כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), תשע"ה-2015 (להלן: "כללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים"). טיוטת הכללים שבנדון אמנם אימצה הוראות מסוימות מהכללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים, אך בחרה להשמיט ולהתעלם דווקא מההיבטים ההכרחיים שמאפשרים הגנה ומימוש הזכות למים של צרכנים שידם אינם משגת. החלת אסדרה שונה לעניין ניתוקי המים על צרכנים, רק לאור שיוכם או אי שיוכם לתאגידי מים, פוגעת בזכות לשוויון של הצרכנים הביתיים בישראל.

להלן עמדתנו בפירוט.

רקע

1. בשנים האחרונות פועלת האגודה לזכויות האזרח להפסקת ניתוקי המים לצרכנים שידם אינה משגת לשלם את חשבונות המים הגבוהים. בין יתר פעולותיה, עתרה האגודה לבג"ץ בדרישה להורות לתאגידי המים להפסיק לנתק את המים לצרכנים ביתיים, עד לקביעת כללים בנושא (בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב). כן פעלה האגודה לקידום קביעת כללים לניתוק צרכנים על-ידי תאגידי מים מול הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: "רשות המים") וועדת הכלכלה של הכנסת.

2. באפריל 2015, לאחר מספר טיוטות, שימועים רבים ודיונים בוועדת הכלכלה, נכנסו לתוקף הכללים לניתוק צרכנים על-ידי תאגידי מים. הכללים עיגנו חלק גדול מעמדת האגודה לזכויות האזרח בדבר מימוש הזכות למים ובין היתר, איסור ניתוק צרכנים שהם חסרי אמצעים כלכליים; החזרת שיקול

הדעת בדבר ניתוק צרכנים לידי הרגולטור (רשות המים); איסור ניתוק עד לבירור מצבו של הצרכן ברשות המים; זכות טיעון בעל-פה לצרכן לפני קבלת החלטה; קביעת חובת דיווח של התאגידים על מספר הניתוקים ועוד.

3. מהכללים לניתוק בתאגידי מים נעדרו אמנם מספר עקרונות מהותיים,¹ אולם הם הביאו עמם בשורה חדשה עבור צרכנים שידם אינה משגת והבטיחו כי תשמר ותמומש זכות היסוד של צרכנים אלה למים, זכות הנגזרת מהזכות לחיים, לכבוד, לבריאות ומעקרון השוויון.
4. יחד עם זאת, הכללים הוחלו רק על צרכנים של תאגידי מים ולכן מרגע שעברו, נוצרו שני מסלולים לניתוק אספקת מים לצרכנים פרטיים בתוך ישראל: מסלול ראשון לצרכנים בתאגיד מים, בו הזכות למים ונגזרותיה מוכרות ומוגנות, ומסלול שני, בו הזכות למים אינה מוגנת בהתאם למעמדה החוקתי, לצרכנים של ספקי מים שאינם תאגידיים. האחרונים הם צרכנים של אגודות מים (לרוב מדובר בקיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים, כפרים ערביים) ותושבי ערים ויישובים שטרם הקימו תאגיד מים (כדוגמת גבעת עדה, כפר שמואל, גבעת שמואל וכו').
5. לאור ההגנות השונות על הזכות למים במסלולים השונים, קיימת כיום אפליה בין הצרכנים השונים באשר למימוש זכותם למים.
6. הצורך והחובה ביצירת שוויון בין כלל הצרכנים הפרטיים על-ידי האחדת הכללים לניתוק אספקת המים הועלו על-ידי האגודה, כמו גם על-ידי יו"ר ועדת כלכלה, ח"כ איתן כבל, וחברי ועדת כלכלה בדיון בועדה מיום 10.8.2015.² באותו דיון, התחייבו נציגי הרשות ליצור האחדת כללים ולהציג את האסדרה האמורה בועדת הכלכלה עד סוף שנת 2015.
7. טיוטת הכללים שבנדון היא האסדרה אליה התחייבו נציגי רשות המים.
8. למרות שטיטת הכללים שבנדון מאמצת את העקרון לפיו אין לנתק מאספקת מים צרכנים שידם אינם משגת, היא אינה מייצרת אחידות בין הצרכנים ואנו סבורים כי הטיוטה נוגדת עקרונות חוקתיים ופוגעת בזכות לשוויון. נפרט להלן.

מסלולים שונים להבטחת הזכות למים היא אפליה בין צרכנים

9. טיוטת הכללים שבנדון מייצרת אסדרה שונה לניתוק מים של צרכנים בספק שאינו תאגיד מזו הקיימת לצרכנים של תאגידי המים. החלת אסדרה שונה על צרכנים רק על בסיס שיוכם או אי שיוכם לתאגיד מים, מייצרת מסלולים שונים, ובתוכם מערך זכויות שונה, החלים על צרכני המים בישראל, מבלי שקיים שוני רלוונטי בין הצרכנים.
10. כפי שנפרט בהמשך, זכויותיהם למים, חיים, בריאות וקיום בכבוד של צרכנים המשויכים לתאגיד מוגנות באופן שהולם יותר את מעמדן של זכויות אלה מאשר צרכנים שלא משויכים לתאגיד, ועל כן הצרכנים שעליהם מתכוונת לחול הטיוטה יופלו לרעה.

¹ לפירוט ר' עמדת האגודה לזכויות האזרח שהוגשה לוועדת הכלכלה ביום 7.7.2015.
² ר' פרוטוקול מס' 47 משיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20 (10.8.2015). כן ראו מכתבנו מיום 7.7.2015, לעיל ה"ש 1.

11. בדברי ההסבר לטייטה נכתב כי מסגרת הכללים שונה לאור המאפיינים השונים של הספקים אל מול תאגידי המים. כן נכתב, כי הסיבה לכך שסמכות ההחלטה על הניתוק ניתנה למנהל הספק ולא לועדה ברשות המים, היא שיש אלפי ספקי מים (לעומת מיעוט צרכנים) והדבר יצור עומס על הועדה.

12. לא ברור מדוע מספר הספקים דווקא (ולא הצרכנים) הוא זה שמנבא את העומס שעלול להיווצר על הועדה, אולם מכל מקום, לעמדתנו, נימוקים אלה אינם רלוונטים ואינם יכולים להכשיר אסדרה שונה.

13. **המים הם זכות יסוד ולכן מושא האסדרה הם הצרכנים ולא הספקים או התאגידיים. הדין מחייב כי בין כלל האנשים יהיה דין שווה ומתיר להפלות בין קבוצות רק אם יש שוני רלוונטי ביניהן.**³ בענין הנדון לא מתקיים כל שוני רלוונטי ועל כן אנו סבורים כי **מכוח החוק מחויבת רשות המים להחיל את הכללים לניתוק צרכנים בתאגידי המים על כלל הצרכנים בישראל. זהו הצעד היחידי שיוביל לשוויון, אחידות, ימנע שרירות ואפליה ויגן על הזכות למים של כלל הצרכנים.**

שיקול דעת נרחב למנהל הספק, תוך העדר פיקוח אובייקטיבי אפקטיבי וזכות טיעון

14. על-פי הכללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים, שיקול הדעת בדבר ההחלטה על ניתוק צרכנים נתונה לרשות המים – היא הרגולטור שאחראי על הסדרת משק המים. תחת כללים אלה, על תאגידי המים להוכיח בפני הועדה המיוחדת שהוקמה ברשות המים כי התקיימו תנאי 6(א) לכללים, ובהם התנאי כי הצרכן הוא בעל יכולת כלכלית מספקת. על התאגיד לפרט לועדה מדוע יש לראות את הצרכן כבעל יכולת כלכלית למרות שמיצוי הליכי הגבייה לא הביא לגביית החוב השוטף, והועדה יכולה לחקור את התאגיד ולדרוש מסמכים נוספים. במידה והתאגיד עמד בנטל הנדרש ממנו, על הועדה ליידע את הצרכן כי יש לו הזכות לטעון בפניה בעל-פה או בכתב. בנוסף, הכללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים מחייבים את הועדה לקבוע לעצמה סדרי עבודה ונהלים ולפרסמם באינטרנט לידיעת הציבור, וכן מחייבים את רשות המים להגיש דיווח שנתי לועדת הכלכלה של הכנסת על אודות מספר הניתוקים בתאגידיים.

15. בטייטת הכללים שבנדון לעומת זאת, **שיקול הדעת בדבר החלטה על ניתוק צרכן או צרכנית מצוי כולו בידי המנהל הכללי של הרשות המקומית (או של בעל הרישיון). החלטות אלה מתקבלות בהעדר פיקוח גורם אובייקטיבי כלשהו כמו הועדה ברשות המים, תוך שניתן למנהל הספק שיקול דעת נרחב, ללא קריטריונים ומבלי שעליו לקבוע לעצמו סדרי עבודה ונהלים שקופים.**

16. כך, על-פי טייטת הכללים, מנהל הספק לא חייב לזמן את הצרכן להשמיע את טענותיו, והוא גם לא חייב לקבל חוות דעת של המחלקה לשירותים חברתיים על-מנת לקבל החלטה בענין מצבו הכלכלי של הצרכן. כמו כן, לא מפורטים בטייטה קריטריונים שתפקידם להנחות את המנהל בהחלטה אם הצרכן הוא בעל יכולת כלכלית, סרבן תשלום או חסר אמצעים ולכן מוגן מפני ניתוק.

17. כל שמספיק על-מנת לקבל החלטה לגבי יכולתו הכלכלית של הצרכן, הוא סברתו של המנהל הכללי ונימוקים שירשום. להחלטה זו יש משמעות מכרעת על זכות היסוד של הצרכן למים שכן הלכה למעשה החלטה זו קובעת אם הצרכן ינותק אם לאו.

³ בג"ץ 4124/00 יקותיאלני נ' השר לענייני דתות, פסקה 35 (פורסם בנבו), [14.6.2010]

18. אכן, בידי הצרכן נתונה זכות ערעור (השגה) בפני רשות המים, אולם היות שעסקינן באוכלוסיה חסרה אמצעים כלכליים, ולרוב סובלת מהדרה חברתית, מוצבים בפניה חסמים בירוקרטיים ופסיכולוגיים שאינם מאפשרים לממש את זכות הערעור באופן שעולה בקנה אחד עם זכויות היסוד שעל הפרק.⁴

נטל כבד על הצרכנים

19. טיטת הכללים מטילה את נטל הוכחת מצבו הכלכלי של הצרכן על הצרכן במקום על הרשות המקומית או ספק מים אחר. זאת, לנוכח העדר חובה להעניק לצרכן זכות טיעון, וסמכות המנהל לקבל החלטה על סמך סברתו בלבד, ללא קריטריונים ברורים ומבלי שהוא מחויב להסתמך על נתונים עובדתיים כדוגמת חוות הדעת של המחלקה לשירותים חברתיים. לעומת זאת, בכללים לניתוק מים בתאגידי מים הנטל על תאגיד המים להוכיח בפני הועדה המיוחדת ברשות המים שהצרכן הוא בעל יכולת כלכלית על-מנת לקבל אישור ניתוק.

20. להטלת החובה על הרשות המקומית או ספק המים יש חשיבות עליונה, שכן הטלת הנטל על החייבים עשוי להיות קשה מנשוא עבור צרכנים מעוטי אמצעים כלכליים, במיוחד בהתחשב בקשיים ובחסמים הבירוקרטיים. נטל כזה על הצרכן אינו הולם את מעמדה של הזכות למים, שהיא נגזרת של הזכות לחיים, לקיום בכבוד ובריאות. על המדינה ורשויותיה לדאוג למימוש והגנה על זכות זו, בעיקר כשמדובר באוכלוסיה מוחלשות ופגיעות שעליה טיטת הכללים באה להגן.

ניגוד עניינים אינהרנטי בין אינטרס ציבורי לזכויות יסוד

21. לצד חובתו של מנהל הרשות המקומית לשמור על רווחת התושבים, לדאוג לצרכים הסוציאליים שלהם ולפעול למען מימוש והגנה על זכויותיהם, חובה עליו גם לשמור על האינטרס הציבורי שבגביה יעילה ושמירה על הקופה הציבורית לטובת כלל התושבים.

22. לאור חובותיו אלה של המנהל, הוא מצוי ניגוד עניינים אינהרנטי שלא מאפשר לו לקבל החלטה נטולת פניות. זאת, משום שהאינטרס הציבורי שבגביה יעילה עלול להתנגש עם הזכויות והצרכים הסוציאליים של הצרכנים שכן מניסיונו בשטח, ניתוק שירות חיוני כמו מים בגין חוב כופה על הצרכן לשלם את החוב, במלואו ומעבר ליכולתו הכלכלית, רק כדי שתוחזר אספקת המים שבלעדיה לא ניתן לחיות. טיטת הכללים אינה מתמודדת היטב עם התנגשות בין האינטרסים והזכויות שעל הפרק משום שהיא משאירה בידי המנהל הכללי את הסמכות לקבל את ההחלטה, תוך שיקול דעת נרחב ופגמים נוספים שצוינו לעיל.

23. חשיבותה של הזכות למים כזכות יסוד, הנגזרת מהזכות לחיים, לבריאות ולקיום בכבוד, מחייבת כי הגורם שיקבל את ההחלטה בדבר הניתוק ויבצע את האיזונים הרגישים שעל הפרק יהיה גורם ציבורי אובייקטיבי, רשות המים במקרה הזה. המנגנון לקבלת ההחלטה כבר קיים בכללים לניתוק מים

⁴ אנשים החיים בעוני הם המתקשים ביותר בהתמודדות עם מנגנונים בירוקרטיים, ופעמים רבות מוותרים על זכויותיהם בגלל הקושי להתמודד עמם. להרחבה בעניין זה ראו: נטע זיו, משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאגינדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני, עלי משפט ד' תשס"ה; דפנה ברק-ארז, מזיהוי עוול לסעד משפטי: בעקבות Naming, Blaming, Claming מעשי משפט ג' (2010)

בתאגידי מים בדמות הועדה המייעצת למנהל רשות המים, ועדה המורכבת ממומחים בנושא,⁵ שכל תפקידה הוא לבצע את האיזונים האמורים.

חוסר אחידות ופתח לשרירותיות

24. העובדה כי למנהלי הספקים יש שיקול דעת כה נרחב ללא קריטריונים להפעלתו, מעלה חשש כי לא תתקיים אחידות לענין מדיניות ניתוקי המים בין הספקים השונים - בינם לבין עצמם - ובין הספקים לבין תאגידי המים.

25. חוסר אחידות פותח פתח לאפלייה ושרירותיות ופוגע הן בזכות לשוויון בין כלל הצרכנים, והן בזכות למים של הצרכנים שכן כאמור בדברי ההסבר מדובר באלפי ספקים (ומיעוט צרכנים תחת כל ספק), ולא ברור אילו שיקולים ואיזונים יעשה כל מנהל בספק.

26. האופן היחידי בו תובטח אחידות היא רק אם ההחלטה האם לנתק צרכן אם לאו תתקבל על-ידי אותו גורם ציבורי – רשות המים.

שונות

27. נבקש לציין כי החלת הוראות לגבי חובות והסדרי תשלום על ספקים שאינם תאגידיים בדומה להוראות החלות בענין זה על תאגידי מים, היא מבורכת ומתחייבת מעקרון השוויון והצורך באחידות בכל הנוגע להגנה על הזכות למים ולקיום בכבוד. לכן, לעמדתנו ראוי כי הוראות אלה יקודמו בכל מקרה.

28. בשולי הדברים נזכיר כי על אף עמדתנו העקרונית שפורטה לעיל, יש לטעמנו עוד שורה של היבטים מהותיים שיש להסדיר גם בכללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים. כך למשל, הכללים לניתוק צרכנים בתאגידי מים נעדרים קריטריונים על פיהם אמורה הועדה המייעצת להחליט אם הצרכן הוא סרבן תשלום או אם לאו; הכללים אינם מסדירים את הקשר בין הוועדה המייעצת לבין המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית; בכללים נעדרות סנקציות נגד תאגידיים שיפעלו בניגוד לכללים; וכן, הכללים לא כוללים מתווה להתקנת טכנולוגיה לצמצום אספקת מים במקום ניתוק, אמצעי שהוא מידתי יותר מניתוק.

29. נודה על שקילת הצעתנו להחיל על ספקים שאינם תאגידיים את אותם הכללים לניתוק מים החלים על תאגידי מים, כפי שפירטנו ומכל הטעמים שלעיל. כן נזכיר כי בדיון ועדת הכלכלה ביום 10.8.2015 התחייבו נציגי הרשות להציג את הכללים שבנדון בועדת הכלכלה, ולכן נבקש שבהתאם להתחייבות הרשות, תביא הרשות לדיון בועדה את טיוטת הכללים שבנדון בטרם תקבע את הנוסח הסופי שלהם. כן נבקש להופיע בפני מועצת רשות המים, על מנת שנוכל להציג ביתר פירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקש המועצה להתמקד.

בכבוד רב ובברכה,
רעות כהן, עו"ד

⁵ שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום השירותים החברתיים, שאחד מהם עובד סוציאלי, 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.

העתקים

ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה, במיל

חברי ועדת הכלכלה, במיל

גב' תמי שור, סמנכ"לית הסדרה, רשות המיס, בפקס : 03-7605658

עו"ד חנה פרנקל ועו"ד יסמין סער, הלשכה המשפטית, רשות המיס, בפקס : 03-7605736

עו"ד זמר בלונדהיים, הייעוץ המשפטי, משרד המשפטים, בפקס : 02-6467032

עו"ד אתי בנדלר, יועמ"ש ועדת הכלכלה, במייל

מר יובל שטייניץ, שר האנרגיה והמים, במייל

מר חיים כץ, שר הרווחה והשירותים החברתיים, במייל