

האגודה לזכויות האזרח בישראל

جمعية حقوق المواطن في اسرائيل

The Association for Civil Rights in Israel



יום ראשון 16 נובמבר 2008

האגודה לזכויות האזרח בישראל מתכבדת להגיש את עמדתה בעניין טיוטת כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלויות לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים וביוב) התשס"א-2008 וטיוטת כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים וביוב) התשס"א-2008 (להלן: "כללי תאגידי מים וביוב – תעריפים") כלדקמן:

הכללים לקביעת תעריפי המים והביוב, שנקבעו ע"י מועצת המים והביוב, כללים פסולים הם, שכן לצד שקילת פרמטרים של עלויות השירות, אין הם כוללים פרמטרים מרכזיים כמעמד סוציו-אקונומי של אוכלוסיית הצרכנים.

על פי הכללים המוצעים, לא זו בלבד שתעריפים שונים יגבו מאוכלוסיות באזורי מגורים שונים, אלא שהתעריפים הגבוהים ביותר ייגבו דווקא מאוכלוסיות מוחלשות המתגוררות ביישובים בעלי דירוג סוציו-אקונומי נמוך.

קביעת התעריפים בהסתמך על עלויות השירות בלבד, חוטאת לחובת המועצה לדאוג לחלוקה צודקת של משאב המים ושירותי הביוב בקרב הציבור כולו, ולחובתה להגן על מימוש הזכות למים כלפי כל אדם בלא הפליה. זאת במיוחד נוכח ייחודיות המים כמצרך יסודי, אשר חובה, כי כמות בסיסית ממנו, החיונית לקיום מינימלי בכבוד תהא נגישה לכל.

חלוקה צודקת של משאב המים הייתה יכולה להתבצע באמצעות קביעת תעריף אחיד נמוך בכל הארץ ובמקביל מתן סובסידיה ממשלתית לתאגידי המים הפועלים באזורים בהם עלויות השירות גבוהות יותר, או באמצעות תמחור פרוגרסיבי אשר ישקלל נתונים סוציו-אקונומיים של אוכלוסיית הצרכנים.

סעיף 1 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן "חוק תאגידי מים") קובע מספר מטרות אותן הוא בא להגשים ובראשן "להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב". למרות מטרתו המוצהרת של החוק, להבטיח שירותי מים בלא הפליה, ועל אף חובת המועצה לקבוע כללים תוך שמירה על ערכי יסוד חוקתיים כצדק חלוקתי, שוויון והבטחת תנאי קיום נאותים, קבעה המועצה כללים המובילים לפערים גדולים בין תעריפי המים והביוב אשר ייגבו ע"י תאגידי המים השונים, כאשר את התעריפים הגבוהים ביותר ידרשו לשלם דווקא אוכלוסיות מוחלשות בחברה הישראלית, כל זאת כתוצאה מהתייחסות המועצה בכלליה לאלמנט אחד בלבד - עלות הספקת שירותי המים.

עיון בטבלה המרכזת את עלות שירותי המים והביוב, כפי שפורסמה על ידי רשות המים, מעלה כי משפחה בת 4 נפשות המתגוררת בנכס ותיק, צפויה לשלם בעבור שירותי מים וביוב בין

115.72 ₪ לחודש עת מדובר בתושבי נצרת עילית, ל – 145.26 ₪ עת מדובר בתושבי מעלות תרשיחא והסביבה. פירוש הדבר כי תושבי מעלות תרשיחא ידרשו לשלם 25% יותר מתושבי נצרת עילית בעבור אותו שירות. השוואה בין תושבי מעלות תרשיחא לתושבי רמלה, הצפויים לשלם בהתאם לכללי המועצה ע"פ התעריף החציוני, מעלה גם היא פער בתשלום בגובה של כ 12% אחוז בין תושבי שני האזורים.

בנוסף לפערים הגדולים בין תושבי אזורים שונים בארץ, ניתוח טבלת התעריפים ע"פ מעמדם הסוציו - אקונומי של הישובים מגלה כי התעריפים הגבוהים ביותר ייגבו דווקא מאוכלוסיות מוחלשות מישובים בעלי דירוג סוציו-אקונומי נמוך: מעלות תרשיחא, חצור, כסרא- סמיע, כפר כנא, משהד, צפת, עילוט, ריינה, טובה זנגריא, כפר קרע.¹

הזכות למים, לבריאות ולכבוד

הזכות למים אינה מצוינת מפורשות במסמכי היסוד הבינלאומיים בתחום זכויות האדם: ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966 והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות כלכליות ותרבותיות משנת 1966². למרות זאת, ומאחר שהמים מהווים תנאי מוקדם להנאה מזכויות אחרות המוכרות באופן ישיר במסמכים אלו: הזכות לחיים, הזכות לבריאות, הזכות למזון והזכות לקיום אנושי בכבוד, נהוג כיום לעגן את הזכות למים אף במסמכים אלו. פרשנות זו אף קיבלה חיזוק בעקבות ההערות הכלליות של האמנה בדבר זכויות חברתיות כלכליות ותרבותיות:

הערה 14 לאמנה משנת 2000 הקובעת שהזכות למים הינה חלק מהזכות לבריאות והערה 15 לאמנה מיום 26 בנובמבר 2003 הקובעת שמים הם תנאי בסיסי לקיום זכויות אדם אחרות ובפרט, מים חיוניים לשם מימוש הזכות לחיים ובריאות. שם אף נקבע שיש להפיץ מים באופן שוויוני ומצוין שהפצת מים באופן בלתי שוויוני הינה גורם משמעותי בהעמקת עוני.

ציון מפורש של הזכות למים ניתן למצוא באמנות בינלאומיות מאוחרות יותר: האמנה בדבר ביטול ההפליה כנגד נשים לצורותיה משנת 1979 (CEDAW) הקובעת בסעיף (h)(2) 14 שחלה חובה על המדינה לשמור על שוויון בתנאי מחייה ראויים וביניהם אספקת מים, והאמנה הבינלאומית לזכויות הילד משנת 1989 בה נקבע בסעיף (2)24 כי במסגרת החובה לדאוג לבריאות ילדים קמה חובה לספק מי שתייה נקיים.

הזכות למים אף עוגנה במספר מסמכים בינלאומיים נוספים כגון: הצהרת אמסטרדם משנת 1992, הצהרת דבלין משנת 1992 ועוד.

במשפט הישראלי מופיעה הזכות למים במסגרת חוק המים תשי"ט- 1959 הקובע בסעיף 3, כי "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה". כאמור לעיל, חוק תאגידי המים והביוב קובע, כי כל תושב זכאי לקבל שירותי מים וביוב ללא הפליה.

¹ מצ"ב טבלת רשות המים לה הוסף ציון האשכול הסוציו אקונומי של הישובים השונים.
² מדינת ישראל אישרה אמנות אלו בשנת 1991

הפסיקה בישראל הכירה בזכות למים כזכות בסיסית ויסודית, הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד, מהזכות לבריאות ומעקרון השוויון. ההכרה בזכות למים כזכות יסוד, הנגזרת מהזכות לכבוד, נובעת מהפרשנות, שניתנה בפסיקה לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בית המשפט העליון הכיר בכך, שכבוד האדם כולל את הזכות לקיום בכבוד, ועמד על הצורך להבטיח את קיומו החומרי של האדם כתנאי בסיסי למימוש זכות זו. בית המשפט העליון שם דגש מיוחד על חובת המדינה להבטיח, כי תושבי המדינה לא יחיו במחסור קיומי, ובפרט את חובות המדינה עמד, בין היתר, גם על **החובה להבטיח מי שתייה ותנאי תברואה נסבלים**:

”ניתן להניח, אפוא, לענייננו – בלא לקבוע מסמרות בדבר – כי מחובת המדינה על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח ”רשת מגן” למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון **ומשקה לקיומו**; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; **תנאי תברואה נסבלים** ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית.³”

בהסתמך על פסיקותיו העקרוניות של בג”צ בנושא זה, בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית דין לענייני מים עמד על חשיבות הזכות למים **ועל חובתה של המדינה להגן על הזכות ולממשה כלפי כל תושב.**

”הזכות לקבלת מים היא זכות בסיסית ויסודית המהווה רכיב בזכותם של העותרים לבריאות ולכבוד וחובתה של המדינה לספק לעוררים מים כדי לאפשר את קיומם בכבוד, המשך שמירת ופיתוח עסקיהם החקלאיים, ושמירה על בריאותם. ההכרה בזכות למים כזכות יסוד הינה התפתחות שחלה בתחום זכויות האדם בשלושת העשורים האחרונים. הזכות למים הולכת ומקבלת מעמד מוכר זה, בין ישירות ובין בעקיפין, כנגזרת מזכויות יסוד אחרות, כגון הזכות לחיים והזכות לבריאות. הזכות למים כזכות יסוד נובעת משורה של מסמכים בינלאומיים העוסקים בזכויות האדם... משמעה של ההכרה בזכות למים כזכות יסוד היא חובתה של המדינה לנקוט אמצעים כדי להגן על הזכות ולממשה כלפי כל אדם בלא אפליה.⁴”

קביעת תעריפי המים והביוב ע"פ עלות השירות בלבד, מבלי להתייחס למצב הסוציו - אקונומי של מקבלי השירות, עלולה להוביל לפגיעה במימוש הזכות למים נקיים ולמערכת ביוב תקינה

³ שם, פסקה 16 לפסה"ד של ברק.

⁴ ר"ע 609/05 עבדאללה אבו מסאעד נ' נציב המים וכן, ראה ו"ע (בית הדין לענייני מים) 518/06 אבו צליח נ' מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב (מיום 7.2.08) ע' 9-8.

של אוכלוסיות מוחלשות וכתוצאה מכך, כתגובת שרשרת, לפגיעה בזכות לבריאות ובזכות לקיום כבוד של אוכלוסיות אלו - כולן זכויות יסוד מוכרות במשפט הישראלי ובמשפט הבינלאומי.

הזכות לשוויון וצדק חלוקתי

לשם הגשמת תכלית החוק שומה על המועצה להתייחס בכלליה לא רק לעלות הריאלית של שירותי המים והביוב כאמור בסעיף 101 לחוק, אלא גם למטרתו של החוק, הכוללת כאמור בסעיף 1 לחוק הבטחת הספקת מים ללא הפליה. כן מחויבת המועצה להתייחס לתכליתו הכללית של החוק הנגזרת מערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית וכוללת בין היתר את החובה לנקוט אמצעים כדי להגן על הזכות למים ולממשה כלפי כל אדם ללא הפליה, כמו גם שמירה על עקרונות של צדק חלוקתי בעת חלוקת משאב המים בין תושבי ישראל. על המועצה להתחשב בשיקולים של צדק, הוגנות ושוויון בהיותם תכלית נלווית לכל חוק⁵.

לא פעם נקבע בעבר, כי שאלת קיומה של הפליה איננה נקבעת רק ע"פ המניע של המחליטים, החלטה היא הפסולה לא רק כאשר המניע הוא לפגוע בשוויון אלא גם כאשר המניע הוא אחר והלכה למעשה נפגע השוויון- כך המצב הוא בענייננו כאשר כתוצאה מעיצוב הכללים על סמך קריטריון אחד בלבד- הלו הוא קריטריון עלות השירות נוצר מצב של חוסר שוויון בנטל המים תוך פגיעה באוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

משאבי הציבור, צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים⁶.

” עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל בראש ובראשונה על הקצאת המשאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים להנות מהם ע"פ עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר⁷”

ועוד נאמר בנושא זה :

”דברים אלו מעלים אל פני השטח את הערך של הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל. ענינו

⁵ י.זמיר, שיקולי הצדק בהחלטות מינהליות, ממשל ומשפט ז' (התשס"ה) 632
⁶ בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 27.2.06, עמ' 22
⁷ בג"צ 1113/99 עדאלה- המרכז המשפטי לזכויות המעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164

של ערך זה בחלוקה החברתית הצודקת של משאבים, חברתיים ואחרים. החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים⁸”

יודגש כי בית המשפט העליון ציין בעבר בהקשר של גביית תשלומים בגין שירותים חברתיים, כי התחשבות בשיקולים סוציו-אקונומיים התחשבות ראויה היא.

”הקלה בתשלומי ארנונה הניתנת לפלוני, אדם שאין לו מקורות מחיה די הצורך ואין כוחו לפרנס את עצמו, הטבה ראויה ונכונה היא. הטבה זו מבטאת סולידריות חברתית מבורכת ונסכים כולנו כי ראוי להקל עם אותו אדם נעדר אמצעים”⁹

סיכום

הכללים אשר מציעה מועצת המים מובילים לתוצאה הפסולה לפיה תושבי ישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים הנמוכים ביותר, ידרשו לשלם בעבור מימוש זכותם למים סכומים גבוהים בהרבה מתושבי ישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים בינוניים וגבוהים. מדובר בתוצאה בלתי סבירה בעליל הפוגעת בערכי הצדק והשוויון להם מחויבת המועצה בכלליה. **על המועצה לקבוע כללים חלופיים המובילים לחלוקה צודקת של משאב המים ושירותי הביוב בקרב הציבור כולו ומגנים על מימוש הזכות למים כלפי כל אדם ללא הפליה ובהתאם לעקרון היסוד של צדק חלוקתי, שאם לא כן תחטא במילוי תפקידה הציבורי.**

מיכל פינצ'וק, עו"ד

האגודה לזכויות האזרח
בישראל

⁸ בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25
⁹ בג"צ 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים פ"ד נה (3) 673.

טבלת עלויות מים וביוב בישובים בהם תאגידי מים- 2009				
שם התאגיד	אזור	ישובים	סה"כ עלות מים	סה"כ עלות מים וביוב לחודש
1 סובב מעלות	מעלות תרשיחא	כסרא- סמייע (3) מעלות תרשיחא (4)	76.94	145.26
2 כפרי גליל תחתון	גליל תחתון	בויעינה-נוג'דאת (2) דבורייה (4) טורעאן (3) כפר כנא (2) משהד (2) שיבלי (3)	79.32	142.84
3 פלג הגליל	צפת והסביבה	חצור (4) צפת (4) טובא-זננריא (2)	85.00	141.00
4 התנור מים וביוב	מטולה	קרית שמונה (5) מטולה (8) קצרין (5)	75.72	138.12
5 מי רעננה		רעננה (8)	78.60	137.16
6 שרונים מפעלי מים וביוב		רמת השרון (9)	78.14	134.94
7 מי רקת טבריה	טבריה	טבריה (4) מגדל (5) מטולה (8) קצרין (5)	83.24	132.68
8 הרי נצרת	נצרת והסביבה	נצרת (4) איכסאל (3) יפיע (3) עילוט (2) ריינה (3)	83.12	131.12
9 תמר	רמלה	רמלה (4)	80.78	130.38
10 מעיינות אתא		קרית אתא (5)	82.12	129.96
11 מי הרצליה		הרצליה (8)	74.12	129.16
12 מי חדרה	חדרה	חדרה (5)	75.40	126.28
13 הגיחון	ירושלים	ירושלים (4)	84.94	126.22
14 מי ברק		בני ברק (2)	78.86	126.06
15 מי עירון	אזור ואדי ערא	אום אל פאחם (2) בסמה (2) כפר קרא (4) ערערה (3)	82.34	125.70
16 מי מודיעין	מודיעין	מודיעין (8)	76.52	125.32
17 מי לוד	לוד	לוד (4)	78.38	125.26
18 מי אריאל (יובלים השומרון)	אריאל קרני שומרון	אריאל (6) קרני שומרון (5)	72.36	125.00
19 מי ציונה****	נס ציונה	נס ציונה (7)	75.08	123.88
20 מניב ראשון	ראשון לציון	ראשל"צ (7)	74.82	122.98
21 מי שבע	באר שבע	באר שבע (5)	74.12	121.16
22 מי נתניה	נתניה	נתניה (5)	73.80	120.52
23 יובלים אשדוד	אשדוד	אשדוד (5)	73.64	119.56
24 עין נטפים	אילת	אילת (5)	68.84	118.92
25 מיתב	פתח תקוה	פ"ת (7) אלעד (2)	74.60	118.76
26 מי שקמה	חולון	חולון (7) אזור (7)	72.04	117.64
27 מי קריית גת		קרית גת (4)	80.78	116.94
28 מי נע	נצרת עלית ומגדל העמק	נצרת עלית (5)	77.96	115.72