

הזכות לחשמל – שאלות ותשובות

יולי 2019

האם חשמל הוא זכות יסוד? ואם כן – למה חברת החשמל מנתקת צרכנים בשל חוב? מה ההסדרים החלים כיום בישראל לגבי ניתוק מאספקת החשמל, מה הבעיות בהם וכיצד אפשר לתקן?

האם חשמל הוא זכות יסוד?

חשמל הוא מצרך בסיסי הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות, ובמקרים של מצב רפואי קשה או מזג אוויר קיצוני הוא אף תנאי לחיים. חימום מקום המגורים בחורף, קירור מזון ותרופות, הפעלת מכשור רפואי, שמירה על הגיינה בסיסית באמצעות כביסה וחימום מים לרחצה בחורף, ניהול חיי היום-יום של משפחתנו – כל אלו תלויים באספקת חשמל סדירה. חיוניות החשמל הוכרה במשפט הישראלי במספר פסקי דין. כך למשל, קבע בית משפט השלום בחיפה כי במדינה מודרנית כיום החשמל הוא זכות יסוד, וכי חיים ללא אספקת חשמל פוגעים בזכותו של האדם לכבוד.¹ גם המשפט הבינלאומי קובע כי אספקת שירותי חשמל היא תנאי למימוש הזכות לבריאות והזכות לחיים.² על כן יש להבטיח שכל ילד וילדה, אישה ואיש, בלא תלות במצבם הכלכלי, יהיו זכאים לאספקת חשמל שתספיק לצורכיהם הבסיסיים.

לפי החוק, האם מותר לחברת החשמל לנתק אנשים שאין להם די אמצעים מחשמל?

לחברת החשמל מוקנית בחוק סמכות לנתק מאספקת החשמל צרכנים שצברו חוב רק בהתאם לאמות מידה שתקבע רשות החשמל (הרגולטור – הגוף המפקח צטעם המדינה על משק החשמל).³ רשות החשמל קבעה אמנם אמות מידה,⁴ אבל הן אינן מספקות ואינן עונות לאופי ההסדרה שדורש החוק: הן קובעות כי ניתן לנתק מחשמל כמעט כל אדם, מבלי התייחסות למצבים סוציאליים ורפואיים שונים, והן מתעלמות מהיבטים מהותיים שיש להם השפעה על זכויות החייבים, כגון אופן הפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הגבלה או על ניתוק, אופן הטיפול במקרים חריגים, וסייגים להגבלה או לניתוק החשמל.

אמות המידה מתירות לחברת החשמל לנתק ולהגביל את אספקת החשמל לחייבים עניים במקום לגבות את החובות באמצעות הליכים מידתיים יותר – פריסת תשלומים הוגנת או באמצעות מערכת בתי המשפט וההוצאה לפועל.

¹ ת"א (חי') 19120-03-14 יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 13.7.2014); ת"א 13054-11-13 אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 5.2.2014). בשני התיקים יוצגו התובעים על ידי האגף לסיוע משפטי מחוז חיפה.

² להרחבה ראו פניית הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל אביב והאגודה לזכויות האזרח לשר התשתיות ולרשות החשמל, 29.7.2014.

³ חוק משק החשמל תשנ"ז-1996, סעיף 17(ד) וסעיף 63.

⁴ ספר אמות המידה, רשות החשמל, יולי 2014, סעיפים 21(ז) ו-24(ב).

מהם ההסדרים לגבי ניתוק צרכנים מאספקת החשמל בשל חוב?

חברת חשמל מנתקת צרכניות וצרכנים שצברו חוב על פי שני הסדרים, שכל אחד מהם מעלה חשש כבד להפרה של זכויות אדם.

1. הסדר ניתוק אקטיבי – ניתוק מאספקת החשמל

הסדר ניתוק אקטיבי כולל ניתוק מזרם החשמל בבית הצרכן על ידי נציג חברת חשמל. כדי להחזיר את החשמל, הצרכן צריך ליצור קשר עם החברה ולשלם את החוב.

מה הבעיות בהסדר?

- מותר לנתק אנשים מחשמל באופן מוחלט וללא הגבלת זמן.
- מי שמחליטה על ניתוק היא חברת החשמל, שעיקר מטרתה לגבות את החוב.
- הצרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני, ועל כן הם מוגנים מניתוק, שייכים לשלוש קבוצות בלבד: מי שמחברים למכשיר הנשמה, בעלי לב מלאכותי וקשישים שהם נכי רדיפות הנאצים. כל השאר, כדוגמת חולים הנזקקים לקירור של תרופות מצילות חיים, נכים בכיסאות גלגלים חשמליים, אנשים הזקוקים לניטור נשימתי, כלל הקשישים, משפחות עם תינוקות וילדים או אנשים עם מוגבלויות שונות, שגם הם עשויים להיות זקוקים לחשמל במידה רבה ואפילו מצילת חיים – אינם מוגנים מניתוק חשמל.

2. הסדר ניתוק פסיבי – התקנת מת"מ

הסדר ניתוק פסיבי מתבצע באמצעות מכשיר מונה תשלום מראש (מת"מ), המכונה גם "טוקמן". מונה זה מספק זרם חשמל לבית רק אם הצרכן טען בו סכום כסף מראש (Pre-pay). זרם החשמל מנותק ברגע שסכום הכסף הטעון במת"מ נגמר, ויתחדש רק אם הצרכן יטעין את המונה מחדש. לכן, כשמדובר בצרכנים בחוב שאין להם די אמצעים לתשלום, התקנת המת"מ בביתם שקולה לניתוק מחשמל.

מה הבעיות בהסדר?

- אמות המידה מעניקות לחברת החשמל את הסמכות להתקין מת"מ במקרה של חוב ולגבות ממנו את החוב, מבלי שחוק החשמל מתיר להן לעשות כך.
- המת"מ משמש בידי חברת החשמל ככלי אגרסיבי לגביית חוב מצרכן שאין לו די אמצעים – במקום להשאיר את המונה הרגיל ולהגיע איתו להסדר פריסת תשלומים שמתאים לנסיבות חייו. לצרכן מוצעת ברירה בלתי אפשרית: או שינותק מחשמל, או שיותקן לו מת"מ ומתוך הסכום שיטעין בו כל פעם, יקוזזו באופן אוטומטי 20% לטובת החוב. כך לדוגמה, אם צרכנית מטעינה 150 שקלים, לאחר קיזוז החוב, דמי שימוש קבועים ומע"מ, יישארו לה 82 ש"ח בלבד לצריכת חשמל. התוצאה היא, שצרכנים שאין להם די אמצעים מוצאים את עצמם בשרשרת בלתי פוסקת של ניתוקים.
- שלא כמו הסדר הניתוק האקטיבי, נוהל מת"מ אינו מגדיר צרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני. בנוסף, גבייה באמצעות המת"מ עוקפת את כל מסלולי הגבייה שקבעה המדינה, שבהם יש הגנות משמעותיות לחייבים עניים ואשר קובעים מיהם הנושים שלהם זכות קדימה (למשל ילדי החייב במזונות).

כמה ניתוקים מבצעת חברת החשמל?

האמצעי הקיצוני והפוגעני של ניתוק אספקת החשמל הפך לכלי אכיפה פסול ועונשי. 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 לחייב, ניסיונות להגיע להסדרי תשלום, פריסת חובות והתקנת מונה תשלום מראש או נתיך מוקטן.⁵ בין היתר מצהירה החברה כי היא אינה מבצעת ניתוקים (אקטיביים) במזג אוויר חריג, בחגים ועוד.

ובכל זאת, בכל שנה עדיין מבצעת חברת החשמל עשרות אלפי פעולות ניתוק לצרכנים פרטיים. מפניות שהגיעו אלינו עולה כי מקרים אלה כוללים גם ניתוק של אספקת החשמל מבתיים של אנשים המצויים בעוני עמוק או במצב רפואי המחייב כי יהיו מחוברים לחשמל.

להלן כמה נתונים רשמיים של רשות החשמל,⁶ שמהם עולה כי ניתוק מחשמל לפי ההסדר האקטיבי מהווה אמצעי אכיפה שכיח ושגרתי:

- בשנת 2015 נותקו 57,882 צרכנים מחשמל.
- בשנת 2016 נותקו מחשמל 45,486 צרכנים ביתיים, ו-30,556 צרכנים נוספים חוברה למת"מ.
- בשנת 2017 נותקו מחשמל 33,296 צרכנים ביתיים,⁷ ו-31,774 צרכנים נוספים תלויים בשירותי מונה תשלום מראש.⁸

נתונים עדכניים עבור שנת 2018 טרם פורסמו. חברת החשמל אינה אוספת מידע לגבי מספר הניתוקים שחוו המחוברים למת"מ ופרקי הזמן שבהם חיו ללא חשמל.

ניתוקו של משק בית מחשמל משמעו שכל בני המשפחה המתגוררים באותו בית נפגעים. על כן מדובר במאות אלפי בני אדם בשנה שמנותקים מחשמל, או שחיים תחת איום ניתוק מתמיד וללא חשמל לפרקים בשל חיבורם למת"מ.

איך אפשר לתקן את המצב, כך שזכויות האדם של כלל הצרכנים ישמרו?

חשמל הוא מצרך חיוני וזכות יסוד. לעמדתנו, בראש ובראשונה, על המחוקק ועל רשות החשמל לאסור על חברת החשמל להשאיר אנשים ללא אספקת חשמל שמספיקה לקיום בכבוד. בנוסף, יש לאסור לבצע פעולות ניתוק כאמצעי דראקוני לגביית חובות. לצד זאת, יש לגבש הסדרים הוגנים לגביית חובות, כגון פריסת תשלומים הוגנת, מחיקת חובות במקרים קשים והקפאת ריביות על החוב. באין ברירה ניתן לגבות את החוב באמצעות מערכת ההוצאה לפועל אבל לא לנתק חשמל כאמצעי לחץ לגבייה. כמו כן יש לפעול להרחבת מעגל הזכאים לתעריף חברתי ולהפחתת תעריפי החשמל.

⁵ בתגובת חברת החשמל לטיטוט דוח מצב זכויות האדם לשנת 2014 טוענת החברה, בתמצית, כי: חברת החשמל עושה ככל שביכולתה בכדי לספק שירות מיטבי לכלל תושבי המדינה ובכלל זה ללקוחות הנמנים על אוכלוסיות נזקקות; סמכותה של החברה לבצע ניתוק בגין חובות מעוגנת בחוק ובפסיקה; החברה פועלת ברגישות ומשתמשת בנייתוק החשמל כאמצעי אחרון; על פי החוק, חברת החשמל אינה רשאית לקבוע כי לקוחות נזקקים יקבלו פטור מלא מתשלום בגין צריכת חשמל או לספק חשמל מבלי לגבות תמורה עבורו, וכן אינה רשאית לשנות או להרחיב את הקבוצות הזכאיות לתעריף חברתי מוזל – שינויים כאלה יכולים להתבצע רק באמצעות חקיקה.

⁶ הנתונים לקוחים מתוך [דוחות תלונות הציבור ונציבות תלונות הציבור של רשות החשמל לשנים 2010-2017](#); וכן מתוך [הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנים 2013-2014 של חברת החשמל](#).

⁷ [דוח שנתי אגף צרכנות ובקרה של רשות החשמל 2017](#), בטבלת פילוח הניתוקים לפי שנים בעמ' 6.

⁸ [דוח שנתי אגף צרכנות ובקרה של רשות החשמל 2017](#), בעמ' 7.

מה חברת החשמל יכולה לעשות?

יכולתה של חברת החשמל לשנות את המצב מוגבלת, שכן היא חייבת לפעול על פי אמות המידה שקבעה רשות החשמל. יחד עם זאת, חברת החשמל רשאית שלא לנתק חשמל לצרכנים ולהגיע עמם להסדרים הוגנים של פריסת תשלומים, התואמים את נסיבות חייהם, ושיעמדו בקנה אחד עם זכות היסוד לקיום בכבוד. כן יכולה חברת החשמל לפעול לגביית החובות ממי שאינם עומדים בהסדרי התשלום בדרכים מידתיות יותר מאשר ניתוק חשמל, כגון פנייה למערכת ההוצאה לפועל.

מה רשות החשמל יכולה לעשות?

לרשות החשמל הסמכות לקבוע אמות מידה לעניין ניתוקי חשמל. כאמור, אמות המידה שקבעה הרשות אינן מספקות, והובילו למצב שבו עשרות אלפי משקי בית בישראל מצויים ללא חשמל, ושניתוק חשמל הפך לכלי גבייה דורסני.

- על רשות החשמל לקבוע שאין להותיר משק בית בישראל ללא חשמל, ושיש לגבות חוב חשמל באמצעים מידתיים וחוקיים.
- רשות החשמל צריכה לקבוע שרק לרשות מרשויות המדינה יש סמכות לצמצם אספקת חשמל לצרכנים עניים בשל חוב. ההחלטה לא צריכה להיוותר בידי חברת החשמל, שכן מדובר באפשרות לפגיעה בזכויות יסוד.
- על אמות המידה להגדיר בצורה סבירה קבוצות אוכלוסייה שחשמל הוא צורך חיוני עבורן, ושהיו חסינות מפני צמצום או ניתוק חשמל.

מה הממשלה יכולה לעשות?

שר התשתיות והאנרגיה הוא הממונה על משק החשמל בממשלה. לשר יש סמכות להתקין תקנות בנושא ניתוקי חשמל, ועליו לפעול בהקדם להסדרה של הנושא באמות מידה מפורטות, כפי שפירטנו לעיל. אמות מידה אלה יהוו בסיס להסדר שתקבע רשות החשמל בנושא.

איפה הדברים עומדים היום?

נכון ליום 18.7.2019:

על רקע הפגיעה הקשה והרווחת בזכויות אדם, הגישו מנותקי חשמל וארגוני זכויות אדם החברים ב**פורום חשמל**, [ובהם האגודה לזכויות האזרח](#), עתירה לבג"ץ. בעתירה, שהוגשה ב-22.7.2019, דרשים העותרים:

- א. לקבוע כי החלטה בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת החשמל לצרכן ביתי בעל חוב לא תוכל להתקבל על ידי חברת החשמל אלא על ידי רשות מרשויות המדינה, ולא תוכל להתקבל ללא בחינה פרטנית ומתן זכות טיעון וערר.
- ב. לאסור על ניתוק אספקת חשמל לצרכן בעל חוב, לרבות ניתוק אוטומטי של צרכן המחובר למונה תשלום מראש, מבלי להותיר לו אספקת חשמל מספקת לצורך מימוש הזכות לקיום בכבוד, למעט אם נקבע שהוא בעל אמצעים המשתמט ללא צידוק מתשלום חובותיו.
- ג. לקבוע כי רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם, המפורטת באמת המידה 7ג', מצומצמת באופן לא סביר.
- ד. לבטל את האפשרות לגבות חובות חשמל באמצעות קיזוז אוטומטי מסכום הנטען במונה תשלום מראש (מת"מ), למעט אם הצרכן ביקש זאת.