

**בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק**

- העותרים:
1. ש.ר.
  2. ג.א.
  3. א.ב.
  4. ס.מ.
  5. מ.ב.
  6. שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם (ע"ר 580151967)
  7. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)

כולם על ידי ב"כ עוה"ד עדי ניר בנימיני ו/או הישאם שבאיטה

**מהתכנית לזכויות אדם, התכניות הקליניות**

הפקולטה למשפטים - אוניברסיטת תל-אביב

רמת-אביב, תל-אביב 69978

טלפון: 03-6408361; פקס: 03-6407422

וכן ע"י ב"כ עוה"ד משכית בנדל ו/או גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או נסרין עליאן ו/או טל חסין ו/או שרונה אליהו חי ו/או אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רעות כהן ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר ו/או אורי סבח

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו 6515417

טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

- המשיבים:
1. הרשות לשירותים ציבוריים חשמל
  2. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים  
שניהם ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים  
רחוב צאלח א-דין 29, ירושלים, מיקוד 91010  
טל': 02-6466590 פקס': 6467011
  3. חברת החשמל לישראל בע"מ  
נתיב האור 1, ת.ד. 10 חיפה 3100001

**עתירה למתן צו על תנאי**

"בחורף שעבר ניתקו לי את החשמל בעקבות חוב של 500 ₪ לחברת החשמל. ישבנו בבית, ארבעת הילדים הקטנים שלי

ואני, ורעדנו מקור. הילדים בכו ללא הרף, ולא הייתה לי אפשרות לחמם את הבית, באותם הימים התינוקת שלי, שהיתה אז בת שבעה חודשים, חלתה והיתה זקוקה לאינהלציה, אבל אי אפשר להפעיל אינהלציה בלי חשמל. זה גרם לכך שמצבה הידרדר והיא הובהלה בהמשך השבוע לבית החולים. בעקבות זאת החלטתי: אני חייבת למצוא דרך לסגור את החוב בשביל הילדים הקטנים שלי, והתחננתי לשכנים שילוו לי 500 ₪. לאחר שבוע, ובעזרת השכנים שריחמו עלי, אספתי את הכסף וחזר החשמל".

קטע מעדותה של א.ס, תושבת חיפה, אם חד הורית לארבעה ילדים, מתוך מקבץ עדויות "הזכות לחשמל- עדויות של אנשים החיים בעוני", מצ"ב כנספח ע/1.

\*\*\*

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם, כדלקמן:

- א. מדוע לא תקבע המשיבה 1, הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן: **רשות החשמל**), אמות מידה מהותיות המסדירות את אופן הפעלת שיקול הדעת של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: **החברה או חברת החשמל**) בביצוע פעולת ניתוק מחשמל של צרכניה, צמצומו או הגבלתו, וזאת בהתאם לחובתה מכוח סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: **החוק, או חוק משק החשמל**).
- ב. מדוע לא תמנע חברת החשמל מלנתק את אספקת החשמל לביתם של צרכנים בעלי חוב כל עוד לא נקבעו אמות מידה כאמור;
- ג. מדוע לא תמנע חברת החשמל מהתקנת מונה תשלום מראש (להלן: **מת"מ**) בבית הלקוח, אף אם הוא בעל חוב, למעט לבקשתו המפורשת.
- ד. מדוע לא תחדל חברת החשמל מלקזז סכומים כתשלום בעבור חוב מהכסף שמטעין הצרכן לצורך רכישת חשמל במת"מ שהותקן בביתו.

### **בקשה למתן צו ביניים ולדיון מוקדם**

1. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו ביניים כדלקמן:
2. צו ביניים המורה לא לנתק את אספקת החשמל (בין על-ידי ניתוק אקטיבי ובין באמצעות התקנת מונה תשלום מראש) מביתם של העותרים 1-5 המצויים במצוקה אישית ובמצב כלכלי ו/או בריאותי קשה עד לסיום בירורה של העתירה.
3. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון מוקדם לאור הפגיעה הקשה שנגרמת מדי שנה לעשרות אלפי אנשים שמוצאים עצמם מנותקים מחשמל.
4. הנימוקים לעתירה הינם חלק בלתי נפרד מהנימוקים לצו הביניים. בתמצית, פעולת ניתוק מחשמל לצורך גביית חוב חשמל מבוצעת כיום בחוסר סמכות, שכן, כמפורט בעתירה, החוק

יוצר זיקה ישירה בין הסמכות לנתק חשמל לצרכן לבין קיומן של אמות מידה מהותיות המתוות את שיקול הדעת בעת פעולת הניתוק של הצרכן מרשת החשמל. רשות החשמל לא קבעה עד היום אמות מידה מהותיות והסתפקה במספר הוראות לאקוניות וטכניות לגבי פרוצדורת ההתראה לפני ניתוק. מכאן שסיכויי העתירה להתקבל הם גבוהים.

5. מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובת מתן צו הביניים. העותרים ובני משפחותיהם המתגוררים עמם סובלים ממצוקה כלכלית ואישית קשה ומפגיעה בזכותם לקיום בכבוד, לבריאות ואפילו לחיים, כאשר מול זה עומד האינטרס של חברת החשמל לגבות חובות באמצעות האמצעי הפוגעני והקיצוני ביותר של ניתוק מאספקת החשמל, או כפיית העותרים להסכים לחיבור קבע למת"מ, כאמצעי לגביית החוב מהסכום שבו הוא נטען.

6. הוצאת צו ביניים היא קריטית עבור העותרים, שכן ניתוקם מחשמל פוגע בצורה קיצונית ביכולתם להתקיים בכבוד ולנהל אורח חיים רגיל. לעומת זאת, אין במתן צו ביניים כמבוקש, לשלול הפעלת אמצעי גבייה אחרים העומדים לרשות המשיבים. מטרת צו הביניים הינה להבטיח כי עד להכרעה בעתירה זו ימנעו המשיבים משימוש באמצעי החרף של ניתוק חשמל ככלי להפעלת לחץ ולגביית חובות מהעותרים, המצויים במצב כלכלי ואישי קשה.

7. בנסיבות אלו סיכויי העתירה גבוהים ושיקולי מאזן הנוחות תומכים בברור במתן צו ביניים.

### **בקשה לאיסור פרסום זהותה של העותרת מס' 3**

8. העותרת 3 מפרטת במסגרת עתירה זו פרטים אישיים רבים אודות ממצבה הבריאותי והנפשי ועל המצוקה והקושי הרב בחייה. העותרת 3 חוששת כי פרסום זהותה עלול לגרום לפגיעה קשה בפרטיותה ובפרטיותה בני משפחתה ולהסב להם קושי רב.

9. אי לכך, בית המשפט הנכבד מתבקש לאסור פרסום פרטים אודות זהותה של העותרת 3.

### **א. פתח דבר**

10. עתירה זו עוסקת בתופעה יומיומית כאובה ומטרידה, של ניתוק אספקת החשמל הביתי **לעשרות אלפי** משקי בית בשנה, של צרכנים הסובלים ממצוקה כלכלית ואישית קשה, בשל קיומם של חובות לחברת החשמל.

11. חשמל הוא מצרך שלא ניתן להתקיים בלעדיו בחברה מודרנית. חשמל הוא רכיב חיוני לצורך מימוש זכויות אדם, ובהן הזכויות לקיום בכבוד ולבריאות, ואף הזכות לשמירה על חיי אדם.

12. למרות זאת, סיפוריהם של העותרים, חושפים את הפרקטיקה השרירותיות שבה נוהגת חברת החשמל – ניתוק צרכנים מחשמל ללא בחינה של מצבם הפרטני, תוך התעלמות ממצבם הרפואי, הכלכלי ומנסיבות חייהם ותוך פגיעה קשה בזכויות היסוד שלהם, ומבלי שעשתה כל נסיון לגבות את החוב באמצעים החוקיים שעומדים לרשותה.

13. בעתירה זו נתייחס גם לפרקטיקה של חברת החשמל לגביית חובות חשמל מצרכנים החים בעוני על ידי חיובם להתחבר דרך קבע למונה תשלום מראש (מת"מ) כתנאי לחידוש אספקת חשמל, תוך קיזוז שרירותי ונרחב של הכספים המוטענים לטובת תשלום החוב – דבר שמוביל לניתוקים חוזרים ונשנים ולמירוץ בלתי נגמר להבטחת זרם החשמל.

14. כל אלו נעשים על רקע מחדל מתמשך של רשות החשמל, הרגולטור שכוונה המדינה כדי לפקח על ספקי חשמל ולהתוות את פעולתם, לפעול על פי חובותיה בדין. חוק משק החשמל התשנ"ו-1996 ותקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת חשמל), תשס"ג-2003 מטילים על רשות החשמל חובה לקבוע הסדר מהותי לאופן הפעלת שיקול הדעת של חברת החשמל בהליכי ניתוק או הגבלת אספקת חשמל ולפקח על פעולתה של חברת החשמל. אלא שרשות החשמל קבעה אמות מידה הכוללות הסדרים טכניים, לאקונומיים וחלקיים בלבד, אשר אינם נותנים כל משקל לפגיעה בזכויות האדם הנגרמת מהפרקטיקה שהתפתחה ואינם מאזנים באופן סביר בין כלל השיקולים השונים שעומדים על הפרק.

15. מכאן שאמות המידה מכוחן מנותקים בעלי חוב מאספקת חשמל, אינן מקיימות את מצוות המחוקק ופוגעות פגיעה קשה ביותר בזכויות חוקתיות. בהעדר אמות מידה המסדירות כללים מהותיים לפעולת הניתוק, לרבות קביעת חריגים לפעולת הניתוק ומתן משקל למצוקה רפואית, אישית או כלכלית, הרי שפעולת הניתוק מחשמל נעשית על-ידי חברת חשמל בחוסר סמכות, אינה מידתית ופוגעת בזכויות יסוד.

16. נוסף על כך, רשות החשמל אינה מבצעת את תפקיד הפיקוח שהוטל עליה בחוק ואינה אוסרת על חברת החשמל לגבות חובות באמצעות מת"מ, ולקבוע לעצמה הסדרים פנימיים לגביית חובות, בלי שהחברה הוסמכה לכך בצורה מפורשת, ומאפשרת כך פגיעה בזכויות אדם.

17. אמנם בעקבות פניות האגודה לזכויות האזרח החלה רשות החשמל במהלך לתיקון אמות המידה ואף פירסמה טיוטת אמות מידה לשימוע ציבור לפני כשנה וחצי, אך עד למועד זה טרם פורסמו אמות מידה חדשות וניתוקי החשמל נמשכים ללא מגבלה.

18. בנסיבות אלו, העתירה מוגשת לאחר מספר שנים בהן פועלות העותרות 6-7 מול המשיבים בדרכים שונות בדרישה לשינוי מהותי של אמות המידה המסדירות את ניתוקי החשמל ולפיקוח אפקטיבי על פעולת חברת החשמל. בזמן זה טופלו על ידי הח"מ עשרות מקרים קשים וקורעי לב של הצרכנים, העניינים ביותר, הפגיעים ביותר במדינת ישראל, שחיים הם ובני משפחתם ובכלל זה ילדים צעירים וקשישים רבים, בצורה מחפירה תחת איום מתמיד של ניתוק מחשמל – בחורף ובקיץ. למרות הזמן הרב שחלף, והמאמצים הרבים שהושקעו בנושא, ממשיכה חברת החשמל לנתק חייבים מחשמל באופן יומיומי ושרירותי תוך פגיעה קשה בזכויות יסוד ורשות החשמל ממשיכה לשתוק בעניין וטרם קבעה אמות מידה כדרישת החוק.

## **ב. הצדדים לעתירה**

19. העותרים 1-5 הינם תושבי המדינה, שסבלו בעבר מניתוקי חשמל ומצויים כיום בחשש מפני ניתוקם מחשמל.

20. העותרת 6 והעותרת 7 הן עמותות הפועלת להגנה על זכויות האדם ולקידומו, ובכלל זה להגנה על הזכות לתנאי מחייה נאותים והזכות לקיום בכבוד, ובמסגרתן להגנה על הזכות לחשמל.

21. המשיבה 1, הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, אמונה על קביעת אמות מידה לטיב ולאיכות השירות לו זכאים צרכני החשמל ואמות מידה לפיהן רשאי ספק חשמל להגביל אספקת חשמל לצרכן בעקבות חוב שלא שולם. כן היא אמונה על פיקוח אחר ביצוע אמות מידה אלה כקבוע בס' 21 לחוק משק החשמל.

22. המשיב 2, שר התשתיות הלאומיות, הינו השר הממונה על ביצועו של חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996 ולו סמכות כללית להתקין תקנות וכללים לביצוע החוק.

23. המשיבה 3, חברת החשמל לישראל בע"מ, היא המקימה תשתיות, מייצרת, מוליכה מספקת חשמל למרבית משקי הבית הפרטיים בישראל, והיא שגובה את דמי השימוש בחשמל מן הצרכנים בהתאם לרישיונות שהוענקו לה מתוקף חוק משק החשמל. חברת החשמל הינה גוף דו מהותי הכפוף לנורמות של רשות ציבורית (בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל פ"ד מא(2) 449 (1987) (להלן – ענין מיקרו דף)).

## ג. רקע עובדתי

### ג(1) העותרים - מציאות של עוני חריף וניתוקי חשמל

24. בעולם כולו קיימת תופעה של עוני אנרגטי, שבמסגרתה נגישותם של מיליוני אנשים עניים לחשמל מוגבלת או אינה קיימת. על רקע זה הכריזה האספה הכללית של האו"ם על שנת 2012 כ: "International Year of Sustainable Energy for All".

25. תופעה זו אינה מוגבלת לחברות מתפתחות ולמדינות "עולם שלישי". גם במדינת ישראל המודרנית והמתקדמת חיים אנשים רבים שנגישותם לחשמל חלקית ומותנית. במהלך השנים האחרונות, על רקע יוקר המחיה הגובר, תעריפי החשמל לצרכן הביתי עלו בצורה משמעותית והחשמל, על אף היותו משאב חיוני לקיום, הפך למותרות שלא כל אדם יכול להרשות לעצמו לצרוך. כ-2.1 מיליון איש (41% מבני ה-20 ומעלה) ויתרו בשנת 2013 על חימום או על קירור מספיק של הבית על רקע מצבם הכלכלי, כ-1.2 מיליון איש (24%) פיגרו בתשלומי החשבונות החודשיים למוצרים בסיסיים, כולל חשמל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל – דו"ח מספר 7, (אוקטובר 2014)).

26. התוצאה היא, שעבור משפחות אשר חיות במצוקה כלכלית, הופך המרוץ לעמוד בתשלום חשבון החשמל לסיוט של ממש: קושי עצום לשלם את החשבון הגבוה, מאבק לקבל פריסת תשלומים הוגנת המותאמת להכנסות ולהוצאות הבסיסיות של משק הבית וריביות גבוהות המוטלות כעונש על עיכוב בתשלום החוב - גם על מי שאין להם אמצעים לפרעו.

27. על רקע זה, האמצעי הקיצוני של ניתוק מחשמל הפך לכלי גבייה שגרתי במקום אפיק גבייה אחר. כפי שיתואר בהמשך, בכל שנה מבוצעות עשרות אלפי פעולות של ניתוק צרכנים פרטיים מחשמל, גם כאשר מדובר בצרכנים שאין להם די אמצעים לשלם את החשבון או בצרכנים הנמצאים במצב רפואי המחייב חיבור רציף לחשמל. במקום לגבות את החוב בהליכים מידתיים יותר כגון הסדרי תשלום הוגנים או באמצעות מערכת המשפט והוצאה לפועל, בוחרת חברת החשמל לפעול לניתוק החייבים מרשת החשמל. מנתונים רשמיים שמפרסמות הרשות לשירותים ציבוריים חשמל וחברת החשמל עולה תמונה קשה ולפיה ניתוק מחשמל מהווה אמצעי גבייה שכיח ושגרתי בו נוקטת חברת החשמל.

28. כך, בשנת 2010, בוצעו 84.5 אלף ניתוקים של צרכנים מאספקת החשמל לאחר שצברו חובות צריכה. בשנים 2011 ו-2012 בוצעו כ-70 אלף ניתוקי חשמל מידי שנה, בשנת 2013 בוצעו כ-67 אלף ניתוקים ובשנת 2014 42,300 (לפי רשות החשמל הסיבה לירידה במספר הניתוקים הינה

מבצע צוק איתן ושבייתת עובדי חברת החשמל בשנה זו). רשות החשמל לא פירסמה נתונים עדכניים לשנת 2015 ו-2016. לפי מכתב שהעבירה חברת החשמל לוועדת הכלכלה של הכנסת ביום 5.11.15 בין יולי 2014 ליוני 2015 נותקו 46,600. במכתב פירוט מספר הניתוקים מחשמל בשנים 2012-2014 בחלוקה לפי ישובים.

הנתונים מתוך דו"חות תלונות הציבור ונציבות תלונות הציבור של רשות החשמל לשנים 2010-2014 : <https://pua.gov.il/PublicInquiries/Pages/PublicInquiriesReport.aspx> וכן מתוך דו"ח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנים 2013-2014 של חברת החשמל: <https://www.iec.co.il/ombudsman/pages/annualreports.aspx>

העתק מכתב חברת החשמל לוועדת הכלכלה של הכנסת מיום 5.11.15 מצ"ב **כנספח ע/2** לעתירה.

29. במסגרת עתירה זו נביא בפני בית המשפט הנכבד את סיפוריהם של חמישה עותרים, שעתירתם מהווה פה לרבים נוספים המצויים במצבם. בטרם נעבור לפירוט סיפור חייהם הקשה של העותרים, נבקש להזכיר בקצרה את ההקשר החברתי והפסיכולוגי שבתוכו ומתוכו פועלים העותרים ואחרים בדומה להם, החיים בתנאי עוני ומצויים במצוקה כלכלית. על תנאים אלו עמד בית משפט נכבד זה בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12) (להלן – ענין חסן): "עוני ומצוקה יוצרים מעגל קסמים ממנו קשה, אף לחזקים ביותר, להיחלץ. זוהי מציאות המעוררת תחושות של ניכור וחוסר הזדהות, וחונקת את התקווה לשינוי. ללא תנאי מחיה מינימאליים אין האדם יכול לממש את חירותו. ללא תנאי מחייה מינימאליים אין באפשרותו לקיים חיים אוטונומיים ומלאים ואין הוא יכול להפוך לחלק פעיל מחברתו וקהילתו" (פס' 6 לפסק דינו של השופט ג'ובראן).

30. לחיים בעוני ולמצוקה הכלכלית נלווית פעמים רבות גם התמודדות עם חובות כספיים, כאשר לקיומם השלכות כבדות משקל על חיי האדם. מנסיוננו, בחוסר היכולת להתמודד עם חובות הולכים ומצטברים בגובה העולה בכמה מונים על ההכנסה, יש כדי להכניס את החייב למעין "שיתוק": חוסר מעש הנובע ממצב של ייאוש מתמשך נוכח הסיכוי האפסי לצאת אי פעם מן הסבך. בנסיבות חיים אלו, של חובות ההולכים ונצברים לגופים שונים, לא תמיד נוקטים החייבים בהליכים הפורמליים העומדים בפניהם.

31. חובות מהווים גורם לחץ, הם מקשים על התפקוד היום יומי ומובילים להתפתחותן של תופעות פסיכולוגיות, כמו דכאון, חרדה ומחשבות אבדניות, שעלולות להוביל אף לתסמינים הפוגעים בבריאות. להימצאות בעוני וחובות השלכות גם על התא המשפחתי, המתבטאות בעלייה בסיכויים לגירושין, אי-פניות רגשית, חוסר זמינות לילדים ועוד (ראו מיכל קרומר נבו ואח' "חובות, עוני והדרה כלכלית" בטחון סוציאלי 95, 17 (2014)).

32. על רקע זה חשוב להדגיש: העותרים אינם סרבני תשלום והם ניסו לפרעו את חובם. חלקם ניסו לעמוד בהסדרי פריסת תשלומים שניתנו להם, אולם תכתיבי החיים, מצבם הבריאותי הקשה, ההדרה הכלכלית משירותים בנקאיים, או פריסת החוב לתשלומים שלא הותאמה לנסיבות חייהם והריביות הגבוהות הכריעו את הכף. הם ניצבים חסרי אונים אל מול איום הניתוק מחשמל וחובותיהם הגבוהים, שמוסיפים לתפוח. מציאות חייהם של העותרים, והדומים להם, מאלצת אותם להתמודד עם דילמות בלתי אפשריות: האם במעט הכנסותיהם יקנו מזון או

תרופות? האם ישלמו את חוב הארנונה ויוותרו על חיבור לחשמל, או ישלמו את חוב החשמל ויסתכנו בהטלת עיקולים על רכושם הדל מצד העירייה או תאגיד המים? המשפט צריך להתייחס למציאות חיים זו.

33. מוחמד סעיד, עובד סוציאלי קהילתי במחלקה לשירותים חברתיים וקהילה במזרח חיפה מתאר מציאות זו בתצהירו:

**"מהנסיון שלי צריך להתייחס לעוני כ"טראומה" לאומית ולא כבחירה אישית. תושבים שנתקלתי בהם לאורך השנים אינם סרבני תשלום, אלא תושבים שמציאות החיים ומורכבויותיה, חייבה אותם לחיות בעוני. הם מתקשים בתשלום חובם וחיים בחשש מתמיד ופחד רב מניתוק החשמל. העוני הוא מובנה, תושבים "חייבים" אינם עושים את זה מתוך בחירה, שכן אין אדם שרוצה לחיות עם חובות, והם נכנסים למעגל החובות בשל נסיבות החיים השונות...**

חשמל בשנת 2016 אינו מותרות, אלא מצרך חיוני ובסיסי כאוויר ומים, שאי אפשר לחיות בלעדיו. המושג "ניתוק" הנו ענישה לשמה - דחיפת עניים לטקטיקת "תיעדוף" בין צרכים בסיסיים: חשמל או מזון, חשמל או תרופות, חשמל או חינוך ילדים. ואני רואה פעם אחר פעם כיצד המטופלים ברווחה מבצעים בחירות קשות אלו" (פסקאות 13 ו-15 לתצהירו בהתאמה).  
תצהירו שלך מר מוחמד סעיד מצ"ב **כנספת א'** לעתירה.

34. העותרת 1, גב' ש.ר., בת 46, אם חד הורית לשתי בנות בגילאי תשע וארבע, מתגוררת בדירת דיור ציבורי בפתח תקווה. עברה ניתוח קשה להסרת גידול בבלב ומוכרת כנכה בשיעור של 100% מטעמים רפואיים ונפשיים. היא זקוקה באופן קבוע לאינסולין, **תרופה הזקוקה לקירור**. כל הכנסותיה מסתכמות בקצבאות נכות שלה ושל בתה הבכורה וכן בקצבת ילדים, בסכום של כ-5650 ש"ח. אין לה הכנסות נוספות. חייה רצופים קשיים ואתגרים, ומאז שהידרדר מצבה הרפואי היא מתקשה להיחלץ ממעגל המצוקה והעוני החונק, היא מצויה בחובות כספיים גדולים ונזקקת לעזרה ותמיכה אפילו לצורך רכישת מוצרי מזון לה ולבנותיה. בחודש דצמבר 2014, לאחר שצברה חוב של 4000 ₪, נציגי חברת החשמל פנו אליה והודיעו שעלייה לעבור לחיבור למונה תשלום מראש (מת"מ) או שתנותק מחשמל. כמו כן הודיעו לה, שלאחר המעבר למת"מ, בכל פעם אותו תטעין, 40% מתוך הסכום יקוזזו לתשלום החוב הקיים. הכנסותיה של גב' ר. אינן מספיקות לה לכלל הוצאותיה, לרבות הוצאות רבות על טיפול בבתה. ביום 28.5.15 שודרה כתבה בערוץ 2 המתארת את החיים תחת איום הניתוק מחשמל. גב' ר. התראיינה לכתבה בעילום שם (ניתן לצפות בכתבה בקישור הבא: [http://www.mako.co.il/news-israel/education-q3\\_2015/Article-2b0a5a120447f41004.htm](http://www.mako.co.il/news-israel/education-q3_2015/Article-2b0a5a120447f41004.htm)).

בחודש פברואר 2015 פנתה באת כוחה למשיבים 1 ו-3 בבקשה לא לנתק את ש.ר. ובנותיה מחשמל ולהפסיק את קיזוז החוב באמצעות המת"מ.

העתק הפניה מיום 02.02.15 מצ"ב **כנספת ע/3** לעתירה.

ביום 9.3.15 התקבלה תשובת המשיבה 3 לפיה למרות מצבה הקשה, אין באפשרות המשיבה 3 לחברה למונה רגיל, ועליה לפרוע את החוב לפי מתווה הקיזוז הקיים.

העתק מענה המשיבה 2 מצ"ב כנספח ע/3(א) לעתירה.

בלית ברירה נזקקת גב' ש.ר לתרומות על מנת שתצליח לעמוד הן בתשלום החוב והן בצריכה השוטפת של חשמל באמצעות המת"מ. נכון למועד זה היא סיימה את תשלום החוב, אולם נמצאת בחשש יומיומי פן לא יהיה לה מספיק כסף לטעון את המת"מ והיא תמצא את עצמה ואת בנותיה הקטנות שוב ללא חשמל.

35. **העותר 2, מר ג.א, בן 58**, גרוש, אב לבת ומתגורר בעיר באר שבע בגפו. מר א. סובל מתסמונת דום נשימה בשינה ברמת חומרה גבוהה ולשם כך במהלך שנת הלילה הוא חייב להשתמש במכונת דחיסת אוויר (CPAP) העובדת על חשמל. כמו כן מאובחן כסובל מסכרת, מדופק לב מואץ, מבעיות גב ומהפרעת דכאון מתמשכת, ובשל כך **עליו ליטול תרופות שדורשות קירור**, כגון אינסולין. (95% מהשימוש במקרר הוא עבור האינסולין). למר א. נכות מוכרת של 100%. בשל מחסור כלכלי וחובות נותק ביתו מחשמל מספר פעמים בשנים האחרונות. בשנת 2013 לערך, לאחר מספר אירועים של ניתוקי חשמל, חיברה אותו חברת החשמל למת"מ, ששימש כאמצעי לקיזוז חובותיו. 50% מהסכום החדשי אותו הפקיד קוזזו ישירות על חשבון החוב ורק יתרת הסכום שנשאר שימש אותו לצריכה שוטפת. כתוצאה מכך מצא עצמו מידי חודש בסכנה ממשית של ניתוק מחשמל כאשר הסכום שהטעין נגמר. על מנת שלא ינותק מחשמל נמנע מקניית תרופות חיוניות. כל בקשותיו ותחנוניו, כי יחובר למונה רגיל בשל מצבו הבריאותי נדחו.

לקראת סוף שנת 2014 שוב מצא עצמו מר א. ללא כסף להטענת המת"מ ובסכנת ניתוק מיידי מחשמל, ניתוק שבמצבו הרפואי היה מסכן את בריאותו בצורה משמעותית. רק בעקבות פניות וצירוף מסמכים רפואיים המעידים על מצבו הקריטי – הוא חובר למונה רגיל.

ביום 20.11.14 פנתה באת כוחו של מר א. לחברת החשמל וביקשה לוודא, כי בשל מצבו הרפואי הקשה חברת החשמל לא תנתקו מחשמל. ביום 25.11.14 התקבלה תשובת המשיבה 1 לפיה הפנייה הועברה לטיפול נציבות תלונות הציבור בחשמל. ביום 26.11.14 התקבלה תשובת חברת החשמל כי אם ימציא מסמכים רפואיים תבחן זכאותו להיות מוגדר ב"חיוניות אספקה".

העתק מכתבי ב"כ העותר מיום 20.1.14 והמענה מיום 26.11.14 מצ"ב כנספח ע/4-5 לעתירה.

בסוף חודש ינואר 2015, ולמרות שחברת החשמל, כאמור, הייתה מודעת היטב למצבו הרפואי הקשה של מר א., הוא קיבל התראה לפני ניתוק בשל חוב חשמל של כ-300 ₪.

ביום 1.2.15 שוחחה ב"כ העותר עם נציג חברת החשמל בעניין זה ונמסר כי הוא לא ינותק בשל מצבו הרפואי.

36. **העותרת 3, גב' א.ב**, אלמנה בת 54 אם לחמישה ילדים, מהם אחד, בן 19, גר עמה בבית. היא גרה בדירה בדמי מפתח ומתקיימת, היא ובנה, מקצבת נכות של 2,500 ₪ ברוטו. בשל מצבה הכלכלי הקשה, לגב' ב. חובות רבים והיא מתקשה לעמוד בתשלומים עבור שירותים חיוניים. החל משנת 2006 היא סובלת מניתוקי חשמל חוזרים, ולפני מספר שנים החליטה חברת החשמל לחברה למת"מ באמצעותו נגבה ממנה חוב בסך 1,700 ₪. גב' ב. סיימה לשלם את החוב אך מדי



פעם נוצר לה חוב של חמישים ש"ח ואז מתנתק החשמל. מדי מספר שבועות היא מטעינה את המת"מ במאתיים ש"ח, מהם מקוויזים 50 ₪ לטובת החוב ו"עמלה" בסך 40 ₪, כך שלמעשה נותרים לה 100 ₪ לצריכת חשמל. לעיתים קרובות היא נמצאת ללא חשמל עד למועד החודשי בו היא מקבלת קצבה, או שהיא מגייסת כסף ממקור אחר, למשל הלוואות משכנים וממשפחה, אך היא מתביישת לבקש כסף ומעדיפה להישאר בלי חשמל. כך, בחודש דצמבר היה מאד קר ואף על פי שהיא סובלת מדלקת פרקים היא מדליקה את תנור החימום מעט מאד. לאחרונה ויתרה כליל על התנור ומשתמשת בחשמל רק לתאורה ולמקרר. בשל הקור השורר בביתה ילדיה אינם באים לבקר עם הנכדים. בסוף חודש דצמבר נשארה יומיים בלי חשמל אבל אז "היה לה מזל", כי קיבלה את הכסף מהביטוח לאומי ביום 22.12 במקום ביום 28.12, לרגל חג החנוכה, וכך שילמה עבור אספקת חשמל.

גב' ב. חיה בדאגה תמידית מפני ניתוק החשמל מביתה ואינה יודעת כיצד תצלח את החודש הבא. היא משתדלת לא להדליק אור בבית גם כשחשוך ומכבסת כביסה ביד. לעיתים בני משפחה מכבסים לה מצעים ומגבות שכן קשה לכבסם ביד. בקיץ, היא אינה מדליקה מזגן, ומשתמשת במאוורר לזמן קצוב בלבד, ורק בלילה כשהיא לא נרדמת מפאת החום. בחורף היא משתדלת להדליק את דוד החימום למספר דקות בלבד. לעיתים היא ובנה מתקלחים במים קרים או מחממים מים על הגז ומתרחצים בהם.

37. **העותרת 4, ס.מ.**, אם חד הורית לחיילת בצבא, מתגוררת בחדרה. גב' מ. ובתה מתקיימות מקצבאות נכות כללית בסכום של 2600 ₪, לאחרונה פוטרה מעבודתה וצפויה לקבל גם דמי אבטלה. מצבה הרפואי והנפשי של גב' מ. מקשה על התנהלותה היומיומית ומגביל את אפשרויות התעסוקה שלה. סך כל הכנסותיה לא מאפשר לה ולבתה להתקיים בכבוד ולהיחלץ ממעגל המצוקה והעוני ויש לה חובות שונים בהוצאה לפועל. החל משנת 2014 היא סובלת מניתוקים חוזרים מחשמל וחיה בצל הפחד והחשש היומיומי מפני הניתוק הבא.

העתק פניית ב"כ של גב' ס.מ מיום 15.6.15 ותשובת המשיבה 3 מיום 16.6.15 מצ"ב **כנספח ע/6** לעתירה.

38. **העותרת 5, מ.ב.** בשנות ה-50 לחייה, גרושה ואם לארבעה ילדים, מתגוררת בחולון בדירת דיור ציבורי. גב' ב. סובלת מאסטמה וסכרת קשות, בשנת 2007 עברה אירוע מוחי שהותיר אותה משותקת באופן חלקי ומרותקת לכסא גלגלים. לפני כמה שנים נאלצה להתגורר במאהל מחוסרי דיור בחולון שם עברה ארוע לב קשה ומאז היא סובלת גם ממחלת לב. בבית ומחוצה לו מתניידת בעזרת כסא גלגלים. היא מטופלת באינסולין **שנשמר בקירור** וזקוקה לאינהלציות קבועות ולמכונת חמצן - **מכשירים רפואיים שהשימוש בהם מחייב חיבור לחשמל**. גב' ב. מתקיימת מקצבת נכות בלבד, לכן אינה מצליחה לעמוד בתשלומי החשמל והחלה לצבור חובות עד שנותקה מחשמל וחוברת למת"מ. מהסכום הראשון שהיא מפקידה בכל פעם במת"מ מקזזת חברת החשמל את מחציתו באופן אוטומטי לכיסוי החוב. בשל מצבה הכלכלי הקשה ולאחר קיזוז החוב על ידי חברת החשמל, היא מוצאת עצמה בסכנת ניתוק יומיומית ומסתייעת בתרומות על מנת לגייס כסף לחשמל לה ולילדיה.

כך לדוגמא ביום 21.7.15 לאחר שאזל הכסף במת"מ החשמל בביתה נותק. ניסיונותיה לפתור את העניין מול חברת החשמל לא צלחו ורק לאחר התערבות בהולה של באת כוחה, ניתן לה

תקציב חד פעמי של 150 ₪ לצורך חידוש אספקת החשמל באופן מיידי ("קוד חירום"). לאחרונה התאשפזה גב' ב. בעקבות התקף אסטמה קשה, לאחר ששבה לביתה מהאשפוז הממושך מצאה עצמה ללא חיבור לחשמל ונעזרה בחברה שהטעינה עבורה כסף במת"מ. החיבור למת"מ הופך את חיה לקשים מאוד, היא אינה עושה כביסה כלל בבית ושוקלת בכובד ראש כל פעולה כגון הדלקת דוד לחימום מים או תנור לחימום הבית.

העתק פניית ב"כ העותרת 5 מיום 6.8.15 מצ"ב כנספח ע/6(א) לעתירה.

## **ג(2) המצב בשטח – גבייה שרירותית ופוגענית**

39. בשנתיים האחרונות, לצד הפעילות העקרונית לביטול מדיניות ניתוקי החשמל ככלי לגביית חובות, מטפלות הח"מ בעשרות רבות של פניות פרטניות של משפחות ויחידים שנותקו או עומדים לפני ניתוק מחשמל. מטיפול בפניות עולה תמונה קשה המצביעה על תופעה רחבה של פגיעה יומיומית, על רקע העדר הסדרה הולמת של נושא גביית חובות חשמל וניתוקי חשמל בגין חובות ומאופן היישום בשטח של המדיניות שקבעה לעצמה חברת החשמל לגביית חובות.

40. הפניות הפרטניות מתקבלות הן מפונים פרטיים שנותקו מחשמל או קיבלו התראה לקראת ניתוק והן מעובדים סוציאליים המטפלים בהם ברחבי הארץ. הן חושפות מצוקה יומיומית קשה וחוסר אונים של הפונים על רקע סרבול, נוקשות ושרירות בטיפול חברת החשמל בבעלי חוב. בעשרות המקרים שטופלו על ידי האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל אביב, ניסיונות הפונים להגיע בעצמם לפתרון סביר מול חברת החשמל או בסיוע עובדי לשכת הרווחה - כשלו. רק לאחר התערבות אישית של הח"מ ופנייה לאנשי קשר ברשות ובחברת החשמל, ניתן מענה מתאים. ויודגש - מדובר במשפחות הסובלות ממצאות חיים קשה, חיות בעוני, קשישים, אימהות חד הוריות עם ילדים קטנים ולעיתים קרובות אף אנשים הסובלים מבעיות רפואיות קשות אשר עבורם החיבור לחשמל הוא צורך קיומי.

טבלה המרכזת את פרטי המקרים הפרטניים מצ"ב כנספח ע/7 לעתירה (פרטי הפונים מופיעים בראשי תיבות לשם הגנה על פרטיותם).

41. על היקף התופעה וחומרתה ניתן ללמוד מתצהירו של מר מוחמד סעיד, עובד סוציאלי קהילתי (נספח א') וכן מתצהירה של גב' ספיר סלוצקר עמראן, מהאגודה לזכויות האזרח (נספח ב').

וכך מתאר, בין היתר, מר מוחמד סעיד בתצהירו: "... במפגש עם העובדים הסוציאליים ניתן להבין את עומק מצוקת האנשים שסובלים מחובות או מניתוקי חשמל... מצאתי את עצמי נדהם וכואב מול קשיי ההישרדות של אותן משפחות, ומול הצורך שלהן ליצור מנגנוני תיעוד בין הצרכים הכי בסיסיים למחייה, צרכים שמהווים זכויות אדם בסיסיות. ע'. ס. קשישה בודדת מטופלת רווחה שביקרתי אצלה, ויתרה על כל המכשירים החשמליים שנמצאים אצלה, פרט למנורה, מקרר ורדיו קטן. בחורף, היא מחממת את הבית במנגל של "גחלים", ומבשלת ומחממת את האוכל במדורת עצים בחצר הבית. מדובר בפעולת הישרדות יומיומית עבורה" (פסקאות 7 ו-8 לתצהירו בהתאמה).

42. פונים רבים הם אנשים שנזקקים לחשמל בשל מצבם הרפואי והפיסי הפגיע. חלקם חולים שמצבם מחייב קירור תרופות או הפעלת מכשירים רפואיים, חלקם נשים המטפלות בילדים

צעירים ובתינוקות. גם במקרים אלו, ללא התערבות פרטנית של האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם, הם היו מנותקים מחשמל או מחוברים למת"מ.

ובעניין זה ראו תצהירה של גב' ספיר סלוצקר עמראן, מתמחה במחלקה המשפטית באגודה לזכויות האזרח, שטיפלה בעשרות מקרים פרטניים בשנה האחרונה, מצ"ב **כנספת ב'** לעתירה: "המקרים והפניות בהן טיפלתי חשפו בפני מציאות חיים קשה ועגומה. אנשים שמתקיימים בעזרת תרומות ונדבות, חולים ובודדים. המקרים והפניות בהן טיפלתי חשפו בפני מציאות חיים קשה ועגומה. הפנייה הראשונה שטיפלתי הייתה של אם חד הורית שגרה בדירת הדיור הציבורי עם בנה הפעוט, אחותה חולת הסרטן ואחיה, החולה במחלת איידס במצב סופני ומחובר למכונת חמצן. המשפחה אוימה בניתוק בגין חוב על סך 14,000 ₪ על רקע כך שחברת החשמל טענה כי הייתה חבלה במונה החשמל ועל כן חייבה אותם בסכום אסטרונומי עבורם. למרות ששלחו מספר מכתבים לא קיבלו מענה ורק לאחר התערבותי, הופחת סכום החוב ל- 3,000 ₪ והניתוק נמנע"

...

לאחרונה טיפלתי במשפחה חרדית הגרה בעיירה בדרום הארץ. בבית גרו שני ההורים עם שני ילדיהם הקטינים ובניהם הבוגרים המתגוררים בדירה יחד עם נשותיהם, סך הכל תשע נפשות. אב המשפחה, י', עבר מספר ניתוחים קשים בשנה האחרונה, הוא סובל מסכרת נעורים מטופל בזריקות אינסולין שנשמרות בקירור ומחובר מספר שעות ביום למכונת חמצן. לפני כחצי שנה נותקה המשפחה מחשמל בעקבות חוב של כ- 16,000 ₪. בלית ברירה בשל מצבו של אב המשפחה שחייב חיבור לחשמל ובהעדר יכולת לשלם את החוב, התחברו, בהסכמת השכן לדבריהם, לנקודת החשמל שלו. בצורה זה חיה המשפחה במשך כשישה חודשים, על אף שחיבור זה היה מלווה בתקלות רבות ובשעות מסוימות אף לא היה כלל חשמל בבית. לפני מספר ימים הגיעו נציגי חברת החשמל לבדיקה והודיעו כי בכוונתם לפעול לניתוק החיבור הלא חוקי ביום המחרת. כל נסיונות המשפחה לפעול לדחיית המועד תוך הסבר בדבר המצב הבריאותי הקשה של אב המשפחה לא צלחו, רק לאחר שפנו לקבלת סיוע של האגודה לזכויות אזרח ומספר פניות דחופות מטעמי לדרגים גבוהים בחברת החשמל וברשות החשמל נמנע הניתוק והגיעו להסדר תשלומים סביר עם המשפחה. אב המשפחה, י', בכה בכל שיחת טלפון שלנו. הוא הסביר שוב ושוב שלא התכוון לרמות אף אחד והוא לא מבין למה מתייחסים אליו כפושע, בסך הכל אין לו כסף והוא רוצה לשלם, ניסה להגיע להסדר שיוכל לעמוד בו אבל לא הצליח" (פסקאות 6 ו-81 לתצהירה בהתאמה).

43. על מצבם הקשה של האנשים החיים תחת איום הניתוק מחשמל ניתן ללמוד גם מחוברת העדויות, שאסף הפרורם לחשמל, שצורפה כנספח ע/1 לעתירה.

44. חברת החשמל נוהגת להציג את המת"מ כאמצעי למניעת ניתוק. עם זאת מנסיוננו, חיבור למת"מ מהווה בפועל שרשרת בלתי פוסקת של ניתוקים כיוון שמרבית החייבים, אנשים החיים בדוחק ובעוני שבשלם נקלעו לחובות, אינם יכולים להטעין במת"מ מספיק כסף על מנת לשלם את החוב ולצרוך חשמל במידה מספקת גם יחד. בחוברת העדויות מופיע סיפורה של א.א., אלמנה בת 66 מחיפה (ע/1, בעמ' 5). עדותה חושפת את הפגיעה הגדולה שנגרמת כתוצאה מקיזוז החובות במת"מ והניסיונות לעמוד בקיזוז החובות המאסיבי:

"בכל פעם שהייתי מכניסה כסף למת"מ חלק גדול ממנו היה הולך בעבור החוב שהיה לי, וכך התקשיתי מאוד לעמוד בתשלומים האלה. כל כמה זמן היה מתנתק לי החשמל ולא היה לי כסף נוסף בשביל לצרוך עוד חשמל. כבר שנים שיש לי אסטמה כרונית ואני מגיעה למצבים שבהם אני מתקשה לנשום וחייבת אינהלציה, ולכן החשמל היה ועודנו חיוני עבורי. לפעמים כשהייתי זקוקה לאינהלציה ולא היה לי חשמל הייתי דופקת בדלת של אחד השכנים ומבקשת ממנו לחבר את האינהלציה לחשמל, כי אחרת הייתי נחנקת ולא מצליחה לנשום. אך פעמים רבות הייתי מוותרת על החשמל כדי להימנע מהבושה הזו, במיוחד אם היה מאוחר בלילה ולא היה לי נעים להפריע לשכנים".

45. על הקושי הגדול בחיים עם המת"מ מספרת כ.ס. אם חד הורית לארבעה ילדים (ע/1, בעמ' 7): "המזגן טפסף, המקרר לא עבד והחשמל היה מנותק. במצב כזה, כשילדיי מסביבי, מצאה אותי העובדת הסוציאלית יום אחד, כשהגיעה לביקור בית. במהלך השנה בה הייתי מחוברת למת"מ, זה לא הספיק לכלום. כשילדים היה קר בחורף הייתי מדליקה את התנור, אם הדלקתי גם את הדוד – החשמל היה מתנתק".

ר.צ. (עמ' 8) מתאר כיצד למרות מצבו הרפואי הקשה חברת החשמל מסרבת לחברו לחיבור רגיל ומתעקשת על קיזוז 50% החוב באמצעות המת"מ:

"ביתנו מחובר למת"מ ולא פעם אנו סובלים מניתוקי חשמל, לעיתים אף למשך יומיים רצופים. חברת החשמל אינה מסכימה לחבר אותנו למונה רגיל ובכל חודש מקוּזזים מהסכום הנטען 50% לטובת החובות. אני חולה סוכרת וחולה לב, מוגדר כבעל מאה אחוזי נכות וזקוק לאינסולין ובעבר למכשיר אינהלציה באופן שוטף (כיום משתמש במשאף). כשהחשמל מנותק אני בסכנת חיים".

ד.מ. חיפה, אלמנה, אם ל-11 ילדים בגירים (ע/1, עמ' 11), מתארת כיצד החיים ללא חשמל פוגעים בקשישים שמתקיימים מקצבת זקנה:

"לפני שמונה חודשים חוברתי למת"מ, בעקבות חוב שלא היה ביכולתי לשלם משום שחברת החשמל לא הסכימה לפרוס אותו עבורי לתשלומים.... אני בת 75, מתקיימת מקצבת זקנה של ביטוח לאומי [...] מצבי הרפואי אינו טוב ואני מסתייעת בלקיחת הלוואות. החשש שלי מניתוק מחשמל וצבירת חובות הוא כה גדול עד כי איני מדליקה את תנור החימום ויתר מכשירי החשמל".

46. מיטיב לסכם מר מוחמד סעיד שכעובד סוציאלי מתמודד עם המצוקה הקשה שמגיעה לפתח הלשכות לשירותים חברתיים מכח מדיניות הגבייה של חברת החשמל:

"... הבנתי לעומק, שהפתרונות אשר מציגה חברת החשמל כאלטרנטיבה לניתוק, ובייחוד המת"מ, אינם מיטיבים עם משפחות עניות אלא מחזירים אותם למעגל הטרואומטי היומיומי- "המת"מ הנו באחריותך – אם מתנתק אז זה באחריותך, אתה ניתקת את עצמך ולא חברת החשמל"...

צריכה להיות הסדרה של הנושא לא ניתן להשאיר את הטיפול במקרי הניתוק כמקרים פרטניים, שהחלטה לגביהם מבוססת על שיקול דעת פרסונאלי. קיימת חשיבות רבה לעיגון והסדרת החשמל כזכות יסוד, ולקביעת נהלים ברורים למשפחות עניות אשר מנותקות או עומדות לפני ניתוק" (פסקאות 7 ו-12 לתצהירו בהתאמה).

## ג(3) הסדרים לניתוק צרכנים מחשמל בגין חוב

### חוק משק החשמל

47. חוק משק החשמל תשנ"ו – 1996 נחקק בשנת 1996 במטרה להסדיר את הפעילות במשק החשמל "לטובת הציבור", וזאת "תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות, והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות" (ס' 1 לחוק). החוק מגדיר את חברת החשמל כ"ספק שירות חיוני" ומעניק מעמד מיוחד לחיוניות השירות.

48. חוק משק החשמל מסדיר את הקמת הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, ומסמך אותה לפקח על חברת החשמל ועל מילוי הוראות החוק. החוק קובע כי על הרשות לקבוע אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני, לפרסמן ולפקח על מילוי חובותיו על פי אמות המידה (סעי' 30 ו-33 לחוק).

49. סעיף 17(ד) לחוק קובע כי הרשות תקבע אמות מידה המסדירות הפסקת שירות חשמל בגין חוב. וכך בלשון החוק:

"הרשות תקבע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רישיון 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 הרישיון התשלומים בעדם לפי כל דין או לא נתקיימו התנאים למתן השירות או לביצוע הרכישה כדין".

אמות המידה מוגדרות בסעיף 30, כחלק מתפקידי הרשות:

ואלה תפקידי הרשות:

...

(2) קביעת אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני (להלן – אמות מידה) ופיקוח על מילוי חובותיו על פי אמות המידה;

סעיף 33 קובע כי אמות המידה יועמדו לעיון הציבור ויפורסמו ברשומות.

### תקנות משק החשמל

50. תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת חשמל) תשס"ג-2003 קובעות כללים לניתוק צרכן מחשמל. התקנות דלות וטכניות ואינן כוללות כל הוראה מהותית לגבי פעולת הניתוק מחשמל.

51. תקנה 2 עוסקת בהפסקת אספקת חשמל מטעמי בטיחות ותקנה 3 עוסקת בהפסקת אספקת חשמל בשל הפרות צרכן, תוך הפנייה לאמות המידה של הרשות:

נוסף על האמור בתקנה 2, רשאי ספק לבצע הפסקת אספקת חשמל, בהתקיים אחת מאלה:

(1) הצרכן לא פרע במועד חשבון או שלא עובדו שטר, המחאה או התחייבות אחרת שנתן הצרכן לפירעון חשבון כאמור, והכל בהתאם לאמות המידה ובפרט להוראות בדבר חשבונות ותשלומים כפי שנקבעו באמות המידה;

(2) שימוש בחשמל שלא כדין.

52. תקנה 4 קובעת חובת מתן הודעה מוקדמת, תוך הפנייה להוראות ולהסדרים הקבועים באמות המידה של הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, כדלקמן:

הפסקת אספקת חשמל כאמור בתקנות 2 ו-3, תבצע רק לאחר שהודיע הספק על הפסקת החשמל לכל הצרכנים אשר אספקת החשמל אליהם צפויה להיפסק, במועד, בדרך ובאופן שנקבעו באמות המידה, למעט במקרים שקיימת, או עלול להתקיים, סכנה לנפש או לרכוש.

### אמות המידה של רשות החשמל

53. אמות המידה שכאמור לעיל נקבעו על ידי רשות החשמל, מכוח הוראות סעיף 30 לחוק כוללות מספר הוראות המתייחסות לפעולת ניתוק החשמל והתקנת מת"מ, עם זאת אמות המידה:

א. אינן קובעות כל הסדר מהותי כדוגמת קריטריונים לפעולת הניתוק ולפעולת התקנת המת"מ לבעלי חוב ואת החריגים והסייגים לכך;

ב. אינן מתירות להותיר מת"מ בבית צרכן שפרע את חובו אם הוא מבקש להסירו;

ג. אינן מתירות את קיזוז החוב באמצעות המת"מ.

54. אמת מידה 21(ז) קובעת:

התחייבויות שלא נפרעו או כובדו:

במקרים בהם לא פרע צרכן חשבון במועד, או שלא כובד שיק ו/או התחייבות אחרת שנתן צרכן לפרעון חשבון, יהיה ספק השירות החיוני רשאי לנתק את אספקת החשמל לצרכן, לבצע הקטנת זרם או להתקין מת"מ, זאת בחלוף שבעה ימים ממועד שליחת תזכורת לתשלום, התראה לפני ניתוק" (ספר אמות המידה דצמבר 2016).

55. אמת מידה 24 כוללת התייחסות להתראות לפני ניתוק ולמועדים בהם מחויבת חברת החשמל לעמוד טרם ניתוק צרכן מחשמל:

"..."  
(2) חלפו לפחות שבעה ימים מהמועד האחרון לתשלום והצרכן לא פרע את החשבון, ישלח ספק השירות החיוני לצרכן תזכורת לתשלום - התראה לפני ניתוק לתשלום החוב.

...  
(4) בחלוף שבעה ימים מהוצאת תזכורת לתשלום-התראה לפני ניתוק כאמור בסעיף קטן 24(ב) (2) רשאי ספק השירות החיוני לנתק את אספקת החשמל למקום הצרכנות או לבצע הקטנת זרם או להתקין במקום הצרכנות מונה תשלום מראש..."

56. פרט לכך מתעלמות אמות המידה לחלוטין משורה של היבטים מהותיים בגביית חובות ובכללם פעולת הניתוק מחשמל, כגון: כללים לקביעת הסדרי תשלום חוב; סייגים לניתוק ואוכלוסיות מוגדרות שאין לנתקן; נסיבות כלליות שבהן אין לנתק (מזג אוויר קיצוני למשל); בחינה של מקרים חריגים והכרעה בהם; מנגנוני ערר; חובת יידוע הציבור בכל אלו וכיו"ב.

57. אמת מידה 20 מסדירה התקנת מונה תשלום מראש (מת"מ), רק במקרים בהם הצרכן מעוניין בהתקנת מת"מ, היינו **התקנה וולונטרית**, בלבד. אמת המידה 21(ז) ו-24 אמנם מסמיכות את חברת החשמל להתקין מת"מ במקרה של אי תשלום החשבון, אולם אינן מסמיכות את חברת החשמל לקזז חובות באמצעות מת"מ, אינן קובעות כל היבט מהותי וחריגים לפעולת התקנתו ואינן מתירות להותיר את המת"מ בבית הלקוח, אם החוב נפרע והלקוח מבקש להסירו.

העתק הסעיפים הרלוונטיים באמות מידה 20, 21, 24 מצ"ב כנסת ע/8 לעתירה.

קישור לספר אמות המידה המלא באתר רשות החשמל:

[https://pua.gov.il/Standards/Documents/sefer\\_am\\_12\\_2016.pdf](https://pua.gov.il/Standards/Documents/sefer_am_12_2016.pdf)

#### **ג(4) מדיניות הניתוקים בפועל של חברת החשמל**

58. כמתואר בהרחבה לעיל, חברת החשמל גובה חובות חשמל למשקי בית פרטיים בשתי דרכים מרכזיות: ניתוק קבוע מחשמל וניתוק מתחדש באמצעות מת"מ.

#### **גביית חוב באמצעות ניתוק**

59. ניתוק קבוע כולל בחובו ניתוק מלא מזרם החשמל בבית הצרכן על-ידי נציג חברת חשמל, כאשר החזרת האספקה מחייבת את הצרכן ליצור קשר עם החברה ולשלם את החוב.

60. כאמור, אמות המידה 21(ז) ו-24 מפרטות רק את הפרוצדורה הטכנית של הניתוק והמועדים לביצועה. על רקע העדר אמות מידה מהותיות, גיבשה לעצמה חברת החשמל נוהל פנימי לניתוק מחשמל, הכולל התייחסות למקרים חריגים בהם אספקת חשמל מהווה צורך חיוני לחיים (נוהל 05-03-07 להלן: **נוהל חברת החשמל לניתוקים**).

העתק נוהל חברת החשמל לניתוקים מצ"ב **כנספח 9/ע** לעתירה.

61. הנוהל אינו מפורסם בשום מקום. העותרת 6, האגודה לזכויות האזרח, קיבלה אותו רק לאחר פנייה לפי חוק חופש המידע, כאשר חלקים משמעותיים בו מושחרים בטענת "סוד מסחרי".

העתק הבקשה לפי חוק חופש המידע מיום 16.12.13 והתשובה מיום 3.4.14 מצ"ב **כנספחים 10/ע-11/ע** בהתאמה.

62. וראו גם פניית הפורום לחשמל בבקשה לפי חוק חופש המידע מיום ביום 18.6.2013, והתשובה לה מיום 1.8.13, שאינה כוללת כל התייחסות לנוהל ניתוקי חשמל.

העתק הפנייה והתשובה לה מצ"ב **כנספח 12/ע** לכתב העתירה.

63. הנוהל כולל הנחיות פנימיות בדבר שיקול הדעת שיש להפעיל עובר לניתוק החשמל לצרכנים מסוימים, אולם הנחיות אלה עלומות ותוכן לא ידוע לעותרים. כך, למשל, בסעיף 5 לנוהל הגדירה חברת החשמל צרכנים שלגביהם מתקיימת "חיוניות אספקת חשמל" אבל השחירה את הסעיף שלאחריו, העוסק, ככל הנראה, באופן הפעלת שיקול הדעת המהותי בטיפול באוכלוסיות שלגביהן מתקיימת הגדרה זו. מתשובת חברת החשמל לבקשת חופש המידע של העותרת 6, ניתן להבין כי במקרה של חוב, צרכנים אלה ינותקו רק לאחר קבלת אישור אחד הדרגים הגבוהים בחברה (ראו תשובת חברת החשמל תחת שאלה 7).

64. ההסדר הקבוע בנוהל חלקי ביותר. כך למשל הוא אינו כולל מנגנון המחייב את חברת החשמל לברר, עובר לניתוק החשמל, האם במשק הבית נמצא אדם הנמנה על האוכלוסיות שהוגדרו כבעלות צורך חיוני בחשמל. לדוגמא, חברת החשמל איימה לנתק מחשמל את מר ג.א, העותרת 2, למרות שהוא עונה על הגדרת צרכן שעבורו חשמל הוא "צורך חיוני" גם לשיטתה וניתוקו מחשמל עלול היה להעמיד אותו בסכנת חיים. בהקשר זה יש להדגיש, כי מכיוון שהנוהל אינו מפורסם לציבור צרכני החשמל, האוכלוסיות הפגיעות המנויות בנוהל כלל אינן יודעות מהן זכויותיהן לשיטת חברת החשמל וכיצד לממשן. השילוב של אי ידיעת הציבור על זכויותיו, ככל

שהן חלקיות והעדר פניות מצדו לממש הזכויות יחד עם העדר הבדיקה היוזמה מצד חברת החשמל – מובילים למצב בלתי נסבל בו הנוהל ככל שהוא נותן מענה – עושה זאת באופן הפוגע בזכות לשוויון.

65. הנוהל אף קובע כי במועדי החגים של הדתות השונות ובתנאי מזג אוויר קשים, אין לבצע ניתוק, אולם מנגד קובע כי מועדים אלה לא יהוו עילה לחידוש אספקת החשמל במקרה של ניתוק מתמשך (ר' הוראה 4 לנוהל).

66. אמנם חברת חשמל מצהירה כי היא מקפידה "לנקוט בסמכות הניתוק שהוקנתה לה במשורה ומקפידה כי לקוח לא ינותק אלא לאחר כ-4 חודשים מצבירת החוב" (נספח ע/12, תחת שאלה 2). יחד עם זאת, לא נמצאה הוראה מפורשת המעגנת הצהרה זו בנהלי חברת החשמל שהועברו לעותרת, ולכן לא ברור מה מעמדה. נסיון העותרות מלמד אף כי יישומה אינו אחיד. בפועל, כאמור, עשרות אלפי משקי בית מנותקים מחשמל בגין חובות מידי שנה.

#### **גביית חוב באמצעות מת"מ**

67. פעמים רבות מתקינה חברת החשמל מכשיר מונה תשלום מראש (המכונה "טוקמן") לצרכנים בעלי חוב. מונה זה מספק זרם חשמל לבית הצרכן רק אם הצרכן טען בו סכום כסף מראש. זרם החשמל מנותק ברגע שסכום הכסף הטעון במת"מ נגמר ומתחדש רק אם הצרכן מטעין את המונה בכסף נוסף. לכן, **התקנת מת"מ בביתם של צרכנים שאין להם דיי אמצעים, שקולה לרצף של ניתוקים מחשמל.**

68. המת"מ הוא כלי שכיח בידי חברת החשמל לגביית חובות - בין אם הלקוח מעוניין בכך ובין אם הוא מעדיף חיבור רגיל לחשמל והסדר תשלום חוב. לפי נתוני רשות החשמל, בשנת 2012 בוצעו 6,713 התקנות מת"מ, בשנת 2013, 5,865 וב- 2014, 5,960. נכון לדו"ח האחרון משנת 2014 מותקן מת"מ ל- 27,000 צרכנים (לצפייה בנתונים ראו עמ' 15 בדו"ח רשות החשמל לשנת 2014: [https://pua.gov.il/publicinquiries/documents/panatz\\_2014.pdf](https://pua.gov.il/publicinquiries/documents/panatz_2014.pdf))

69. למרות שכיחות השימוש במת"מ, השימוש בו לצורך גביית חובות אינו מותר באמות המידה. למעשה, אמת המידה 20 מסמיכה את חברת החשמל להתקין מת"מ בבית לקוח לבקשתו. ואמות מידה 21(ז) ו- 24(ב) (4) מתירות התקנת מת"מ לצרכן שנשלחה לו התראה לפני ניתוק. **אם כן, אמות המידה מעניקות לחברת החשמל רק את הסמכות להתקין מת"מ ולא את הסמכות לקזז מהסכום המוטען במת"מ אחוז כלשהו לטובת פרעון החוב של הצרכן, והן אינן מתירות לה להותיר צרכן מחובר למת"מ בניגוד לרצונו. למרות זאת, ואף על פי שרשות החשמל מודעת היטב לשימוש שעושה חברת החשמל במת"מ לגביית חובות, היא אינה מבצעת את תפקיד הפיקוח המוטל עליה בסעיף 230(2) לחוק, ואינה אוסרת על חברת החשמל לפעול בניגוד לסמכויות שהוקנו לה באמות המידה.**

70. השימוש במת"מ ככלי לגביית חוב, חרף העובדה שאמות המידה אינן מתירות זאת, ועל רקע מחדלה של הרשות לבצע את תפקיד הפיקוח שהקנה לה החוק, הוביל את חברת החשמל לגבש נוהל פנימי וחסוי בסוגייה. הנוהל, שאינו מפורסם בשום מקום, התקבל אצל העותרת 6, האגודה לזכויות האזרח, במענה לבקשה לפי חוק חופש מידע, כאשר חלקים מהותיים ממנו מושחרים, שוב בטענה של הגנה על אינטרסים מסחריים וכלכליים של חברת החשמל.



העתק נוהל מונה תשלום מראש (מת"מ) 06-18-01 מצ"ב כנספח ע/13 לעתירה (להלן: **נוהל מת"מ**).

71. סעיף 3.1 לנוהל מת"מ קובע באילו מקרים בהם הצרכן מצוי בחוב, יותקן המת"מ בביתו. שלא כמו הסדר הניתוק הקבוע, נוהל מת"מ אפילו אינו מגדיר צרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני, אינו קובע פרק זמן מינמלי בין הניתוקים כדוגמת התראה לפני ניתוק חשמל כפי שדורשות אמות המידה, ואינו מעניק חסינות מפני ניתוק בשבתות, בחגים ובמזג אוויר קיצוני. למעשה, הנוהל שרירותי גם בכך שהוא מתעלם מכל היבט של חשש לפגיעה בחיי אדם או בזכויות בסיסיות שעשויות להיגרם בשל ניתוק אספקת החשמל בעת שימוש במת"מ.

72. כאמור, במרבית המקרים, המת"מ מותקן לשם גביית חוב חשמל והוא משמש בידי חברת החשמל ככלי גבייה אגרסיבי ושרירותי. במקום להגיע עם הצרכן להסדר פריסת תשלומים שמתאים לנסיבות חייו תוך הותרת המונה הרגיל, כופה חברת חשמל על הצרכנים העניים והפגיעים ביותר, הסדרים קיצוניים להחזר חוב. לצרכן מוצעת למעשה ברירה בלתי אפשרית: או שינתק מחשמל או שיותקן לו מת"מ ומתוך הסכום שיטעינו בו כל פעם, יקוזזו באופן אוטומטי בין 40% ל- 50% לטובת תשלום החוב (ר' סעיף 5.2, המושחר חלקית, לנוהל מת"מ). לכך יש להוסיף את הריביות הגבוהות שגובה חברת החשמל בגין החוב (מחושב לפי ריבית הפיגורים שקובע החשב הכללי). התוצאה היא שמכל סכום כסף שטוען אדם במת"מ נותר סכום נמוך מאד לצריכת חשמל בפועל וצרכנים שאין להם דיי אמצעים, מוצאים את עצמם בשרשרת בלתי פוסקת של ניתוקים.

ובעניין זה ראו בתצהירו של מר מוחמד סעיד: **"משפחות אלו מעידות שהן חויבו להתקין את המת"מ כתנאי להחזר זרם החשמל. הן מספרות שחתמו על חוזה בליט ברירה מאחר וכל מה שהעסיק את מחשבתן היה הצורך הדוחק להחזיר את "האור לבית", כל מה ש"עובר להן בראש" זה האוכל המועט שיכול להתקלקל במקרר, הצורך לחמם את הבית לילדים, או איך יעבירו את הלילה בלי אור. הרהורים אלה במפגש עם הפקיד משפיעים על ההחלטה שלהן, והן חותמות על הסכמה למת"מ. האנשים מתארים כיצד "קיבלו הלוואה משכנים כדי לשלם את החלק של החוב שביקשה חברת החשמל". בחווית התושבים המת"מ הנו כלי גבייה לחובות שגורם להם לניתוקים חוזרים ונשנים מהחשמל. הם מוציאים חלק גדול מהכנסתם הפעוטה עבור חשמל. אם גרושה סיפרה לי שהיא חוברה למת"מ וטוענת אותו מידי יום א' ב-200 ₪. בכל טעינה מקוזה לה 100 ₪ לטובת החוב. התוצאה היא תשלום חודשי של 800 ₪ לחברת חשמל כאשר לצריכה נשאר לה רק 400 ש"ח. מדובר ברבע מהקצבה שהיא מקבלת מהמדינה שמופנה לכיסוי החוב. גם א' ב', אם חד הורית, מטופלת אצלנו ברווחה. היא מחוברת למת"מ בעקבות חובות לחברת החשמל ונאלצת לבקש תרומות ונדבות באופן קבוע מאנשים שיסייעו לה ב"קניית" חשמל" (פסקה 5 לתצהירו).**

73. אמנם על-פי הנוהל, אחוז הקיזוז מהסכום המוטען נקבע מראש ובצורה אחידה לפי סכום החוב. אולם גם קביעה זו היא שרירותית ולא ברור כיצד נקבע אחוז זה ומה ההיגיון שבו. מעדויות בשטח ברור שבקביעת אחוז הקיזוז לא נערכת בחינה פרטנית של נסיבות חייהם של החייבים ויכולתם להחזיר את החוב, או כמה חשמל יוותר להם לאחר קיזוז החוב והתשלומים הנלווים לשימוש במת"מ. חייב שיתמקח ויתעקש עשוי לקבל הקלה, שנעשית, ככל הידוע, ללא

כל הנחיה מסודרת ובצורה שרירותית, דבר שנותן יתרון למי שיכול להסתייע בעו"ד או בעל יכולת מיקוח ומפלה את הלקוחות העניים והמוחלשים ביותר.

74. כמו כן, גם כאשר הלקוח פרע את חובו במלואו והוא אינו מעוניין במת"מ, חברת החשמל אינה מפרקת את המת"מ ומסרבת לחבר את בית הצרכן לאספקת חשמל רציפה.

75. **לסיכום:** המציאות בשטח מעידה על כך שניתוק והגבלת אספקת חשמל לבעלי חוב נעשים באופן קטגורי ושרירותי ונתונים לשיקול דעתו ולרצונו הטוב של פקיד זה או אחר. אמות המידה שקבעה רשות החשמל חלקיות ואינן נותנות מענה לחובה להסדיר את דרכי גביית חוב החשמל בכלל, ובאמצעות ניתוק אספקת חשמל בפרט. הרשות חודלת מלפקח על פעולת חברת החשמל ואינה אוסרת על פרקטיקות בלתי חוקיות שהיא מודעת להן באופן מלא. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, הדבר נעשה בניגוד בוטה לחובה המוטלת על רשות החשמל בדין - לקבוע אמות מידה בסוגייה ולפקח על ביצוען. תוצאת מחדל זה היא פגיעה קשה בזכויות אדם של האוכלוסייה הענייה והפגיעה ביותר בישראל.

### **ג(5) פניות עקרוניות למשיבים**

76. החל משנת 2008 פועלת שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני, בתחום ניתוקי החשמל. העותרות 6-7 והקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב, הצטרפו לפעילותן ונוסד פורום החשמל. הפורום קיים ישיבות עם המשיבות 1 ו-3 במקביל לעבודה קהילתית והציף את היקף הבעיה והצורך במתן מענה מהותי למניעת ניתוקי חשמל.

77. ביום 29.07.14 פנתה העותרת 7 לשר התשתיות ולרשות החשמל, בבקשה לפעול להתקנת תקנות ואמות מידה המסדירות **מהותית** את הליכי הניתוק והטלת ההגבלות על אספקת חשמל למשקי בית פרטיים בגין חוב כספי. הרשות נדרשה להבטיח קיומן של הגנות מספקות לזכויות הצרכנים, תוך קביעת כללים מהותיים לאופן הפעלת שיקול הדעת. העתק המכתב מצ"ב **כנספח ע/14** לכתב העתירה.

78. ביום 4.8.14 התקיימה פגישה בין נציגות האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם לגבי מירב יוסף, ראש אגף צרכנות ופניות ציבור ברשות החשמל, וביום 12.8.2014 התקבלה תשובה בכתב של גבי יוסף.

העתק התשובה מצ"ב **כנספח ע/15** לכתב העתירה.

79. ביום 28.9.14, שלחה העותרת 7 מכתב נוסף בו הוצגו עקרונות שונים אשר צריכים לעמוד בבסיס נהלי הגבלת אספקת חשמל. ביום 7.10.14 התקבלה תשובת רשות החשמל.

העתק התשובה והמענה לה מצ"ב **כנספח ע/16 - ע/17** בהתאמה לכתב העתירה.

80. ביום 17.5.15, כעשרה חודשים לאחר הפנייה הראשונה לרשות החשמל בדרישה להתקין אמות מידה כנדרש בחוק, מסרה רשות החשמל בהודעת דוא"ל, כחלק ממענה לפנייה פרטנית כי מתקיימת עבודה לניסוח מסמך עקרונות העוסק בהליכי הניתוק.

81. ביום 27.5.15 שלחה האגודה לזכויות האזרח מכתב בו ביקשה הבהרה באשר למהותו של "מסמך העקרונות", ודרשה כי עד להסדרת נושא הניתוקים באמות מידה מהותיות, על רשות

החשמל להורות לחברת החשמל להימנע מניתוקי חשמל ולהפסיק את הסדר קיזוז החובות לצרכנים באמצעות מת"מ לאלתר.

העתק המכתב מיום 27.5.15 מצ"ב **כנספח ע/18** לעתירה.

82. ביום 24.6.15 השיבה רשות החשמל למכתב, וחזרה על עמדתה העקרונית ממנה משתמע כי לשיטתה אמות המידה הקיימות כיום עונות לדרישת החוק.

העתק המכתב מצ"ב **כנספח ע/19** לעתירה.

83. ביום 17.8.15 פירסמה רשות החשמל הצעת החלטה לשימוע - הסדרת אשראי וניתוקים - שינויים באמות מידה (אוגוסט 2015). ההצעה כללה טיוטת אמות מידה והציבור התבקש להגיש את עמדתו עד ליום 17.9.15.

העתק החלטת ההצעה לשימוע והזמנת הציבור להגיש הערותיו מצ"ב **כנספח ע/20** לעתירה.

84. ביום 1.9.15 הגישה האגודה, בשם פורום החשמל - פורום ארגוני זכויות אדם ולשכות לשירותים חברתיים - הערות לטיטת אמות המידה. ביום 6.9.15 השתתפה ב"כ האגודה לזכויות האזרח בפגישה עם נציגי רשות החשמל, ובהמשך לה העבירה ביום 10.11.15 מתווה מטעמה לאמות המידה המוצעות.

העתק מכתבי פורום החשמל מיום 1.9.15 ומיום 10.11.15 מצ"ב **כנספח ע/21** לעתירה.

85. במהלך התקופה שחלפה הח"מ עמדו בקשר רציף עם מנהלת אגף צרכנות ברשות החשמל וביום 17.07.16 נפגשו עם יו"ר רשות החשמל הנכנס, ד"ר אסף אילת, והציגו את טענותיהן בנושא. ביום 25.7.16 הציגו את הטענות אף בפני מועצת רשות החשמל.

86. **מאז אותו מועד ולמרות הזמן הרב שחלף מאז הפנייה הראשונה בנושא, לא ביצעה הרשות שינוי באמות המידה הרלוונטיות. חברת החשמל ממשיכה להפעיל את הכלי הקיצוני של ניתוקי חשמל כאמצעי לגביית חוב באופן שרירותי ותוך פגיעה בזכויות יסוד של החייבים, ללא כללים מהותיים המתווים את שיקול דעתה וממשיכה לגבות חובות באמצעות מת"מ שלא כדין.**

87. בנסיבות אלו, אין מנוס מפנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשת הסעד המבוקש.

#### **ד. הטיעון המשפטי**

88. הזכות לחשמל היא רכיב מהותי בזכות היסוד לקיום בכבוד, לבריאות ואף לשמירה על חיי אדם. בישראל לא ניתן להתקיים ללא אספקת חשמל שהוא תנאי להפעלת מערכות חיוניות בכל בית.

89. על רקע חיוניות אספקת החשמל, קובע חוק החשמל, כי על רשות החשמל חלה חובה לקבוע באמות המידה הסדר לאופן הפעלת שיקול הדעת בהליכי הגבלת אספקת חשמל והוא מייצר זיקה ברורה בין עצם הסמכות לנתק צרכן מזרם החשמל, לבין קיומן של אמות מידה מהותיות לניתוק צרכנים ממנו. אמות מידה אלו הינן תנאי להפעלת סמכות ניתוק החשמל או הגבלתו. עם זאת אמות המידה כיום כוללות הסדרים טכניים, לאקוניים ופרוצדוראליים בלבד, ביחס לזמן ההתראה לפני ניתוק. על כן הן אינן מהוות מקור הסמכה מספק לביצוע פעולת הניתוק.

90. אמות המידה הקיימות, אינן נותנות כל משקל לפגיעה בזכויות אדם הכרוכה בניתוק זרם החשמל ואינן מאזנות כלל בין האינטרס של חברת החשמל בגביית חובות לבין הפגיעה בזכויות יסוד של החייבים.

91. אמות המידה אף אינן קובעות מהם המצבים שבהם אסור לנתק אספקת חשמל למשק בית, או מיהם הפרטים שאסור להותירם ללא אספקת חשמל. זאת, כפי שיפורט בהמשך, בניגוד לחובות בדין.

92. על רקע אי החוקיות בהעדר אמות מידה מהותיות כמצוות המחוקק, נטלה חברת החשמל על עצמה לקבוע נהלים פנימיים לניתוק מאספקת חשמל. הנהלים אינם מפורסמים. הנהלים אינם "מכשירים" את הפגם באי קביעת אמות מידה על ידי הרשות, אלא מדגישים אותו, שכן הם מנסים לגשר על הפער בין היעדר נורמות מהותיות ובין המציאות עימה מתמודדת חברת החשמל, במסגרתה נמצאים רבים בסכנת ניתוק חשמל.

93. מעבר לכך, נהלי חברת החשמל עצמם לוקים בפגמים רבים. הם שרירותיים וחלקיים וכלל אינם מאזנים בצורה מידתית בין הזכות לחשמל וזכויות אחרות הנגזרות ממנה, לבין האינטרס של חברת החשמל לגביית חובות באופן הגורם לפגיעה קשה בזכויות יסוד של החייבים.

94. מכאן שיש לחייב את רשות החשמל להפעיל את הסמכות שניתנה לה בחוק ולהתקין אמות מידה שיכללו הסדר מהותי לאופן הפעלת שיקול הדעת בניתוק חייבים מחשמל בהתחשב במעמדה החוקתי של החובה לספק חשמל.

#### **ד(1). הזכות לחשמל**

##### **ד(1)א. הזכות לחשמל במשפט הבינלאומי ובמבט השוואתי**

95. ההכרה בחיבור לרשת החשמל כזכות אדם עצמאית התפתחה מתוך ההכרה בכך שבחברה מודרנית חשמל הינו משאב קיומי בסיסי לכל אדם ושבהיעדרו יש קושי לעשות שימוש במערכות החיוניות לקיום האדם.

96. אספקת שירותי חשמל היא תנאי למימוש הזכות לבריאות ולחיים. סעיף 11 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שישראל היא צד לה (להלן: האמנה), מעגן את זכותו של כל אדם לתנאי מחיה נאותים לרבות לדור נאות. בהערה כללית מספר 4, המהווה פרשנות רשמית לאמנה, קבעו מומחי האו"ם, כי על אף שדור נאות נקבע במידה רבה לפי ההקשר התרבותי והגאוגרפי בו הוא נבחן, הרי שהתנאים הבסיסיים שצריכים להתקיים בכל מקום חייבים לכלול: "[...] sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services" The Right to Adequate Housing (Art. 11.1), 13/12/1991, CESCR General Comment 4, Art 8(b).

97. סעיף 12 לאמנה מעגן את זכותו של כל אדם לבריאות. בהערה כללית מספר 14 לאמנה מודגש כי הזכות לבריאות אינה מתמצה בהבטחת נגישות לטיפול רפואי, אלא כוללת קיומם של מכלול תנאים סביבתיים ושירותים בסיסיים המאפשרים קיום בריא (The Right to the Highest

Attainable Standard of Health (Art. 12): 11/08/2000.E/C.12/2000/4, CESCR General Comment 14, Art. 11). בעניינינו חימום מקום המגורים בחורף, קירור מזון ותרופות והפעלת מכשור רפואי, כל אלו חלק מזכותו של אדם לבריאות ותלויים באספקת חשמל סדירה.

98. סעיף 14(2)(ח) לאמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים עליה חתומה מדינת ישראל, מחייב את המדינות החברות לפעול להבטיח את זכויותיהן של נשים באזורים כפריים: "To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, **electricity** and water supply, transport and communications"

99. סעיף 14(2)(8) להערה כללית מס' 24 לאמנה מתייחס לחובת המדינות החברות לדווח על הצעדים בהם הן נוקטות להבטיח **בריאות** של כל אישה (ס' 12 לאמנה) ולא רק לאלו המתגוררות באזורים כפריים. בין צעדים אלו מונה ההערה את הנגישות לחשמל כתנאי הכרחי לבריאותן של נשים:

"[...] other articles in the Convention [...] have a bearing on women's health. Those articles include 14(2)[...](h), which obliges States parties to take all appropriate measures to ensure adequate living conditions, particularly housing, sanitation, **electricity** and water supply, transport and communications, **all of which are critical for the prevention of disease and the promotion of good health care.** (CEDAW, General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health) A/54/38/Rev.1, chap. I, Article 14).

100. סעיף 36 למגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי מעגן את חובת המדינות החברות באיחוד האירופי להבטיח **גישה לשירותים בעלי עניין כלכלי כללי** ("Access to services of general economic interest"). הפרלמנט האירופאי קבע דירקטיבה מיוחדת לרגולציה שעל מדינות האיחוד לאמץ. בין היתר נקבע בסעיף 3(7) לדירקטיבה, כי על מדינות האיחוד האירופי לפעול להגדיר מיהם צרכני חשמל פגיעים ("vulnerable") ולפעול להגן עליהם, **לרבות מפני ניתוקי חשמל**. בסעיף 3(8) נקבע כי על המדינות לנקוט צעדים באמצעות מערכות הרווחה **להבטיח** את אספקת החשמל לקבוצות פגיעות ובמיוחד לעניים וכי על הרשות הרגולטורית להבטיח זאת. (Directive 2009/72, of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009, concerning common rules for the internal market in electricity, 2009 O.J (L 211) 55 (EC)) (להלן: **הדירקטיבה האירופית**).

101. בהודו קבע בית המשפט הגבוה של מדרס, שהוא הערכאה העליונה במדינת טאמיל נאדו, כי **הנגישות לחשמל הינה זכות אדם, ובהתאם מניעתה עולה כדי הפרה של זכויות אדם**. בפסק הדין מציין בית המשפט כי המחסור בחשמל מונע מאנשים שוויון הזדמנויות בחינוך, עבודה, בריאות וזכויות חברתיות-כלכליות נוספות ומורה על חיבור העותרים לרשת החשמל:

"Electricity supply is an essential and important factor for achieving socio-economic rights, to achieve the constitutional goals with sustainable development and reduction of poverty, which encompasses lower standards of living, affects education, health, sanitation and many aspects of life... **Lack of electricity denies**

**a person to have equal opportunities** in the matter of education and consequently, suitable employment, health, sanitation and other socio-economic rights. Without providing the same, the constitutional goals, like Justice, Liberty, Equality and Fraternity cannot be achieved... Access to electricity should be construed as a human right, of course, to the requirements to be satisfied under the electricity laws. Denial of the same, upon even satisfying the requirements, would amount to violation of human rights." (**T.M.Prakash Vs. The District Collector**, WP.17608 of 2013, Art. 68-70)

102. כחלק ממגמה עולמית שמכירה בצורך להבטיח לאנשים עניים נגישות לאנרגיה, הכריזה כאמור, האסיפה הכללית של האו"ם, על שנת 2012 כ: "International Year of Sustainable Energy for All". האסיפה הכללית של האו"ם הביעה את דאגתה מכך שנגישותם של מיליוני אנשים בעולם לאנרגיה, ובכלל זה לחשמל, אינה קיימת או חלקית, בין השאר כיוון ש: "[...] millions of poor people are unable to pay for them" (Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/65/436 and Corr.1)] 65/151. International Year of Sustainable Energy for All).

103. הדירקטיבה האירופית מנחה את המדינות החברות להתמודד עם "Energy Poverty", מושג המתייחס לאנשים שאין להם נגישות, או שיש להם נגישות מצומצמת לאנרגיה מכל סוג, לרבות חשמל, ולכל מטרה שנדרשת לשם קיום חיים תקינים - חימום, בישול, תאורה וכיוצא ב"ואף לצרכי חינוך ותקשורת. היא קובעת בס' 53 כי: "Energy poverty is a growing problem [...] Member States should ensure the necessary energy supply in the Community for vulnerable customers".

104. יש מדינות שהכירו בחובתן להבטיח נגישות לאנרגיה לאוכלוסיות עניות (אף עובר להכרזת האסיפה הכללית של האו"ם). כך למשל, במדינות קרות בהן נדרש חימום הבית בחורף, נקבעו הסדרים לצמצום "Energy Poverty" ונקבעו קריטריונים מדויקים למדידתו, כגון גובה התשלום עבור חימום הבית ביחס להכנסות, גובה הכנסות המשפחה לאחר תשלום החשבונות לספק ביחס לקו העוני וכדומה. באנגליה לדוגמה, נחקק חוק שהטיל חובה על רשויות מקומיות לתכנן אסטרטגיה ארוכת טווח להבטחת נגישות של כל התושבים בתחומן לאמצעים לחימום הבית, ובכלל זה להתקין, על חשבונן, ציוד מתאים ובידוד בבתיים (Warm Homes and Energy Conservation Act 2000 subsections 2;2(2)).

#### הזכות של ילדים לחשמל

105. ניתוק מאספקת חשמל משפיע באופן מיוחד על ילדים, בהיותם פגיעים יותר. מניעת אספקת חשמל שוטפת לבית בו מתגוררים קטינים פוגעת בזכויותיהם לבריאות, לשוויון ולכבוד האדם, כמו גם בזכותם לחינוך. ילד שאין חשמל בביתו אינו יכול לקרוא, לעשות שיעורי בית, להשתמש ברשת האינטרנט, שמהווה היום חלק אינטגרלי משיטת הלימוד בבתי ספר ועוד. כמו כן, קטינים פגיעים יותר למחלות בתקופות מסוימות, למשל בחורף ולכן היעדר אפשרות לחימום הבית פוגעת קשות במיוחד בקטינים ובזכותם לבריאות.

106. זכותם של ילדים לתנאי חיים הולמים הוכרה במשפט הבינלאומי באופן מיוחד באמנה לזכויות הילד. בסעיף 6 לאמנה נקבע כי המדינות החתומות על האמנה יבטיחו במידה הגבוהה ביותר האפשרית את הישרדות הילד והתפתחותו. המדינות יבטיחו לילדים את זכותם ליהנות מבריאות ברמה הגבוהה ביותר (סעיף 24) ואת זכותם לרמת חיים ההולמת את התפתחותם (סעיף 27). בהקשר זה נקבע בסעיף 27(ג) כי: "המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו... זאת, ללא הפליה משום סוג שהוא, ובכללה מוצא חברתי או רכוש של הילד או של הוריו (סעיף 2). כן מחייבת האמנה כי טובת הילד תהווה שיקול ראשון במעלה בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם הן נקטות בידי גופים ציבוריים או פרטיים, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים (סעיף 3).

107. התחייבויות אלו, החלות על ישראל, וההכרה בהשפעה הקשה - פיזית ונפשית - על ילדים שבתיהם מנותקים מאספקת חשמל, **מחייבות את הרשויות בישראל לאסור באופן מוחלט לנתק בתים בהם מתגוררים ילדים מאספקת חשמל, אפילו הוריהם נמנעים מלשלם את חשבונות החשמל, ולקדם הסדרים המבטיחים כי כל ילד יקבל לכל הפחות מינימום של אספקת חשמל הנדרשת לקיומו הפיזי.**

#### **ד(1)ב. הזכות לחשמל במשפט הישראלי**

##### **הזכות לחשמל היא בליבת הזכות לקיום בכבוד**

108. לאדם אשר מעולם לא נותק מזרם החשמל ליותר מכמה שעות בעת תקלה, קשה אפילו לדמיין את חייו ללא זרם החשמל. 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, לא ניתן לחיות בחלק גדול של ימי השנה ללא מערכת מיזוג וחימום המבוססים על חשמל. אנו מתקלחים במים שמתחממים במקרים רבים בדוד חשמלי. אנו מבשלים 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. אנו מאחסנים תרופות במקרר ואנו משתמשים במכשירים שונים, שעובדים על חשמל, לשמירה על בריאותנו. מערכות התקשורת שלנו עם העולם מבוססות על חשמל – בזכותו אנו מטעינים את הטלפון הנייד ומפעילים מחשב שבעזרתו ילדים לומדים ומכינים שיעורי בית. אנו צופים בטלוויזיה ובחדשות באמצעות חשמל. אנו מכבסים את בגדינו במכונת כביסה המבוססת על חשמל, כדי שיהיו לנו בגדים נקיים.

109. אנשים ששגרת חייהם הופרעה באמצעות הפסקת חשמל ממושכת של יותר מכמה שעות נוטים להתלונן על כך, הדבר נתפס בעיניהם כ"סיוט", הפרעה מהותית וקשה לשגרת חייהם. בסערות בחורף בהן נותקו אלפי משפחות למספר ימים מרשת החשמל כתוצאה מהסערה, אנשים תיארו את החוויה כ"הישרדות" בקור ובחושך.

110. שוו בנפשכם מצב בו אדם מוצא עצמו בשל עוניו מנותק מרשת החשמל – לא לכמה שעות בשל תקלה, אלא באופן מתמשך, קבוע או לסירוגין. ברדת החשיכה הוא מצוי באפילה, ונאלץ להדליק נרות, שמהווים סכנה בטיחותית, וילדיו מכינים שיעורי בית לאור פנס. בקיץ הוא וילדיו מתקשים לתפקד בשל החום, לישון בלילה, כאשר אפילו מאוורר לא ניתן להפעיל, שלא לומר מזגן. בחורף, גם אם הוא חולה ומצונן, הוא אינו יכול לחמם את הבית. במקרים של קור קיצוני הוא מתחמם על ידי הדלקת אש ומסכן את עצמו ואת שכניו (ר' פסקה 8 לתצהיר מוחמד סעיד). אדם זה אינו יכול לתת לילדיו לראות טלוויזיה או לספק להם גישה למחשב כמו כל חבריהם לכתה, הוא נסמך על עזרה משכנים וקרובים לכביסה, לקירור מזון ולהטענת הטלפון או שהוא נמנע מכך בשל מבוכתו ובושתו במצבו. כאשר אין לו ברירה הוא לווה כספים מסביבתו, שגם היא לרוב עניה ודלה באמצעים. זו מציאות משפילה, מדכאת וקשה, הפוגעת בכבוד הסגולי של אדם וביכולתו להתקיים קיום בסיסי בכבוד בחברתנו.
111. מכאן שהזכות לחשמל היא רכיב מהותי בזכות לקיום בכבוד, המצויה בליבת הזכות הבסיסית לכבוד האדם.
112. הזכות לקיום בכבוד הוכרה בפסיקה כאחת החשובות שבזכויות החוקתיות (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012) (להלן – עניין חסן)), בפסקה 54 לפסק דינה של השופטת נאור. אספקת חשמל היא חלק מתנאי מחייה בסיסיים. בהיעדרה [...] אין חופש של ממש לחתור להשגת יעדים כלשהם" ועל כן מכלול זכויות האדם נפגע (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)).
113. בית משפט נכבד זה פסק, כי הזכות לכבוד האדם משמעה לא רק הימנעות מפגיעה פאסיבית בכבוד אלא גם הבטחת היבטים חיוניים לשם כך. בבג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 464, 477 (2005) (להלן: עניין מחויבות) נפסק כי יש להבטיח תנאי מחיה בסיסיים לכל אדם וכי על המדינה להבטיח לכל אדם אמצעים חומריים לקיום בסיסי בכבוד שכן "חוקי היסוד מגנים על הזכות לכבוד, ובגדרה על היבט הקיום החומרי הנדרש לצורך מימוש הזכות לכבוד" (ענין מחויבות, בעמ' 482 (ההדגשה הוספה)). באותו עניין נמנה החשמל כרכיב באותם תנאי קיום מינימאליים המתחייבים מבחינה חוקתית לכל אדם, במעמד שווה למזון, לבוש ומים: "על מה תיאלץ אפוא העותרת לוותר - האם על מזון תינוקות לבתה? האם על לבוש לעצמה ולילדיה? האם על חשמל ומים? היש אדם שיוכל לקבוע כי זכותה של העותרת לקיום אנושי בכבוד אינה נפגעת בנסיבות אלו?" (שם, בפסקה 7 לפסק דינו של השופט לוי בדעת מיעוט).
114. בג"ץ הכיר בחשיבות החשמל לשם קיום חיים תקינים: "אין צורך להרבות בדברים על חשיבות הספקת החשמל בימינו כמצרך חיוני, שבלעדיו קשה לתאר קיום תנאי חיים רגילים של הציבור כולו [...] על-כן אין לקבל את טענת מר בר-סלע, שעלינו להתייחס אל הודעת השר כאל הפעלת זכות חוזית, שאין כל צורך לנמקה ואין להרהר אחריה" (בג"ץ 351/80 חברת החשמל מחוז ירושלים נ' שר האנרגיה והתשתית, פ"ד לה(2) 673, 685 (1981)).
115. חיוניות החשמל למרקם חיים תקין הוכרה למשל בדיון בחובות של המפקד הצבאי ביחס לאוכלוסייה המוגנת שתחת שליטתו: "אספקת חשמל הדרוש לצרכי האוכלוסייה המקומית שייכת ללא ספק לתפקידים המוטלים על השלטון הצבאי, כדי להבטיח את חייה התקינים



של האוכלוסיה" (בג"ץ 256/72 חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כז(1) 138, 124 (1972)).

116. ההגנה על חשמל כחלק מן הזכות לכבוד הוכרה גם בכתיבה משפטית. ד"ר איל פלג בספרו **אתגר העוני של המשפט הישראלי (2013)**, מציין כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד (כמו הזכות לכבוד כשלעצמה) מורכבת מנדבכים שונים ובהם הזכות לביטחון סוציאלי, הזכות לדיוור, וכן הזכויות למים וחשמל" (בעמ' 543).

117. גם בתי המשפט בערכאות נמוכות, הכירו בכך שהזכות לכבוד נפגעת בשל ניתוק אספקת החשמל. בת"א (חי') 19120-03-14 **יצחק יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל** (החלטה בבקשה למתן צו עשה זמני מיום 13.7.2014) (להלן: **ענין יליזרוב**) הוכרה זכות האדם לחשמל כזכות יסוד: "אי אפשר לחיות בלי חמצן ומים. אפשר "להישאר בחיים" בדרך כלל במובן הפיסיולוגי של המילה, גם בלי חשמל (למעט במקרי חום או קור קיצוניים). כך חיו בני האדם מרבית תקופת האנושות הידועה לנו – אלפי שנים עד ההמצאה ששינתה את המציאות, שהיתה קצת לפני פחות מ-300 שנים. עם זאת, 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" (בעמ' 5).

118. אספקת חשמל כזכות יסוד חיוני הוכרה גם בת"א 13054-11-13 **אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל (5.2.2014)** (להלן: **ענין 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" (שם, בעמ' 6).

119. בת"א (כ"ס) 6438/04 **חברת החשמל בישראל נ' בציר (11.9.2005)** (להלן: **ענין בציר**) נקבע, כי "צריכת חשמל הינה בבחינת סם חיים ולא בכדי הוגדרה התובעת כספק שירות חיוני" (שם, בעמ' 4). הכרה בחשמל כצורך בסיסי נלמדת בעקיפין גם מפסיקה בתחום דיני המזונות, שם מקובל לכלול את התשלומים עבור החשמל כרכיב בסכום המזונות שכן חשמל הוא חלק מן הצרכים הבסיסיים של כל קטין (תמ"ש 21412-09-11 **ש.ש ואח' נ' מ.ש (5.11.2013)**), בפסקה (11).

#### הזכות לחשמל נגזרת מהזכות לבריאות ולחיים

120. החיבור לחשמל מהווה תנאי למימוש הזכות לבריאות הנגזרת 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 פ"ד סג(1) 1, פס' 9** לפסק-דינה של הנשיאה ביניש (2008)). יתרה מכך, יש מקרים בהם ניתוק מחשמל משמעו פגיעה פוטנציאלית ומיידית בזכות לחיים כגון, במקרים של חולים הנזקקים למכשירי הנשמה. בהתאם בענין **אבו גבל נקבע**, כי: "... הדברים מקבלים משנה תוקף לאור מצבה הרפואי הקשה של רעייתו של התובע... ניתוק הדירה מזרם החשמל בנסיבות אלו, כמוהו כניתוק חולה מבולון חמצן לו הוא זקוק לקיום חיוני. יש להתחשב גם במצבו הרפואי של בנו בן ה-7 של התובע הסובל מאסטמה קשה" (שם, בעמ' 6, הדגשה הוספה).

121. ככלל, מניעת נגישות לאספקת חשמל פוגעת בזכות האדם לבריאות וביכולתו להתמודד עם מחלות או מוגבלות. כאמור, ללא חשמל לא ניתן לחמם את הבית או לקררו; לשמור בקירור תרופות או מזון; להשתמש במכשירים רפואיים הדורשים אספקת חשמל ועוד. חלק ניכר מן הפונים לעזרת הח"מ סבלו מבעיות בריאותיות שבמסגרתן נזקקו לאספקת חשמל רציפה. כך למשל, העותר 2 תיאר בתצהירו כיצד נותק מזרם החשמל על אף נכותו הקשה, ועל אף שנזקק לאינסולין – תרופה הדורשת קירור, וכך גם העותרות 1 ו-5 הנזקקות לאינסולין.

122. לאור האמור לעיל, עמדת העותרים היא כי ניתוק מזרם החשמל מהווה פגיעה בזכות לכבוד האדם, ועל המדינה לוודא כי ניתוק כזה ייעשה בהתאם לתנאי פסקת ההגבלה בחוק היסוד - מכוח חוק מפורש, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. אין זה אומר כי אסור בשום מצב לנתק אדם מזרם החשמל, אך ייתכנו מקרים בהם אין לנתק אדם. למשל – יש הבדל מבחינת מידתיות הפגיעה בין ניתוק אדם המתחמק ללא צידוק סביר מתשלום חשבון החשמל, לבין מי שאינו מסוגל לשלם את החשבון. במקרים אלו עמדתנו הינה כי אין לנתק ויש לגבות החוב באמצעים חלופיים.

123. עם זאת, מוקד עתירה זו אינו בשאלה מתי ובאלו תנאים ניתן לנתק אדם מחשמל, אלא בשאלה מקדמית יותר – החובה של הרשות לקבוע אמות מידה שיגשימו את חובתה של המדינה לברר מתי, באלו תנאים ובאיזה אופן ניתוק אדם מחשמל יהווה פגיעה בלתי מידתית בכבוד האדם.

#### **ד(2). אמות המידה הקיימות – פגמים של סמכות ומהות**

124. אמות המידה שקבעה רשות החשמל אינן עונות לדרישת החוק המסמיך ניתוק ולפיכך אינן מהוות הסמכה מספקת לפעולה זו, הן בלתי סבירות באופן קיצוני ודין להתבטל.

#### **ד(2)א. אמות המידה לא עומדות בדרישות החוק המסמיך**

125. כרשות מינהלית, על רשות החשמל לפעול על-פי הסמכויות שהעניק לה הדין ובמסגרתן והיא אינה רשאית להתנער מהאחריות והסמכות המוטלות עליה בחוק ((דפנה ברק ארז משפט מנהלי א' 97-98 (2010)); יצחק זמיר "הסמכות המנהלית" משפט וממשל א' 81, 85-88 (1992)). כמו כן, על חקיקת משנה או הנחיות מנהליות להיות כאלו המתיישבות עם החוק המסמיך ועומדות בדרישות המשפט המנהלי לסבירות, מידתיות ואופני הפעלת שיקול-דעת (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת (פורסם בנבו, 19.10.2014) (להלן: עניין יהדות התורה)).

126. סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל קובע, בלשון חובה, כי על רשות החשמל לקבוע אמות מידה לפיהן תהא רשאית חברת החשמל לנתק מחשמל, בין השאר במקרה של חוב:

"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 כדין".

127. אמנם, רשות החשמל קבעה אמות מידה ביחס לניתוקי חשמל, אך אלו מתייחסות אך ורק ללוח הזמנים ולפרוצדורות ההתראה עובר לפעולת הניתוק (ר' אמות מידה 21 ו-24). אמות

המידה הקיימות אינן עונות כלל לדרישות המהותיות שמציב החוק המסמיך, הן לפי לשונו והן לפי תכליתו, להפסיק, לעכב או להגביל את השירות.

128. על-מנת לקבוע את גודרי ההסמכה שבחוק ולבחון האם רשות החשמל מילאה אחר דרישותיו, יש לערוך פרשנות תכליתית של החוק המסמיך. תוך התחקות אחר לשונו ותכליתו, הסובייקטיבית והאובייקטיבית (ראו עניין **יהדות התורה**, בפס' 25; ע"ס 9102/12 **קוזמינה נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול**, פסקה 18 (פורסם בנבו, 26.8.2014); ע"א 8622/07 **רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים לישראל**, פסקה 34 (פורסם בנבו, 14.5.2012); ע"א 3622/96 **חכם נ' קופת חולים מכבי**, פ"ד נב(2) 638, 646-647 (1998)).

#### בחינת לשון החוק:

129. בשנת 1996, חוקק חוק משק החשמל והוקמה רשות החשמל (החלטת ממשלה מס' 5484 מיום 28.5.1995). **לשון החוק** המסמיך מעידה במפורש על חיוניות החשמל, על הצורך להגביל את סמכויות חברת החשמל ועל החובה לקבוע קריטריונים מהותיים להתווית שיקול דעתה בעת הפסקה, עיכוב או הגבלת השירות. סעיף 17(ד) לחוק, מתנה את סמכות הניתוק שניתנה לחברת החשמל בשני תנאים: הראשון, בקביעת אמות מידה לניתוק על-ידי רשות החשמל ("הרשות **תקבע** אמות מידה"); השני, בהפעלת שיקול דעת בהתאם לאמות מידה אלה ("אמות מידה **שלפיהן** יהיה **רשאי** בעל רישיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות").

130. השימוש בלשון סמכות חובה, ביחס לרשות החשמל, לצד השימוש בלשון סמכות רשות, ביחס לחברת החשמל, מלמד כי חברת החשמל **רשאית** לנתק מחשמל במקרה של אי תשלום חוב, אך היא איננה חייבת לעשות זאת. ואולם כאשר מחליטה חברת החשמל לעשות כן, עליה להפעיל את שיקול דעתה אך ורק על סמך אמות המידה **שחובה** על רשות החשמל לקבוע. **כוונת החוק היא, אם כך, שעל אמות המידה להתוות את שיקול הדעת של חברת חשמל. התווית שיקול הדעת יכולה להתבצע רק אם אמות המידה יהיו מפורטות, יכללו קריטריונים מהותיים וסייגים לפעולת הניתוק.**

#### בחינת תכלית החוק:

131. מסקנה זו מתחדדת בבחינת **התכלית הסובייקטיבית** של החוק המסמיך והתחקות אחר ההיסטוריה החקיקתית שלו. **במקור, סעיף 17(ד) הסמיך את השר** לקבוע כללים, תנאים ומקרים שבהם יהיה רשאי בעל רישיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות, אך קבע שמדובר בסמכות **שברשות. ביוני 2003** תוקן חוק משק החשמל ובכללו סעיף 17(ד). בתיקון זה העביר המחוקק את הסמכות לקביעת קריטריונים לניתוק עקב חוב מהשר אל רשות החשמל וקבע כי הסמכות לקבוע אמות מידה להפסקת אספקת חשמל עקב חוב תהא סמכות **שבחובה** (ס"ח תשס"ג מס' 1892 מיום 1.6.2003 עמ' 388 (ה"ח הממשלה תשס"ג מס' 25 עמ' 262) – תיקון מס' 2 בסעיף 7 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003).

132. התחקות אחר **התכלית האובייקטיבית** של החוק המסמיך - המורכבת מערכי היסוד של השיטה שאותם נועד להגשים כל דבר חקיקה בחברה דמוקרטית - מחזקת מסקנה זו. בעניינו עקרונות היסוד של השיטה מובילים למסקנה כי תכליתו האובייקטיבית של הסעיף המסמיך בחוק החשמל היא לאפשר את הפסקת או הגבלת החשמל רק לאחר קביעת כללים מפורטים

לאופן הפעלת שיקול הדעת, וזאת כדי לצמצם פגיעה בזכויות האדם (בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769, 787 (1998); בג"ץ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15 (1994); בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב 481 (1998)).

133. היועץ המשפטי לממשלה עמד גם הוא על חשיבות התקנת תקנות מפורטות לביצוע חוק בהנחיותיו לעניין חקיקת משנה. כך נקבע בסעיף 7.3: "הנחיה לנסחים: הכנת התקנות ללא שיהוי", שעל פי הוראתה:

**"...בהיעדר תקנות עשויות הרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע, והן נזקקות, כל אחת מהן בתחומה, לאלתר ולפעול לפי הבנתה" ("חקיקת משנה: נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 (התשמ"ו)).**

134. ניתן ללמוד על חשיבותן של אמות מידה מהותיות בגזירה שווה מתחום אספקת מים. מים, כמו חשמל, הם מצרך יסוד חיוני, והזכות למים הוכרה על ידי בית המשפט הנכבד (ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 5.6.2011)). גם במקרה של אספקת מים, 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 כך הוגשו מספר עתירות, אחת מהן בשם האגודה לזכויות האזרח וצרכנים מעוטי הכנסה, שנפגעו מניתוקי מים. בהתאם להערות בית המשפט הנכבד, המדינה פעלה להשלים קביעת הכללים ואלו פורסמו ביום 23.3.15 (ר' בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (העתירה נמחקה בהסכמה ביום 2.4.15 לאחר שנקבעו כללים ונפסקו לזכות העותרת הוצאות) ובג"ץ 4707/13 סבג ואח' נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (העתירה נמחקה בהסכמה ביום 4.5.15)).

135. כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015 (להלן: **כללי המים**) הם דוגמא לאמות מידה מהותיות לנתוק אספקת מצרך יסוד חיוני. כבר בסעיף המטרה ניתן לראות את האיזון שערכה רשות המים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בין הרצון לנתק מים במקרים מסוימים לבין החובה להגן על זכויות 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" (ההדגשות הוספו).

136. כללי המים כוללים, בין היתר, איסור מפורש על ניתוק צרכן מזרם המים (סעיף 5 לכללים). תאגיד מים שירצה לנתק צרכן בעל חוב מזרם המים צריך לבקש אישור מיוחד ולעמוד בתנאים ברורים: החוב גבוה מ-1000 ₪ וחלפה שנה מן המועד האחרון בו היה על הצרכן לשלם עבור

החוב. לצרכן יש **זכות טיעון** בפני תאגיד המים, ולאחר מכן התאגיד חייב לפנות **לוועדה מיוחדת ברשות המים**, שבה יושבים משפטנים, עובדים סוציאליים ונציגי ציבור ושרק לה סמכות לאשר ניתוק ממים.

תרשים טיפול בבקשת תאגיד לניתוק צרכן ממים, על פי כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015, מצ"ב **כנספח ע/22** לעתירה.

137. הנה כי כן, ועדת הכלכלה שישבה על המדוכה פירשה את חובתה לבחון ולאשר כללים לניתוק צרכנים ממים באופן העולה בקנה אחד עם טענות העותרים בעתירה זו – לשם מניעת אספקת שירות חיוני לאדם נדרשים כללים מהותיים ולא טכניים. כללי המים מעגנים קביעה נורמטיבית חשובה ביותר לפיה לא מנתקים צרכן ממים, בהיותם מצרך יסוד חיוני, וחריגה מכלל זה תיעשה רק לאחר הליך מוסדר ומפורט של בירור המתחשב במידה מכרעת במצבו הכלכלי של החייב.

138. אם כן, מחדלה של רשות החשמל לקבוע אמות מידה מהותיות הינו פגם מהותי בהתנהלותה לאור פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם שיש בפעולת הניתוק מחשמל ולנוכח מטרות החוק המסמיך וכוונת המחוקק ויש לחייבה לפעול בנדון לאלתר ולתקן מצב זה.

#### **ד(2)ב. היעדר סמכות לנתק צרכנים מחשמל לאור המחלל לקבוע אמות מידה מהותיות**

139. כלל הפרשנות המצמצמת להסמכה לפגוע בזכויות יסוד קובע, כי כאשר על הכף מונחת זכות יסוד, יש לפרש את החוק המסמיך בצורה מצמצמת ודווקנית: "הנטייה של ביהמ"ש לפרש הסמכה של רשות מינהלית בדרך שתצמצם את הפגיעה בזכויות הפרט עד כמה שהדבר ניתן, בהתחשב בטובת הציבור, התגבשה כדי כלל פרשני. כלל זה בא לידי ביטוי בבג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה פ"ד לז(3) 337, 358" (יצחק זמיר "הסמכות המינהלית" **משפט וממשל** א' 81, 84 (1992)).

נפסק כי "כשהמדובר בסמכות שיש בה פגיעה ממשית בזכות יסודית של אזרח בחברה חופשית, לא נהסס להכריע לטובת הפירוש אשר מצמצם את הפגיעה בזכויות האזרח, שכן חזקה היא שהמחוקק מכבד זכויות אלה" (בג"ץ 124/70 **שמש נ' רשם החברות**, פ"ד כה(1) 505, 513 (1971)).

140. עמדנו לעיל בפירוט על כך שניתוק מחשמל בעקבות חוב מהווה פגיעה קשה בזכויות אדם, במיוחד כאשר הניתוק נובע ממצוקה כלכלית של הצרכן וחוסר יכולתו לעמוד בתשלומים. לפיכך יש לפרש את החוק המסמיך לנתק מחשמל, באופן שמצמצם את הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות יסוד של החייבים. בעניינינו קשר המחוקק בין הסמכות לנתק לבין קביעת אמות מידה מהותיות לניתוק על ידי רשות החשמל. אמות המידה הקיימות אשר קובעות כי ניתן לנתק צרכן בעקבות חוב **ללא כל סייג** ורק מפרטות את מסגרת הזמן בה ניתן לעשות כן, אינן עונות לדרישה זו. במצב דברים זה כל עוד לא נקבעות אמות מידה מהותיות לניתוק, הלוקחות בחשבון את הפגיעה בזכויות האדם של הצרכנים כתוצאה מהניתוק יש לאסור על המשך הפעולה הפוגענית.

#### **ד(3) נהלי חברת חשמל לענין ניתוק מחשמל נקבעו בחוסר סמכות ואינם מידתיים**

##### **ד(3)א. היעדר סמכות**

141. על רקע הלאקונה שנוצרה בהיעדר אמות מידה מהותיות, נטלה חברת החשמל על עצמה לקבוע קריטריונים נוספים לניתוק מחשמל. כמפורט בחלק העובדתי של העתירה, חברת החשמל קבעה שני נהלים פנימיים וחסיים הנוגעים לניתוק מחשמל ומשאירים לה שיקול דעת עצמאי נרחב המהווה פוטנציאל רב לפגיעה בזכויות אדם (נוהל 05-03-07 המסדיר ניתוק; נוהל מונה מת"מ 06-18-01 המסדיר ניתוק באמצעות מת"מ).
142. כאמור, החוק והתקנות הסמיכו את רשות החשמל, ואותה בלבד, לקבוע אמות מידה בדבר ניתוק מחשמל עקב חוב ובכלל זה בדבר התווית שיקול הדעת שיש להפעיל בעת קבלת ההחלטה על ניתוק. לשון החוק ברורה ואינה ניתנת לפרשנות מרחיבה, בפרט כאשר מדובר בהסדרים הנוגעים למשאב חיוני כמו חשמל, שמניעתו פוגעת בזכויות יסוד. לכן, מן הדין לחייב את הרשות לקבוע אמות מידה מהותיות לניתוק מחשמל ולהכפיף את חברת החשמל לאמות מידה אלו.
143. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף לאור מבנה משק החשמל והעקרונות העומדים בבסיסו. ראשית, מכיוון שהחוק מאפשר, פוטנציאלית, שיהיו כמה "ספקי שירות חיוני", רשות רגולטורית אחת אחראית להתווית שיקול דעת כלל הספקים בעת ניתוק מחשמל עקב חוב. זאת, על מנת ליצור אחידות ולמנוע מצב שבו, במידה ויהיו כמה ספקי שירות חיוני, יחול הסדר שונה על צרכנים שונים.
144. שנית, אחד ממאפייני חברת חשמל היא החובה לפעול ביעילות, להשאת רווחים ומיקסומם. דבר זה מייצר ניגוד עניינים מובנה בבואה להחליט מתי, איך ואת מי לנתק מחשמל בשל התמריץ המובנה של החברה לפעול בכל דרך להגברת הגבייה. משכך, יש חשיבות שהסמכות לקבוע אמות מידה וכללים מהותיים לניתוק מחשמל תישמר בידי הגורם המפקח ולא תואצל לספק השירות החיוני המצוי בניגוד עניינים מובנה באשר לאופן הפעלת סמכות הניתוק.
145. שלישית, באנלוגיה לכלל בדבר הסדרים ראשוניים והסדרים משניים, אין זה ראוי כי חברת החשמל, הכפופה לרשות החשמל, תהא זו שאחראית על התוויית המדיניות הכללית והעקרונית בדבר ניתוק צרכן פרטי מחשמל בעקבות חוב, מדיניות לה השפעה רבה על זכויות יסוד של החייבים.
146. בהקשר זה חשוב לציין כי נהליה הפנימיים של חברת החשמל נקבעים ללא שיתוף הציבור, מבלי שיהיו נוכחים נציגי ציבור או ממשלה בהליך קבלת ההחלטות, כאשר ההליך עצמו חסוי לציבור וגם תוצאתו אינה מפורסמת. לעומת זאת, אמות המידה של רשות החשמל נקבעות לאחר הליך פומבי ומהותי הכולל את שיתוף הציבור (אמות המידה נקבעות על-ידי מליאת רשות החשמל המורכבת מיו"ר הרשות, שני נציגי הממשלה ושני נציגי ציבור אשר הודעה על מינויים מפורסמת ברשומות (ס' 22 לחוק משק החשמל); הרשות מחוייבת לשמוע עמדות של ארגוני צרכנים טרם קביעת אמות מידה (ס' 37 לחוק משק החשמל); הרשות מפרסמת בפומבי הצעות החלטה ומבקשת את התייחסות הציבור (ר' אתר האינטרנט של רשות החשמל, תחת "שימועים"); והחלטותיה מפורסמות ומנומקות באתר האינטרנט שלה.
147. טיעונים אלו מובילים למסקנה הברורה כי הליך קביעת אמות מידה מהותיות בנושא ניתוקי חשמל **צריך שיתבצע ברשות החשמל**, האחראית כחוק על קביעת הנורמות לפיהן על ספקי השירות החיוני לפעול (השוו לפסק דינו של השופט חשין בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.2006)).

148. המסקנה המתבקשת היא, שעד להסדרת אמות מידה בהתאם לדרישות הדין, חברת החשמל מנועה מלנתק את אספקת החשמל לצרכנים בעלי חוב וכל הנהלים שגיבשה בנושא זה, דינם להתבטל.

### ד(3)ב נהלי חברת החשמל - פגמים בהפעלת שיקול הדעת

149. בנוסף לכל האמור לעיל, נפלו פגמים יסודיים וחמורים בהפעלת שיקול דעתה של חברת החשמל בקובעה את הנהלים, המתבטאים באי-סבירות ומידתיות הנהלים, באי-פרסומם ובהפרת חובת השקיפות.

### קיזוז חובות באמצעות מת"מ מתבצע בחוסר סמכות ובאופן שרירותי ומפלה

150. פרקטיקת קיזוז חובות באמצעות מת"מ, אשר נקבעה על-ידי חברת חשמל בנוהל מת"מ, נעדרת לחלוטין מאמות המידה ומהתקנות, ומשום כך לוקה בחוסר סמכות. אמות מידה 21(ז) ו-24(ב)(4) מתייחסות למצב בו ניתן להתקין מת"מ לצרכן שנשלחה לו התראה לפני ניתוק, אולם הן לא מעניקות לחברת החשמל את הסמכות לקיזוז מהסכום המוטען במת"מ אחוז כלשהו לטובת פרעון החוב של הצרכן.

151. זאת ועוד, המת"מ, לשיטת חברת החשמל, הוא אמצעי פוגעני פחות מניתוק, אולם כפי שעולה מסיפורי העותרים, מדובר בכלי אגרסיבי לגביית חובות, אשר אינו מותאם לנסיבות חייהם ופגיעתו בפועל קשה. למעשה, תחת הסדר קיזוז חובות באמצעות מת"מ, מצאו עצמם העותרים בשרשרת בלתי פוסקת של ניתוקים, כאשר בעקבות כל ניתוק נכפה עליהם לגייס כספים מעבר ליכולתם מגורמים שונים כמו שכנים וקרובים, או ממעט הכנסותיהם החודשיות, תוך חשש ממשי לפגיעה בזכות לכבוד האדם ולקיום בכבוד.

152. בישראל קיימים אפיקים פורמליים לגביית חובות. במסגרתם נערך הליך הוגן המקנה לחייב זכויות פרוצדורליות שונות ונבחנות נסיבותיו האישיות: מצבו הכלכלי והאישי והבחנה בין מי שמשתמט מתשלום לבין מי שלא מסוגל לעמוד בתשלום החוב. והכל, תוך איזון בין התכלית של גביית החוב לתכלית של שמירה על כבודו של החייב ואפשרותו להמשיך להתקיים בכבוד. פרקטיקת גביית חוב באמצעות מת"מ, מלבד היותה בלתי חוקית, הינה שרירותית, מפלה ומפרה כל אמת מידה להליך הוגן. היא מתבצעת בלי בדיקת יכולת החוזר של החייב, תוך העמדתו בפני עובדה מוגמרת וניצול של הצורך שלו בחשמל לשם קיום, והכל ביחס לאוכלוסיה הפגיעה ביותר במדינת ישראל.

### פגמים בשיקול הדעת

153. בחינת הנהלים לנוכח המטרות העומדות בבסיסם, מלמדת כי חברת החשמל לא שקלה את כל השיקולים הרלוונטיים, ולא איזנה כראוי ביניהם:

א. בנהלים לא נקבע כיצד על חברת החשמל להפעיל שיקול דעת בבחירתה בין חלופות הגבייה השונות, מהם הקריטריונים שצריכים להנחות אותה בבחירה בין החלופות וכיצד עליה להתמודד עם מקרים חריגים.

ב. רשימת הצרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני הינה חלקית ביותר, ולא כוללת התייחסות לאוכלוסיות כדוגמת קשישים, משפחות עם ילדים קטינים ונכים שעשויים להיות זקוקים לחשמל במידה רבה ובדומה לאוכלוסיות האחרות המנויות בנוהל החברה.

- ג. ההגדרות בהן משתמשת חברת החשמל עמומות: אין הגדרה של מהו "מכשיר מציל חיים" (מונח מתחום הרפואה) וגם "ניצול שואה" או "וטרן" הם מונחים כלליים ואינם מהווה הגדרה משפטית.
- ד. הנהלים לא קובעים חריגים המאפשרים אספקת חשמל במקרים של מצב סוציו-אקונומי קשה ואינם עורכים הבחנה בין צרכן המשתמט מתשלום לבין צרכן שאין בידיו די אמצעים לשלם את חשבון החשמל. הבחנה זו היא קריטית ונובעת הן מהחובה להגן על זכות היסוד לקיום בכבוד של הצרכנים והן מהחובה לפעול באופן מידתי. כך למשל, אם לצרכן אין די אמצעים לתשלום, הרי שניתוק לא יוביל לגבייה מידית ויש לפעול באמצעים אחרים כגון פריסה לתשלומים באופן התואם את נסיבות חייו של הצרכן.
- ה. הנהלים אינם כוללים מנגנון המחייב את חברת החשמל לברר, עובר לניתוק החשמל, האם במשק הבית נמצא אדם הנמנה על האוכלוסיות שהוגדרו כבעלות צורך חיוני בחשמל, למרות שניתוק מחשמל עלול להעמיד אותם בסכנת חיים.
- ו. בנוהל מת"מ אין כל התייחסות לצרכנים להם חשמל הוא צורך חיוני.
- ז. הסכומים הנגבים בעבור החוב כאחוז מן הסכום המוטען הינם שרירותיים לחלוטין ובפועל יש שוני בלתי מוסבר בין צרכנים שונים.
- ח. נוהל מת"מ אף אינו מתייחס לאי ניתוק בתנאי מזג אוויר קיצוני.
- ט. בנהלים, לא נקבע מנגנון ערר או השגה.
154. בנוסף לפגמים המהותיים שנפלו באופן קביעת כללים אלה, הרי שהם מתירים בידי פקידי חברת החשמל שיקול דעת נרחב שיוצר אפליה ושרירות בין הצרכנים השונים. בהתאם, נסיון העותרים מלמד, כי ניתוק או הגבלת אספקת החשמל נתונים לשיקול דעתו ולרצונו הטוב של פקיד זה או אחר, הן לענין ניתוק, הן לענין הסדרי גבייה באמצעות מת"מ, ואפילו לענין אופיים של הסדרי התשלומים.

#### **הפרת חובת השקיפות ותום הלב: הנהלים חסויים ולא מפורסמים**

155. כאמור, חברת החשמל הינה גוף דו מהותי הכפוף לנורמות של רשות ציבורית (ר' ענין **מיקרו דף**). על כן על חברת החשמל חובה לפרסם את הנחיותיה הפנימיות, ולהביאן לידיעת הציבור. בניגוד מוחלט לחובת הפרסום, נהלי חברת החשמל הנוגעים לניתוק עקב חוב אינם מפורסמים ולא מובאים לידיעת הציבור. האגודה לזכויות האזרח גילתה את דבר קיומם של הנהלים רק לאחר בקשה מכוח חוק חופש המידע, ואלו הועברו לידיה כאשר חלקים משמעותיים בנוהל מושחרים בטענה של "סוד מסחרי".
156. במקרה זה חובת הפרסום מקבלת משנה חשיבות מאחר ומדובר במימוש זכויות יסוד ובמידע חיוני עבור מי שנכלל בנוהל. מידע זה חייב להיות נגיש ומפורסם באתר האינטרנט של חברת החשמל, במשרדי קבלת הקהל שלה ועל כל טופס התראה לפני ניתוק. בפועל, אפילו האוכלוסיות המנויות במפורש בנוהל אינן יודעות על קיומו או על זכויותיהן מכוחו, ואפילו גורמי רווחה שמטפלים באוכלוסיות אלו לא יודעים על קיומו.
157. **לסיכום: מעבר לסוגיית היעדר הסמכות שפירטנו לעיל, הנהלים של חברת החשמל לקויים לגופם ונפלו בהם פגמים מהותיים, הם אינם עומדים בדרישות המשפט המנהלי ולכן**



דינם להתבטל, ולהיות מוחלפים באמות המידה המהותיות שתקבע רשות החשמל, אשר, יש לקוות, לא יכללו פגמים דומים.

#### ד(4) הפגיעה בזכויות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה

158. כמפורט לעיל, פעולת ניתוקי החשמל במתכונתה הנוכחית על ידי חברת החשמל כאמצעי לגביית חובות, פוגעת פגיעה קשה ביותר בזכות היסוד לחשמל, לקיום בכבוד, לבריאות של אנשים המתמודדים עם עוני קשה, אנשים עם מוגבלות, ילדים, זקנים ואמהות חד הוריות. פגיעה זו אינה עומדת בתנאי הראשון לפסקת ההגבלה, המתיר פגיעה בזכות היסוד רק בחוק או מכוח הוראה מפורשת בו: כמפורט לעיל, הפעלת סמכות הניתוק שבחוק משק החשמל חורגת מתנאי ההסמכה, באין אמות מידה מהותיות של רשות החשמל לביצוע הפעולה כחוק.

159. בשל הפגיעה הקשה בעקרון הסמכות ומהטעמים שפורטו לעיל, יש לקבוע כי חברת החשמל אינה רשאית לנתק חייבים מחשמל, כל עוד לא נקבעו כללים מהותיים על ידי רשות החשמל כמצוות המחוקק.

160. נוכח המפורט לעיל, די בעילת החריגה מסמכות על מנת לקבוע כי חברת החשמל אינה רשאית לנתק מחשמל. עם זאת, ולמען הזהירות, נבחן בקצרה את יתר סעיפי פסקת ההגבלה:

161. גם אם ייטען כי פעולת ניתוק מזרם החשמל מגשימה תכלית ראויה- גביית חובות, אמצעי זה אינו עומד במבחני המידתיות שקבעה הפסיקה, למצער, עת מדובר בחייבים מעוטי יכולת.

162. ראשית, במבחן האמצעי המתאים תידרש ודאות קרובה להשגת המטרה, כיוון שהזכות לחשמל נפגעת בהיבט הגרעיני של נגישות לחשמל לצורכי קיום. בענייננו, מצביעים סיפורי העותרים על כך שניתוק מחשמל אינו מוביל בוודאות קרובה לתשלום חובו של צרכן שאין ביכולתו לשלמו מלכתחילה, וודאי שלא יבטיח עמידה עקבית בדרישת התשלום השוטף שעה שכל ניתוק, חיבור והסדר תשלומים מוסיפים עלויות למערכת ומשיתים עלויות נוספות.

163. שנית, במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ברור שניתוק הוא האמצעי הפוגעני ביותר בזכות לחשמל, ושתחתיו עומדים לרשות חברת החשמל אמצעי גבייה פוגעניים פחות, שנקבעו בהסדרים שונים.

164. שלישית, במבחן המידתיות במובנה הצר, אין יחס מידתי בין התועלת שבגביית חובות באמצעות הניתוק או החיבור למת"מ לבין הנזק לפרט שנפגעת זכותו לחיבור לחשמל לצורכי קיום - זכות הנגזרת מכבוד האדם שלו ומזכותו לבריאות ולחיים, כמו כן, אין יחס מידתי כאשר מדובר בפגיעה בזכויות הקטינים או אחרים המתגוררים במשק ביתו. נוסף, כי עמדתה של מדינת ישראל שאין לעשות שימוש באמצעי גבייה דרקוניים ופוגעניים, אפילו היו יעילים. כך למשל ביטול שימוש במאסר חייבים בחוק ההוצאה לפועל וההכרה בכך שגם חייבים צריכים ורשאים להתקיים בכבוד (לעניין הותרת משאבים לקיום בכבוד בהליכי פשט"ר ר' דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, נובמבר 2015, שאומץ על ידי משרד המשפטים ליישום במערכת הכוני"ר).

בהקשר זה נחזור ונדגיש, שעתירה זו אינה מבקשת לשלול אמצעי גבייה אחרים המצויים כבר היום בסמכות חברת החשמל. העותרים טוענים כי מייחודיות החשמל כמוצר בעל מאפיינים ציבוריים, ומההכרה בזכות להיות מחובר לחשמל כזכות יסוד, נגזרת חובת המדינה להבטיח

שכלפי צרכנים שאינם מצליחים לשלם את חובם יינקטו אמצעי גבייה מידתיים אחרים, ולא הסנקציה החמורה של ניתוק.

**אשר על כן, נוכח כל אחד מהטעמים המפורטים בעתירה, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש העתירה, וצו ביניים, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו למוחלט.**

בינואר 2017

---

משכית בנדל, עו"ד

---

עדי ניר בנימיני, עו"ד

ב"כ העותרים