

- העותרים:
1. ס' ר' מ'
  2. ג' א'
  3. מ' ר'
  4. א' כ'
  5. רופאים לזכויות אדם (ע"ר 580142214)
  6. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
  7. איגוד העובדים הסוציאליים

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 דן יקיר ו/או אבנר  
 פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-מור  
 ו/או עביר גיבוראן דכורר ו/או טל חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או  
 רגד ג'ראסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או ספיר  
 סלוצקר עמראן.

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו 6515417  
 טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165  
 דוא"ל: [maskit@acri.org.il](mailto:maskit@acri.org.il)

- נ ג ד -

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

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי בעניין התיקון לאמות המידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני (להלן – **אמות המידה**), העוסק בהליכי גביית חובות וניתוקי חשמל לצרכנים ביתיים, ואשר נכנס לתוקף ביום 1.1.18. בית המשפט מתבקש להורות למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

- א. מדוע לא ייקבע כי החלטה בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת החשמל לצרכן ביתי בעל חוב אינה יכולה להתקבל על ידי חברת החשמל, ואינה יכולה להתקבל ללא בחינה פרטנית ומתן זכות טיעון.
- ב. מדוע לא ייקבע כי אין לנתק 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 (להלן – **אספקה מוגנת מניתוק**) למעט אם נקבע שהוא בעל אמצעים המשתמט ללא צידוק מתשלום חובותיו.
- ג. מדוע לא ייקבע כי רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם כמפורט באמת המידה ג' מצומצמת באופן החורג ממתחם הסבירות.
- ד. מדוע לא ייקבע כי גביית חובות חשמל באמצעות קיזוז אוטומטי מסכום הנטען במונה תשלום מראש (להלן: **מת"מ**) הינה בטלה, למעט אם ביקש זאת הצרכן.

## **פתח דבר**

1. עתירה זו עוסקת בתופעה יומיומית כאובה ומטרידה, של ניתוק אספקת החשמל הביתי **לעשרות אלפי** משקי בית בשנה, של צרכנים המתאפיינים בעוני מרוד, עמוק וחריף וממצוקה בריאותית ואישית קשה. יודגש כי העתירה עוסקת בצרכנים ביתיים, ולא בצרכנים שהם בתי עסק, וכי בכל מקום בו מדובר על צרכן הכוונה היא לצרכן ביתי.
2. חשמל אינו מצרך רגיל שכן לא ניתן להתקיים בלעדיו בחברה מודרנית. חשמל הוא רכיב חיוני לצורך מימוש זכויות אדם, ובהן הזכויות לקיום בכבוד ולבריאות, ואף לחיים. על אף זאת, ניתוק חשמל משמש אמצעי רווח לשם מניעת צריכת חשמל של בעלי חוב ולדחיקתם לתשלום חובם, מבלי שחיוניותו של החשמל לשם מימושן של זכויות יסוד נלקחת בחשבון ומהווה שיקול ההולם את עוצמת הפגיעה בחייבים ובבני משפחותיהם – בהם קטינים, קשישים, בעלי מוגבלויות וחולים.
3. לא ניתן להתייחס לצרכן בעל חוב כאילו מדובר במנוי בחדר כושר שלא שולם בעבורו ועקב כך חדר הכושר מבטל את המנוי. ברור לכל כי בניגוד למנוי לחדר כושר, אף צרכן, עני ככל שיהיה, לא יכול להתקיים ללא חיבור לחשמל. לכן בפועל הניתוק אינו אמצעי לסיום יחסים חוזיים בין חברה לצרכן עקב אי תשלום, אלא אמצעי דרקוני לגבות את החוב מהצרכן במהירות האפשרית. הדבר ברור למשיבות, לכן גם באמות המידה מוגדר ניתוק החשמל כ"כלי גבייה" (ר' סעיף ההגדרות לאמות המידה).
4. ככלי גבייה, ניתוק חשמל הינו מנגנון קיצוני ודורסני לגביית חובות, החורג באופן בוטה מכל המנגנונים שקבעה המדינה לגביית חובות, ועוקף את ההגנות על חייבים עניים שעוגנו בהם,

והוא מנוגד למגמה הברורה, העוברת כחוט השני בחקיקה, לפיה יש להגן על חייבים עניים ועל זכותם לקיום בכבוד.

5. מטרת העתירה הינה להבטיח איזון הולם וחוקי בין האינטרס של ספקית החשמל בגביית חובות ובין התכלית של הגנה על זכויות החייב.

6. מדובר בעתירה שניה בנושא. מזה מספר שנים, החתומות מטה, סטודנטים בקליניקה לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, ועובדות המחלקה המשפטית מטעם העותרת האגודה לזכויות האזרח, מטפלות אישית במאות פניות של משפחות במצוקה אדירה ובעוני עמוק המנותקות מחשמל. מדובר באחד הביטויים הקשים ביותר של העוני בישראל.

7. עד תחילת 2018 ניתוקי החשמל נעשו בהיעדר אמות מידה מהותיות, כמתבקש בחוק. על רקע זה ולאחר דין ודברים בין כשנתיים, פנו העותרות, ועותרים נוספים, בשנת 2017 לבית משפט נכבד זה בדרישה לעגן את פעולת גביית החובות וניתוק החשמל של המשיבה 3 באמות מידה מפורטות המקנות הגנה הולמת לחייבים ומשקפות את חיוניות החשמל והיותו רכיב מרכזי בזכות היסוד לקיום בכבוד, לבריאות ואף לחיים. בעקבות העתירה, ולאחר הליך שימוע ציבורי בו נטלה העותרת 6 חלק, התקינה לראשונה רשות החשמל אמות מידה מפורטות בסוגייה והעתירה נמחקה בהסכמה תוך שמירת כל הטענות המהותיות (בג"ץ 214/17 רום נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (29.10.18), להלן: ענין רום).

8. כפי שנפרט בהמשך, גם לאחר התקנת אמות המידה החדשות על ידי רשות החשמל, ניתוק מחשמל נותר האמצעי השכיח ביותר לגביית חובות חשמל. ההסדר שנקבע משפר במעט את מצבה של קבוצה מצומצמת ביותר של חייבים, שעה שמרביתם המכריעה של החייבים העניים המצויים במצבי מצוקה קשים, ממשיכים לחיות כאשר חרב הניתוק מתנופפת מעל ראשם, ולעיתים ללא חשמל תקופות חוזרות ונשנות.

9. עתירה זו מוגשת לאחר בחינה מעמיקה, בה הובהר והוברר ללא כל ספק שאמות המידה שקבעה רשות החשמל אין בהן מזור, והפגמים הרבים שעליהן הצביעו העותרים אינם תיאורטיים אלא באים לידי ביטוי יומיומי בשטח. ויודגש, הבעייתיות מקורה באמות המידה עצמן ולא ביישומן.

10. אמות המידה שקבעה רשות החשמל מובילות לכך שצרכני חשמל עניים חשופים לשרשרת בלתי נגמרת של ניתוקי חשמל, ללא כל בחינה או התחשבות במצבם הכלכלי הקשה ובנסיבות חייהם האישיות והן פוגעות פגיעה קשה ביותר ולא מידתית בזכויות לקיום בכבוד ולבריאות של אוכלוסיות פגיעות ביותר. הפגיעה היא בכל אחד מהמישורים הבאים:

א. ההחלטה על ניתוק מחשמל הופרטה לגוף מסחרי שהוא הנושה, המצוי בניגוד עניינים מובהק בשל העדפתו לגביית החוב בדרך של ניתוק, והיא אינה כוללת בחינה פרטנית. בכך היא יוצרת מנגנון גבייה בלתי מידתי החורג באופן מהותי מהמנגנון המקביל לניתוק מים שקבעה הכנסת, ומכלל ההסדרים החוקיים לגביית חובות.

ב. המנגנון הקיים אינו כולל בחינה פרטנית, אלא מבוסס על קטגוריות גורפות, ולכן אינו מאפשר להבחין בין מי שמתמט מתשלום חשבון החשמל ללא הצדקה וחרף היותו בעל אמצעים לבין מי שמתקשה בתשלום וצובר חובות כתוצאה ממצוקה כלכלית. ההבחנה היא חיונית שכן ניתוק במקרה השני אינו משרת תכלית ראויה ואינו מידתי. ניתוק אדם מחשמל בשל מצוקה כלכלית הוא אמצעי גבייה דרקוני ופסול.

ג. גם אם בנסיבות מיוחדות ניתן להורות על ניתוק, או על חיבור למת"מ, הניתוק הוא מוחלט ואינו מתיר לצרכן ולו כמות מופחתת של חשמל לצרכי קיום בסיסיים. בכך פוגעות אמות המידה בחובה לנקוט באמצעי שפגיעתו פחותה, כאשר חברת החשמל יכולה להסתפק בצמצום הזרם.

ד. אמות המידה מונעות ניתוק רק מרשימה מצומצמת באופן קיצוני ביותר של מצבים בריאותיים המחייבים חשמל, תוך סיכון של ממש לחולים אחרים, והכל – ללא בחינה פרטנית.

ה. אמות המידה מאפשרות לחייב התקנת מת"מ וקיצוז חובות מסכומים הנטענים בו בלי לבחון את השלכת הקיצוז על זכויות החייב, ועל יכולתו לעמוד בהסדרי חוב אחרים, ותוך יצירת מנגנון עצמאי לגביית חובות שלא מעוגן בחוק ולכן נעשה בחוסר סמכות.

11. הסעדים המתבקשים בעתירה לא ימנעו באופן מוחלט את הסמכות לנתק חשמל למי שמשלם מתשלום חובו ללא הצדקה, אך יהיה בהם להבטיח כי מי שמצבו הבריאותי מחייב זאת לא ינותק מחשמל, כי מי שמתקשה לשלם את חובו לא ינותק לחלוטין מזרם החשמל, וכי ניתוק ייעשה רק לאחר בדיקה פרטנית הולמת בידי גוף ניטראלי מטעם המדינה.

### **בקשה למתן צו ביניים**

12. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו ביניים המורה לא לנתק את אספקת החשמל (בין על-ידי ניתוק אקטיבי ובין באמצעות הפסקת זרם החשמל במונה התשלום מראש) לביתם של העותרים 1-4 המצויים במצוקה אישית ובמצב כלכלי ו/או בריאותי קשה עד לסיום בירורה של העתירה.

13. הנימוקים לעתירה הינם חלק בלתי נפרד מהנימוקים לצו הביניים, והם מצביעים על כך שסיכויי העתירה להתקבל הינם גבוהים. המבחן המרכזי למתן צו ביניים הינו מבחן מאזן הנחות, והוא נוטה בבירור לטובת מתן צו הביניים.

14. הוצאת צו ביניים היא קריטית עבור העותרים, שכן ניתוקם מחשמל פוגע בצורה קיצונית ביכולתם להתקיים בכבוד ולנהל אורח חיים רגיל ועבור חלקם אף בפגיעה קשה בבריאות. כך, העותרת 1 מחוברת למת"מ למרות המצב הבריאותי, פיזי ומנטלי של בנה ולמרות שברור שחיבור רציף לחשמל חיוני והכרחי עבורם (ראו סעיפים 93-97 לעתירה). לכן יש ליתן צו המבטיח כי גם אם אין לעותרת 1 די כסף להטענת המת"מ, זרם החשמל לביתה לא יפסק. העותר 2 סובל מבעיות רפואיות ונפשיות וניתוקו מהחשמל חושף אותו לסכנת חיים ופגיעה קשה בבריאותו (ראו סעיפים 98-103 לעתירה), העותרת 3 (סעיפים 104-114 לעתירה) מחוברת למת"מ וחיה לפרקים ללא חשמל. על כן היא נאלצת לבקש תרומות לשם חיבור לחשמל ונמצאת בחרדות תמידיות מניתוקו, דבר שגורם לפגיעה נפשית קשה לה ולבנה. כך גם בענינה של העותרת 4 ובני משפחתה המחוברים למת"מ, ונמצאים בלחץ יומיומי וחרדה עזה מניתוקי חשמל, למרות העוני הקשה בו הם חיים, הנכות הנפשית של אב המשפחה ומחלה כרונית תורשתית קשה ממנה סובלות הבנות (ראו סעיפים 115-119 לעתירה).

15. 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 החריף של ניתוק חשמל, או כפיית העותרים להסכים לחיבור קבע למת"מ, כאמצעי לגביית החוב מהסכום שבו הוא נטען, ככלי להפעלת לחץ ולגביית חובות מהעותרים הפרטניים, המצויים במצב כלכלי, בריאותי ואישי קשה.

16. בנסיבות אלו סיכויי העתירה גבוהים ושיקולי מאזן הנוחות תומכים בברור במתן צו ביניים. יצוין כי גם בעניין **רום** ניתן תוקף להסכמת המשיבות לצו ביניים זהה (שם), החלטה מיום 19.1.17).

## **הצדדים לעתירה**

17. העותרים 1-4 הינם תושבי המדינה, שסבלו בעבר מניתוקי חשמל, הם חיים לפרקים ללא חשמל ומצויים בחשש תמידי, יומיומי, מפני ניתוקם מחשמל. סיפוריהם מפורטים בהמשך העתירה.

18. העותרות 5-6 הן עמותות הפועלת להגנה על זכויות האדם ולקידומו, ובכלל זה להגנה על הזכות לתנאי מחייה נאותים והזכות לקיום בכבוד ולבריאות, ובמסגרתן להגנה על הזכות לחשמל.

19. העותר 7 הינו איגוד העובדים הסוציאליים, והוא חלק מההסתדרות הכללית. האיגוד הוא הארגון היציג של כלל העובדים הסוציאליים בישראל. ככזה הוא הגוף היחיד המוסמך לפעול בשם העובדים הסוציאליים מול משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומעסיקים אחרים לשיפור תנאי השכר והעבודה של העובדים, ובכל התחומים הנוגעים למקצוע העבודה הסוציאלית. האיגוד פועל בשלושה צירים: איגוד מקצועי- שיפור תנאי השכר והעבודה, אכיפת הסכמי השכר שהושגו, וסיוע לעובדים במיצוי זכויותיהם והתארגנות במקום העבודה; קידום מקצוע העבודה הסוציאלית- דאגה למסגרת המקצועית, תחומי האחריות, מסגרות הכשרה והעשרה מקצועית, וגבולות תחום העיסוק; **קידום מדיניות חברתית- פעולה למען מדיניות רווחה צודקת עבור כלל אזרחי מדינת ישראל, בשותפות עם נבחרי הציבור, רשויות השלטון וארגונים חברתיים.**

20. המשיבה 1, הרשות לשירותים ציבורים 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 ועל פיקוח אחר ביצוע אמות מידה אלה.

21. המשיב 2, שר האנרגיה, הינו השר הממונה על ביצועו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ולו סמכות כללית להתקין תקנות וכללים לביצוע החוק.

22. המשיבה 3, חברת החשמל לישראל בע"מ, היא ספק השירות החיוני המרכזי בישראל והיא המקימה תשתיות, מייצרת, מוליכה מספקת חשמל למרבית משקי הבית הפרטיים בישראל. היא שגובה את דמי השימוש בחשמל מן הצרכנים בהתאם לרישיונות שהוענקו לה מתוקף חוק משק החשמל.

## רקע עובדתי

23. עתירה זו עוסקת בנייתוק מחשמל שמשמש כיום ככלי גבייה שגרתי של חברת החשמל לגביית חובות חשמל. בכל שנה מבוצעות עשרות אלפי פעולות של ניתוק צרכנים פרטיים מחשמל. 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 שניתוק מחשמל מהווה אמצעי גבייה שכיח ושגרתי כנגד חייבים.

24. בשנת 2015 נותקו 57,882 צרכנים מחשמל, ו- 29,804 צרכנים נוספים תלויים בשירותי מונה תשלום מראש. בשנת 2016 נותקו מחשמל 45,486 צרכנים ביתיים, ו- 30,556 צרכנים נוספים תלויים בשירותי מונה תשלום מראש. בשנת 2017 נותקו מחשמל 33,296 צרכנים ביתיים ו- 31,774 צרכנים נוספים תלויים בשירותי מונה תשלום מראש. נתונים עדכניים לשנת 2018 טרם פורסמו. ניתוקו של משק בית מחשמל משמעו שכל בני המשפחה המתגוררים באותו בית נפגעים מכך ועל כן מדובר במאות אלפים של בני אדם שנותקו מחשמל, או שחיים תחת איום ניתוק מתמיד וללא חשמל לפרקים בשל חיבורם למת"מ.

הנתונים לקוחים מתוך [דו"חות תלונות הציבור ונציבות תלונות הציבור של רשות החשמל לשנים 2010-2017](#); וכן מתוך [הדו"ח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנים 2013-2014 של חברת החשמל](#).

## ההסדרים לניתוק צרכנים מחשמל בגין חוב

### חוק משק החשמל

25. חוק משק החשמל התשנ"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.

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

27. 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".

### תקנות משק החשמל

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

29. 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.

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

#### **אמות המידה של רשות החשמל**

31. אמות המידה של רשות החשמל נקבעות על ידי מועצת רשות החשמל מתוקף סמכותה לפי סעיפים 17(ד), 30(2) ו-33 לחוק משק החשמל.

32. עד לשנת 2018 אמות המידה לא קבעו כל הסדר מהותי לניתוק מחשמל ולא התייחסו למת"מ ככלי גבייה.

33. בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישו הח"מ (עניין **רום**) התקבלה ביום 27.9.17 במליאת מועצת רשות החשמל החלטה בעניין תיקונים עדכונים ושינויים באמות המידה - הליכי גבייה לצרכנים בתעריף ביתי. ביום 1.1.18 נכנסו לתוקפן אמות המידה החדשות שמהוות כיום את הבסיס החוקי לטיפול בצרכנים בעלי חוב חשמל.

#### **קישור לספר אמות המידה המלא באתר רשות החשמל**

העתק ההחלטה בעניין תיקונים עדכונים ושינויים באמות המידה - הליכי גבייה לצרכנים בתעריף ביתי והעתק מסמך אסדרה שנלווה לתיקון אמות המידה מצ"ב **כנספח ע/1**.

34. פעולת ניתוק וצמצום אספקת חשמל מוסדרת בפרק ב' סימן ב' לאמות המידה. כמפורט בפרק ההגדרות באמות המידה (אמת מידה 1), "**כלי הגבייה**" מוגדרים כאחד מאלו: "התקנת מונה תשלום מראש, לרבות מת"מ הכרחי, התקנת נתיך מוקטן וניתוק אספקת החשמל במקום הצרכנות".

#### **ניתוק מחשמל:**

35. פעולת ניתוק מחשמל מוגדרת באמת מידה 29א(א)(1), כדלקמן:

"פעל ספק שירות חיוני בהתאם לקבוע בסעיף 24(ב), יהא רשאי לנתק את אספקת החשמל לצרכן; הניתוק יבוצע באחד מן הימים א' עד ה' בלבד ולא יבוצע בחגים ובערבי חגים".

36. אמת מידה 24(ב)4 קובעת כי ניתן לנתק אספקת חשמל לאחר שחלפו 90 ימים מהמועד האחרון לתשלום החשבון, ובתנאי שסכום החוב עולה על 500 ₪. זאת על אף שחשבון חשמל ממוצע למשק בית בישראל לחודשיים עומד על 715.4 ₪ (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017).

37. **ניתן לראות אם כן כי רשות החשמל הפקידה בידי חברת החשמל את מלוא שיקול הדעת ביחס לניתוק צרכן, למעט בסייגים זניחים.**

**מונה תשלום מראש - מת"מ:**

38. המת"מ הוא מכשיר שמוחקן בביתו של הצרכן והוא מספק חשמל רק בתנאי שטענו בו סכום כסף מראש. זרם החשמל מנותק ברגע שסכום הכסף הטעון נגמר ומתחדש רק אם הצרכן מטעין את המונה בכסף נוסף.

39. המת"מ מוגדר באמות המידה כדלקמן:

"מונה תשלום מראש "או" מת"מ – "מונה שספק שירות חיוני מתקין, לבקשת צרכן, במקום הצרכנות, המאפשר רכישת חשמל בטרם צריכה בסכום רכישה שקבע הצרכן ומשמש גם ככלי גבייה;

"מת"מ הכרחי – "מונה תשלום מראש שספק שירות חיוני מתקין במקום הצרכנות עקב חובות צריכה של הצרכן, כחלופה לניתוק אספקת החשמל;

40. אמת מידה 24(ו) מסדירה את השימוש במונה תשלום מראש ככלי לגביית חובות וקובעת כי ניתן להתקין מונה תשלום מראש אצל צרכנים בעלי חוב (פרט לצרכנים המועטים המוגדרים בחיוניות אספקה) ולקזז באמצעותו את החוב בשיעור של עד 20% מכל תשלום. לבקשת הצרכן ניתן לעלות את שיעור החזר החוב באמצעות המת"מ עד לגובה של 50%.

41. משמעות אמת מידה זו הינה כי מכל הטענה שצרכן מטעין את מונה המת"מ עבור צריכה שוטפת, יקוזז לו אוטומטית סכום של 20% מהסכום שנטען לטובת החזר החוב. כך לדוגמא לצרכן שהטעין 150 ₪ לצריכה שוטפת, לאחר קיזוז מע"מ, דמי שימוש ו-20% מן החוב יוותרו 82 שקלים בלבד לצריכת חשמל מסכום ההטענה.

42. אמנם לפי אמות המידה המת"מ מותקן לבקשת הצרכן, אולם אין מדובר באמת בבחירה כיוון שהחלופה היא ניתוק מיידי ומוחלט. לצרכן גם אין אפשרות בחירה ביחס לגובה הקיזוז או לאפשרות שלא יקוזז החוב ויגבה בדרך אחרת.

**נתיך מוקטן:**

43. אמצעי נוסף המעוגן באמות המידה הינו צמצום זרם החשמל באמצעות חיבור מקום הצרכנות לנתיך מוקטן של 10 אמפר. הנתיך המוקטן מאפשר אספקה "מינורית" של חשמל בזרם מוחלש, המספיק לתאורה חסכונית ולהפעלת מקרר קטן בלבד. השימוש בו זניח. בשנת 2015 בוצעו 105 התקנות, בשנת 2016 בוצעו 63 התקנות, ובשנת 2017 בוצעו 34 התקנות בלבד.

44. בפועל, חברת החשמל עושה שימוש רב בניתוק מחשמל ובהתקנת מת"מ ככלי לגביית חובות. כך, בשנת 2017 נותקו מחשמל 33,296 צרכנים ביתיים ו-31,774 צרכנים מחוברים למת"מ



בפועל צרכנים אלה מנותקים שוב ושוב מחשמל, אולם ניתוקים אלה כלל אינם נכללים בסטיסטיקת הניתוקים מחשמל של החברה.

45. אמות המידה מגדירות **שלוש קבוצות של צרכנים לצורך פעולת ניתוק מחשמל** :

46. ברירת המחדל הקבועה באמת מידה 21(ז), מאפשרת לחברת החשמל לנתק אספקת חשמל מצרכן בעל חוב :

"לא פרע צרכן חשבון במועד, או שלא כובדו שיק או התחייבות אחרת שנתן צרכן לפירעון חשבון, רשאי ספק השירות החיוני לנתק את אספקת החשמל לצרכן, להקטין זרם או להתקין מת"מ, והכול בהתאם לקבוע באמת מידה 48 (מועדי התשלום)".

47. אמת מידה זו חלה על כלל הצרכנים בארץ (פרט לצרכנים בתעריף חברתי וצרכנים המוגדרים בחיוניות אספקה) ואין בה אבחנה בין צרכנים בעלי יכולת לשלם את החוב לצרכנים החיים בעוני ובנסיבות חיים קשות.

48. היעדרה של הבחנה כזו מובילה לכך שמשפחות רבות, המצויות במצוקה כלכלית קשה, אישית או בריאותית, אך אינן נמנות על צרכני התעריף החברתי, מוגדרות כסרבניות תשלום, למרות שאין מדובר בסרבנות תשלום כשלעצמה אלא בנסיבות אישיות או כלכליות, המונעות מהם לשלם את החוב. מקרים רבים כאלו מטופלים בשיגרה על ידי ב"כ העותרים.

49. אמת מידה 21(ט) קובעת הסדר מיוחד לגבי צרכני התעריף החברתי, המוגדרים בתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים), התשע"א-2011 (להלן: **תקנות משק החשמל**). על פי נתוני רשות החשמל נכון לשנת 2016 יש 308,675 צרכנים הזכאים לחשמל בתעריף חברתי ([נתוני רשות החשמל](#)).

50. לגבי צרכני התעריף החברתי בעלי חוב נקבע, כי הם יחוברו למונה תשלום מראש (מת"מ) באמצעותו יגבה החוב וכי רק במקרים של סירוב להתקנת המת"מ ניתן יהיה לנתק מחשמל. וכך בלשון אמת המידה :

"(1) ספק שירות חיוני רשאי להשתמש בכלי גבייה, למעט ניתוק אספקת החשמל, לצורך גביית חובות צריכה מצרכנים בתעריף מופחת, זאת מבלי לפגוע בחובתו של הספק לפעול לגביית חובות באמצעי תשלום אחרים.

(2) על אף האמור בסעיף קטן (1) ספק שירות חיוני רשאי לנתק את אספקת החשמל לצרכן בתעריף מופחת בשל חוב צריכה בלבד, אם ספק השירות החיוני פעל להתקין מת"מ הכרחי והצרכן סירב לאפשר את התקנתו. במקרה כאמור, ספק השירות החיוני יהיה רשאי לנתק את אספקת החשמל, בכפוף למתן התראה בכתב לצרכן 15 ימים לפחות לפני ביצוע הניתוק".

51. אמת מידה זו מחייבת את צרכני התעריף החברתי להתקין מת"מ באופן מנדטורי, ולקזז את חובותיהם בדרך זו. כך הופך המת"מ לכלי גבייה מרכזי לצרכנים בתעריף חברתי, שמחוייבים באופן כמעט אוטומטי בהתקנת מת"מ וגביית חובות עבר באמצעותו.

52. נציין כי הצרכנים שנותקו מחשמל ומוגדרים בתעריף חברתי (היינו זכאים להנחות בחשמל) הם מיעוט בקרב המנותקים (לפי נתוני רשות החשמל, בשנת 2016 כ-1500, מתוך 45,486 צרכנים ביתיים). מרבית המנותקים, על אף שהם אנשים החיים בעוני עמוק, אינם מוגדרים כזכאים לחשמל בתעריף מופחת. דבר זה נובע מכך שתקנות משק החשמל מגדירות קבוצה מצומצמת מאד מתוך כלל מקבלי גמלאות הביטוח הלאומי כזכאים להנחה, על אף שאחרות, המתקיימות על גמלאות קיום חיות בעוני עמוק לא פחות והן כוללות כאמור, את מרבית המנותקים מחשמל.

53. אמת מידה 21(ו) חלה על צרכנים שאספקת חשמל חיונית להם ועל צרכנים המוגדרים כנכי הרדיפות והמלחמה בנאצים. רק לגביהם נקבע איסור מוחלט לנתק מחשמל כאשר גביית החוב תעשה בהליכי גבייה אזרחיים בלבד. וכך בלשון אמת המידה:

"לשם גביית חובות צריכה מצרכן שאספקת חשמל חיונית לו, וכן מצרכן שהוא זכאי כהגדרתו בתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים מקרב נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים), התשס"א-2010, רשאי ספק שירות חיוני לפעול בהליכי גבייה אזרחיים בלבד, ואינו רשאי להשתמש בכלי גבייה".

54. אמת מידה 7' מגדירה את התנאים להכרה בצרכן שאספקת חשמל חיונית לו וקובעת רשימה סגורה ומצומצמת ביותר של שני מכשירים רפואיים שרק שימוש מקנה הגנה מיתוק: מכשיר הנשמה בשימוש ביתי (מנשמים) ולב מלאכותי.

55. מדובר בהגדרה צרה שאינה נותנת מענה למצבים רבים המחייבים חיבור קבוע לחשמל, כצורך חיוני. לדוגמא, במקרה של נכים המתניידים בקולנועית או כיסא גלגלים חשמלי; צרכנים שמשתמשים בבלוני חמצן, במקרים של חולי סכרת הנזקקים לאינסולין הנשמר בקירור או בגין תרופות אחרות הזקוקות לקירור; צרכנים, למשל ילדים חולים, הנזקקים לאינהלציות; וצרכנים במצבים רפואיים המחייבים חימום או קירור של הבית.

56. אמות המידה מכירות בקבוצת נכי הרדיפות והמלחמה כאוכלוסיות חסיונות מניתוק, אולם אינן כוללות הכרה בקשישים אחרים, כאוכלוסייה שהימצאותה בבית הצרכן הופכת אותו לחסין מניתוק. אמות המידה גם אינן כוללות כל הגנה ביחס לילודים, תינוקות וילדים רכים, על אף שאלו תלויים באספקת חשמל לשם שמירה על בריאותם.

57. אמות המידה אינן כוללות כל מסלול בחינה פרטני, ואף לא נקבע מנגנון חריגים לשם בחינה פרטנית של מקרים בהם קיים צורך חיוני באספקת חשמל ולא מוסדר מנגנון ערר אליו ניתן לפנות כנגד החלטה על ניתוק מחשמל.

58. למעשה, מנגנון החריגים היחיד נקבע באמת מידה 24(ז) ביחס להסדרי פריסה חריגים. אמת מידה 24(ח) מסדירה את הטיפול בבקשה חריגה לפריסת חוב. גם הוראות אלו לא מפרטות מהם הקריטריונים לפיהם על חברת החשמל להחליט באשר להסדר תשלום לבקשת הצרכן, מי הגוף האמון לטפל בבקשה ומה הרכבו. שיקול הדעת שנשאר בידי חברת החשמל הוא רחב מאוד, ומשאיר פתח להחלטות שרירותיות שאינן מבוססות על שיקולים רלוונטיים של קיום בכבוד, יכולת כלכלית ונסיבות חיים אחרות.

## לשם השוואה: ההסדר לניתוקי מים

59. לא ניתן לדון בהסדר ניתוקי החשמל ללא התייחסות מקיפה לכללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015 (להלן: **כללי המים**). כללי המים עוסקים בסוגייה זהה – כיצד על תאגיד מים לנהוג בצרכן בעל חוב שאינו עומד בתשלומים החודשיים עבור צריכת המים. חשיבותם של כללים אלו הוא בכך שהם משקפים איזון שנקבע ברמת הכנסת, באישור נבחר הציבור, ולא רק ברמה של הרגולטור כמו במקרה בחשמל. כמו בענין החשמל, קודם לקביעת הכללים ניתוקי צרכנים ממים היו עניין שגרתו ורחב היקף. נתונים שהעבירו לידי האגודה לזכויות האזרח שמונה תאגידי מים וביוב הצביעו על כך שבשנת 2010 נותקו על ידם מעל 15,000 משקי בית ממים. אלו נתונים חלקיים בלבד, שכן היו באותה עת 64 תאגידי נוספים שלגביהם אין בידי האגודה לזכויות האזרח נתונים בדבר מספר ניתוקי המים.

60. מים, כמו חשמל, הם מצרך יסוד חיוני, הזכות למים הוכרה על ידי בית המשפט הנכבד (ע"א 9535/06 **אבו מסאעד נ' נציב המים** (פורסם בנבו, 5.6.2011)). בשנת 2001, 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 לגבי האפשרות של תאגידי מים לנתק צרכנים מזרם המים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. משרשות המים לא קבעה כללים כנדרש, הוגשו מספר עתירות, אחת מהן על ידי 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**; בג"ץ 4707/13 **סבג ואח' נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**).

61. הכללים, כאמור, נדונו בהרחבה בוועדת הכלכלה של הכנסת והם דוגמא לאמות מידה מהותיות המסדירות שלילת אספקת מצרך יסוד חיוני בגין חוב ומשקפות את התפיסה הערכית של המדינה בסוגייה. כבר בסעיף המטרה ניתן לראות את האיזון שערכה רשות המים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בין הרצון לנתק מים במקרים מסוימים לחובה 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, ו**בשים לב לחיוניותם של שירותי המים**, בהתחשב בסוג הנכס, השירותים הניתנים בו והיקף הפגיעה הצפויה להיגרם לצרכן" (ההדגשות הוספו).

62. ההסדר שנדון לעומק בוועדת הכלכלה של הכנסת קבע, כי **ככלל אין לנתק צרכן ממים בשל אי תשלום** (כלל 5). הוועדה התירה לתאגיד המים לבקש ממנהל רשות המים לקבוע כי הצרכן בעל

יכולת כלכלית כתנאי לביצוע פעולת ניתוק, אם הליכי הגבייה האחרים לא צלחו. ניתוק אפשרי רק בכפוף לקביעה זו. מנהל רשות המים או מי מטעמו ייקבע האם הצרכן בעל יכולת כלכלית רק לאחר בחינה פרטנית ושימוע לצרכן, ובחינת דוח סוציאלי, אם קיים דוח כזה.

63. אם קבע מנהל רשות המים כי הצרכן אינו בעל יכולת כלכלית אסור לנתקו ממים. במקרה זה גביית החוב תעשה בהליכי גבייה חלופיים. החרג לבקשת תאגיד מים לנתק צרכן שנקבע שאינו בעל אמצעים הוא אם קבע מנהל רשות המים לבקשת תאגיד המים שהצרכן מנצל לרעה את האיסור לנתקו ממים. למשל – צורך מים בכמות גדולה מהכמות הסבירה לצרכן ביתי.

64. החלטות מנהל רשות המים ביחס למסוגלות הכלכלית של הצרכן או ביחס לניצול לרעה של איסור הניתוק יתקבלו בהתאם להמלצת ועדה מייעצת, שכוללת שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום השירותים החברתיים, נציג ציבור בעל מומחיות בכלכלת המשפחה ובמבחני הכנסה, ושני נציגי רשות המים שאחד מהם הוא משפטן.

65. להלן תרשים טיפול בבקשת תאגיד לניתוק צרכן ממים, על פי כללי המים :



66. הנה כי כן, ועדת הכלכלה קבעה קביעה נורמטיבית חשובה ביותר לפיה בגין חוב לא מנתקים צרכן ממים, בהיותם מצרך יסוד חיוני, וחרیגה מעקרון זה תיעשה רק לאחר הליך מוסדר ומפורט של בירור פרטני המתחשב במידה מכרעת במצבו הכלכלי של החייב. כן נקבע, כי החלטה על כך שתקבל אך ורק על ידי מנהל רשות המים לאחר בחינת בקשת הניתוק בידי ועדה מקצועית, ולא על ידי תאגיד המים.

67. קביעת כללי המים הביאו לבלימה מוחלטת של תופעת ניתוקי מים כאמצעי גבייה. ככל שעלה בידי הח"מ לברר, כיום תאגידי המים כלל לא פונים לוועדה של רשות המים בבקשות ניתוק בעלי חוב, אלא ככל הנראה פועלים לגבייה באמצעים חלופיים.

68. עקרונות אלו נכונים גם בכל הנוגע לניתוק צרכן מחשמל ויש לראות בהסדר שנקבע לגבי מים כמנחה גם בכל הנוגע לניתוקי חשמל בשל הזהות בחינוניות השירות.

## אמות המידה החדשות לניתוק חשמל – היישום בשטח

69. בשנים האחרונות, לצד הפעילות העקרונית לביטול מדיניות ניתוקי החשמל ככלי לגביית חובות, מטפלות הח"מ בעשרות רבות של פניות פרטניות של משפחות ויחידים שנתקו או עומדים לפני ניתוק מחשמל. הטיפול בפניות אלו החל עוד טרם החלתן של אמות המידה החדשות והוא נמשך בתדירות גבוהה גם לאחר כניסת אמות המידה החדשות לתוקף. פניות כאלה מגיעות בכל שעות היממה, בחגים ובשבתות, בחורף ובקיץ.
70. הפניות מתקבלות מפונים פרטיים שנתקו מחשמל או קיבלו התראה לקראת ניתוק, מפעילים ברשתות החברתיות שאליהם מתנקזות פניות כאלה, ומעובדים סוציאליים מרחבי הארץ. הפניות חושפות מצוקה יומיומית קשה וחוסר אוניס על רקע העדר היכולת להגיע להסדר חוב סביר עם חברת החשמל ומצוקה נפשית גדולה בשל החשש מניתוק החשמל.
71. מהטיפול בפניות אלו עולה כי השינוי שחל בשטח מאז כניסתן של אמות המידה החדשות לתוקף הוא מצומצם וגם כיום משפחות רבות מוצאות עצמן בסכנת ניתוק יומיומית מחשמל ובמצוקה קשה עקב כך, מבלי שאמות המידה מסדירות מנגנונים להתמודד עם מצבים אלו.
72. בעשרות המקרים שטופלו על ידי האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל אביב, מאז נכנסו אמות המידה החדשות לתוקף, 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 לעיתים מענה מתאים.
73. את חוסר האונים של הצרכנים מול חברת החשמל והצורך בהתערבות לשם מתן פתרון מתארת טל הילל רכזת אזור בתכנית נושמים לרווחה בתצהירה: "מתוך החוויה של המשפחות אותן אני מלווה, ללא המעורבות שלי ושל הקליניקה בתהליך, הבעיה לא היתה נפתרת והם חשים כי פניות ישירות שלהם לחברת החשמל לא זוכות למענה מהותי ולהתחשבות במצבם".
- תצהירה של גבי טל הילל, רכזת אזור בתכנית נושמים לרווחה, מצ"ב ומסומן א'.
74. ספיר סלוצקר-עמראן, מנהלת מחלקת פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח, שימשה בה גם כמתמחה במחלקה המשפטית. היא מתארת תמונה דומה. "נוצר מצב שקשיי ההתמודדות עם הברוקרטיה גרמה להם להיות קטני אמונה ביחס לאפשרות לפתור את החוב ולמנוע את הניתוק. למעט מקרים בודדים, הפונים פנו משך מספר פעמים בניסיון להסדיר את החוב, חלקם שלחו מכתבים וחלקם התקשרו למוקד השירות, אך ניסיונותיהם נכשלו. הפונים לא הצליחו לברר פרטים בסיסיים לגבי החוב או להסדיר את תשלומם בהסדר תשלומים שיוכלו להתחייב לעמוד בו".
- תצהירה של ספיר סלוצקר-עמראן מצ"ב ומסומן ב'.
75. מהטיפול במקרים הפרטניים עולה תמונה של חוסר אחידות בשטח, ונראה כי גם לאחר כניסתן לתוקף של אמות המידה, הותרת שיקול הדעת בידי פקידי חברת החשמל גורמת להחלטות שרירותיות ולאפליה בין צרכנים שונים.
76. כך, במקרים רבים בהם טיפלו הח"מ בשנה האחרונה, חברת החשמל התנתה את חיבור החשמל בעמידה בהסדרי תשלום שרירותיים עם הצרכנים השונים, כאלו שאינם מותאמים ליכולת של

הצרכן ואינם מתחשבים במצוקה כלכלית, מצב בריאותי ובנסיבות החיים של אותה משפחה. במקרים רבים פקידי חברת החשמל מתנים הסדר תשלומים בתשלום מקדמה של סכום כסף גבוה, למרות שמדובר באוכלוסייה שאינה מסוגלת לעמוד בדרישה כזו. לרוב מדובר בסכומים שנעים בין כמה מאות לכמה אלפי שקלים כמקדמה. הסדרי החוב שחברת החשמל קובעת אינם סבירים ויש בהם כדי להטיל נטל כלכלי חודשי בלתי אפשרי עבור משפחות שחיות בעוני.

77. טל הליל מתארת בתצהירה כי: "ההסדרים שמוצעים למשפחות אותן אני מלווה לא לוקחים בחשבון את המצוקה הכללית שהם חיים בה, את מצבם האישי והבריאותי ולא מתחשבים ביכולת ההחזר הכספי החודשי ובקיומם של חובות נוספים או הסדרי חוב נוספים. זאת בניגוד לשינויים ולהתקדמות של המדינה בטיפול בהליכי חדלות פרעון והוצל"פ והקמתן של תכניות רבות לשיקום כלכלי ותעסוקתי".

78. משפחה שאינה מסוגלת לעמוד בהסדר התשלומים של חברת החשמל, מחויבת להתחבר למונה תשלום מראש ולקזז באמצעותו את החוב. פניות של משפחות שחיות בעוני להסדר תשלום מקל יותר, ושבו הן יכולות לעמוד לאורך זמן, נדחות והן מחויבות בהתקנת מת"מ יתרה מכך, המקדמה מוצבת כתנאי גם להתקנת מת"מ כאשר החלופה היא ניתוק מידי מחשמל. מכיוון שלא ניתן לחיות ללא חשמל ומכיוון שאין חלופה, אין למשפחות אלו כל כוח מיקוח והן נכפות להסכים למה שקבעה חברת החשמל. סלוצקר-עמראן מתארת זאת: "בכמה מקרים התעקשה חברת החשמל שהפונים ישלמו כמקדמה סכומים של כמה אלפי שקלים רק כדי למנוע את הניתוק או לחבר את הדירה למונה מת"מ, למרות שאין להם יכולת לשלם סכומים כאלה".

79. ד"ר מוחמד סעיד, עובד סוציאלי קהילתי במחלקה לשירותים חברתיים וקהילה במזרח חיפה, המטפל במשפחות רבות המתמודדות עם חובות חברת החשמל מתאר בתצהיר שמצורף לעתירה כי "משפחות אלו מעידות שהם חויבו להתקין את המת"מ כתנאי להחזר זרם החשמל. משפחות אלו אומרות שהן חתמו על כך בלית ברירה מאחר וכל מה שהעסיק אותם היה הצורך להחזיר את ה"האור לבית". משפחות אלו מתארות שכאשר הן מול הפקיד בחברת החשמל, שמחייב אותן להתקין מת"מ כתנאי לחיבור מחשמל, 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 שלהם, והם חותמים על המת"מ".

תצהירו של ד"ר עו"ס מוחמד סעיד מצ"ב ומסומן ג'.

80. חלק ניכר מהפונים לסיוע הם אנשים שנזקקים לחשמל בשל מצבם הרפואי והפיסי הפגיע. חלקם חולים שמצבם מחייב קירור תרופות או שימוש במכשירים רפואיים שלא הוכרו במסגרת אמות המידה כמכשירים רפואיים, חלקם נשים, פעמים רבות אמהות עצמאיות המטפלות בילדים צעירים ובתינוקות. רבים מן הפונים הם בעלי מוגבלות נפשית ומתקיימים על קצבאות נכות על רקע זה. המצוקה הכרוכה בחיים ללא חשמל והחרדה מאפשרות של ניתוק חשמל פוגעת בהם קשות. גם במקרים אלו, חברת החשמל מנתקת משפחות אלו או מחייבת אותן להתחבר למת"מ למרות הפגיעה החריפה שנגרמת להם בשל כך.

81. 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. החיים תחת איום תדיר

של ניתוק חשמל, כיוון שאין כסף להטעין את המת"מ, הם איומים. רוב הפונים מדווחים על חרדות קשות, דכאון ותחושת יאוש גדולה. ד"ר סעיד מעיד על החוויות של אנשים שבטיפולו: "נחשפתי לסיפורים יומיומיים של תושבים אשר חיים ב"טראומה" בכל פעם שהם מקבלים את חשבון החשמל. מאז שהתחלתי את הטיפול בתחום בשנת 2006 לא נחשפתי לתושבים סרבני תשלום, אלא לתושבים חסרי אמצעים שמתקשים בתשלום, וחיים בחשש מתמיד ופחד רב מניתוק החשמל".

82. נציין גם כי **מרבית הפונים לעזרת הארגונים מתקיימים על גמלאות המוסד לביטוח לאומי ונתמכים בסיוע בשכר דירה של משרד השיכון ובכל זאת הם לא נכללים ברשימת הצרכנים בתעריף חברתי ואינם זכאים להנחה בתשלום החשמל**. בשל כך אינם זכאים להינות מן הריבית המופחתת שמושתת על חובות של צרכנים בתעריף חברתי, בשל כל סטייה מהסדר התשלום הם מוגדרים סרבני תשלום ומושתת עליהם ריבית פיגורים שבגינה החוב תופח.

83. על רקע חיוניות החשמל, אנשים המנותקים ממנו נדחקים לעיתים לפתרונות מסכני חיים. על חימום הבית באמצעים מסכני חיים מספר ד"ר סעיד: "מצאתי את עצמי נדהם וכואב מול קשיי ההישרדות של אותן משפחות, ואת הצורך שלהן ליצור מנגנוני תיעדוף בין צרכיים בסיסיים למחייה שמהווים זכויות אדם בסיסיות. ע'. ס'. קשישה בודדת מטופלת רווחה שביקרתי אצלה, וויתרה 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".

84. נוסף על כך, אנשים שחיים ללא חשמל, ובפרט כשמתקיים צורך קיומי בו, עלולים להידחק לביצוע עבירות שמלבד היותן פליליות, הן מסכנות חיים, כגון התחברות פיראטית לחשמל. עו"ד ספיר סלוצקר עמראן מנהלת את היחידה לפניות הציבור של האגודה לזכויות האזרח ומטפלת בעשרות פניות של מנותקי חשמל. בתצהירה היא מעידה כך: "מקרה נוסף בו טיפלתי מדגים את חוסר האונים של המשפחות וההשלכות שיש לכך. זוג הורים חרדי לשישה ילדים, המתגוררים בעיר פריפריאלית קטנה בדרום הארץ, מתקיימים מקצבת נכות של הגבר ושכר עבודה של האם בסך 6,200 ₪ לחודש והם נעזרים בתרומות באופן קבוע. לאב סכרת נעורים והוא עבר מספר ניתוחי צנתור. למרות שהסביר לפקדי חברת החשמל שהוא מזריק חמש זריקות אינסולין ביום, המחייבות קירור ונעזר במיכל חמצן שמחובר לחשמל - המשפחה נותקה מחשמל עקב חוב. בלית ברירה, ובהסכמת שכניהם שהבינו למצוקתם, נאלצו להתחבר בחיבור חשמל פיראטי וחלקי לדירה הסמוכה. רק לאחר התערבותי, הגיעו להסדר תשלומים סביר בו הם מסוגלים לעמוד והחיבור לחשמל הוחזר להם".

85. על רקע הפגיעה הקשה המתוארת לעיל באנשים החיים בעוני, ברי, כי אמות המידה החדשות, גם במבחן מעשי, אינן נותנות מענה הולם לבעיות היסוד.

### **סיפורי העותרים - מציאות של עוני מצוקה וחיים בחשש מניתוקי חשמל**

86. במסגרת עתירה זו נביא בפני בית המשפט הנכבד את סיפוריהם של ארבעה עותרים, שעתירתם מהווה פה לרבים נוספים המצויים במצבם.

87. לחיים בעוני ולמצוקה הכלכלית נלווית פעמים רבות גם התמודדות עם חובות כספיים, כאשר לקיומם השלכות כבדות משקל על חיי האדם העני. חוסר 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, מוצאים עצמם החייבים בדרך ללא מוצא. 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 אנסטסיה גורודזייסקי, יובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" **בטחון סוציאלי** 95, 17 (2014)).

88. העותרים אינם סרבני תשלום והם ניסו ומנסים לפרוע את חובם. חלקם ניסו לעמוד בהסדרי פריסת תשלומים שניתנו להם, אולם תכתבי החיים, מצבם הבריאותי הקשה, ההדרה הכלכלית משירותים בנקאיים, פריסת החוב לתשלומים שלא הותאמה לנסיבות חייהם והריביות הגבוהות הכריעו את הכף. הם ניצבים חסרי אונים אל מול איום הניתוק מחשמל וחובותיהם 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? על המשפט להתייחס למציאות חיים זו.

89. אף אחד מן החייבים והעותרים בכללם, אינו מעוניין להיות בעל חוב או להיות תלוי בחסדים של אחרים. כולם רוצים לחיות תחת בטחון כלכלי בסיסי, כאזרחים שווי זכויות וחובות. אף אחד מהם אינו מעוניין לקבל "חשמל חינם", אלא להיות מסוגל לשלם עבור צריכתו ולפרוע את חובו במלואו. הם רוצים לחיות ככל האדם, בכבוד אנושי, ושילדיהם יחיו בכבוד, כפי שכל הורה שואף עבור ילדו. גם בתי המשפט הכירו בכך שישנם חייבים שכושר השתכורתם נחות מגובה החובות שהם נדרשים להשיב (למשל, פש"ר 16-01-16955-16 **פלוני נ' כונס הנכסים הרשמי**, (להלן: **עניין פלוני**) בעמ' 12).

90. עו"ד ספיר-סלוצקר עמראן מתארת בתצהירה את מצוקתם של הפונים לעזרתה ואת מעגל הקסמים שאינו מאפשר לעניים בעלי חוב להתקיים ולפרוע את חובותיהם: "המקרים והפניות בהן טיפלתי חשפו בפני מציאות חיים קשה ועגומה, שמעידה בעיקר על קשיי ההישרדות של אנשים החיים בעוני במדינת ישראל כיום [...] את חלק מהפונות, אמהות חד-הוריות, אני מכירה מפעילותי החברתית מחוץ לעבודתי ואני יודעת שכמעט כולן סבלו מהתעללות מצד גברים מכים, שכל חייהן הם מאבק אחד גדול, וכעת הן נאלצות להאבק גם על החשמל לילדיהן. מלבד החוב לחברת חשמל, יש להן חובות להוצאה לפועל והן עובדות בלי מנוחה, בבית ובעבודות מזדמנות או קבועות, כדי להעניק לילדיהם את היכולת לחיות בכבוד. לא מדובר בנצלנים ובעצלנים. אלו אנשים שעובדים קשה מאד כדי לשרוד או מוגבלים בשל נכויות שונות שנאלצים להתקיים על קצבאות הביטוח הלאומי. גם פניות של אנשים זרים מזמנות כאב לב ותסכול מצידי על שללא ההתערבות שלנו היו נאלצים לחיות ללא חשמל".

91. ד"ר מוחמד סעיד, 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. 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".

92. טל הילל רכזת אזור בתכנית נושמים לרווחה מתארת בתצהירה מציאות זו מנקודת מבטה: "לדאבוני נוכחתי לראות שלמרות שנבנו תכניות שבאמצעותן המשפחות הצליחו להסדיר את חובותיהן מול הוצאה לפועל למספר נושים, הרי שפעמים לא מעטות כשלו בניסיון להסדיר את החוב מול חברת החשמל באופן שמותאם למצבן. זאת, למרות שניסו לא פעם לשלם ולעמוד בהתחייבותן להשלים את התשלומים באופן מלא. חשוב לציין שמהיכרותי את המשפחות שליוויתי בממוצע כשנתיים (תקופת השתתפות ממוצעת בתכנית), מדובר במשפחות שמעוניינות לעשות שינוי בחייהן והן מגלות אקטיביות גבוהה לנסות ולשפר את מצבן לאורך השתתפותן בתכנית. משפחות רבות מעידות על לחץ רב שמופעל עליהן סביב נושא ניתוק החשמל וחוסר אוניס בניסיון לפרוס את החוב למספר תשלומים המותאם ליכולותיהן מול מוקד הגבייה של חברת החשמל. המשפחות שאני פגשתי מעולם לא התנערו מהסדרת החוב אלא להיפך, היו מעוניינות ככל שניתן להקדים ולשלם, גם אם הסדר התשלום לא היה מותאם לנסיבות חייהן".

93. **העותרת 1**, גב' ס' ר', בת 45, גרושה ומגדלת בגפה חמישה ילדים, מתגוררת בשכירות בעיר אלעד. א' בנה בן ה-12 של ס' סובל מבעיות רפואיות רבות. הוא נולד עם תסמונת דאון והוא בעל מוגבלות שכלית התפתחותית ברמת תפקוד בינונית-נמוכה. א' עבר בגיל ארבעה חודשים ניתוח לתיקון מומים בלב (תיקון ASD ו-AS), ובגיל 8 חודשים נותח שוב לתיקון עצם הסטרנום (עצם החזה). א' סובל מבעיות רפואיות משמעותיות בדרכי הנשימה, הריאות וכן מבעיות לבביות. בחודש יולי 2018 אושפז א' במצב קשה במחלקה לטיפול נמרץ בשל מצוקה נשימתית ושהה בבית החולים תקופה ממושכת. בחודש ספטמבר 2018, לאחר תהליך שיקום ממושך, שוחרר א' לביתו כשהוא חייב להשתמש במכשיר הנשמה בלילה (מכשיר ביפאפ) ולתגבור באמצעות בלון חמצן (מכשירים הדורשים חיבור לחשמל). אי שימוש במכשיר הביפאפ בלילה עלול לגרום לנזק מצטבר למערכת הנשימה והלב שלו ולהוביל בטווח הקצר לסכנת חיים. בנוסף מטופל א' שלוש פעמים ביום בתרופה ללחץ ריאתי המחייבת אפסנתה בקירור. בשל מצבו, א' משתמש בחיתולים בשנת הלילה, ולעיתים אינו שולט על צרכיו גם במהלך היום, דבר הדורש שימוש מוגבר במקלחות וכביסות מרובות. א' אינו בעל יכולת התמצאות במרחב ובסביבה, אינו מודע לסיכונים ונזקק להשגחה מלאה 24 שעות ביממה, אחת מהדרכים להעסיק אותו היא באמצעות צפייה בסרטים במחשב, מדובר בצורך חיוני עבור המשפחה, שנזקקת לכל פתרון לתעסוקה עבור א' נוכח צרכיו המורכבים וההשגחה הצמודה לה הוא נזקק.

העתק מסמכים רפואיים וסוציאליים מצ"ב **כנספח ע/2**

94. לפני כשלוש שנים התגרשה ס' מבעלה. בעקבות הגירושים היא נותרה עם חובות כספיים רבים וקיימים לה מספר תיקים בהוצאה לפועל. לפני כשנה נותקה ס' מחשמל בעקבות חוב כספי, כל פניותיה לחברת החשמל בניסיון להגיע להסדר כספי לתשלום החוב בו היא מסוגלת לעמוד לא צלחו וחברת החשמל הורתה על חיבורה למונה תשלום מראש (מת"מ) באופן חד צדדי ובלי שניתנה הסכמתה לכך. מכל הטענה כספית שטענה במת"מ קיזזה חברת החשמל 40% לטובת החוב. זאת מבלי לקבל את הסכמת ס' לכך ומבלי להסביר לה את משמעות הדבר. הכנסותיה

של ס' אינן מספיקות לה לכלל הוצאותיה, לרבות ההוצאות רבות על טיפול בבנה א'. החיים בצל החשש מניתוק מחשמל פוגע פגיעה קשה בחיי המשפחה, ס' נאלצת לבקש עזרה וסיוע ממכרים על מנת לטעון את המת"מ, היא חשה בושה רבה שעליה לעשות כן, והחשש המתמיד פן תנותק מחשמל גורם לחרדות ולפחדים רבים לה ולילדיה בשל הפגיעה האקוטית במצבו הרפואי של א' במידה וינותק החשמל.

95. ביום 3.12.18 פנו נציגי הקליניקה לזכויות אדם לנציג מטעם חברת החשמל. בפנייה זו צוין כי בביתה של ס' מותקן מת"מ ממנו מקוּוּז 40% לטובת החוב, וזאת ניגוד לאמות המידה הקובעות קיזוז של 20% בלבד. עוד הוסבר בפניה כי בשל מצבו הרפואי הקשה של בנה, נדרש חיבור חשמל קבוע בבית ולא ניתן להשאיר את המשפחה עם חיבור מת"מ שעלול להתנתק בכל עת.

96. ביום 18.2.18 הודיע נציג חברת החשמל כי סכום קיזוז החוב במת"מ ישונה ל- 20%. עם זאת חברת החשמל סירבה לבקשת ס' לעבור לחיבור קבוע ולשלם את יתרת החוב בפריסה לתשלומים. פניות נוספות בעניין זה מטעם נציגי הקליניקה לזכויות אדם מיום 1.1.19, 8.1.19, לא זכו למענה מהותי.

### העתק הפניות שנשלחו באמעות הדוא"ל מצ"ב כנספח ע/3.

97. וכך, למרות קיומו של צורך חיוני לחיבור המשפחה באופן קבוע לחשמל, ולמרות נכונותה של ס' להגיע להסדר תשלומים לפרעון החוב, חברת החשמל עומדת בסירובה לחבר את המשפחה בחזרה לחיבור חשמל קבוע וממשיכה לגבות את החוב באמצעות מונה תשלום מראש למרות המשמעויות הקשות שיש לחיבור למת"מ במקרה זה.

98. **העותר 2**, מר ג' א', בן 61, 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, ועליו ליטול תרופות שדורשות אפסנה בקירור, בעיקר אינסולין. למר א' נכות מוכרת של 100% והוא מתקיים מקצבאות ביטוח לאומי. 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 החודשי אותו הפקיד קוּוּזוּ 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 בסוף 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.

99. במהלך החודשים נובמבר 2011 ועד פברואר 2015 פנתה באת כוחו של מר א' לחברת החשמל וביקשה לוודא, כי בשל מצבו הרפואי הקשה חברת החשמל לא תנתקו מחשמל. מחברת החשמל נמסר כי הוא לא ינותק בשל מצבו הרפואי.

100. ביום 8.1.17 הוגשה העתירה בעניין **רוס**. מר א' שימש כעותר מס' 2 בעתירה זו. בתגובתה לבקשה למצן צו ביניים הודיעה חברת החשמל בעניינו של מר א' כי: **"העותר 2, מר ג'. א' מוגדר**

**בחברת החשמל כבעל "חיוניות אספקת חשמל", ועל כן חברת החשמל נמנעת, בכל מקרה, מלנתק את אספקת החשמל למקום הצרכנות שלו" (סעיף 7 לתגובה לבקשה לצו ביניים מטעם חברת החשמל, מיום 15.1.2017).**

101. ביום 12.11.18 הועברה לח"מ פנייה מעובדת סוציאלית המלווה את מר א' ממנה עלה כי למרות הצהרת חברת החשמל כמפורט לעיל, הוא הועבר לחיבור של מונה תשלום מראש (מת"מ) ומכל הטענה במת"מ מקזזת חברת החשמל סכום כסף בגין חוב החשמל שלו. בשל מצבו הכלכלי הקשה מצא עצמו מר א' ללא אפשרות להטעין את המת"מ וללא חשמל בביתו. כתוצאה מכך התקלקלו מנות האינסולין שנשמרו בקירור בביתו והוא נאלץ להשליכן ולרכוש מנות חדשות במקומן.

102. ביום 12.11.18 פנו נציגים מטעם הקליניקה לזכויות האדם לחברת החשמל בעניינו של מר א'. בפנייה זו הובהר שוב כי מר א' סובל מבעיות רפואיות קשות וחשמל עבורו מהווה צורך חיוני. כן הובהר כי הוא צורך אינסולין לטיפול בסכרת ומשתמש במכשיר CPAP המונע דום נשימה בשניה וחיבורו למת"מ בנסיבות אלו מהווה החלטה לא סבירה הפוגעת בו פגיעה קשה בזכויותיו לבריאות ולחיים.

103. למרות זאת חברת החשמל התעקשה על חיבורו של מר א' למת"מ וקיזוז החוב באמצעותו. רק לאחר דין ודברים ארוך בין נציגי חברת החשמל לח"מ הסכימה חברת החשמל ביום 31.12.2018 להחזיר את מר א' לחיבור חשמל רגיל ולהעביר את גביית חובו להליכי גביה אזרחיים.

#### **העתק הפניות והתשובות שנשלחו באמצעות הדוא"ל מצ"ב כנספח ע/4**

104. **העותרת מס' 3**, מ' ר', גרה בקריית אתא והיא אם חד הורית לילד בן 11.5. היא מתקיימת על גמלת נכות ונעזרת בסיוע בשכר דירה. למ' חובות רבים והיא החלה תהליך של פשיטת רגל במטרה להשתקם כלכלית, אך התיק נסגר כי היא לא הצליחה לעמוד בתשלומים. לחברת חשמל היא חייבת 490 ₪ והיא מחוברת למת"מ מספר שנים. פעמים רבות היא מגיעה למצב שנגמר לה הכסף להטעין את המונה והיא משתמשת בקוד חירום שמאפשר לה לצרוך חד פעמית חשמל בשווי של 50 ₪ (לפני קיזוז. בפועל נותרים לה כ-40 ₪ לצריכה). מדי מספר חודשים היא פונה לעזרתה של האגודה לזכויות האזרח. על מנת להמחיש את העוני בו היא חיה נספר, כי באחת הפעמים הצליחו עובדי האגודה לזכויות האזרח להסדיר את פריסת חובה לתשלומים, אך למ' לא היה כסף לנסיעות בתחבורה ציבורית למשרד בקרית ים על מנת לממש את ההסדר.

105. באחת הפעמים בהם התנתק החשמל, היא ובנה נאלצו לעזוב את ביתם למשך חודש ושבעה להתגורר אצל מכרה בעיר אחרת. לאחר שבועיים הבינה מ' שאינה יכולה לגייס את הכסף לתשלום החוב, והתקשרה לבית הספר על מנת לדווח שהילד לא יפקוד אותו. בשיחה עם סגנית המנהלת היא הסבירה שהילד לא יבוא לבית הספר כי נאלצו לעזוב את ביתם בהיעדר חשמל. בתגובה נאמר לה כי "בשום אופן לא יכול להיות שילד בגלל חשמל לא יבוא לבית ספר". לאחר מכן פנה בית הספר לרווחה, לבקש עבורם סיוע שהתקבל רק לאחר מספר שבועות. היא מתארת כי לאחר ששבו לאזור מגוריהם, כיוון שטרם חוברו לחשמל, ישן הילד כשבועיים אצל חברים מהכיתה, בכל כמה ימים אצל חבר אחר. בסך הכל נעדר הילד כחודשיים מביתו כיוון שלא היה חשמל בבית.

106. מ' מתארת את השלכות החיים עם אספקת חשמל חלקית ומשובשת על פרקטיקות יומיומיות, כגון שמירה על הגיינה אישית. כיוון שמותקן בביתם דוד שמש, בקיץ הם מתרחצים רגיל אבל בחורף מצמצמים מאד את מספר המקלחות ומתקלחים בחטף. בקור הם סובלים גם מהיעדר חימום הולם ואין להם אפשרות לחמם את המקלחת. הם מדליקים תנור חימום רק בחדר של הילד.

107. היא מתארת את הבחירה הבלתי אפשרית בין צרכים חיוניים ואת החלטתה לדאוג בראש ובראשונה לצרכי בנה. כך, כיוון שהיא הייתה מטופלת על ידי מערכת הרווחה, היה חשוב לה שכשהיתה מגיעה עובדת סוציאלית מלשכת הרווחה לעשות ביקורי בית, המקרר יהיה מלא. היא מתארת "אני הייתי ממלאה את המקרר מפוצץ באוכל, אבל לא היה כסף לשום דבר אחר".

108. בהיעדר חשמל מ' כמעט ולא מכבסת. היא עושה לכל היותר כביסה אחת לשבוע ומכבסת רק את מה שממש נחוץ לילד. על אף המחסור בחשמל, למי יש כיריים חשמליות והיא אינה יכולה לעבור לבישול על גז, כי הגז משותף לכל הבניין ואין לה כסף ויכולת לשלם לוועד. כיוון שכך היא מבשלת פחות באמצע השבוע, ומשתדלת לחסוך בחשמל על מנת שיהיה לה לבשל לשבת.

109. מ' מתקיימת על קצבת נכות נפשית. היעדר חשמל מקשה עליה מאד ומטלטל אותה נפשית. היא מתארת את הלחץ והחשש שגורם לה לייאוש תמידי. המצב משפיע קשות על מצבה הנפשי ועל בנה ויוצר תחושת חרדה ובושה. מ' אינה מבקשת עזרה מחברים ומהמשפחה כי אין גם להם איך לסייע לה. מעבר לזה, איש מהסובבים אותה אינו יודע מה מצבה, כיוון שהיא מתביישת. לאחר שנעדרו מן הבית לתקופה ארוכה, אמר לה בנה "אמא, תעשי הכל שלא נגיע למצב הזה יותר".

110. ביום ה- 6.7.2017 פנו נציגי האגודה לזכויות האזרח לרשות החשמל ולחברת החשמל בעניינה של העותרת 3 שעמדה בפני ניתוק חשמל. בפניה תואר המצב האישי והכלכלי הקשה של המשפחה. ביום 9.7.17 הועברה פניה נוספת בשמה במסגרתה התבקשו המשיבים שלא לנתק את העותרת 3 מחשמל ולהפחית את קיזוז החוב מהמת"מ שעמד על 50% מכל הטענה ולהעמיד אותו על 15%.

111. ביום 9.7.17 התקבלה תשובה מחברת החשמל שדחתה את הבקשה להפחתת גובה קיזוז החוב באמצעות המת"מ בטענה כי הדבר יגרום לפריסת החוב לתקופה ממושכת והוצע לפנות לקרן לידידות לבקשת תרומה. העותרת התבקשה להגיע למנהל האזור לבחינת מצבה אולם בהיעדר כסף לנסיעות בתחבורה ציבורית לא היתה לה אפשרות לעשות זאת והדבר נמסר לחברת החשמל.

112. ביום 28.9.2017, ערב חג ראש השנה, פנו נציגות האגודה לחבר החשמל בבקשה למחול לעותרת 3 על חלק מקרן החוב או על הריבית בגינו, מכיוון שאקטיביסטיות ברשתות חברתיות גייסו תרומות חלקיות עבור חשבון החשמל שלה.

113. פעמים רבות לאחר מכן מצאה עצמה העותרת 3 בפני ניתוק והח"מ פנו בעניינה על מנת לנסות להקל על מצבה. לבסוף, ועל רקע היעדר פתרון למצבה לפי אמות המידה הנוכחיות, הח"מ חדלו לפנות למשיבים בעניינה והן מסייעות לה בפתרונות זמניים. לאחרונה יידעה העותרת 3 את הח"מ כי תיק פשיטת הרגל שלה נסגר, מכיוון שלא עמדה בתשלומים לתיק הנשייה.

114. לאחרונה שינתה העותרת 3 את שמה ועל כן בתכתובות המצ"ב היא נקראת א' מ'.

### העתק הפניות שנשלחו באמצעות הדוא"ל מצ"ב כנספח 5/ע

115. **העותרת מס' 4 א' כ',** בת 50, נשואה ואמא לחמישה ילדים, מהם שלושה מתגוררים עימה, עובדת כמטפלת. בעלה של העותרת סובל מנכות נפשית ואינו עובד. המשפחה מתגוררת בשכירות בנצרת עלית ומתקיימים בעיקר מקצבת נכות. שתי בנותיה הגדולות שמתגוררות עימה בבית (בנות 21 ו-22) סובלות ממחלה תורשתית כרונית קדחת ים תיכונית משפחתית (FMF), הן זקוקות לטיפול תרופתי יומיומי שנשמר בקירור (נוטלות 3 פעמים ביום כדורים ותרופה לשיכוך כאבים). בשל המחלה ממנה הן סובלות הן חייבות להרבות בשתיית משקאות קרים כדי לצנן את חום גופן.

116. המשפחה חיה בעוני רב ובתנאי חיים קשים, בעקבות חובות שצברו נכנסו להליך איחוד תיקים בהוצל"פ ומשלמים במסגרתו 300 ₪ בחודש להחזר החובות. במסגרת הליכים שמתנהלים בהוצל"פ לעותרת עיקול על רשיון הנהיגה ועיקול על חשבון הבנק.

117. ביום 21.5.2019, בעיצומו של צום הרמאדן נותקה המשפחה מחשמל בעקבות חוב של 3142 ₪. המשפחה נותקה מחשמל למרות שהיה זה חודש הרמאדן בו בני המשפחה צמו מידי יום ולמרות שהיה צפוי שרב כבד (באותו שבוע נמדדו בנצרת עלית 38 מעלות). הנסיון של המשפחה בסיוע עובד סוציאלי להגיע להסדר ולמנוע את הניתוק לא צלח והפקיד דרש מהם כתנאי לעצירת הניתוק תשלום במזומן של החוב.

### העתק הודעה על ניתוק מיום 21.5.2019 עם דרישה לתשלום במזומן מצ"ב כנספח 6/ע

118. לאחר שהעובד הסוציאלי לא הצליח להגיע בעצמו להסדר מול חברת החשמל ולמנוע את ניתוק החשמל ולאחר שהמשפחה שהתתה מספר שעות ללא חשמל הוא פנה לסיוע הח"מ בעקבות פניה מטעם הקליניקה הוחזר החשמל למשפחה והם חוברו למת"מ ממנו מקוּוּז החוב.

### העתק הפניה מטעם הקליניקה לזכויות אדם מצ"ב כנספח 7/ע

119. א' מתארת כיצד מאז שהותקן להם המת"מ היא מצויה בלחץ ומתח תמידיים. היא מהססת האם להדליק חשמל וממעטת בשימוש במוצרי חשמל. היא מתארת תחושה של פחד וחשש תמידי שמלווה אותה שיגמר הכסף במת"מ והחשמל יפסק. היא מתקשה מאוד לגייס כסף להטענת המת"מ ומתארת את הלחץ הנפשי בו היא נמצאת שגורם לה לדכאון ולעיתים אף לתחושה שאין טעם לחייה.

### **על תופעת העוני האנרגטי והשלכותיה**

120. הסיפורים שפרשנו לעיל אינם יחודיים למדינת ישראל. בעולם כולו גוברת תופעה של עוני אנרגטי במדינות המפותחות, שבמסגרתה נגישותם של מליוני אנשים עניים למקור אנרגיה, כגון גז או חשמל מוגבלת, או אינה קיימת. על רקע זה הכריזה האספה הכללית של האו"ם על שנת 2012 כ: "International Year of Sustainable Energy for All".

121. בישראל, במהלך השנים האחרונות, על רקע יוקר המחיה הגובר, החשמל, 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)).** עם העליה ברמת החיים, גם אוכלוסיות הנמצאות בדירוג סוציאקונומי נמוך מהממוצע מסתמכות על מכשירים חשמליים ואלקטרוניים, בין היתר לצורך קיום תקשורת בסיסית בחיי היומיום ולצרכי לימודים ועבודה ואלו נחשבים כיום חלק בסיסי ואינהרנטי מניהול שגרת חיים תקינה ונורמטיבית.

122. לפי נתוני מכון ברוקדייל, כמיליון קשישים נאלצים להישען על קצבאות זקנה בישראל ובעקבות מצוקה כלכלית רבים נאלצים לוותר על חימום בחורף, או על תרופות או אוכל כדי לגמור את החודש. מדו"ח המכון לשנת 2017 עולה כי ההוצאה על חשמל וחימום הדירה מהווה 25% מההוצאות על אחזקת הדירה ומשק הבית במשקי בית של בני +65% (שמהווים 29% בכלל משקי הבית באוכלוסייה), וכי בשנת 2013 דיווחו 40% מבני +65 כי ויתרו על חימום או על קירור ביתם בשל קשיים כלכליים (מכון ברוקדייל, בני +65 בישראל, שנתון סטטיסטי 2017, בעמ' 155-156).

123. ללא חשמל לא ניתן לחמם את הבית או לקררו; לשמור בקירור תרופות או מזון; להשתמש במכשירים רפואיים הדורשים אספקת חשמל; להטעין סוללות של מכשירי התניידות, כגון כסא גלגלים חשמלי. ללא חשמל קשה מאד לשמור על הגיינה בסיסית שכן חימום מים לרחצה, כביסת בגדים מלוכלכים - תלויים בחשמל.

124. מניעה מוחלטת של נגישות לאספקת חשמל פוגעת ביכולת להתמודד עם מחלות או מוגבלות קיימות, ומגבירה תחלואה. הפגיעה בבריאות נלמדת לא רק מחוסר היכולת לחמם את הבית, אלא גם מויתור על היבטים שונים של שמירה על הבריאות. בארה"ב, בתקופות של מזג אוויר קר במיוחד, משפחות בעלות הכנסה נמוכה מפחיתות את הוצאותיהן על מזון – תופעה שזכתה לשם "סינדרום חימום או אוכל".

Battacharya, J., DeLeire, T., Haider, S. & Currie, J. Heat or eat? Cold-weather shocks and nutrition in poor American families, *American Journal of Public Health*, 93 (7), 1149, 1153 (2003); Lynne Chester and Alan Morris, *A new form of energy poverty is the hallmark of liberalised electricity sectors*, Vol.46 No.4 Australian Journal of Social Issues 435, 446-447 (2011) ("צ'יסטר ומוריס"). (להלן: "צ'יסטר ומוריס").

125. במדינות אירופה נמצא, כי חיים בצל ניתוקי חשמל השפיעו על הבריאות הפיזית והנפשית של המנותקים ואחת התוצאות הייתה הימנעות מאינטראקציות חברתיות וחוויה של הדרה חברתית.

Liddell, C. & Morris, C. (2010) *Fuel poverty and human health: a review of recent evidence*, *Energy Policy*, 38 (6), 2987-2997.

126. כאמור לעיל, הנתונים מראים כי קשישים עניים בישראל מצויים במצבי מצוקה קשים ומוותרים לעיתים על שימוש בחשמל בשל עלותו. מצב דברים זה פוגעני במיוחד שכן לחיים ללא חשמל ולהיעדר היכולת לשלוט בטמפרטורת הבית, יש השלכות מיוחדות על בריאותם של קשישים הפגיעים יותר להשפעות קור וחום. גם משרד הבריאות הכיר בכך שאוכלוסיית הקשישים היא אוכלוסייה בסיכון מוגבר לפגיעה מחשיפה לקור (למשל: חוזר מנהל רפואה 38/2014 "היערכות לחורף 2014-15", נספח ה').

127. מלבד הסכנות בחוסר יכולת לשמור על חום גוף, חיים ללא חימום בחורף מגבירים את הסיכון של קשישים לאירועים לבביים, לעלייה בלחץ הדם ולתאונות ביתיות.

(Kimberley C.O'Sullivan, Philippa L.Howden-Chapman, Geoff Fougere, *Making the connection: The relationship between fuel poverty, electricity disconnection, and prepayment metering*, 39 Energy Policy 733, 734 (2011)).

128. על אף האמור לעיל, אמות המידה אינן נותנות הגנה לקשישים מפני ניתוק מחשמל, למעט למי שהם נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים שהם קשישים. קשישים אחרים לעומתם, על אף שהם עלולים להיות במצוקה קשה מאד, אינם זכאים להגנה מניתוק.

129. כך, אחד המקרים שטופלו על ידי הח"מ עסק בקשיש סיעודי אלמן ובודד, החי בהזנחה קשה ומרותק לביתו, ללא אפשרות לתשלום עבור אוכל, תרופות וחשבונות שונים. פניה של עובדת סוציאלית שלא ינותק נדחתה, ורק לאחר פניה בהולה של הח"מ הניתוק נעצר (פניה לרשות החשמל ולחברת החשמל מיום 10.1.2018).

העתק הדו"ח הסוציאלי שצורף לפניה שהועברה מטעם הח"מ ובהסתרת פרטים מזהים מצ"ב

#### כנסת ע/8

130. גם ספיר סלוצקר עמראן מתארת מצב דברים קשה זה: "[...] רק לפני מספר חודשים פניתי לרשות החשמל בניסיון להסדיר את חובו של קשיש, המתקיים מקצבת נכות ופנסיה והעיד על קושי כלכלי חמור. [...] בשל מצבו הרפואי, הכולל אסתמה ודום שינה, נאלץ הקשיש להפעיל את המזגן ללא הפסקה, אחרת סובל מהתקפים. בשל מצבו הרפואי, הוא לוקח תרופות המצריכות קירור" (בפסקה 8 לתצהירה).

131. ניתוק מאספקת חשמל משפיע באופן מיוחד גם על בריאותם של ילדים. כך, היעדר אפשרות לשמירה על טמפרטורת הבית, בפרט בחורף, עלול לפגוע בבריאותם. ניתן לתאר את הקושי לרחוץ תינוק ללא מים חמים, להחליף בגדים וחיתול לתינוק בבית קר בחורף וכיוצא באלו. בהתאם, מחקרים שנערכו באנגליה הראו שילדים החיים בבתיים ללא חימום סבלו פי שניים מבעיות במערכת הנשימה, מאסטמה ומברונכיטי, ילדים שחיו בבתיים שיש בהם לחות גבוהה על רקע היעדר חימום סבלו פי שלוש מסימפטומים כגון שיעול וקוצר נשימה וממחלות דרכי הנשימה (ציסטר ומוריס, בעמ' 448).

132. גם משרד הבריאות הישראלי קבע כי "תינוק רגיש יותר ממבוגר לטמפרטורות נמוכות וחום גופו עלול לרדת בקלות רבה יותר. לכן חשוב לשמור על טמפרטורת החדר ולהקפיד על לבוש מתאים. [...] אם התינוק מתקשה לשמור על חום גופו והחום מתחיל לרדת בין 36-36.3°, יש לחמם אותו [...] אך זה כשלעצמו אינו מספק, וחשוב לחמם את סביבת התינוק על-ידי מקור חום חיצוני [...]", וכי יש להקפיד על טמפרטורת מי הרחצה של תינוק (אתר משרד הבריאות, ["המלצות לטיפול בתינוק בשבועות הראשונים לחייו"](#), נצפה ביום 5.6.2019, ההדגשה הוספה).

133. למרות זאת, משפחות עם ילדים קטנים מנותקות מחשמל ללא התחשבות בנסיבותיהן. ספיר סלוצקר עמראן מתארת כיצד נותק זרם החשמל מביתה של אחת הפונות. "ביתה הקטנה הייתה במצב בריאותי קשה. באחד הימים, כשהייתה בת כמעט שנה חזרה מבית חולים לאחר אשפוז, ועל אף שנזקקה לאינהלציה, הבית נותק בו ביום מחשמל והותקן בו מת"מ' לאחר מכן

היא חוותה ארבע פעמים שבהם הייתה ללא חשמל בין שלושה ימים לשבוע" (ר' תצהיר ספיר סלוצקר עמראן, בפסקה 13).

134. ניתוק חשמל משפיע גם על מצבם הנפשי של ילדים. מחקר שבחן את החוויה של ילדים שבינם נותק מחשמל הראה כי 17% מהם סבלו מחרדה, לא היו מסוגלים לעשות שיעורי בית (17%) וכי הם דיווחו שמישהו מחברי המשפחה לא יכול היה לעשות שימוש במכשיר רפואי (9%) או חלה כתוצאה מהניתוק (7%) (צ'יסטר ומוריס, בעמ' 448).

135. הנסיון הבריטי מראה כי לצורך החינוכי בחשמל יש השלכה גם על תזונת ילדים כיוון שתקציב המשפחה מופנה באופן לא מאוזן לרכישת מקור אנרגיה.

*Barnardos Priced out, The plight of low income families and young people living in fuel poverty*, 19 (2012) (להלן: "דוח ארגון ברנרדוס")

136. מניעת נגישות, ולו באופן הבסיסי ביותר, לאמצעים טכנולוגיים שנעשה בהם שימוש רווח במערכת החינוך, מהווה פגיעה בזכות לחינוך, לכבוד, ולשוויון של ילדים.

137. ילד שאין חשמל בביתו אינו יכול לקרוא ולעשות את שיעורי הבית, בפרט בחורף, כאשר שעות האור מתקצרות ונדרשת תאורה מלאכותית. ילד כזה אינו יכול להשתמש ברשת האינטרנט, שמהווה היום חלק אינטגרלי משיטת הלימוד בבתי ספר. בבריטניה נמצא כי עוני אנרגטי של משק הבית משמעו היעדרויות רבות יותר, שמשכן מתארך, מבית הספר בשל מחלות הילדים (דוח ארגון ברנרדוס, בעמ' 21-22). כאמור, חשמל נחוץ במיוחד לשם תאורה והכנת שיעורי בית, אך בנוסף, חלק מתכנית החינוך היום מחייבת לעשות מחקר ברשתות, ושימוש במחשב.

138. חיים ללא חשמל גוזרים על ילדים גם בידוד חברתי בשל הבושה והמבוכה בחיים של מחסור הניכר לעיני כל אורח. ילד שאין לו חשמל בבית, לא רק שמתקשה למלא את חובותיו בבית הספר אלא שהדבר פוגע ביכולתו להזמין אליו חברים ולקיים חי חברת, והדבר מוביל לניתוק חברתי, ולהתכנסות, כפי שעולה גם ממחקרים שנערכו במדינות אחרות (ר' צ'יסטר ומוריס, בעמ' 446).

139. ס', אם חד הורית לשלושה מרכז הארץ, שמפרנסת את ילדיה משכר עבודה שגובהו כ-2600 ₪ לחודש, ממזונות בגובה 1700 ₪, ומסיוע בשכר דירה בגובה 1170 ₪ לחודש. לחברת החשמל חייבת 7,800 ₪ [...] ס' פנתה לאגודה לזכויות האזרח כיוון שחיה לפרקים ללא חשמל.

140. ס' מספרת שלחיות בלי חשמל זה אומר שהילדים מתביישים להביא חברים הביתה, הם לא יודעים מתי יפול החשמל. אין לדעת אם יהיה מחשב, אם תהיה טלוויזיה. הדבר מכניס אותם לדיכאון. גם מבחינת בית הספר – יש תכנית למידה מרחוק של משרד החינוך - דרך המחשב והילד צריך לתרגל שם פעם בשבוע. בלי חשמל זה לא אפשרי. היעדר אמצעי תקשורת משמעו גם שיש נתק בינה לבין מערכת החינוך, למשל כאשר ההורה צריך לגשת למחשב ולהוציא הודעות מהמורה דרך התוכנה הזאת. היא מספרת כיצד לא ידעה שיש מסיבת סיום לילדה הקטנה, כיוון שהחשמל היה מנותק, ולא קיבלה את ההודעה במחשב. רק למחרת כשאספה אותה מבית הספר הבינה שהייתה לכל ילדי הכיתה מסיבת סיום! מעבר לזה, כמה פעמים הילדה נכשלה בתרגולים, כי אי אפשר לתרגל בלי שיש חשמל למחשב (ר' תצהיר ספיר סלוצקר עמראן, בפסקה 14).



141. מן המתואר לעיל עולה, כי צמצום או ניתוק אספקת חשמל למשק בית, היא בעלת השלכות משמעותיות על חיי כלל המתגוררים בו, ובפרט על הפגיעים ביותר – חולים, ילדים וקשישים. משמעה פגיעה בשגרת החיים התקינה על כל היבטיה – החל משמירה על הגיינה, עובר בקירור וחימום של הבית וקירור מזון, וכלה באפשרות לקיים חיי חברה תקינים. יש לה השלכות על בריאות בני הבית ואף על חייהם, על חינוך ילדים ועל כבוד האדם של עניים וילדיהם.

### **פנייה למשיבים**

142. במהלך שנת 2014 התקיימה פגישה ראשונה בין נציגות האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם לגבי מירב יוסף, ראש אגף צרכנות ופניות ציבור ברשות החשמל (להלן: ראש אגף צרכנות). בעקבותיה החלה התכתבות ותקשורת בין הצדדים בנוגע למצב המשפטי הנוהג באותה עת.

143. בהמשך למהלך זה, 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.

144. ביום 1.9.15 הגישה האגודה לזכויות האזרח, בשם פורום החשמל – פורום ארגוני זכויות אדם ולשכות לשירותים חברתיים – הערות לטיוטת אמות המידה וביום 10.11.15 הועברה התייחסות נוספת. במהלך התקופה שחלפה הח"מ עמדו בקשר רציף עם ראש אגף צרכנות, ביום 17.07.16 נפגשו עם יו"ר רשות החשמל ד"ר אסף אילת וביום 25.7.16 הציגו טענותיהן בפני מועצת רשות החשמל.

145. ביום 8.1.17 הוגשה עתירה לבג"ץ על ידי האגודה לזכויות האזרח ועותרים נוספים (בג"ץ 214/17 **רום נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל** (פסק דין מיום 29.10.18)). הסעד העיקרי בעתירה ביקש לחייב את רשות החשמל לקבוע אמות מידה לניתוק חייבים מחשמל וזאת משום שלמרות הזמן הרב שחלף מאז הפנייה הראשונה בנושא זה לא ביצעה הרשות שינוי באמות המידה הרלוונטיות.

146. ביום 27.9.17, בעקבות הגשת העתירה, התקבלה במליאת מועצת רשות החשמל החלטה בעניין תיקונים עדכונים ושינויים באמות המידה - הליכי גבייה לצרכנים בתעריף ביתי. ביום 1.1.18 נכנסו לתוקפן אמות המידה החדשות שמהוות את הבסיס החוקי לטיפול בצרכנים בעלי חוב חשמל.

147. בעקבות כניסתן לתוקף של אמות המידה החדשות נמחקה העתירה בהסכמה בפסק דין מיום 29.10.18 תוך שמירת הטענות, והמשיבות 1-2 חויבו בתשלום הוצאות העותרים בסכום של 7500 ש"ח.

148. ביום 15.1.19 פנתה בכתב האגודה לזכויות האזרח לשר האנרגיה וליו"ר רשות החשמל. בפנייה זו פורטו הפגמים שנפלו באמות המידה החדשות והפגיעה הקשה והלא מידתית בזכויות יסוד מוגנות כתוצאה מכך. במסגרת פנייה זו ביקשה העותרת כי המשיבות 1-2 יפעלו לתיקון אמות המידה.

העתק הפנייה מיום 15.1.19 מצ"ב **כנספח 9/ע**

149. ביום 19.2.19 השיב בכתב יו"ר רשות החשמל לפניית העותרת. בתשובה לא ניתן מענה לטענות העקרוניות שעוסקות בפגמים המהותיים הקיימים בהליך הניתוק מחשמל.

העתק התשובה מיום 19.2.10 מצ"ב **כנספח ע/10**

150. ביום 6.3.19 השיבה העותרת לתשובת הרשות. העותרת פירטה את הפגמים המהותיים בהליך הניתוק מחשמל שלא זכו למענה בתשובת הרשות. הובהר שמדובר בטענות מהותיות הנוגעות לליבת ההסדר ולפגיעה חוקתית בזכויות יסוד ולא בטענות העוסקות ביישום אמות המידה ובתיקונים טכניים אליהם התייחסה הרשות בתשובתה.

העתק הפנייה מיום 6.3.19 מצ"ב **כנספח ע/11**

151. ביום 14.3.19 השיבה בכתב ראש אגף צרכנות לפניית העותרת. בתשובה צוין כי אמות המידה התקבלו לאחר הליך מקיף וארוך בו נלקחו בחשבון כלל השיקולים והאינטרסים. במכתב מציינת רשות החשמל כי בכוונתה לקיים מפגש עם ארגוני חברה אזרחית מספר ימים לאחר מכן (ביום 18.3.19) כחלק מהליך ישום אמות המידה.

העתק תשובת רשות החשמל מיום 14.3.19 מצ"ב **כנספח ע/12**

152. ביום 18.3.19 השתתפה הח"מ, עו"ד ניר בנימיני, בפגישה שצוינה לעיל. בפגישה זו הועלו קשיים ובעיות ביישום אמות המידה.

153. ביום 6.6.19 התקיימה פגישה במשרדי חברת החשמל, בהשתתפות נציגי רשות החשמל והח"מ. הפגישה עסקה ביישום השוטף והטמעתן של אמות המידה הקיימות. הפגישה לא עסקה בפגמים המהותיים שהעלתה העותרת ביחס להליך הניתוק מחשמל ובמהלך הפגישה התברר כי בין הצדדים קיימים חילוקי דעות מהותיים בנוגע לטענות אלו.

154. הנה כי כן, בשנה ו-7 חודשים מאז נכנסו אמות המידה החדשות לתוקף המשיכו הארגונים העותרים לפעול לשינוי אמות המידה. במקביל טיפלו הארגונים בעשרות פניות חדשות, ומבירור מעמיק התברר כי כל החששות מאמות המידה אכן מתבטאות בהמשך מציאות פוגענית בפועל, וכי מקור הבעיה הוא באמות המידה ובמנגנון שהן יצרו ולא מדובר ביישום לקוי. על רקע האמור לעיל, ומאחר ועד למועד זה לא ניתן מענה לסוגיות העקרוניות שהעלתה העותרת בנוגע להליך ניתוק החשמל מחייבים הסובלים ממצוקה כלכלית, אישית או בריאות ולפגיעה הקשה הנגרמת לזכויות יסוד מוגנות עקב כך, אין מנוס מפנייה לבית המשפט הנכבד לקבלת סעד.

## הטיעון המשפטי

### ניתוק חשמל פוגע בזכויות חוקתיות

#### פגיעה בזכות לקיום בכבוד

155. הזכות לאספקת חשמל היא רכיב מהותי בזכות לקיום בכבוד, המצויה בליבת הזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (על הזכות לקיום בכבוד ר' בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 477 (2005) (להלן: עניין מחויבות); בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012) (להלן: עניין חסן) (שם השופט לוי, שמבחינת התוצאה נותר במיעוט, מנה במפורש את החשמל כרכיב באותם תנאי קיום מינימאליים המתחייבים מבחינה חוקתית לכל אדם, במעמד שווה למזון, לבוש ומים (שם, בפסקה 7 לפסק דינו); עב"ל (ארצי) 17457-08-14 קרול נ' המוסד לביטוח לאומי, בעמ' 22-23 (17.5.2018) (להלן: עניין קרול).

156. לזכות לקיום בכבוד היבט חיובי והיבט שלילי. ההיבט החיובי מחייב, בין היתר, פריסת תשתיות לחיבור לחשמל והבטחת אמצעי מחיה נאותים. כך, למשל, יש מקום לסבסוד חשמל לקבוצות פגיעות. אולם עתירה זו עוסקת בהיבט השלילי – גם בהינתן הסדר לפיו חשמל מסופק תמורת תשלום, ניתוק אדם מרשת החשמל בשל חוב, וכאמצעי לחץ לגבייתו, מהווה פגיעה קשה ולא מידתית שאין להשלים עמה, ובוודאי שעה שקיימים אמצעים חלופיים לגבות את החוב ללא ניתוק. כך גם ניתוק מוחלט מזרם החשמל, בניגוד לצמצום הזרם, באופן שלא מותיר לאדם חשמל אפילו לצרכי קיום בסיסיים, מהווה פגיעה חוקתית קשה בגרעין הזכות החוקתית לקיום בכבוד.

157. לאדם אשר מעולם לא נותק מזרם החשמל ליותר מכמה שעות בעת תקלה, קשה אפילו לדמיין את חייו ללא זרם החשמל. כיום, החיבור לזרם החשמל עבור מרבית האנשים הוא בגדר מובן מאליו ומהווה 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. הגיינה אישית גם היא תלויה חשמל ומוחלטים במים שמתחממים במקרים רבים בדוד חשמלי. אנו מאחסנים תרופות במקרר ואנו משתמשים במכשירים שונים, שעובדים על חשמל, לשמירה על בריאותנו. אנו מכבסים את בגדינו במכונת כביסה המבוססת על חשמל. 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, או כמויות קטנות. דבר זה נכון בעיקר ביחס למשפחות גדולות הרוכשות מזון בכמויות גדולות במחיר נמוך יותר. מערכות התקשורת שלנו עם העולם מבוססות על חשמל – הטענת הטלפון הנייד והפעלת מחשב שבעזרתו ילדים לומדים ומכינים שיעורי בית. אנו צופים בטלוויזיה ובחדשות באמצעות חשמל.

158. אנשים ששגרת חייהם הופרעה באמצעות הפסקת חשמל ממושכת של יותר מכמה שעות נוטים להתלונן על כך, הדבר נתפס בעיניהם כ"סיוט", וכהפרעה מהותית וקשה לשגרת חייהם (על חשיבות החשמל לשם קיום חיים תקינים ר' גם בג"ץ 351/80 חברת החשמל מחוז ירושלים נ' ירושלים).

**שר האנרגיה והתשתית**, פ"ד לה(2) 673, 685 (1981); בג"ץ 256/72 **חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון**, פ"ד כז(1) 124, 138 (1972)). בשנים קרות במיוחד, בשל סערות בחורף נותקו אלפי משפחות למספר ימים מרשת החשמל. אנשים אלו תיארו את החוויה כ"הישרדות" בקור או בחום ובחושך, חלקם עזבו את בתיהם בשל כך. יש העוזבים את ביתם המנותק מחשמל גם מבלי שיש תנאי מזג אוויר קשים, שכן לא ניתן לקיים שגרת חיים בבית ללא חשמל (ראו סעיף 103 לעיל בעניינה של העותרת 3).

159. 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, אינו יכול לחמם את הבית. 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 מבוכה ובושה. כאשר אין לו ברירה הוא לווה כספים מסביבתו, שגם היא לרוב עניה ודלה באמצעים. **זו מציאות משפילה, מדכאת וקשה, הפוגעת בכבוד של אדם וביכולתו להתקיים קיום בסיסי בכבוד בחברה.**

160. **הזיקה המובהקת בין חיבור לחשמל לבין מימוש הזכות לכבוד כבר הוכרה בערכאות השונות.** בהליך שתקף ניתוקי חשמל במשקי בית פרטיים בשל פיצול דירות נקבע, כי "ניתוק תשתיות על פי סעיף 157א(ו) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ייעשה רק במקרים שבהם תינתן חוות-דעת שיש בדירה סיכון לחיי אדם" (עע"מ 8379/17 **האגודה לזכויות האזרח נ' עיריית פתח תקווה, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה** (21.1.2019), להלן: עע"מ 8679/17). פסק הדין, מכיר בכך שניתוק חשמל הוא צעד קיצוני שיש להגבילו לנסיבות מסכנות חיים בלבד וכי אין להשתמש בניתוק חשמל להשגת תכליות אחרות – בעניין ההוא לשם התמודדות עם פיצול דירות בלתי חוקי או לשם הרחקתם של מבקשי מקלט מן העיר, ובהקשה לענייננו, על מנת להפעיל לחץ על הצרכן כדי לגבות את החוב (על חשיבות החשמל ר' גם ת"א (כ"ס) 6438/04 **חברת החשמל בישראל נ' בציר** (11.9.2005)).

161. חולשת המנותקים העניים היא כה מובהקת, שאף אחד מהם לא מסוגל לתקוף את החלטת הניתוק בערכאות הנמוכות. הח"מ מצאו מקרה אחד, יוצא דופן, בו מנותק פנה לערכאות נגד החלטת ניתוק על רקע של מצוקה כלכלית. מדובר באדם שחב לחברת החשמל 617 ₪ בגין שימוש בחשמל בדירתו. באותה עת העסק בבעלותו קרס, הוא עבר תאונת דרכים והיה מצוי בהליכי גירושין. לכן נקלע לחובות והחל הליכים של פשיטת רגל. למרות זאת חברת החשמל ניתקה אותו. גם מכתב מעובד סוציאלי במחלקת הרווחה לא שיכנע את החברה לחזור בה. בית המשפט הורה לחברת החשמל לחברו לחשמל בצו זמני תוך שהוא מנמק זאת בכך ש"הזכות למים והזכות לחשמל בלעדיתהם 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" (ר' ת"א (חי) 19120-03-14 **יצחק יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל** (החלטה מיום 13.7.2014) (להלן: **ענין יליזרוב**)).

162. הזיקה בין חיבור לחשמל לזכות לקיום בכבוד ובתנאי מחיה נאותים הוכרה גם באמנות הבינלאומיות לזכויות האדם. בסעיף 11 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שישראל היא צד לה (להלן: האמנה), מעוגנת זכותו של כל אדם לתנאי מחיה נאותים לרבות לדיור נאות. בהערה כללית מספר 4, המהווה פרשנות רשמית לאמנה, קבעו מומחי האו"ם, כי התנאים הבסיסיים שצריכים להתקיים בכל מקום מגורים כדי שייחשב "נאות" יכללו נגישות לאנרגיה המיועדת לחימום, בישול ותאורה (Art. ) The Right to Adequate Housing (CESCR General Comment 4, Art 8(b), 13/12/1991, 11.1).

#### **פגיעה בזכות לבריאות ולחיים**

163. כפי שתואר לעיל, חלק ניכר מן הפונים לעזרת הח"מ סובלים מבעיות בריאותיות קשות שביגן הם נזקקים לאספקת חשמל רציפה. כך למשל, העותרת 1 נותקה מחשמל למרות מצבו הרפואי הקשה של בנה והתלות שקיימת למשפחה זו בחשמל, העותר 2 נותק מזרם החשמל על אף נכותו הקשה, ועל אף שנזקק לאינסולין – תרופה הדורשת קירור, וכך גם העותרת 4 נותקה למרות שבנותיה סובלות ממחלה כרונית וצורכות תרופות באופן קבוע. אחרים מספרים על ההיזקקות לקירור התרופות אצל שכנים, על הבושה הכרוכה בכך, ועל חוסר הנוחות לשכנים עצמם, שכן השימוש באינסולין נעשה מספר פעמים ביום. העותר 2, השליך את מלאי האינסולין שלו, ונאלץ לרכוש מלאי חדש על אף עונוי הקשה. בעתירה צוינו מחקרים הקושרים בין היעדר חשמל לפגיעה ממשית בבריאות, בעיקר של זקנים ופעוטות.

164. הזכות לבריאות נגזרת מהזכות לכבוד שמעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. החיבור לחשמל מהווה תנאי למימוש הזכות לבריאות, שכן "[...] 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 אפשרית בזכות לחיים, למשל במקרים של חולים הנזקקים למכשור רפואי (כך עבור בנה של העותרת 1 ועבור העותר 2).

165. בבג"ץ 8062/05 אינאס אל אטרש נ' שר הבריאות (מיום 23.11.05) נדונה שאלת חיבור ביתה של ילדה חולת סרטן לחשמל בכפר בדווי לא מוכר. בית המשפט הנכבד סירב לחייב את המדינה לחבר את הבית לתשתית החשמל בשל העובדה כי הבית נמצא בכפר לא מוכר, אולם דחיית העתירה באה גם על רקע העובדה שהמדינה התחייבה לתת פתרון לאותה משפחה בדמות תמיכה כספית של 16,000 ₪ עבור הפעלת גנרטור לקירור החדר והתרופות שנדרשו לילדה, ובית המשפט ציין כי על המדינה לסייע למשפחה, גם אם אין חובה לחבר הבית לחשמל בחיבור קבוע.

166. סעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות 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).

#### **פגיעה בזכויות של ילדים**

167. זכותם של ילדים לתנאי חיים הולמים הוכרה במשפט הבינלאומי ובאופן מיוחד באמנה בדבר זכויות הילד (1989). בסעיף 6 לאמנה נקבע כי המדינות החתומות עליה 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..." האמנה מדגישה כי יש לעשות כן ללא הפליה משום סוג שהוא, ובכללה הפליה על רקע 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 ננקטות בידי גופים ציבוריים או פרטיים, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים (סעיף 3).

168. כמפורט בחלק העובדתי לעתירה, ילדים, בפרט צעירים מאד, פגיעים יותר בשל חיים ללא חשמל. ניתוק מאספקת חשמל משפיע באופן מיוחד על בריאותם הפיסית של ילדים, על מצבם הנפשי של ילדים ויש לו השלכה גם על תזונתם כיוון שתקציב המשפחה מופנה באופן לא מאוזן לרכישת מקור אנרגיה.

169. היעדר חשמל משמעו גם פגיעה בזכות לחינוך ולהתפתחות של ילדים. כאמור, ילד שאין חשמל בביתו אינו יכול לקרוא ולעשות את שיעורי הבית, בפרט כאשר נדרשת תאורה מלאכותית. ילד כזה אינו יכול גם להשתמש ברשת האינטרנט, שמהווה כיום חלק אינטגרלי משיטת הלימוד בבתי ספר. מניעת נגישות, ולו באופן הבסיסי ביותר, לאמצעים טכנולוגיים שנעשה בהם שימוש רווח במערכת החינוך, מהווה פגיעה אסורה בזכות לחינוך, לכבוד, ולשוויון.

170. חיים ללא חשמל גוזרים על ילדים גם בידוד חברתי בשל הבושה והמבוכה הכרוכות בחיים של מחסור ניכר לעין.

171. נוסף על כל אלה, הפגיעה בילדים כתוצאה ממצוקתם הכלכלית של הוריהם וחוסר יכולתם לשלם את חשבונות החשמל, עשויה להוות בסיס לקביעה של רשויות הרווחה שהורים אינם מסוגלים לתת לילדיהם צרכים בסיסיים. במקרה הקיצוני יש בכך כדי להשפיע על הסיכוי להוצאתם מחיק הוריהם למסגרות חוץ ביתיות ופגיעה בזכות לחיי משפחה של כלל חבריה. ספיר סלוצקר עמראן מתארת זאת: "מפניות רבות לאגודה לזכויות האזרח עולה כי אימהות עצמאיות (חד-הוריות) החיות בעוני מצויות במצוקה כפולה – מחד חיים בתנאים קשים (למשל ללא חשמל) ומאידך חשש שהדבר ישפיע על עמדת מערכת הרווחה ביחס לתנאי הגידול של ילדיהם – מכיוון שהיעדר חשמל משפיע על כל היבטי החיים, החל מחימום הבית, עובר בחינוך הילדים, וכלה בקירור מזון. מצב זה משפיע קשות על מצבן הנפשי והן חיות בחרדה מתמדת מן האפשרות של הוצאת ילדיהן למסגרות חוץ ביתיות" (פסקה 14 לתצהירה). גם העותרת 3 מתארת כיצד העדיפה "לפוצץ" את המקרר במזון כאשר מגיעה לביתה עובדת סוציאלית לעשות ביקור בית. מצב דברים זה כאמור, חוזר ונשנה בפניות רבות, בפרט של אמהות עצמאיות.

#### **דחיקה למציאת פתרונות מסכני חיים ולביצוע עבירות – פגיעה בחיים ובכבוד**

172. ניתוק חשמל, בשל חיוניות החשמל לקיום ומכיוון שאין לו תחליף, משמעו גם דחיקת אנשים למציאת חלופות שחלקן מסוכנות ביותר, כמו הבערת אש (ר' פסקה 7 לתצהיר מוחמד סעיד, נספח) או תאורה לילית באמצעות נרות (ר' פסקה 13 לתצהיר ספיר סלוצקר- עמראן). נוסף על כך, אנשים שחיים ללא חשמל, ובפרט כשמתקיים צורך קיומי בו, עלולים להידחק לביצוע

עבירות שמלבד היותן פליליות, הן מסכנות חיים, כגון התחברות פיראטית לחשמל (ר' עניין אבו גבל; ר' פסקאות 8-9 לתצהיר ספיר סלוצקר עמראן). דחיקת אנשים לפרקטיקות מסוכנות ואף לביצוע עבירות פליליות, **מתוך כורח**, מהווה פגיעה בכבוד האדם העומדת בפני עצמה.

### **ניתוק חשמל כמנגנון דרקוני לגביית חוב - פגיעה קשה ביותר בזכויות חייבים**

173. ניתוק חשמל נועד לא רק על מנת למנוע צבירת חובות נוספים לחייב שאינו משלם חובותיו. מכיוון שלא ניתן לחיות בלי חשמל, ואין אף אדם, יהא מצבו הכלכלי אשר יהא, שיוותר על צריכת חשמל, ולו לזמן קצר, הרי שניתוק חשמל הוא בראש ובראשונה אמצעי לחץ על הצרכן שישלם חובו באופן מיידי. לכן גם רשות החשמל הגדירה את הניתוק כ"כלי גבייה". זו גבייה דראקונית הנעשית תוך ניצול התלות בחשמל לשם קיום. גבייה כזו פוגעת בכבוד האדם כיוון שהיא כופה אותו לחיפוש נואש ומיידי אחר מקורות מימון, בכל דרך, לעיתים על גבול פשיטת יד, ואף למעבר על החוק (בהתחברות פיראטית), ובניגוד מוחלט למגבלות שהציבה המדינה על גביית חובות מאנשים החיים בעוני באופן שהולם את ערכיה ומאזן ביניהם. אנשים שהחשמל ניתק בדירתם יעשו הכל לחברו במהירות האפשרית לרבות באמצעים משפילים כמו תחינה לנדבות ברשתות החברתיות.

174. גביית חובות צריכה לעמוד במבחנים של מידתיות וסבירות לשם שמירה על זכויות החייב וכבוד האדם שלו. מתוך הכרה בכך, כוננו מנגנוני גביית חובות סטטוטוריים, המופעלים ומפוקחים על ידי רשויות המדינה ועובדיה, ושמטרתם לקיים איזון הולם בין תכלית גביית החוב ובין התכלית של הגנה על זכויות היסוד של חייבים, בפרט כאשר מדובר בחייבים עניים (מערך ההוצאה לפועל מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: **חוק ההוצאה לפועל**) מערך פשיטת רגל מכוח פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 שבוטלה לאחרונה בחוק חדלות פרעון ושיקום כלכלי, התשע"ח, 2018 (להלן: **חוק חדלות פרעון**); המרכז לגביית קנסות מכוח חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995) ועוד).

175. בבסיסם של ההסדרים לגביית חובות מעוגנת תפיסה ערכית הנגזרת מהכרה בערך האדם ובכבודו, גם כאשר הוא בעל חוב, ומטרתם, מעבר לגבייה, היא לאזן את פערי הכוח בין נושים לחייבים. כחלק מכך, כפי שנפרט בהמשך, יש עמידה על תנאים לגבייה הוגנת, מידתית ומפוקחת מבלי שהיא מדרדרת את החייב ומשפחתו לחוסר כל. בהתאם, עבר חוק ההוצאה לפועל מספר רפורמות שהגדילו את ההגנה על זכויות החייבים שעה שהסדרים הנוגעים לחייבים עניים עוגנו בו ואחרים, פוגעניים, בוטלו.

176. המגבלות על גבייה דורסנית המותירה את החייב חסר כל מצאו ביטוי גם בפסיקה, כאשר לנגד עיני בית המשפט עומד הצורך לאזן באופן מידתי, ההולם את ערכיה של המדינה, בין האינטרסים והזכויות של הצדדים (רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360 בפסקה 18 (להלן: **ענין גמזו**), בפסקה 20); ע"א 3553/00 **אלוני נ' זנד טל מכוני תערובת בע"מ** נז(3) 580, 586 (2003); כן ר' סלים גיוראן וחגי קלעי "תחולתה של זכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני פרשנות הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" **עיוני משפט** לז, 2018 (2014); דוד בר-אופיר "חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ודיני ההוצאה לפועל" **המשפט** ג 71,80 (1995).

177. בענייננו, המדינה הכירה בחיוניות אספקת החשמל ובאינטרס הציבורי העז שיש באספקתו, היא עיגנה זאת בחקיקה מפורטת והקימה רשות מפקחת שתכליתה לייצג את האינטרס הציבורי בשמירה על משק חשמל תקין, נגיש ופעיל. דבר זה מבטא את החשיבות שמייחסת המדינה לאספקת החשמל ולאינטרס שלה בשמירת השליטה בתחום, על אף תהליכי ההפרטה שעובר משק זה. דבר זה מבטא גם את רצון המדינה שהתחום לא ינוהל כמשק פרטי הנתון לכוחות השוק, אלא יפעל תחת מגבלות שונות, בכללן המגבלות החלות על כל רשות מרשויות המדינה וכוללות גם הגנה על זכויות אדם.

178. כחלק מתפישה זו, קבע המחוקק כי רשות החשמל – ולא חברת החשמל או ספק אחר – היא שתסדיר את האופן שבו על ספק חשמל לפעול גם כאשר הצרכן שרכש ממנו את השירות לא שילם בעדו. הוראה זו, המעוגנת בסעיף 17(ד) לחוק משק החשמל מלמדת על כך שהכנסת סוברת שאין מדובר במערכת יחסים רגילה בין ספק ללקוח. משכך, ההסדרה שבסמכות רשות החשמל, אינה יכולה להיעשות במנותק מן הכללים החלים על גבייה במדינת ישראל ועליה לעלות בקנה אחד עם ערכי היסוד שמגולמים בהסדרים אלה, מתוך הכרה בחיוניות החשמל לקיום ומתן משקל הולם לשם כך.

179. בניגוד לכך, רשות החשמל, באמצעות אמות המידה שלה, לא רק שכוננה הסדר גביית חובות נפרד, דבר שמעלה קשיים בתחום אכיפת החיובים (כפי שיפורט בהמשך), אלא שהיא יצרה הסדר גבייה פוגעני שלא מתקיים בו האיזון האמור ושאינו בו הגנות מספקות על זכויות האדם של החייבים, באופן שסותר הן את תכלית חוק משק החשמל והן את ערכי המדינה.

180. במסגרת הסדר זה, מותרת גבייה דורסנית הכופה אנשים למצוא מהרגע להרגע מקורות מימון על מנת לשרוד, מחייבת אנשים לפשוט יד או לקצץ מידיית מצרכי קיום אחרים כמו תרופות או מזון, והכל תוך התעלמות גורפת מנסיבות חיים של חייבים במצבי מצוקה שונים, למעט ביחס לקבוצות מינוריות בהיקפן. מי שיוזם את הניתוק היא חברה, שהיא הנושה, ואשר האינטרס שלה הוא בגבייה מהירה והיא אינה מסוגלת לאזן בין האינטרס בגביית החוב לבין הגנה על זכויות הצרכן כבעל חוב. הגבייה אף אינה מתחשבת בהסדרי חוב של החייב או בנושים אחרים, ואינה מייחסת חשיבות למאמציו של החייב לעמוד בהסדרי חוב אלו. מכאן שהמנגנון שנוצר פוגע באופן קשה בזכויות המנותק כחייב.

### **הסעדים המתבקשים בעתירה**

181. הסעדים המתבקשים בעתירה נדרשים על מנת להחזיר את אמות המידה למסלול החוקתיות. הסעד הכללי מבטא את הטענה כי ההסדר בכללותו לקוי ופגום באופן המוביל לבטלותו, ולחיוב רשות החשמל להתקין אמות מידה חדשות תחתיו. כל אחד מהסעדים הפרטניים מתייחס לפגם מרכזי באמות המידה, שדי בו כדי להפוך את ההסדר לבלתי חוקי.

### **הסעד הראשון – הליך הניתוק**

182. הסעד הראשון בעתירה יוצא נגד הליך הניתוק שנקבע באמות המידה. הגם שביחס לצרכנים ביתיים, ניתוק חשמל זהה מבחינת ההשפעה לניתוק מים, בחרה רשות המים בהסדר שונה מהותית מההסדר שקבעה הכנסת ביחס לניתוק מים, ואשר מעוגן בכללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), התשע"ה-2015, וזאת – ללא כל טעם ענייני.



183. ביחס לניתוק צרכנים ממים קבעה ועדת הכלכלה של הכנסת הסדר האוסר על ניתוק במקרה של צרכן שאינו בעל מסוגלות כלכלית. הוועדה העבירה את שיקול הדעת בקביעת מעמדו של החייב כסרבן תשלום לידי מנהל רשות המים, ואסרה על קבלת ההחלטה בידי תאגיד המים, שהוא גם הנושה. ההחלטה מבוססת על הליך חקירה פרטני שמתבצע באמצעות ועדה מקצועית עצמאית שמכהן בה הרכב מאוזן ובעל מומחיות בתחומים הרלוונטיים ובכללו נציגי ציבור.

184. **בניגוד מוחלט להסדר ניתוק המים, אמות המידה מושא עתירה זו מעניקות סמכות רחבה ביותר לחברת החשמל להחליט על ניתוק מחשמל על פי שיקול דעתה הבלעדי של החברה וללא מעורבות של רשות מרשויות המדינה בקבלת ההחלטה.** מדובר בפגם מהותי בהליך, שכן הוא מעניק סמכות גביה דרקונית בעלת השלכה מיידית וקשה על זכויות חוקתיות בידי בעל החוב, המצוי בניגוד עניינים מובנה בשל האינטרס העצמי בגביית החוב, המוביל להעדפת הניתוק כאמצעי לחץ לגביית החוב. לא פלא אם כן, שחברת החשמל אינה פונה להליכי גבייה אזרחיים כאשר בידיה היא מחזיקה את הכלי הזמין והמהיר ביותר לכפיית תשלום.

185. רשות החשמל הותירה באמות המידה שלה מרחב שיקול דעת נרחב לחברת החשמל לעניין הסדרי תשלום לבעלי חוב. דבר זה מוביל בפועל לכפיית הסדרי תשלום שצרכנים עניים אינם יכולים לעמוד בהם, או להצבת תנאים שרירותיים כגון מקדמה גבוהה שעל הצרכן לשלם, כתנאי לחיבורו למת"מ, כאשר החלופה היא ניתוק מידי ומלא. פרקטיקת גביית החוב על ידי פקידי חברת החשמל, בין אם מדובר בהסדר תשלומים בו הצרכן אינו יכול לעמוד ובין אם קיזוז החוב במת"מ, מתבצעת בלי בדיקת יכולת ההחזר של החייב, בלי בדיקת מצבו הבריאותי והאישי, תוך העמדתו בפני עובדה מוגמרת וניצול הצורך שלו בחשמל לשם קיום. כל זה נעשה ביחס לאוכלוסיה הפגיעה ביותר במדינת ישראל שכוח המיקוח שלה נמוך מאד, כאשר על הפרק ניתוק מוחלט מחשמל.

#### פגיעה בזכות הטיעון ואי הפעלת שק"ד פרטני ביחס לניתוק

186. ברירת המחדל הקבועה **באמת מידה 21(ז)** מאפשרת לחברת החשמל לנתק אספקת חשמל מצרכן בעל חוב, ללא הבחנה בין צרכנים בעלי יכולת לשלם את החוב לצרכנים החיים בעוני ובנסיבות חיים קשות, המתקשים לפרוע את חובם. אמות המידה אינן מחייבות קיומו של הליך בחינה פרטני מהותי לצורך קבלת החלטה בדבר ניתוק מחשמל ואינן מקנות זכות טיעון לצרכנים עובר לקבלת ההחלטה בדבר ניתוק המוחלט. לשון אחר, אמות המידה אינן יוצרות כל מנגנון מהותי, הבא לעמוד על יכולתו של החייב לשלם את החוב ועל מצבו האישי, בטרם ינותק מאספקת החשמל, על אף שמדובר בפגיעה קשה בזכות אדם.

187. קבלת החלטה על ניתוק מחשמל, הכרוכה בפגיעה קשה בזכויות יסוד, ללא קיום הליך בחינה פרטני של מצבם הכלכלי, הבריאותי ונסיבות חייהם של החייב ושל המתגוררים עמו במשק הבית מהווה פגם יסודי בהליך ניתוק החשמל. על אופיו החמור של פגם זה ניתן ללמוד לנוכח מעמדה של זכות הטיעון בהליך המינהלי. זכות זו הוכרה כאחד מיסודות כללי הצדק הטבעי וכנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ע"פ 1988/94 **בראון נ' מדינת ישראל**, פ"ד מח(3) 608 (1994); בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה ואח'**, פ"ד מט(3) 771, עמ' 790 (1995)).

## הפקדת שיקול הדעת לנתק אדם מחשמל בידי חברת החשמל בלתי סבירה באופן קיצוני

188. חוק משק החשמל הכפיף את הסמכות של חברת החשמל לנתק צרכן מחשמל לאמות המידה שתקבע רשות החשמל. מכאן שרשות החשמל מוסמכת להתנות את הניתוק בקבלת אישור של גורם ציבורי, כפי שנעשה בעניין ניתוקי המים, או בגביית חובות בהוצל"פ. הרשות בחרה להפקיד את שיקול הדעת במלואו בידי חברת החשמל. החלטה זו בלתי סבירה באופן קיצוני. בשל העובדה שחשמל הוא מוצר חיוני שניתוקו פוגע בזכויות יסוד, שיקול הדעת להורות על ניתוק חייב להישאר בידי רשות מרשויות המדינה ולא גוף אחר – ובפרט כזה שיש חשש כי הוא נגוע בניגוד עניינים בשל מהותו.

189. חברת החשמל היא חברה ממשלתית האחראית על אספקתו של שירות חיוני. עם זאת, לצד חובותיה לקידום המטרות הציבוריות שלשמן הוקמה, ועל אף היותה גוף דו-מהותי, היא פועלת כחברה המונעת משיקולים עסקיים ויש לה אינטרס בגבייה אפקטיבית ככל הניתן (ר' סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975; פלג, בעמ' 228-229).

190. הותרת שיקול הדעת בידי פקיד חברת החשמל בהחלטה על ניתוק מחשמל בשל חוב, מערבת בהכרח גם שיקולים כלכליים-עסקיים וקיימת סכנה מובנית שהתמריץ הכלכלי החזק יוביל את החברה לקבלת החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם ההגנה על הזכות של החייב לקיום בכבוד, אלא מיועדות בראש ובראשונה למימוש האינטרס העצמי בגבייה מהיה של החוב (ר' אבישי ביניש "מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות 'מררוחה לעבודה' ובעיית כשלי הפיקוח" משפטים לח(2) 283, 303 (תשס"ח), ובנוגע ל"כלכליזציה של קבלת ההחלטות", המאפיינת התנהלות של גוף הפועל משיקולי רווח, ר' עמ' 306). מצב זה פוגע בבסיס הלגיטימיות של פעולת גביית החוב על-ידי חברת החשמל.

191. לא בכדי נקבע כי המערכות האמונות על גביית חובות יופעלו על ידי המדינה ועובדיה. כך, חוק חדלות פרעון קובע את סמכויותיו של הממונה על הליכי חדלות פרעון ושיקום כלכלי. נקבע כי הוא חייב להיות עובד מדינה ובין תפקידיו "לפעול לשמירת התקינות, היעילות וההגיונות של הליכים לפי חוק זה ולשמירת האינטרס הציבורי בהליכים אלה" (ס' 268 לחוק חדלות פרעון).

192. כאמור, הכנסת אינה רואה במערכת היחסים שבין החייב והנושה זירה פרטית, אלא כזו שמחייבת מעורבות מדינתית. חוק חדלות פרעון וחוק ההוצאה לפועל יוצרים מנגנון גבייה המערב שיקול דעת שיפוטי נרחב, אפילו כזה שמאפשר לחרוג מההוראות המהותיות הקבועות בחוק (למשל לגבי חובות שאינם בני הפטר - כגון חוב מזונות (ר' ס' 175 לחוק חדלות פרעון). באופן זה, שיקול הדעת עובר מן הנושה, שמטרתו גביית החוב, למערכות סטטוריות שבראשן עובדי מדינה, שופטים ורשמים, שתפקידם, בין השאר, להגן על זכויות החייב.

193. מנגנון גביית חובות חשמל שאמות המידה יצרו מפקיד, שלא כדין, בידי חברת החשמל, גוף בעל מוטיבציה עסקית, המצוי בניגוד עניינים מובנה, שיקול דעת מלא בקבלת החלטה על ניתוק מחשמל (השוו לבג"ץ 4884/00 עמותת תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הוטרינרים במשרד החקלאות, פ"ד נח(5) 205 (2004), שם התקבלה עתירה נגד הסמכתו של גורם פרטי לפעול בתחום של המתת חתולי רחוב, הודגש באופן מיוחד השיקול הנוגע לחשש מפני השפעתו של מניע הרווח של הגורם הפרטי).

194. בפסיקה שפע של התייחסויות לאצילת או הפקדת סמכויות הכרוכות בהפעלת סמכות שלטונית בידי גורמים פרטיים (בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ' נ' משרד המשפטים, פ"ד מו(1) 410 (1992); ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, נט(6) 776 (2005); בג"ץ 7428/01 איגוד לשכות המסחר בישראל נ' שרת התעשייה והמסחר (פורסם בנבו, 09.06.2005), שם בפסקה 46; בג"ץ 39/82 הנפלינג נ' צילקר, ראש עיריית אשדוד, לו(2) 537 (1982); רע"פ 5635/93 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו נ' רפאל עורקבי, מח(2) 397 (1994); בג"ץ 11193/07 עמותת כן לזקן נ' המוסד לביטוח לאומי (8.11.2010)).

195. ככל שהסמכות המינהלית בעלת פוטנציאל רב יותר לפגיעה בזכויות אדם, כן תקטן הנטייה לאפשר את הפקדתה בידי גורם פרטי. על החשש מניגוד עניינים בפעילותו של גוף המונע משיקולי רווח עמד בית המשפט הנכבד בפסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר. ראו בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, סג(2) 545 (2009), פסקאות 32-33 לפסק הדין, להלן: עניין הפרטת בתי הסוהר. בפסק הדין נקבע שאצילתן של סמכויות כליאה לגורם פרטי כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד, בהן הזכות לחירות אישית והזכות לכבוד. באותו עניין מציין בית המשפט הנכבד כי עוצמת הפגיעה בזכות החוקתית רבה יותר כאשר הסמכות מופעלת בידי תאגיד פרטי המונע משיקולים כלכליים של רווח והפסד (וראו גם: הילה שמיר "הפרטה: המדינה, השוק ומה שביניהם - למשמעויותיה של פסיקת בג"ץ בנושא בית הסוהר הפרטי" עיוני משפט לה, 747 (2013)). עקרונות אלו שפורטו בפסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר נכונים הם אף לעניינינו כאשר לסמכות שבשיקול דעת שהוענקה לחברת החשמל, יש פוטנציאל פגיעה ישירה בזכויות יסוד מוגנות של הצרכנים, בפרט כשהם תלויים בה לסיפוק צורכיהם הבסיסיים ביותר, לבריאותם ואף לעיתים לחייהם.

196. על ההיגיון שבבסיס החזקה נגד אצילה לגופים פרטיים עמדה פרופ' ד' ברק-ארז, בספרה אזרח-נתין-צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה, התשע"ב-2012. וכך נכתב שם: "העמדה הבסיסית נגד אצילה של סמכויות [שלטוניות] נבעה הן מחששות הקשורים לאי-כפיפותם של גורמים פרטיים לכללי המשמעת והאתיקה של השירות הציבורי והן מן החשש מפני מצבים של ניגוד עניינים (לנוכח הסיכון של הטיה בהפעלתן של סמכויות בהתאם לאינטרסים כלכליים או אחרים של הגורם הפרטי)". (בעמ' 93). לגישתה של פרופ' ברק-ארז, גם כאשר התפקיד שמבצע הגורם הפרטי הוא טכני לכאורה, אופן הפעלתו יכול להיות מושפע מאופיו כגוף הפועל למטרות רווח. אלה עשויים להיות פני הדברים בתחום של גביית חובות, אלא אם הפרטת שירות זה מוגבלת להיבטים פורמליים בלבד, דוגמת משלוח מכתבי התראה והגשת תביעות (ברק-ארז, משפט מינהלי כרך א, בעמ' 186-187).

197. מעבר לשיקול הדעת המוחלט שניתן לפקידי חברת החשמל להעריך את יכולתו הכלכלית של פלוני לשלם את חובותיו, חברת החשמל אינה מחויבת לדווח לרשות החשמל על החלטה לנתק אדם ועל הפעולות שננקטו על מנת לגבות את החוב בדרך פוגענית פחות, לא הוסדרו מנגנוני ערר מובנים על החלטה לניתוק מחשמל ואין ביקורת ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת. כל זאת בניגוד לעקרונות המשפט המנהלי הקובעים חובת ביקורת אפקטיבית על תהליכי קבלת ההחלטות בגוף עסקי, בפרט כאשר מדובר בגופים שאחראים על אספקתם שירותים חברתיים או מוצרים חיוניים (דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" עיוני משפט ל' (3) (2008)).

198. נוסף, כי הפעלת שיקול דעת לגבי מצבם הכלכלי, הבריאותי והאישי של צרכנים חושף את עובדי חברת החשמל גם למידע פרטי ורגיש, ללא בקרה על אופן שמירת המידע או הגנות אחרות על פרטיות. הסוגייה של הגנה על הפרטיות עולה כבר כאשר מדובר על העברת מידע אישי בדבר עצם הזכאות להנחות על מים וחשמל. בתקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014), התשע"ד-2014, יוחד פרק שלם לשם כך, ונקבעו בו מגבלות שונות על העברת מידע מן המוסד לביטוח לאומי לרשות המים ולתאגיד המים. חשש זה, מפני פגיעה בפרטיות, נכון פי כמה כאשר מדובר בהליך הכולל הפעלת שיקול דעת על בסיס מסמכים מפורטים בדבר מצבו האישי והכלכלי של צרכן, למשל על בסיס דו"ח סוציאלי, מידע רפואי וכו'.

199. לפיכך, החלטה על ניתוק מחשמל הכרוכה בפגיעה כה קשה בזכויות יסוד יכולה להתקבל רק על ידי רשות מרשויות המדינה ואין להותיר החלטה זו בידי גוף המונע משיקולי רווח ויעילות כלכלית. קבלת הסעד הראשון משמעו שרשות החשמל תצטרך להכין אמות מידה חדשות שבהם החלטה על ניתוק מתקבלת או מאושרת אך ורק על ידי רשות ציבורית ולא על ידי חברת חשמל או ספק פרטי אחר, ורק לאחר מתן זכות טיעון לצרכן העומד בפני ניתוק ובחינה פרטנית של מצבו, תוך אבחנה בין מי שהוא בעל יכולת כלכלית ומשתמט ללא הצדקה מתשלום לבין מי שאינו בעל יכולת כלכלית. על החלטת ניתוק צריכה להיות גם אפשרות ערר. אין לעותרים התנגדות כי רשות החשמל, או ועדה מקצועית שתמנה, תהיה זו שמקבלת את החלטת הניתוק, בדומה להסדר שנקבע לגבי ניתוק מים.

#### **הסעד השני – אספקה מוגנת מניתוק**

200. הסעד השני בעתירה נוגע לשאלה האם ניתוק מוחלט מחשמל הוא אמצעי ראוי מבחינה ערכית (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב' (לשכת עורכי הדין, התש"ע-2010, 778), בהיתן העובדה שיש לו חלופות שמגשימות הן את תכלית גביית החוב והן את תכלית ההגנה על זכויות אדם.

201. גם אמצעי יעיל מבחינת התכליות של רשות החשמל – גביית החוב, לאמצעי הנבחר אסור להיות שרירותי, בלתי סביר ובלתי הוגן (אהרן ברק, פרשנות במשפט; כרך שלישי: פרשנות חוקתית (1994); ראו גם בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 279). בנוסף, בית משפט נכבד זה פסק כי במקרה בו התקיים קשר רציונלי בין האמצעי למטרה במובנו הבסיסי, אין לראות באמצעי שנבחר באותו עניין כעונה על מבחן הקשר הרציונלי במובנו המהותי, שכן מבחן זה כולל בחובו גם רכיב של הגינות בסיסית (בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, דינים עליון עז 986 (2006)).

202. השימוש באמצעי כה קיצוני ודרסטי כניתוק מחשמל, המותיר צרכנים המצויים בעוני ובנסיבות חיים קשות, ללא חשמל שהינו מוצר בסיסי וחיוני למימוש צרכיהם הקיומיים, אינו יכול להיחשב, ולו ברמת הקשר הרציונלי, כאמצעי המתאים להשגת מטרתו, אף אם הוא עשוי לעשות כן בפועל. עקרון זה כאמור אומץ כבר על ידי המדינה בכל הנוגע לאיסור על ניתוק מים. עקרון דומה האוסר בשל חוב לשלול שירותים חיוניים נוספים, או כאלו הנתפסים כפוגעים בזכויות אדם, אומץ בהסדרים שונים, שיפורטו בהמשך.

203. בנוסף, ניתוק מחשמל הוא האמצעי הפוגעני ביותר בזכות לקיום בכבוד, ותחתיו עומדים לרשות חברת החשמל אמצעי גבייה פוגעניים פחות, שנקבעו בהסדרים שונים: ראשית, לחברת החשמל

יש אפשרות להגיע להסדר תשלום הגיוני ובר קיימא שלוקח בחשבון את מצבו הכלכלי, האישי והבריאותי של הצרכן, מבלי לנתק או לצמצם את אספקת החשמל. שנית, ניתן לגבות את החוב במסגרת מנגנוני גביית החובות הפורמליים שכוננה המדינה.

204. הסעד המתבקש הינו שגם אם רשות ציבורית תאשר את ניתוק החשמל במקרים, שאמורים להיות מקרים קיצוניים (בדומה לכללי המים), וגם אם בית המשפט יאשר לחברת חשמל להפעיל שק"ד עצמאי לגבות את החוב באמצעות ניתוק, הרי שהניתוק עצמו אינו יכול להיות מלא, אלא חלקי, באמצעות הפחתת אספקת חשמל. אמצעי זה נקבע גם בכללי המים שקבעה ועדת הכלכלה של הכנסת, אולם טרם נמצא פתרון טכנולוגי לצמצם את זרם המים. מנגד, פתרון טכנולוגי להגביל אספקת החשמל קיים כבר היום – באמצעות נתיך מוקטן (שישימותו נמוכה) או באמצעות המת"מ'

205. ניתוק מלא של החשמל חותר תחת כל העקרונות החוקתיים שגובשו בחקיקה ובפסיקה ביחס לגביית חובות. כחלק מתפישת עולם הרואה בחייב בעל זכויות, עיגנה המדינה בחקיקה הגנות רבות לחייבים עניים. כך נאסר עיקול שכר של חייב מתחת לגובה המינימום לקיומו, על מנת להותיר לו ולבני משפחתו אמצעי קיום בסיסיים (חוק הגנת השכר התשי"ח-1958; סעיף 217 לחוק חדלות פרעון). תפיסה זו מצאה את ביטויה גם במנגנון ההוצאה לפועל של חיובים ופסקי דין שכולל חובת בחינה מהותית של יכולתו של חייב עני לשלם את חובו, באופן שלא מותיר אותו ללא אמצעים לקיום.

206. בחוק חדלות פרעון התשע"ח-2018 שנחקק לאחרונה נקבע, כי יש להותיר לחייב ולמשפחתו "דמי מחייה" לא רק על מנת לשרוד, אלא על מנת להתקיים בכבוד (סעיף 162(ב)(1)); יתרה מכך, במקרים של עוני קיצוני, למשל ביחס למי שכושר ההשתכרות שלו אינו עולה על גובה דמי המחיה הנדרשים, ניתן לתת הפטר לאלתר בסייגים מסויימים (סעיף 167(א)).

207. מבחן המידתיות אומץ גם בהסדרים העוסקים בדירת מגורים יחידה של חייב, הן בחוק ההוצאה לפועל, האוסר על עיקול דירת מגורים יחידה ללא דיור חלופי (סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל) והן בחוק חדלות פרעון החדש. חוק חדלות פרעון הגדיל לעשות ונקבעה בו לא רק חובת קיומו של סידור חלופי הולם (229(ד)(2) ו-229(ג)(3)) אלא גם החובה לבחון טרם מכירת דירת המגורים האם "אין אפשרות סבירה לפרוע את החוב בדרך אחרת שפגיעתה ביחיד פחותה" (229(ג)(1) ו-2). הוראה חדשנית זו, מלמדת על המגמה החקיקתית להגברת שיקול הדעת השיפוטי בדבר מידתיות גבייה ועל הגנה על זכויות החייב העני לקיום בכבוד, גם כאשר הדבר סותר את תכלית יעילות הגבייה.

208. בניגוד חריף לכל האמור לעיל, רשות החשמל, יצרה מנגנון גבייה נפרד ועצמאי, מנותק מן המסגרת הנורמטיבית העניפה והמנגנונים השונים שיצרה המדינה לשם כך. כתוצאה מכך, נוצר מסלול גבייה העוקף את שאר הנושים ומוביל לעיוות נורמטיבי החותר תחת ההגנות שנותנת המדינה לחייבים, מתוך הכרה בערך השמירה על כבודם ועל זכויותיהם. לדוגמא, הן חוק ההוצאה לפועל והן חוק חדלות פרעון מעניקים הגנה מעיקול למכשירי חשמל שונים בכללם מכשירים רפואיים. סעיף 7 לתוספת השנייה לחוק חדלות פרעון קובע איסור על עיקול מיטלטלין כמו מחשב אישי ומדפסת; מכשיר טלוויזיה ומכשיר רדיו; טלפון נייד או טלפון נייד; ומכונת כביסה ומייבש כביסה. האיסור על עיקול מכשירי חשמל אלה, נובע מהכרה בחיוניותם לחיים תקינים ובכבוד (ר' פבלו לרנר, **נכסים פטורים מעיקול** (2013) בעמ' 163; ע"א

(נצי') 3030/03 **אורות העמקים נ' דראושה**, (25.9.2003)). אלא שאמות המידה מתעלמות מכך שהמדינה קבעה בחקיקה ראשית מגבלות על עיקול מכונת כביסה, מייבש כביסה, מחשב וטלוויזיה, מתוך הכרה בחיוניותם. בניגוד לכך, אמות המידה מאפשרות את ניתוק החשמל באופן המוביל להשבתתם של מכשירים שקיבלו הגנה מפני עיקול בחקיקה ראשית.

209. יצירת מסלולי גבייה שונים משמעה גם שחברת החשמל עוקפת את שאר הנושים של חייב, ביניהם נושים בדין קדימה, כמו ילדי חייב החב במזונות. היא גם מסכלת את זכות החייב המבקש להשתקם כלכלית ולקבל הפטר, כיוון שהיא גובה חובות מחוץ לקופת הנשייה, וקובעת את גובה ההחזר, מבלי שהופעל שיקול דעת שיפוטי לגבי שיעור התשלום בעבור החשמל, ביחס לשאר הנושים.

210. העקרון שאין לשלול שירותים חיוניים, או כאלו ששילתם פוגעת בכבודם של עניים, אומץ בהסדרים שונים. חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996 קובע בסעיף 3(ב), כי "במצב חירום רפואי זכאי אדם לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה". החוק מנתק את הקשר שבין חובת התשלום של דמי ביטוח בריאות, או תשלום על טיפול בחדר מיון, לבין זכות החולה לקבלת שירותי בריאות בעת חירום; באופן דומה, גם מגן דוד אדום אינו יכול להתנות מתן שירות פינוי או טיפול בקבלת תשלום או בשל קיומם של חובות עבר, גם אם למפונה יש חובות עבר רבים וגבוהים שלא שולמו.

211. איסור על התניית שירותים בתשלום חובות כספיים קיים אף במערכת החינוך מטעמים של הגנה הן על הזכות לחינוך והן על כבוד האדם של התלמיד העני. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין תשלומי הורים (חוזר הוראות הקבע סג/3(א) קובע כי אין למנוע מתלמידים השתתפות בפעילויות בית ספריות בשל אי תשלום עקב קשיים כלכליים, וכי גם במקרים בהם בית הספר רוכש שירותים נוספים, אם השירות מופעל במהלך יום הלימודים, ישותפו בו כל התלמידים, גם מי שלא שילמו עבורו. עוד נקבע כי אין להוציא תלמיד מהכיתה או להרחיקו מהלימודים בגין אי-תשלום, אין למנוע מתלמיד לגשת לבחינות פנימיות בבית הספר, לבחינות הבגרות או לבחינות גמר בגין אי-תשלום חובות לבית הספר, אין לעכב כניסת ילדים לגן או לבית הספר בגין אי-תשלום מיסים ואגרות עירוניות, אין לעכב או למנוע מסירת תעודת בגין אי תשלום (חוזר מנכ"ל התשע"א 2-3.11 האיסור לעכב מתן תעודת בגרות בשל חוב הורים - רענון סעיף 9-3.11 בחוזר הוראות הקבע סג/3(א)). האיסור על מניעת השירות כאן אינו נובע דווקא מהכרה בקריטיות של השירות (כמו טיפול או פינוי חירום), אלא מתפיסה ערכית של כבוד האדם של ילדים, של זכותם לחינוך ולשוויון.

212. גם משרד הרווחה, ביטא עמדתו כי יש לראות בחומרה מצב בו נמנעת כניסה של פעוט בסיכון למעונות יום בשל חוב כספי של הוריו למעון, זאת בשל ההכרה בזכותו של הפעוט לחינוך ולחיי משפחה (כיוון שמעונות יום לקטינים בסיכון מהווים חלופה בקהילה להשמה חוץ ביתית)(מנכ"ל משרד הרווחה העבודה והשירותים החברתיים, "איסור הוצאת קטינים ממסגרות חינוכיות מפוקחות ומסובסדות בגין חוב", מכתב לאגודה לזכויות האזרח מיום 13.6.2018).

213. עקרון דומה מופיע בדו"ח הוועדה הציבורית לנושא הפיננסיים מדירות הדיור הציבורי בראשות אורנה ברביבאי. הדו"ח כולל התייחסות לכך שפינוי מדירות דיור ציבורי כאמצעי לגביית חובות הינו אמצעי חריג וקיצוני הפוגע פגיעה קשה בזכויות ונקבע כי יש לפעול לצמצם את הפיננסיים ולהתירם במקרים חריגים בלבד.

#### משמעות קבלת הסעד השני

214. הגבלת הניתוק כאמצעי גביה והותרת השימוש בו במקרים קיצוניים ורק כאמצעי להפחתת צריכה יהווה איזון מידתי בין תכליות החוק, שכן מחד גיסא הוא מקטין את החוב העתידי בשל צריכת החשמל ללא תשלום, וכן מעביר לחייב מסר שאינו יכול להמשיך ולצרוך חשמל כרגיל בלי להסדיר את חובותיו וכי העובדה שלא נותק מהזרם אין משמע "חשמל חינם", ומאידך מאפשר לחייבים ובני משפחותיהם להתקיים בכבוד. מבחינת חברת החשמל – ככל שגם הצריכה המוגנת מניתוק לא תשולם במועד, הרי שיש לה אפשרות לגבות את החוב באמצעות ההוצאה לפועל. רק אם קיימת קביעה פוזיטיבית שהחייב הינו בעל אמצעים ומתחמק מתשלום ללא הצדקה, ניתן מלא של חשמל אינו מהווה בעניינינו פגם חוקתי חמור (ואולם גם במקרים אלו חובה לבחון שאין בבית חולים או קטינים שאינם אחראים לאי התשלום).

215. על רשות החשמל לקבוע מהי צריכת החשמל הנדרשת לקיום בכבוד ולכן היא מוגנת מניתוק. קיום בכבוד ואספקת חשמל כחלק ממנו, נבחן באופן יחסי לנורמות בחברה בה חי הצרכן. נורמות אלו נטועות במיקום גאוגרפי של הצרכן והאקלים השורר בו, ובאורח החיים המקובל בחברה בה הוא חי.

216. על מנת לקבוע מהי צריכה בסיסית לשם קיום בכבוד, ניתן לבחון מהם מכשירי החשמל הרווחים (לגביהם המדינה כבר נתנה דעתה, למשל בעת האיסור על עיקולם) ומהן הנורמות של צריכת חשמל הנהוגות (למשל על בסיס חשבונות חשמל ממוצעים), וכיוצ"ב. לאחר שיקלול כל אלו ניתן לקבוע מהם הצרכים הבסיסיים של משק בית בחשמל, כאלו שמחד גיסא אינם מעודדים צריכה עודפת ומאידך גיסא מאפשרים קיום בכבוד לחייב ולמשפחתו. על בסיס זה ניתן להזרים למשק הבית חשמל בכמות שתקבע, על בסיס האמצעים הטכנולוגיים שעומדים לרשות חברת החשמל ושבהם היא עושה שימוש כבר היום (למשל באמצעות המת"מ), או בדרך אחרת שתקבע.

217. כפי שצוין לעיל, פתרון מסוג זה אומץ כבר הן מבחינה ערכית והם מבחינה פרקטית. לדוגמא, העקרון שיש להבטיח שמירה על הזכות לקיום בכבוד, מוחל בהליכי פשיטת רגל ואומץ לאחרונה במסגרת הרפורמה המקיפה בחקיקת חדלות הפירעון. נקבע, כי תשלום לקופת הנשייה יביא בחשבון את דמי המחיה של החייב, וכי דמי המחיה יחושבו על בסיס כללי המחיה בכבוד שיקבע שר המשפטים. כאמור, "דמי המחיה", של היחיד לפי לשון החוק הנם "הסכום הדרוש ליחיד ולמי שפרנסתם עליו להוצאות המחיה הבסיסיות לשם מחיה בכבוד, ובהתחשב בהכנסתו של בן זוגו ושל ילדיו שפרנסתם עליו; דמי המחיה יחושבו על בסיס כללי המחיה בכבוד שקבע השר לפי סעיף 162(ב) והתאמתם לנסיבותיו האישיות של היחיד" (ס' 160 לחוק חדלות פירעון).

218. התרגום של עקרון זה לרמה הפרקטית בתחום חדלות הפירעון נעשה ב"דוח חריס". הדוח עסק בקביעת סף הקיום הראוי לחייבים בהליך פשיטת רגל, והציע כללים מובנים לחישוב דמי

המחיה על בסיס תחשיב חשבונאי, כמו גם הנחיות לגיבוש תכניות פירעון של חייבים בפשיטת רגל לפי יכולת הקיום של החייב (דוח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל (8.11.2015)). דוח הוועדה אומץ על-ידי שרת המשפטים ועל-ידי הכונס הרשמי ליישום במערכת כונס הנכסים הרשמי (ר' משרד המשפטים, האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשם לענייני ירושה, דו"ח שנתי לשנת 2015).

### **הסעד השלישי – הגדרת הקבוצות הפטורות מניתוק מטעמי בריאות**

219. ההסדר שנקבע באמות המידה לגבי צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם לשם חיים הוא מצומצם באופן קצוני ופוגע בזכות לבריאות של צרכני חשמל ובני משפחותיהם הסובלים מבעיות רפואיות חמורות המחייבות חיבור לחשמל. קבוצת הצרכנים שהוגדרה באמות המידה כבעלי צורך חיוני בחשמל **כוללת רק צרכנים מונשמים ובעלי לב מלאכותי בלבד** (כמפורט בנספח א' לאמת מידה 7 ד). מדובר ברשימה צרה ובלתי סבירה באופן קיצוני, שאינה כוללת אפילו מכשירים מצילי חיים נוספים שמחייבים חיבור קבוע לחשמל.

220. לא כל שכן, הגדרה מצומצמת זו אינה נותנת מענה למצבים רפואיים נוספים המחייבים חיבור קבוע לחשמל. כתוצאה מכך, חייבים עניים במחלות כרוניות קשות ומגוונות, חלקם זקוקים לאמצעי קירור לתרופות מצילות חיים, או מכשירים שונים הפועלים על חשמל, מוצאים עצמם מנותקים מחשמל תוך סכנה מוחשית לבריאותם ואף לחייהם. בעלי מוגבלויות המתניידים באמצעות קלנועית או כיסא גלגלים נטען; חולי סכרת הנזקקים לאינסולין הנשמר בקירור; צרכנים הנזקקים לאינהלציות ואנשים במצבים רפואיים נוספים המחייבים חימום או קירור של הבית – כל אלו אינם מוכרים כצרכנים שחשמל חיוני עבורם והם אינם מוגנים מניתוק.

221. אמת המידה המגדירה מיהם צרכנים בחיוניות אספקת חשמל קובעת דרישות קטגוריות נוקשות שרק עמידה בהן מאפשר הכרה כחיוניות אספקת חשמל ואינן מותירות כל מרחב של שיקול דעת המאפשר הכרה בהתאם לנסיבותיו הפרטניות של כל מקרה. כך לדוגמה, העותר 2 ובנה של העותרת 1 נזקקים לחיבור למכשיר ביפאף המנטר את נשימתם בשינה. בהיעדר מכשיר כזה הם חשופים להפסקות נשימה ואף למוות. גם בעניינם פניות הח"מ לא הועילו והם לא הוכרו כמי שאספקת חשמל חיונית להם (כן ר' פסקה 8 לתצהירה של ספיר סלוצקר עמראן).

222. עבור אוכלוסיית **הקשישים** חיבור לחשמל הוא צורך חיוני לבריאות, אך אמות המידה אינן מכירות בהם, כאוכלוסייה שהימצאותה בבית הצרכן הופכת אותו לחסין מניתוק, בדומה להכרה בקבוצת הקשישים שהם נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים.

223. אמות המידה אף אינן כוללות התייחסות **לתינוקות וילדים רכים**, על אף שאלו תלויים באספקת חשמל לשם שמירה על בריאותם ושבמצבים מסוימים ניתוק מחשמל עבורם מוביל לפגיעה חריפה וקשה בבריאותם.

224. מן האמור עולה כי ההסדר הנוכחי שקובע רשימה צרה ושרירותית ביותר של מצבים רפואיים, בהיעדר מנגנון פרטני לבחינת חריגים, תוך הטלת דרישות בירוקרטיות משמעותיות על הצרכנים, שרק אם יעמדו בהן יזכו לחסינות מפני ניתוק מחשמל, אינו סביר ומוביל לפגיעה קשה ביותר בזכות לחיים ובזכות לבריאות של הצרכנים הפגיעים ביותר.



### הסעד הרביעי - גביית החוב באמצעות מת"מ נעשית בחוסר סמכות

225. המת"מ הוא מכשיר שמוחקן בביתו של הצרכן והוא מספק חשמל רק בתנאי שטענו בו סכום כסף מראש. זרם החשמל מנותק מיידית ברגע שסכום הכסף הטעון נגמר ומתחדש רק אם הצרכן מטעין את המונה בכסף נוסף.
226. כאמור, אמת מידה 24(ו) מסדירה את השימוש במונה תשלום מראש ככלי לגביית חובות וקובעת כי ניתן להתקין מונה תשלום מראש אצל צרכנים בעלי חוב (פרט לצרכנים המוגדרים בחיוניות אספקה) ולקזז באמצעותו את החוב בשיעור של עד 20% מכל תשלום. אמת המידה קובעת כי לבקשת הצרכן ניתן לעלות את שיעור החזר החוב באמצעות המת"מ עד לגובה של 50%.
227. אמות המידה המחייבות צרכנים להתקין מת"מ באופן מנדטורי ולקזז חובות עבר בדרך זו, הופכות את המת"מ לכלי גבייה מרכזי לכלל הצרכנים ולכלי הגביה הבלעדי לצרכני התעריף החברתי שמחויבים באופן כמעט אוטומטי להתקין מת"מ ולגבות חובות עבר באמצעותו, באופן בלתי מידתי ובחריגה מן הסמכות בחוק.
228. חוק משק החשמל (סעיף 17ב(ד)) מסמיך את רשות החשמל לקבוע כללים לניתוק או צמצום הספקת חשמל שלא שולם בעדו, אולם אין הסמכה בחוק לעשות שימוש בניתוק מחשמל ככלי לגביית חובות עבר. בפני חברת החשמל עומדים הליכי גבייה שקבועים בדין לגביית חובות עבר, ואין מקום לכרוך בין תשלום חובות עבר לבין המשך הצריכה השוטפת וחובת התשלום עבורה.
229. כידוע, חקיקת משנה חייבת לעמוד בבחינה דקדקנית במיוחד בכל הנוגע לפגיעה בזכויות יסוד. "הבדיקה של חקיקת המשנה על-פי הגבולות שהותוו לה בחקיקה הראשית, היא, כמובן, קפידה במיוחד, כאשר מדובר בהגבלתה של זכות יסוד..." (בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, לז(3) 337, 358, בפסקה 11); בג"צ 5304/92 פר"ח נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715, 760 (1993).
230. כך גם, אין בידי מחוקק המשנה אלא מה שהוקנה לו: לא רק שתקנה אינה יכולה לסתור הוראותיו של כל חוק (סעיף 16(4) לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]), אלא היא גם אינה יכולה לחרוג, מהותית או דיונית, מן התחום שהותווה לה בחקיקה הראשית. הווה אומר, לא רק הניגוד המהותי בין חוק האם לבין חקיקת המשנה גורם לבטלותה מעיקרה, אלא גם התפרסותה של חקיקת המשנה על פני תחומים, שלגביהם לא הוענקה למחוקק המשנה סמכות, מביאה לאותה תוצאה" (עניין מיטרני, בפסקה 11).
231. אם כן, ההסמכה שבחוק החשמל אינה מתירה גביית חובות עבר באמצעות חיוב קיזוז מהמת"מ, ואמות המידה המעגנות אפשרות זו סותרות את החוק המסמיך.
232. חברת החשמל מציגה את המת"מ כאמצעי פוגעני פחות מניתוק, אולם כפי שעולה מסיפורי העותרים, מדובר בכלי אגרסיבי לגביית חובות שאינו מותאם לנסיבות חייהם ופגיעתו בפועל קשה. כפיית קיזוז חובות באמצעות המת"מ מעצימה את הבעייתיות של האמצעי, ותורמת לשרשרת הבלתי פוסקת של ניתוקים, כאשר בעקבות כל ניתוק נכפה על הצרכן לגייס כספים מעבר ליכולתו מגורמים שונים כמו שכנים וקרובים, או לגרוע ממעט הכנסותיו החודשיות על חשבון צרכים דוחקים אחרים הנחוצים להישרדות כמו מזון, תרופות ועוד.

233. יתרה מכך, שימוש בהליכי גבייה נפרדים יוצר עיוות נורמטיבי נוסף שכן לחלק גדול מן הצרכנים, בכללם אלו הפונים לסיוע העותרות, יש חובות אחרים, תיקי הוצאה לפועל וחלקם בהליכי פשיטת רגל. על כן כפיית חיבור למת"מ וגביית חוב חשמל דרכו בגבייה ישירה, משמעה העדפת נושים פסולה בניגוד לסדרי הנשייה שקבעה המדינה ומתן העדפה לחברת חשמל על פני כל הנושים אחרים. כתוצאה מכך מסוכלים גם הליכי גבייה אחרים כאשר חייבים עניים מפריים את התחייבותיהם לשלם לקופות נשייה וכך גם זכותם על פי דין לשיקום כלכלי נפגעת (כך למשל בעניינה של העותרת 4 אשר נאלצת לשלם את החוב באמצעות המת"מ למרות שהיא נמצאת בהליך איחוד תיקים בהוצל"פ, ובעניינה של העותרת 3 שלא הצליחה לעמוד בהסדר התשלומים שנקבע לה במסגרת תיק פשיטת רגל).

## סיכום

234. חשמל אינו מוצר רגיל הנסחר בשוק החופשי אלא אמצעי ראשון במעלה להבטחת הקיום בחברה המודרנית. לא ניתן להתקיים בכבוד ללא חשמל. במקרים מסוימים גם לא ניתן לשרוד בלעדיו.

235. אמות המידה מצהירות במפורש כי תכליתן "לקבוע הסדר אשר יתחשב במצוקתן של אוכלוסיות חלשות ונזקקות, תוך יישום הליכי גבייה באמצעים מדורגים, סבירים ומידתיים ותוך הבנת חיוניותו של השימוש בחשמל כצורך חיים בסיסי" (סעיף 2 למסמך האסדרה). בפועל, ההסדר שנקבע באמות המידה רחוק מאוד מלאזן בצורה ראויה בין שתי תכליות מוצהרות אלו, אלא נותן העדפה ברורה ולא סבירה לאינטרס של חברת החשמל בגביית חובות על פני ישומם של הליכי גבייה מידתיים וסבירים המכירים בזכות לחשמל כזכות יסוד.

236. בית המשפט הינו מגנו האחרון של האזרח, ואסור שזכויות האדם החוקתיות ישרתו רק את השבעים. אם יש משמעות למונח כבוד האדם, הרי שהוא מחייב למנוע את הותרתם של אנשים במצוקה כלכלית או בריאותית מנותקים מחשמל ונפרדים מן מהחברה בה הם חיים.

**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.**



משכית בנדל, עו"ד



עדי ניר בנימיני, עו"ד

ב"כ העותרים

22 ביולי 2019