

**התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר**

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או צרויה מידד-לוזון  
ו/או נילי אבן-חן ו/או מיקה שיינוק קרטן  
ו/או דניאל דושניצקי ו/או תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים

מרח' יפו 208 ירושלים  
ת.ד. 4207 ירושלים 91043  
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

**1. כנסת ישראל**

כולם ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית, הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6408479 ; פקס : 02-6753495

**2. ממשלת ישראל**

**3. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים**

**4. שר האוצר**

**5. הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל**

כולם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה  
מרח' צ'אלח א-דין 29, ירושלים  
טל': 02-6466666 ; פקס : 02-6467011

**6. ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה בכנסת**

ועדת הכלכלה, כנסת ישראל, ירושלים  
טל': 02-6408059, 02-6408060 ; פקס : 02-6753490

**7. עו"ד אורית פרקש-הכהן, יו"ר רשות החשמל**

**8. חברי מליאת רשות החשמל**

הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, רח' הסורג 1, ירושלים, 94145  
טל': 02-6217101 ; פקס : 02-6217122

המשיבים

**עתירה למתן צווים על תנאי, צווי ביניים וקביעת דיון דחוף**

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, ליתן כנגד המשיבים צווים על תנאי כדלקמן:

1.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטל פרק ח' לחוק

התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-

2016), התשע"ו-2015, ס"ח 39 (להלן הפרק: "חוק הרפורמה ברשות החשמל"); להלן

החוק: "חוק ההסדרים") – נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו

**הפוגעים בערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובשל העיוותים בהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים.**

1.2. **ולמצער, צווים על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטלו סעיפים ספציפיים בחוק הרפורמה ברשות החשמל :**

1.2.1. **צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטלו :** ההוראה בסעיף 36(14) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המתקנת את סעיף 21 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "החוק" או "חוק משק החשמל") המשנה את מערך כפיפות רשות החשמל; וכן ההוראה בסעיף 36(16) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המתקנת את סעיף 22 לחוק משק החשמל העוסקת בחברי מליאת הרשות; וכן ההוראה בסעיף 36(16) המתקנת את סעיף 25 לחוק משק החשמל, המאפשרת לשר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים (להלן: "שר האנרגיה") לערער על החלטת הרשות – וזאת בגין הפגיעה האנושה של הוראות אלו בעצמאותה המוסדית של רשות החשמל והכפפתה למשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, באופן המהווה שינוי מבני מהותי, וכן נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו הפוגעים בערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובשל העיוותים שבהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים, פוגעים בעקרון העצמאות הרגולטורית ויוצרים ניגוד עניינים מובנה.

1.2.2. **צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטלו :** ההוראה בסעיף 36(16) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המתקנת את סעיף 22 לחוק משק החשמל, ומשנה את הליך מינויו של יושב-ראש הרשות; וכן ההוראה בסעיף 36(23)(א) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המתקנת את סעיף 38 לחוק משק החשמל, ומוסיפה כי "יושב ראש הרשות יהיה כפוף במישרין לשר" – וזאת בגין הפגיעה האנושה של הוראות אלו בעצמאותו של יושב-ראש רשות החשמל והכפפתו, הלכה למעשה, לשר האנרגיה, באופן המהווה שינוי מבני מהותי, וכן נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו הפוגעים בערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובשל העיוותים שבהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים, פוגעים בעקרון העצמאות הרגולטורית ויוצרים ניגוד עניינים מובנה.

1.2.3. **צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטלו :** ההוראה בסעיף 36(20) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המתקנת את סעיף 31(ב) לחוק משק החשמל; וכן ההוראה בסעיף 36(25) לחוק הרפורמה ברשות החשמל המוסיפה את סעיף 57(א) לחוק משק החשמל המעניקים לשר סמכות לקבוע מדיניות גם באשר לקביעת תעריפים – וזאת בגין הפגיעה האנושה של הוראות אלו בעצמאותה של רשות החשמל בקביעת תעריפים תוך הכפפתה לשר האנרגיה, באופן המסכל את הגשמת יעודה של הרשות, וכן נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו הפוגעים בערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובשל העיוותים שבהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים, פוגעים בעקרון העצמאות הרגולטורית ויוצרים ניגוד עניינים מובנה.

1.2.4. צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא תבוטל הוראת המעבר בסעיף 41(ג)-(ד)1 לחוק הרפורמה ברשות החשמל, המורה על הפסקת כהונתם של יושבת-ראש רשות החשמל ושל חברי הרשות – זאת, בגין כך שההוראה מהווה מעקף פרסונאלי להוראתם המפורשת של סעיפים 29 ו-40 לחוק משק החשמל הקובעים תנאים ברורים וחד-משמעיים לפקיעת כהונה של יושב ראש רשות החשמל וחברי הרשות, ונוכח המסר העולה מחקיקת הוראה זו הפוגעת פגיעה קשה בעצמאות הרשות וכן נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו הפוגעים בערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובשל העיוותים שבהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים, פוגעים בעקרון העצמאות הרגולטורית ויוצרים ניגוד עניינים מובנה.

1.2.5. צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא תבוטל הוראת המעבר בסעיף 41(ד)2 לחוק הרפורמה ברשות החשמל שלפיה ככל שלא ימונה יושב ראש רשות חדש, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ביחד עם מנכ"ל משרד האוצר, או נציגים ממוסדות, "יהיו רשאים למלא יחד את תפקידי הרשות ויוקנו להם במשותף סמכויות הרשות וסמכויות יושב ראש הרשות" – וזאת בגין הפגיעה האנושה של הוראה אז בעצמאותה המוסדית של רשות החשמל והכפפתה משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, באופן המהווה שינוי מבני מהותי, וכן נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו ובשל העיוותים שבהוראותיו המנוגדים לעקרונות יסוד דמוקרטיים, פוגעים בעקרון העצמאות הרגולטורית ויוצרים ניגוד עניינים מובנה.

1.3. צו על תנאי כנגד המשיבים 2-4, המורה להם להתייצב ולנמק מדוע, ככל שלא יוכרז על ביטול ההוראה בסעיף 41(ג) לחוק הרפורמה ברשות החשמל שלפיה תופסק כהונתה של יושבת ראש רשות החשמל – שירותים ציבוריים, לא ימנו את המשיבה 7 לתפקיד יושב-ראש רשות החשמל הראשון, על מנת להבטיח את השלמתה של קדנציה מלאה ולמנוע הליך מגמתי משיקולים זרים, הפוגע באמון הציבור, נעדר הוגנות ובלתי סביר באופן קיצוני, העוקף את הוראתם המפורשת של סעיפים 29, 38(ב) ו-40 לחוק משק החשמל ולמנוע את הפגיעה האנושה בעקרונות היסוד החקיקתיים והדמוקרטיים ואת הפגיעה הנוספת בעצמאות הרשות ובעצמאות רגולטורים בכלל. ולמצער, צו על תנאי כנגד המשיבים 2-4, המורה להם להתייצב ולנמק מדוע לא ימנעו מלמנות יושב-ראש חדש לרשות החשמל שלא באמצעות ועדת איתור, זאת, בהתאם לפרק 4 להחלטת 345 של הממשלה ה-28 "משרות שהמינוי להן נעשה על-ידי הממשלה או באישורה – פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" (14.9.1999) ולהחלטה 2541 של הממשלה ה-29 "פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים)" (28.9.2002) וכדי למנוע פגיעה נוספת בעצמאות הרשות.

1.4. צו על תנאי כנגד המשיבים 2-4, המורה להם להתייצב ולנמק מדוע, ככל שלא תבוטל ההוראה בסעיף 41(ד) לחוק הרפורמה ברשות החשמל שלפיה תופסק כהונתם של חברי רשות החשמל – שירותים ציבוריים, לא ימנו את המשיבים 7-8 לתפקיד חברי רשות החשמל הראשונה, על מנת להבטיח את השלמתה של קדנציה מלאה ולמנוע הליך

מגמתי משיקולים זרים, הפוגע באמון הציבור, נעדר הוגנות ובלתי סביר באופן קיצוני, העוקף את הוראתם המפורשת של סעיפים 22(ד) ו-29 לחוק משק החשמל ולמנוע את הפגיעה האנושה בעקרונות היסוד החקיקתיים והדמוקרטיים ואת הפגיעה הנוספת בעצמאות הרשות ובעצמאות רגולטורים בכלל.

2. כמו כן, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט להוציא מלפניו **צווי ביניים** כדלקמן:

2.1. **צו ביניים כנגד המשיבה 1**, המורה על השהיית כניסתם לתוקף של סעיף 40 לחוק הרפורמה ברשות החשמל הקובע כי הרפורמה תיכנס לתוקף ביום 1.1.2016; של סעיף 41(ג) לחוק הרפורמה ברשות החשמל הקובע כי יושב-ראש רשות החשמל הראשון ימונה לאחר יום פרסומו של חוק זה; ושל סעיף 41(ד) לחוק הרפורמה ברשות החשמל הקובע כי חברי רשות החשמל יסיימו את כהונתם ביום 31.12.2015 – והכל, עד להכרעה בעתירה זו – על מנת למנוע פגיעה בלתי הפיכה במעמדה העצמאי של רשות החשמל, אשר צומצם שלא כדין בהליך חקיקה אנטי-דמוקרטי ופגום מיסודו.

2.2. **צו ביניים כנגד המשיבים 2-4**, המורה להם להימנע מלנקוט כל צעד אופרטיבי לקידום הרפורמה ברשות החשמל, עד להכרעה בעתירה זו – על מנת למנוע פגיעה בלתי הפיכה במעמדה העצמאי של רשות החשמל, אשר צומצם שלא כדין בהליך חקיקה אנטי-דמוקרטי ופגום מיסודו.

למצער, מתבקש **צו ביניים כנגד המשיבים 2-4**, המורה להם להימנע מלמנות יושב-ראש חדש שיעמוד בראש רשות החשמל ויחליף את מקומה של המשיבה 7, עד להכרעה בעתירה זו – על מנת למנוע פגיעה בלתי הפיכה בכהונתה הרציפה של המשיבה 7 שתהווה הפרה חמורה של הכללים המפורשים להפסקת כהונה של יושב-ראש רשות החשמל הקבועים בסעיפים 29 ו-40 לחוק משק החשמל.

3. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס עתירה, ונוכח העובדה שמועד סיום כהונתם של חברי רשות החשמל נקבע ליום 31.12.2015, ומועד תחילת הרפורמה ברשות החשמל נקבע ליום 1.1.2016.

**ואלה נימוקי העתירה:**

## א. מבוא

“חזות קשה אני חוזה, כי ככל שימשך הליך חוק ההסדרים ולא ישתנה מהותית, חרף פסיקתו של בית משפט זה וחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה ולכנסת, עלולות להישאל שאלות גוברות והולכות באשר למידת ההתערבות השיפוטית בסיטואציות של “כאילו”; וזאת לא כדי לפגוע בכנסת - אלא כדי לחזקה ולהגן עליה מפני זילות עבודתה החיונית, החשובה וההכרחית במשטר הישראלי”  
(בג”ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ’ היועץ המשפטי, פסקה ה’ (פורסם בנבו, 25.09.2007)).

1. עתירה זו מוגשת אמנם נגד הכנסת, בגין דבר חקיקה פגום מן היסוד שיצא תחת ידה, אבל מכוונת היא להגן, בראש ובראשונה, על הכנסת כרשות המחוקקת מפני השגת גבולה על ידי הממשלה ומפני עיוות הליכי החקיקה. כן מבקשת העתירה להגן על המאסדרים – הרגולטורים, על עצמאותם ועל חובתם וזכותם למלא את תפקידם במקצועיות ובנאמנות לאינטרסים הציבוריים המופקדים בידיהם.
2. עניינינו בפרק מתוך חוק ההסדרים, שלא נועד להשפיע על תקציב של השנה הקרובה, אלא לערוך שינוי מבני מהותי שהשלכותיו הקשות על שוק האנרגיה בישראל הינן מרחיקות לכת. חוק הרפורמה ברשות החשמל הועבר במסגרת חוק ההסדרים בניגוד מוחלט לקריטריונים שנועדו להגביל את השימוש בכלי חקיקתי בעייתי זה, ומבקש להכפיף את רשות החשמל ואת המכהנים בה, אל שר האנרגיה. תלות זו של העומד בראש הרשות ושל חברי המליאה מסכלת את הגשמת יעדי הרשות. הרשות נוצרה ונבנתה, באופן שמנתק בין הבעלות לפיקוח, כדי להתמודד עם הכשלים שנוצרו באסדרת התחום ובהתאם לעקרונות האסדרה המקובלים בארץ ובעולם.
3. פגיעתו של התיקון לחוק, במסגרת חוק ההסדרים, איננה אך ברשות עצמה, שהינה חיונית למשק ואיננה אך כלכלית, מדובר בפגיעה בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה, יצירת ניגוד עניינים מובנה ופגיעה אנושה בעצמאות הרגולטורית, תוך רמיסת זכויותיהם של המשיבים - 8 ברגל גסה.
4. העותרת תפרוש בפני בית המשפט הנכבד את התשתית העובדתית והמשפטית ממנה עולה, כי פגיעות קשות ומרחיקות לכת אלו נעשו בהליך חקיקה פגום מיסודו, תוך פגיעה קשה ושורשית בעקרונות חקיקתיים ובערכים מהותיים של המשטר החוקתי ובפרט פגיעה קשה בעקרון הפרדת הרשויות, כאשר הממשלה, פעלה, באופן מניפולטיבי, בניגוד לתקנון הכנסת ולסמכויות וועדותיה. כל אלו, על רקע נזקיו הקשים של התיקון ופגיעתם הקשה בזכויות חברי מליאת הרשות המכהנים, מחייבים את בטלות התיקון כולו ולמצער ביטול מרכיביו הפוגעניים.

## תוכן העניינים:

א. מבוא ..... 5

- ב. הצדדים לעתירה.....7
- ג. הפרק העובדתי.....8
- ג.1. רקע כללי : על רשות החשמל.....8
- ג.2. הכללת הרפורמה ברשות החשמל בחוק ההסדרים.....11
- ג.2.1. ניסיונות עבר לערוך רפורמה ברשות החשמל.....11
- ג.2.2. הרקע לקידום הרפורמה : התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז המוסכם.....12
- ג.2.3. החלטת הממשלה על עריכת הרפורמה ברשות החשמל וכלילתה בחוק ההסדרים.....14
- ג.2.4. הליך החקיקה : העברת הרפורמה ברשות החשמל באמצעות חוק ההסדרים.....16
- ג.3. מינוי יושב ראש חדש לרשות החשמל.....20
- ד. הטיעון המשפטי.....21
- ד.1. הליך החקיקה של חוק הרפורמה ברשות החשמל פגום מיסודו.....21
- ד.1.1. מהות הרפורמה ברשות החשמל – פגיעה אנושה בעצמאות הרשות.....21
- ד.1.1.1. מהות הרפורמה : פגיעה אנושה במעמדה העצמאי של רשות החשמל.....21
- ד.1.1.2. השלכות הרפורמה : על חשיבות מעמדה העצמאי של רשות החשמל.....24
- ד.1.2. המסגרת הנורמטיבית : חוק ההסדרים – אמת המידה להתערבות שיפוטית.....31
- ד.1.3. הדיון בחוק הרפורמה במשק החשמל לא פוצל מחוק ההסדרים בניגוד לדיון.....35
- ד.1.4. הדיון בחוק הרפורמה הועבר בשל סירוב יושב-ראש הוועדה לדון בה "as is".....39
- ד.1.5. הדיון בחוק הרפורמה הועבר לידי ועדה נעדרת סמכות.....41
- ד.1.6. נוכח הפגמים החמורים שנפלו בהליך החקיקה : יש להורות על בטלות החוק.....44
- ד.2. מהלך הדחת יו"ר רשות החשמל וחברי רשות החשמל – בטל מעיקרו.....45
- ד.2.1. מהלך ההדחה של בעלי תפקידים מכהנים – מעקף הוראות החוק.....45
- ד.2.1.1. ההגנה על עצמאות חברי מליאת הרשות בחוק משק החשמל.....45
- ד.2.1.2. מהלך ההדחה – מעקף פסול של ההגנות שנקבעו בחוק.....47
- ד.2.1.3. אין מדובר בהקמת גוף רגולטורי "חדש".....48
- ד.2.2. סעיף חקיקה פרסונאלי שיש להורות על בטלותו.....49
- ד.2.3. יש לפרש את חוק הרפורמה כך שתמנע הדחת בעלי תפקידים מכהנים.....51
- ד.2.4. כל החלטה שלא למנות את המשיבים 7-8 מלמדת על שיקול דעת לקוי ופסול.....51
- ד.2.5. אף אם לא ימונו המשיבים 7-8 יש להקפיד על הליך מינוי תקין.....54
- ה. הבקשה לדיון דחוף ולצווי ביניים.....55
- ו. סיכום.....57

## ב. הצדדים לעתירה

### העותרת

5. **העותרת** היא התנועה למען איכות השלטון, מהעמותות הוותיקות במדינת ישראל, הפועלת בתחומי המשפט והכלכלה מזה 25 שנים. העותרת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, ופועלת בזרועה החוקתית לעידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי כמו גם השרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. בזרועה הכלכלית פועלת העותרת לקידום שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות הנוגע לשימוש בכספי הציבור, להגנה על נכסי המדינה ועל הקופה הציבורית, למאבק בכשלים הנובעים מקשרי הון-שלטון, להגברת התחרותיות במשק ועוד.

### המשיבים

6. **המשיבה 1** היא כנסת ישראל, הרשות המחוקקת בישראל.
7. **המשיבה 2** היא ממשלת ישראל, אשר יזמה את חוק הרפורמה ברשות החשמל ואת מהלך ההדחה של המשיבים 7-8. המשיבה 2 היא בעלת הסמכות מכוח סעיף 22 לחוק משק החשמל למנות את יושב ראש רשות החשמל ואת חברי רשות החשמל.
8. **המשיב 3** הוא שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, אשר קידם את חוק הרפורמה ברשות החשמל ואת מהלך הדחת המשיבים 7-8. המשיב 3 הוא הממונה על ביצוע חוק משק החשמל, ומחזיק בין היתר בסמכות מכוח סעיף 22 לחוק משק החשמל להציע נציגים שימונו כחברי רשות החשמל וכיושב-ראש הרשות. חוק הרפורמה ברשות החשמל צפוי להרחיב משמעותית את סמכויות המשיב 3 בכל הנוגע לרשות החשמל ולהכפיפה אליו.
9. **המשיב 4** הוא שר האוצר, המחזיק בסמכות מכוח סעיף 22 לחוק משק החשמל להציע נציגים שימונו כחברי רשות החשמל ובעבר גם לתפקיד יושב-ראש הרשות. חוק הרפורמה ברשות החשמל צפוי לצמצם משמעותית את סמכויות המשיב 4 בכל הנוגע לרשות החשמל.
10. **המשיבה 5** היא רשות החשמל, אשר עצמאותה צפויה להיפגע אנושות עם כניסתו לתוקף של חוק הרפורמה ברשות החשמל.
11. **המשיב 6** הוא חבר הכנסת איתן כבל, המכהן כיושב ראש ועדת הכלכלה בכנסת. עצמאותו הפרלמנטארי של המשיב 6, סמכויותיו וזכויותיו נפגעו אנושות כאשר הדיון בחוק הרפורמה ברשות החשמל הועבר מידי הוועדה ברשותו, לידי הוועדה להתחדשות עירונית, בעקבות סירובו לבקשת המשיב 3 להעביר את החוק "as is".
12. **המשיבה 7** היא עורכת הדין אורית פרקש-הכהן, המכהנת כיושבת ראש רשות החשמל, אשר כהונתה צפויה להסתיים בטרם עת, ובניגוד להוראותיהם של סעיפים 29 ו-40 לחוק משק החשמל, עם כניסתה לתוקף של הרפורמה במשק החשמל. למען הגילוי הנאות, תציין העותרת כי המשיבה 7 נבחרה על ידי וועדה בראשות המשנה לנשיאה השופטת (בדימוס) דליה דורנר, כאבירת איכות השלטון לשנת 2015, בתחום הרשות המבצעת.
13. **המשיבים 8** הם רואת החשבון מיכל שלמה, רואה החשבון אלי גוז וגבי עדי חכמון, המכהנים כחברי רשות החשמל, אשר כהונתם צפויה להסתיים בטרם עת, ובניגוד להוראותיו של סעיף 29 לחוק משק החשמל, עם כניסתה לתוקף של הרפורמה במשק החשמל.

14. לאורך העתירה, כל ההדגשות הן של הח"מ, אלא אם נכתב אחרת. בכתובת העתירה סייעו עובדי ומתנדבי התנועה לאיכות השלטון, ובפרט אורי קאופמן רכז המחלקה הכלכלית, להם מסורה תודתנו.

## ג. הפרק העובדתי

### ג.1. רקע כללי: על רשות החשמל

15. הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (להלן: "רשות החשמל") הוקמה בשנת 1996 עם חקיקת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל") - חוק שהיווה "גולת הכותרת" ופרי עבודתן המאומצת של מספר וועדות מקצועיות שנתבקשו למצוא פתרון לשאלת האסדרה הראויה שוק החשמל בישראל.

16. קודם לחקיקת חוק משק החשמל, הוקמו ופעלו מספר בלתי-מבוטל של ועדות מקצועיות שמונו על מנת לבחון את מבנה משק החשמל בישראל ולהציע דרכים לקידומו. כך, בסוף שנות השמונים ובראשית שנות התשעים פעלו והגישו את המלצותיהן הועדה להצעת מכר של מניות המדינה בחברת החשמל לישראל (להלן: "ועדת פישר", 1989), הועדה לבדיקת תעריפי החשמל (להלן: "ועדת פוגל", 1991), הועדה לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל (להלן: "ועדת ורדי", 1992) והוועדה לבחינת משק החשמל בישראל- ארגון מחדש (להלן: "דו"ח צ'ימנסקי", 1994).

17. בתקופה שקדמה להקמת רשות החשמל, שר התשתיות התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: "שר האנרגיה") ושר האוצר קבעו את תעריפי החשמל מכוח חוק יציבות מחירים, מצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. **קביעת התעריפים בידי הדרג הפוליטי הובילה, לעיתים קרובות, לשקילת שיקולים שאינם עניינים לשם הבטחת יציבות חברת החשמל והתייעלותה, כגון האטת האינפלציה וסבסוד צריכת החשמל עבור אוכלוסיות מסוימות.**

18. כתוצאה מכך, נפגעו: חברת החשמל, שהכנסותיה הושפעו משיקולים שאינם מקצועיים-כלכליים טהורים; משק החשמל בכללותו ובפרט, התחרות במשק זה שנרמסה עקב חוסר הוודאות במחיר שהרתיע יצרני חשמל פרטיים; וכן כלל צרכני החשמל, שסבלו מהפגמים לעיל.

19. ההחלטה להקים את רשות החשמל נסמכה על המלצותיהם של שני צוותי בדיקה ממשלתיים, שמסקנותיהם מהוות המסד לטיפול במשק החשמל בישראל: ועדת ורדי, שבחנה את זיכיון חברת החשמל לישראל, אשר המלצותיה הוגשו לממשלה ביום 31.12.1992, והמלצות הביניים של דו"ח צ'ימנסקי לבחינת ארגונו מחדש של משק החשמל בישראל שפורסמו ב-19.7.1994.

20. דו"ח ועדת ורדי הכיר בבעיות הרבות הגלומות בכוחה המונופוליסטי של המדינה בקביעת תעריפים בשירותים ציבוריים כגון מים וחשמל, ושאל לרסנו באמצעות הפרדה בין הפיקוח



**לבין הבעלות והניהול במשק החשמל (ראו בעמ' 31 לדוח ועדת ורדי – נספח 1 להלן).**

21. ועדת ורדי עמדה על **ניגוד העניינים המובנה הטמון במעורבות המדינה במשק החשמל** – ככובעה כבעלת חברת החשמל והנהנית העיקרית מרווחיה מחד, וכובעה כריבון-מפקח שתפקידו לדאוג לרווחת אזרחי המדינה ורמת השירותים הציבוריים הניתנים להם מאידך (ראו בעמ' 31 לדוח ועדת ורדי).

22. **החשש המרכזי שעמד לעיני הוועדה אז - שהינו אחד החששות מפניהם מבקשת העותרת להזהיר כיום – הוא כי שיקולים פוליטיים בלתי רצויים ישפיעו על קביעת תעריפי החשמל ועל הפיקוח על משק החשמל בצורה שתבצר את מונופול חברת החשמל ותפגע בצרכני החשמל בשל העדר תחרות (ראו בעמ' 31, 40 לדוח ועדת ורדי).**

23. לפיכך, המליצה ועדת ורדי להוציא מידי המדינה את כלל הסמכויות שענייןן פיקוח על תעריפי החשמל והגנת צרכני החשמל ולהעבירן לידי רשות נפרדת, היא רשות החשמל. בנוסף קבעה הוועדה **כי לשם השגת מטרת אלו הרשות חייבת לפעול בעצמאות ובמקצועיות- שתושגנה רק אם חבריה ימונו כך שלא יהיו תלויים בדרג הפוליטי ולא יושפעו מקבוצות אינטרס. לשם כך הומלץ כי הרשות תקבל סמכות בלעדית לקבוע תעריפים, ושר האנרגיה ושר האוצר הם שימנו ביחד את חבריה. יודגש, כי העקרונות שבבסיס הרפורמה האחרונה עומדים בסתירה מוחלטת להמלצות אלו. ובלשון הוועדה:**

”מעורבות המדינה בענייני חברת החשמל מאופיינת הן על ידי ניגוד עניינים שיש למדינה כבעלים, מצד אחד, וכמפקח, מצד שני, והן על ידי השפעה לא רצויה של שיקולים פוליטיים [...] ערוב התחומים שבין בעלות וניהול [...] גורמים לביצור המונופול של החברה ולפגיעה בענייני הצרכנים בשל היעדר תחרות. לכך יש להוסיף עיוותים הנגרמים ממינויים פוליטיים ומהחלטות שלא על בסיס עיסקי [...] תעריפי החשמל ושיטת עדכונם השוטף הם משתני מפתח, שיש להם השפעה מכרעת על מידת התחרות שתפתח במשק החשמל [...] אין ספק, כי ניגוד העניינים שיש לממשלה כבעלים של חברת החשמל מצד אחד וכמפקחת על תעריפי החשמל מצד שני, יוצר קושי וסיבוך בתחומים אלה ועל כן הוועדה סבורה, שיש להפריד את הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן ממערך הפיקוח הממשלתי, ולהפקידו בידי רשות עצמאית לשירותים ציבוריים, שתתמחה בתחומים אלה, ותקבל סמכות לקבוע תעריפי חשמל [...] הגדרת תחומי אחריות וסמכויותיה של הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, הם פועל יוצא מהעקרון של הפרדת הרישוי והפיקוח מן הבעלות והניהול [...] **כושרה ויכולת של הרשות המפקחת למלא את תפקידה באופן עצמאי ללא הטיה או השפעה מזיקה של אינטרסים או קבוצות לחץ, תלויים במידה רבה בהרכב חבריה, אופן מינויים, כישוריהם האישיים והאחריות והסמכויות שיינתנו להם.** בנושא זה נעזרה הוועדה בניסיון שנצבר לגבי הרכב ועדות פיקוח ואופן מינוי חבריהן בארה”ב ולמדה מהניסיון של רשויות בישראל [...] המלצה 19: **הרכב הרשות יהיה 3 עד 5 חברים שימונו על ידי השר הממונה ושר האוצר [...] השרים ימנו אחד מחברי הרשות ליו”ר [...] יו”ר הרשות יהיה איש ציבור מתחום המשפט [...] ייקבעו כללים למניעת ניגוד עניינים של חבר רשות [...]”** (דוח ועדת ורדי, בעמ' 31, 40-41).

**פרק 3 מדו”ח וועדת ורדי מיום 31.12.1992, כפי שהוגש לממשלה – מצ”ב ומסומן כנספח 1/ע**

24. בדומה, גם ועדת ציימנסקי עמדה על כשלי השוק הייחודיים למשק החשמל בישראל והמליצה, בשל החשש מניצול מאפיינים אלו לרעה במחירים ובטיב השירות, על הקמת רשות עצמאית כנהוג בארץ ובעולם. רשות זו, כך צפו, תפיג את החששות מניגוד העניינים נמצאת הממשלה, תהיה עצמאית ותיהנה מחופש פעולה יחסי בצורה שתאזן בין כלל הכוחות והגורמים הפועלים במשק (ראו בעמ' 16-19 לדוח ועדת ציימנסקי – נספח 2 להלן). ובלשון

הוועדה :

"[...] פיקוח במשק החשמל הוא חיוני בשים לב למאפייניו של המוצר [...] פיקוח, שיצמצם השפעתם של תופעות ותהליכים אלה, יעודד תחרות ויבטיח איזון נאות בין האינטרסים [...] מוצע כי הגוף המפקח על משק החשמל בישראל יהיה רשות שתוקם בחוק [...] הנימוקים לכך הם אלה: הניסיון בארץ ובעולם [...] מצביע על כך שעצמאות משפטית-ארגונית היא חיונית לתפקודו של הגוף המפקח; החשש מפני ניגוד עניינים בו תמצא הממשלה, אם הפיקוח יהיה מופקד בידיה בהיותה, באותה עת, גם בעלי של גורם כלכלי הפועל במשק החשמל; חופש הפעולה היחסי ממנו נהנית רשות נפרדת [...] להתמודד עם אתגרים מקצועיים ברמה גבוהה [...] הסיכוי הטוב יותר שיש לרשות עצמאית ביצירת איזון מושכל בין כלל הכוחות והגורמים הפועלים במשק החשמל, ללא אפליה או קיפוח [...] הרשות תפעל על בסיס מקצועי מובהק [...] התקציב יבטיח אי-תלות, רמה מקצועית גבוהה ויכולת להתמודד כראוי עם הגורמים המפוקחים". (דוח ועדת צ'מנסקי, בעמ' 16-17, 19).

### **פרקים א ו-ה' מדו"ח צ'מנסקי מיום 19.7.1994 – מצ"ב ומסומנים כנספח ע/2**

25. ביום 28.5.1995 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שנסמכה על המלצותיהן של ועדת ורדי וצ'מנסקי, והורתה על הקמת רשות החשמל ועיגון מעמדה בחוק (החלטה 5484 של הממשלה ה-25 "מבנה משק החשמל- המשך דיון" (28.5.1995)). לצורך גיבוש תזכיר החוק, הוחלט על הקמת וועדת היגוי בין-משרדית אשר תגבש את התשתית החקיקתית להקמת הרשות.

**החלטת ממשלה מספר 5484 מיום 28.5.1995 כפי שפורסמה באתר המשרד להגנת הסביבה – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/3**

26. בתום עבודת המטה הנרחבת והבדיקה הממשלתית המעמיקה, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ה"ח 2485. בדברי ההסבר להצעת החוק, הובהר כי הקמת רשות החשמל הינה חיונית על מנת להבטיח שתעריפי חשמל ייקבעו באופן מקצועי ואובייקטיבי על בסיס עלות השירותים וללא שיקולים נלווים כלשהם, לשם הבטחת אמינות, זמינות, איכות ויעילות ותוך יצירת תנאים לתחרות ולמזעור עלויות.

27. בתום הליך החקיקה, התקבל בשנת 1996 חוק משק החשמל במסגרתו הוקמה רשות החשמל במטרה להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור. רשות החשמל – כפי שעוד יפורט בהרחבה במסגרת הטיעון המשפטי – הוקמה אפוא עוד בראשית הדרך כרשות עצמאית, הנהנית מאי-תלות בשר האמון על ביצועו של החוק.

**הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הצעת חוק 2485 מיום 24.1.1996 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/4**

### **ג.1.1.1. הכללת הרפורמה ברשות החשמל בחוק ההסדרים**

28. הרפורמה ברשות החשמל שבמרכז עתירה זו צפויה לפגוע אנושות במעמדה העצמאי של רשות החשמל ויושבת ראש הרשות באמצעות חוק ההסדרים, שאינו מתאים לאישור רפורמה

מבנית משמעותית ונרחבת מעין זו. כל זאת, עקב חילוקי דעות שנתגלעו בין שרי האנרגיה ומינהל החשמל במשרד האנרגיה ובין רשות החשמל במהלך השנים האחרונות, ועקב שקילת שיקולים זרים בהנהגת הרפורמה על רקע התנגדות יושבת הראש למתווה הגז המוסכם וחילוקי הדעות בינה ובין הממשלה בסוגיה, לצד שורת כשלים שורשיים שנפלו בהליך החקיקה וחרף הסתייגות היועץ המשפטי לכנסת והיועץ המשפטי לממשלה מן המהלך.

## ג.1.2. ניסיונות עבר לערוך רפורמה ברשות החשמל

29. הרפורמה ברשות החשמל העומדת במוקד העתירה דנן, אינה הניסיון הראשון של שר במשרד האנרגיה להצר את צעדיה של הרשות ולהכפיפה למשרד האנרגיה, וזאת חרף עמדות כלל הוועדות המקצועיות שבחנו את משק החשמל בעשורים האחרונים, כפי שהוצגו בסעיפים 27-15 לעיל ויוצגו להלן.

30. כך, מדוח מבקר המדינה האחרון עולה כי בשנים האחרונות מנהל מינהל החשמל, יחידת סמך במשרד האנרגיה, ושרי האנרגיה בממשלות ה-32 וה-33 שמו להם למטרה לצמצם את מאפייניה העצמאיים של רשות החשמל (ראו בעמ' 511-513 לדוח מבקר המדינה – נספח 30 להלן).

31. ניסיונות אלה באו לידי ביטוי ממשי בשנת 2011, במהלכה הפיץ משרד האנרגיה תזכיר חוק לתיקון חוק משק החשמל ובו הוצע לקבוע כי שר האנרגיה: "[...] יהיה רשאי לקבוע בתקנות עקרונות לקביעת התעריפים ועדכונם וכי קביעת התעריפים תעשה באישור שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר" (ראו בעמ' 1 לתזכיר חוק משק החשמל (תיקון מס' --), התשע"ב-2011).

**תזכיר חוק משק החשמל, (תיקון מס' --) התשע"ב-2011, מיום 1.12.2011 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/5**

32. ואולם, הצעת חוק זו נגנזה, ואילו ועדה ממשלתית שבחנה את הסוגיה בכללותה המליצה לבסוף דווקא על הגברת עצמאות הרגולטורים במשק האנרגיה: "[...] אימוץ מודל של רגולטור מקצועי ועצמאי במשק האנרגיה שתרכז את כלל סמכויות הרגולציה בנושא החשמל והגז [...]" (ראו בעמ' 72 לדו"ח וועדת הרגולציה – נספח 27 להלן).

33. מספר שנים לאחר מכן, עלה הרעיון לאחד את רשות הגז – שהינה רשות משמעותית הפועלת במשרד האנרגיה מכוח חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 – עם רשות החשמל, תוך הגברת מעורבותו של שר האנרגיה. העניין סוכם במסגרת ההסכמים הקואליציוניים שחתמו סיעות הקואליציה עם סיעת הליכוד לקראת כינון הממשלה ה-34. וכך התחייבו סיעות הקואליציה:

**"הממשלה וסיעות הקואליציה יתמכו באיחוד רשות הגז הטבעי ורשות החשמל לרשות אחת תחת שר האנרגיה, ובמקביל לסגור את מנהל החשמל במשרד האנרגיה [...] תוגדר חלוקת הסמכויות בין שר האנרגיה, אשר יעסוק במדיניות ובכלל זה מדיניות קביעת התעריפים [...] לבין הרשות המאוחדת, אשר תעסוק ברגולציה, קביעת תעריפים ומתן רישיונות (מודל רשות המים) על פי המדיניות שקבע השר".** (ראו בעמ' 13 להסכם הקואליציוני).

**ההסכמות לעניין משק האנרגיה בהסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל בין  
סיעת הליכוד לסיעת כולנו, מיום 29.4.2015 – מצ"ב ומסומנות כנספח 6/ע**

34. בעקבות הפרסומים אודות הכוונה לקדם את האיחוד שבין רשות הגז לרשות החשמל – פנתה העותרת ביום 21.4.2015 אל ראש הממשלה ושר האנרגיה דאז סילבן שלום, והבהירה כי אף אם יש היגיון באיחוד הרשויות, יש להיזהר מפני רפורמה שתוביל לאובדן עצמאותה של רשות החשמל. וכך, בפניית התנועה:

"[...] ככל שאנו עומדים בפני הקמתה של רשות אנרגיה ממשלתית, אשר תכלול בתוכה את רשות החשמל, הרי שאנו קוראים לעשות כן **אגב שמירה על עצמאותם המוחלטת של הדרגים המקצועיים**, ואגב הבטחתה וביצורה של מעמדה האוטונומי [...] **אם תוקם רשות אנרגיה ממשלתית, תוך כרוסום במעמדה הבלתי תלוי של רשות החשמל, יהיה בכך כדי לפגוע ביעילות פעילותה הרגולטורית**, וכפועל יוצא מכך גם תוביל לפגיעה ישירה באינטרסים של צרכני החשמל במדינה [...]". (ראו בפניית העותרת לראש הממשלה ולשר האנרגיה).

**פנייתה של העותרת נגד איחוד רשות החשמל עם רשות הגז מיום 21.4.2015 – מצ"ב ומסומן  
כנספח 7/ע**

35. ואכן, גם רפורמה משמעותית זו נעצרה ונבלמה.

36. חלף זאת, במהלך קיץ 2015 צץ ועלה רעיון שונה – הוא הרפורמה שבה עסקינן. לפי אותו רעיון תסורס הלכה למעשה עצמאותה של רשות החשמל תחת אמתלה של "איחוד" רשות החשמל עם מינהל החשמל, שהינו מחלקה הכוללת כ-10 עובדים במשרד האנרגיה, שרוב סמכויותיה הועברו זה מכבר לרשות החשמל.

37. כך, בכסות של "איחוד" ו"שינוי מבני" – שכל ענייננו צירופם של עובדים בודדים ממחלקה במשרד האנרגיה, שלאורך השנים נערכו מספר ניסיונות להוביל לסגירתה, אל רשות רגולטורית עצמאית ועתירת סמכויות – הוחלט לפגוע באורח דרמטי בעצמאותה של רשות החשמל ולהדיח דה-פקטו את יושבת-הראש המכהנת וחברי מליאת החשמל.

38. כל זאת, במועד אשר מעלה חשש כבד לשיקולים זרים – כפי שיתואר להלן.

**ג.1.3. הרקע לקידום הרפורמה: התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז המוסכם**

39. למרבה הצער, לא ניתן לתאר את הליך קידום הרפורמה הנוכחית במשק החשמל מבלי להתייחס תחילה להקשר הרחב - הליך גיבושו ואישורו של מתווה הגז. הקשר זה, מחייב לבחון את הליך החקיקה במסגרתו הועברה הרפורמה ביתר חשדנות וספקנות, מתוך אמת מידה מחמירה ודקדקנית. כמו כן, תיקון החקיקה בעיתוי הנוכחי מלמד על שקילות שיקולים זרים וחוסר סבירות בהחלטה להעביר את יושבת ראש רשות החשמל הנוכחית מתפקידה במסגרת הרפורמה.

40. כידוע, במהלך השנה אחרונה פועלת ממשלת ישראל במטרה לקדם "מתווה גז מוסכם" למול חברות הגז בעלות החזקה במאגרי גז גדולים שנמצאו במים הכלכליים של מדינת ישראל.

מתווה הגז מבקש לקבוע אסדרה כוללת של משק הגז בישראל ולהבטיח את פיתוחם המהיר של המאגרים. הליך קידום המתווה זוכה לביקורות חריפות מצד גורמים מקצועיים ועומד במוקד מחאה חברתית שהוציאה עשרות אלפי אזרחים לרחובות.

41. אחד הכשלים המהותיים עליהם הצביעו המתנגדים למתווה הגז נגע למגמת "סתימת הפיות" במסגרתה גורמים ממשלתיים שהביעו התנגדות למתווה הגז הודחו מתפקידם או "הושתקו" בדרך אחרת. כך למשל, הצביעו המתנגדים על העובדה שפרופ' דיויד גילה נאלץ להתפטר מתפקידו כממונה על ההגבלים העסקיים לאחר שהממשלה התעלמה מעמדתו כי מתווה הגז לא יוביל לתחרות במשק ופעלה דה-פאקטו תוך עקיפת סמכויותיו; שר הכלכלה, ח"כ אריה דרעי, התפטר מתפקידו לאחר שסירב לחתום על סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אשר יוביל לעקיפת סמכויות הממונה על ההגבלים בכדי להעביר את מתווה הגז; ועל השר לאיכות הסביבה, אבי גבאי, נאסר להתבטא כנגד מתווה הגז, כאשר הוא זומן להעיד בפני ועדת הכלכלה בנושא זה.

42. לצד גורמים אלו, ניתן לראות בהדחתה של יושב-ראש רשות החשמל מתפקידה והפגיעה בעצמאותה של רשות החשמל – כצעד מובהק נוסף לפגיעה בכוחם המקצועי של גורמים שהביעו התנגדות מפורשת למתווה הגז. זאת, שכן רשות החשמל הביעה עמדה ניצית ובלתי מתפשרת כנגד מתווה הגז – והכל, כפי שיתואר להלן.

43. יצוין בפתח הדברים, כי רשות החשמל הודרה לגמרי מהצוות הממשלתי שהוביל את גיבוש מתווה הגז. זאת, על אף שהיא הרשות הרגולטורית המוסמכת, אשר תפקידה לפקח על חברת החשמל לישראל בע"מ, היא צרכן הגז הטבעי הגדול במשק, ואמונה בין היתר לפעול למען הצרכנים, לשם הבטחת תעריפים הוגנים ומשק חשמל מתקדם ויעיל המספק חופש בחירה לכלל צרכני משק החשמל.

44. אולם, מתוקף מחויבותם המקצועית של חברי מליאת הרשות ובכדי לגבש עמדה סדורה ומנומקת בנושא, הזמינה הרשות חוות דעת של מומחה בינלאומי לבדיקת מחירי החשמל הצפויים לאור חוזים שחתמה חברת החשמל עם חברות הגז.

45. לאור חוות דעת זו, שהצביעה על מחירי גז גבוהים מהמקובל הצפויים לפגוע בצרכני החשמל, הגישה רשות החשמל התנגדות למתווה הגז במסגרת הליך "השימוע הציבורי" שנערך בעניינו, שבו הבהירה כי היא מתנגדת לטיטוט מתווה הגז אשר תנציח עלייה עקבית וודאית של מחירים לציבור במנותק מהמתרחש בשוקי הגז בעולם, וזאת בניגוד למקובל ובלא כל הצדקה כלכלית.

**מסמך ההתנגדות של רשות החשמל לטיטוט מתווה הגז מיום 20.7.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח**

**8/ע**

46. בד בבד, ומתוקף סמכותה, רשות החשמל סירבה להכיר בעלויות הסכמי חברת החשמל לרכישת גז טבעי מחברות הגז לאור דוח המומחה הבינלאומי, מכיוון שביטאו מחירים גבוהים מהמקובל בצורה שאינה מוצדקת והיו עתידים להשית עלויות מיותרות על צרכני החשמל (ראו החלטה מס' 1(927) של הרשות לשירותים ציבוריים- חשמל מישיבה 452 (21.01.2015)). בנוסף, מכוח סמכותה לפי סעיף 31 לחוק משק החשמל ולפי כל דין, פרסמה

הרשות עקרונית לפיהם תסכים להכיר, לספקי החשמל, בעלויות בגין הסכמים לרכישת גז טבעי בעתיד, במטרה לשמור על עלויות חשמל סבירות לצרכני החשמל (ראו החלטה מס' 956) של הרשות לשירותים ציבוריים- חשמל מישיבה 457 (23.3.2015)).

47. על רקע חוות הדעת והתנגדות הרשות לאישור חוזי הגז היקרים, התגלעו חילוקי דעות חריפים בין יושבת ראש רשות החשמל והממשלה, והנה זמן קצר לאחר מכן, החלה הממשלה לקדם את המהלך יוצא הדופן והחריג נשוא העתירה לקידום חוק אשר יצמצם את עצמאותה של רשות החשמל וכפיף אותה לשר האנרגיה.

**סקירת עיתונות בדבר חילוקי הדעות בין יושבת ראש רשות החשמל וחברי הממשלה – מצ"ב ומסומן כנספח 9/ע**

48. הממשלה לא הסתפקה בכך ואף ניסתה לקדם מהלך באמצעותו תודח דה-פקטו מתפקידה יו"ר רשות החשמל, הגב' אורית פרקש-הכהן, על-ידי "מינוי בזק" של מנהל חדש לרשות החשמל "המאוחדת", ללא מכרז וללא אישור הקמה (וכאשר רעיון "הרשות המאוחדת" עוד היווה, בשלב זה, רעיון תיאורטי בלבד). בעניין זה, ראו הרחבה בסעי' 63 להלן.

49. מהשתלשלות העניינים בנושא זה, עולה כי בבסיס ההחלטה להדיח את יושבת-ראש רשות החשמל מתפקידה עמד **שיקול זר**, שעניינו חילוקי הדעות המקצועיים בינה לבין הממשלה בנוגע למתווה הגז. החשש הוא כי התנהלות זו עולה כדי מגמה של ממש - נטרול או הדחת רגולטורים עצמאיים המביעים את עמדתם המקצועית ומתנגדים לפעולות הממשלה בנוגע למתווה הגז. העותרת תסכם ותטען כי **מדיניות שכזו של פגיעה בעצמאות בעל הסמכות ו"סתירת פיות" משדרת מסר מסוכן למערכת הפוליטית ולשירות הציבורי, ועלולה להוביל להשלכות רוחב שליליות שיזכרו לדיראון עולם.**

#### **1.4.ג. החלטת הממשלה על עריכת הרפורמה ברשות החשמל וכלילתה בחוק ההסדרים**

50. ביום 31.7.2015 פרסם משרד האוצר את טיוטת הצעת תקציב המדינה לשנים 2015/16 - שינויים מבניים. לפיה, הוצע להקים במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים רשות חשמל מאוחדת אשר תמזג את מינהל החשמל ורשות החשמל לגוף אחד, בהליך חקיקה מזורז במסגרת חוק ההסדרים. יודגש, כי בטיוטה זו **לא הוצע** להדיח את חברי מליאת רשות החשמל הנוכחיים מתפקידם.

**הפרק בעניין רשות החשמל מטיוטת הצעת התקציב- שינויים מבניים מיום 31.7.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח 10/ע**

51. כבר ביום 3.8.2015, **ובטרם** הובאה הטיוטה להחלטת הממשלה, פנתה העותרת לראש הממשלה, שר האנרגיה ושר האוצר והתריעה מפני הנזק הכבד הצפוי מפגיעה בעצמאותה של רשות החשמל באמצעות חוק ההסדרים.

**פניית העותרת לראש הממשלה ולשרים מיום 3.8.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח 11/ע**

52. בנוסף, ולאור הפרסומים על הפגיעה הצפויה ברשות החשמל, פנו במכתבים פתוחים בדרישה

לעצירת המהלך גם פרופ' אשר טישלר, נשיא המסלול האקדמי של המכללה למינהל ומומחה מוכר בתחום כלכלת משק החשמל, והפרופסורים חנוך דגן, יותם מרגלית, יובל פלדמן ומרדכי קרמניצר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

**פניות המומחים מהאקדמיה נגד הפגיעה בעצמאותה של רשות החשמל – מצ"ב ומסומנות כנספח ע/12**

53. ביום 5.8.2015, ועל רקע חשיבות הדברים, הביאה העותרת את האמור בפנייתה לעיל (ראו נספח ע/11) לידיעת מבקר המדינה, על מנת שיבחן האם יש בסוגיה משום הצדקה לבדיקה מעמיקה יותר בנושא העצמאות הרגולטורית במשק החשמל.

**פניית העותרת למבקר המדינה מיום 5.8.2015 – מצ"ב ומסומנות כנספח ע/13**

54. עוד באותו היום, פנה מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה בעקבות פניית העותרת ליועץ המשפטי לממשלה. מבקר המדינה הביע באופן חריג דאגה נוכח הליכי הרפורמה, וכך ציין בפנייתו:

**"שינוי כה משמעותי הנעשה במסגרת חוק ההסדרים הינו מוקשה. טוהר המידות בשירות הציבור וחובת הנאמנות של משרתי הציבור כלפי הציבור כולו, מחייב ששינויים מעיין אלו ייעשו לאחר בחינה מדוקדקת, ובאופן שקוף וענייני".**

55. מבקר המדינה הבהיר כי נראה שבכוונת הממשלה לנהוג בניגוד לעקרונות החשובים דלעיל וביקש מהיועץ המשפטי לממשלה לבחון את הדברים.

56. לצד זאת, ציין המבקר כי בתקופה הקרובה עתיד להתפרסם דוח ביקורת בנושא משק החשמל שיתייחס לסוגיית עצמאותה של רשות החשמל לאור חשיבות חיזוק הרגולטורים העצמאיים.

**פניית מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 6.8.2015 – מצ"ב ומסומנות כנספח ע/14**

57. ואכן, בדוח מבקר המדינה שפורסם מספר שבועות לאחר מכן (ראו נספח ע/30 להלן), המבקר התריע כי יש לנהוג בזהירות מוגברת בעת עריכת שינויים מבניים במשק החשמל, ולהקפיד לשמור על עצמאות רשות החשמל כגורם הקובע באופן בלתי תלוי את תעריפי החשמל.

58. למרות זאת, כבר ביום 5.8.2015 החליטה הממשלה על הקמת רשות החשמל המאוחדת תוך הכפפתה למשרד האנרגיה ושר האנרגיה ופגיעה בעצמאותה כמוצע וכמתואר לעיל (ראו החלטה 345 של הממשלה ה-34 "הקמת רשות החשמל המאוחדת" (5.8.2015)). הוסכם, כי שר האנרגיה ידרוש מוועדת שירות המדינה שיוחל פטור מחובת עריכת מכרז למינוי "מנהל מנהלת להקמת הרשות" שיפקח על איחוד הגופים ויפעל כראש הרשות למשך חמש שנים.

59. קרי, בנוסף לפגיעה בעצמאות רשות החשמל, הוחלט להדיח דה-פקטו את יו"ר רשות החשמל מתפקידה ולמנות תחתיה מנהל להקמת רשות החשמל המאוחדת, וזאת בעוד ההחלטה על שינוי מבנה הרשות טרם אושרה בהליך החקיקה הנדרש.

**החלטת ממשלה מספר 345 מיום 5.8.2015 – מצ"ב ומסומנות כנספח ע/15**

60. כבר למחרת, ביום 6.8.2015, פנתה העותרת לראש הממשלה, שר האנרגיה ושר האוצר,

והתריעה כי המהלך להדחת יו"ר רשות החשמל עומד **בסתירה מוחלטת** לכללי המינהל התקין. זאת, שכן ההחלטה על ההדחה בוצעה **בבהילות** שאינה נדרשת, בעוד רשות החשמל המאוחדת היוותה רעיון תיאורטי בלבד, בניגוד לפרוצדורה הקבועה בחוק להחלפת יו"ר רשות החשמל ותוך שניכר כי בבסיס ההחלטה עמד **שיקול זר** שעניינו חילוקי הדעות המקצועיים בין יו"ר הרשות לבכירי הממשלה בנוגע למתווה הגז כמתואר לעיל.

#### **פניית העותרת לראש הממשלה ולשרים מיום 6.8.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/16**

61. ביום 16.8.2015 השיב היועץ המשפטי לממשלה לפנייתו של מבקר המדינה וקבע כי הוא **אינו רואה מניעה משפטית** בהיעתרו לבקשת שר האנרגיה ושר האוצר להכליל את הרפורמה במשק החשמל במסגרת חוק ההסדרים.

62. כן, היועץ המשפטי לממשלה הכיר בכך שברפורמה תתחזק הזיקה של רשות החשמל למשרד האנרגיה, אך ציין כי לעמדתו: "[...] מידת עצמאותה של רשות החשמל אינה בגדר עקרון משפטי אלא היא בעיקר שאלה של מדיניות רגולטורית".

63. באשר לשינויים הפרסונליים שהוצעו ברפורמה ואושרו בהחלטת הממשלה דלעיל ובהם הדחת יו"ר הרשות, היועץ המשפטי לממשלה ענה כי שר האנרגיה הסביר לו כי בשל "מורכבות המהלך וחשיבותו" יש למנות פרויקטור להבניית המהלך. לאור זאת, המליץ בתחילה היועץ המשפטי לממשלה לשרים **להימנע** מקידום הפרק שעניינו הדחת יו"ר הרשות באמצעות חוק ההסדרים.

64. אולם לבסוף, נוכח הבטחת שר האנרגיה כי בעלי תפקידים מכהנים **לא ייפגעו**, אישר היועץ המשפטי לממשלה כי הנושא יוצג לשרים בישיבת הממשלה על הקשיים שבו, ולא העמידם על הפגיעה הקשה של הרפורמה בעקרונות דמוקרטיים.

#### **פניית היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 16.8.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/17**

##### **ג.1.5. הליך החקיקה: העברת הרפורמה ברשות החשמל באמצעות חוק ההסדרים**

65. והנה, הרפורמה ברשות החשמל נכללה, ביום 31.8.2015, בפרק ח' לחוק ההסדרים שהונח על שולח הכנסת, ובנוסח הזהה לעקרונות שהופיעו בהחלטת הממשלה (המסומנת כנספח ע/15).

הפרק בעניין רשות החשמל בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015 מיום 31.8.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/18

##### **ג.1.6. הליך חקיקת הרפורמה בכנסת**

###### **ג.1.6.1. החלטת ועדת הכנסת שלא לפצל את הרפורמה מחוק ההסדרים**

66. ביום 2.9.2015 אושרו חוק ההסדרים ותקציב המדינה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת.

67. עוד באותו היום הוצג בפני חברי ועדת הכנסת והשרים מסמך שחיבר היועץ המשפטי לכנסת



שביקש להסדיר פיצול דברי חקיקה מחוק ההסדרים (להלן: "מסמך פיצול החקיקה") ובו הובהר כי ביחס לרשות החשמל: "סוכם על פיצול להליך חקיקה רגיל לאחר הקריאה הראשונה, בכפוף להסכמת שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים".

**מסמך פיצול החקיקה שריכז היועץ המשפטי לכנסת מיום 2.9.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח 19/ע**

מסמך פיצול החקיקה לעיל עמד לנגד עיני חברי וועדת הכנסת גם ביום 7.9.2015, עת נדרשו להחליט האם לפצל את הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים ולהעבירה להליך חקיקה רגיל או להשאירה בחוק ההסדרים.

68. ואולם, מיד בתחילת הדיון בנושא, וללא בחינה מעמיקה של הסוגיה בוועדה, הבהיר יושב-ראש ועדת הכנסת ח"כ דוד ביטן כי הדיון ברפורמה **לא יפוצל** מחוק ההסדרים. כדבריו: "למרות מה שכתוב לכם בנייר, אנחנו לא ממליצים לפצל [...] ממליצים לא לפצל את הסעיף [...]". מעתה והלאה נדונה בדיון השאלה לאיזו מוועדות הכנסת יש להעביר את הדיון ברפורמה.

**הדיון בעניין רשות החשמל בפרוטוקול מס' 40 לשיבת ועדת הכנסת מיום 7.9.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח 20/ע**

**1.6.2.ג. החלטת ועדת הכנסת לנתב את הדיון ברפורמה לוועדה להתחדשות עירונית**

69. ברי, כי משעה שהוחלט שלא לפצל את הדיון ברפורמה מחוק ההסדרים חרף הקשיים המשפטיים הטמונים בכך, הרי **שלכל הפחות** נדרש היה לקיים דיון סדור, מקצועי וענייני ברפורמה **במסגרת הוועדה המתאימה**, היא וועדת הכלכלה.

70. וועדת הכלכלה היוותה האכסניה הקבועה לדיונים בעניין משק החשמל ורשות החשמל מאז נחקק חוק משק החשמל בשנת 1996, ולפיכך היוותה **הוועדה המתאימה היחידה** לדיון ברפורמה. בנוסף, תקנון הכנסת המגדיר את תחומי הטיפול של הוועדות השונות קובע כי **נושאי משק החשמל קשורים במישרין לוועדת הכלכלה, ולא לאף וועדה אחרת**.

71. למעלה מזאת, גם **היועץ המשפטי לכנסת** קבע כי וועדת הכלכלה היוותה "נמל הבית" לדיונים שעניינם משק החשמל מאז ומעולם, **וכי אין ספק שזוהי הוועדה המתאימה ביותר לדיון בענייני רשות החשמל**, אשר הנושא שייך במובהק לתחומי עיסוקה (ראו דברי היועץ המשפטי לכנסת בעמ' 33-34 לפרוטוקול ועדת הכנסת – נספח 20 לעיל).

72. ואכן, מרבית התיקונים לחוק משק החשמל נדונו בוועדת הכלכלה אשר לפי סעיף 100(3) לתקנון הכנסת תחומי העניין המובהקים שלה הם מסחר ותעשייה, אספקה, תכנון ותיאום כלכלי, פיתוח, זיכיונות המדינה ועבודות ציבוריות- כולם נושאים שעניין משק החשמל בישראל נוגע להם במישרין.

73. אם כן תקנון הכנסת, היועץ המשפטי לכנסת, והנוהג ארוך השנים שרווח בכנסת כי דיונים שעניינם משק החשמל יתקיימו בוועדת הכלכלה – כולם העידו שנדרש שהנושא יידון בוועדה

74. ואכן, ח"כ ויו"ר ועדת הכלכלה איתן כבל, הבהיר כי פנו אליו תחילה שר האנרגיה ויועצו רמי טייב והביאו בפניו את עיקרי הרפורמה. אולם למרבה הפלא, ותוך ניסיון ציני לפגוע פגיעה חמורה בעצמאות הרשות המחוקקת, **דרש נציג השר מח"כ כבל כי הרפורמה תעבור בוועדת הכלכלה בלא שינוי, "as is". משסירב- החליט שר האנרגיה כי ידרוש שהרפורמה תידון בוועדה חדשה** בראשות חבר הכנסת אלי כהן – היא "הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית" (להלן: "ועדת ההתחדשות העירונית") – שנתפסה כ"נוחה" יותר עבור הקואליציה לשם קידום החקיקה.

75. לעניין זה, אין צורך להכביר במילים באשר לחשיבות **שבעצמאות שיקול הדעת** של המחוקק להליך החקיקה הדמוקרטי. **התערבות גסה של הממשלה**, באופן העושה בוועדות כבשלה **והתפרקות** המחוקק משיקול דעתו יכולה לעלות כדי מעילה בתפקידם והפרה מנהלית ואתית חמורה מצד המחוקק, המנוגדת לעקרונות היסוד הדמוקרטיים העומדים בבסיס שיטתנו.

76. ברי, כי ישנה חובה חוקית-תקנונית, תועלת ברורה וערך עמוק וממשי בחלוקת הצעות החוק בהתאם להתמקצעות הוועדות והעומד בראשן וניסיון העבר שלהן בעיסוק בחוק ובגופים המושפעים ממנו והכרת החומר המקצועי. למרות זאת, וחרף התנגדות ח"כ ויו"ר ועדת הכלכלה כבל, האפשרות להעביר את הדיון ברפורמה ברשות החשמל לוועדה בראשות ח"כ אלי כהן עלתה לדיון בוועדת הכנסת.

77. ודוק, עת עמדו חברי ועדת הכנסת בפני ההצבעה על העברת הדיון ברפורמה לוועדה בראשות ח"כ אלי כהן, הדגיש היועץ המשפטי לכנסת בפניהם כי הוועדה בראשות ח"כ אלי כהן, שעסקה באותה העת בהתחדשות עירונית בלבד, **אינה מוסמכת לדון בעניינים אחרים.**

78. בתשובה לשאלות שעלו בדיון בנוגע לחוקיות המהלך, ציין היועץ המשפטי לכנסת כי **עד היום ועדת הכנסת לא הקימה ועדות מיוחדות לדיון בחוק ההסדרים** אלא הקפידה, במסגרת ניתוב הנושאים לוועדות, להעבירם לוועדות הסטטוטוריות הקיימות בכנסת.

79. כן, היועץ המשפטי לכנסת הסביר לנוכחים בדיון כי ככל שהוועדה בראשות ח"כ כהן הייתה מוקמת "אד-הוק" במיוחד לעניין קידום הפרקים שבחוק ההסדרים, היה מתנגד לכך נחרצות. אולם, לעמדתו, מכיוון שוועדה זו הוקמה לפני שחוק ההסדרים אושר בקריאה ראשונה ניתן להעביר את פרק רשות החשמל לטיפול **ככל שישונה שמה.**

80. לפיכך, בתום הדיון הצביעו חברי ועדת הכנסת בעד שינוי שם הוועדה בראשות ח"כ אלי כהן והעברת הדיון ברפורמה אליה. שם הוועדה שאושר- "הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובסעיפים מהצעת חוק התכנית הכלכלית"- **ביקש להכשיר**, את העברת הדיון בעניין רשות החשמל לטיפול חרף התנגדות חברי כנסת רבים.

81. והנה, התוצאה היא כי דווקא בחקיקה מורכבת, הטומנת בחובה סכנה לפגיעה בעצמאות הרגולטור- בחרו שר האנרגיה ויו"ר ועדת הכנסת שלא ללכת בדרך המלך, אלא "לדלג" על ועדת הכלכלה בהליך "עוקף-דמוקרטיה" **שמטרתו למנוע עבודה פרלמנטרית נאמנה ולסמן את המטרה סביב החץ שכבר נורה.**

82. דרישת יועצו של שר האנרגיה כי הרפורמה תועבר "as is" אינה רק פוגעת אנושות באמון הציבור במחוקקים, אלא אף מעוותת את הליך החקיקה וכפי שנכונים אנו לראות מסיטה את הדיון ברפורמות חשובות מאין כמותן מהרובד המקצועי לרובד הפוליטי-הצר בצורה שעלולה לסתור את האינטרס הציבורי. הנה כי כן, פיצול הליכי החקיקה לוועדות בהתאם לאגינדה של הממשלה להעביר דבר חקיקה ככתבה וכרצונה, הופכת את הכנסת לכלי משחק בידי הממשלה ומהווה הפרה בוטה של כללי המשחק הדמוקרטיים.

83. למרבה הצער בהמשך אותו היום, ה-7.9.2015, הגיע ח"כ ביטן, בכובעו כיו"ר ועדת הכנסת, בכדי להציג את ההצעה שעברה בוועדה ולהביאה להצבעה בפני מליאת הכנסת. ההצעה עברה ברוב של 49 בעד מול 38 נגד, והוועדה קיבלה את אישור המליאה להמלצותיה.

### **ג.1.6.3. הדיון ברפורמה בוועדה להתחדשות עירונית**

84. בהמשך, כידוע, פרק הקמת רשות החשמל החדשה נדון בוועדה להתחדשות עירונית בראשות ח"כ אלי כהן החל מיום 13.10.2015 ועד יום 4.11.2015, בהליך בן חמישה דיונים.

85. העותרת התייצבה בפני הוועדה והביעו את התנגדותם הנחרצת לרפורמה המוצעת בחוק משק החשמל. זאת, לצד יו"ר רשות החשמל המכהנת, נציגי פורומים לאנרגיה ירוקה וגורמים נוספים שהביעו התנגדותם למהלך. העותרת אף הגישה נייר עמדה לחברי הוועדה המחדד את טענותיה כנגד הרפורמה לגופה וכנגד הכללתה בחוק ההסדרים.

**נייר העמדה שהגישה העותרת לחברי הוועדה בראשות ח"כ אלי כהן מיום 12.10.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/21**

86. לבסוף, תיקוני החקיקה אושרו בוועדה ברוב קולות ביום 4.11.2015 תוך שינויים מינוריים לקראת קריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

87. ביום 11.11.2015, ולאחר שהבינה כי הצעת החוק לרפורמה ברשות החשמל תונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית בתוך ימים ספורים, פנתה העותרת ליושב ראש הכנסת, היועץ המשפטי לכנסת ומזכירת הכנסת בבקשה שימנע מלהעמיד את ההצעה על סדר יומה של הכנסת, שינחה לעצור את קידום ההצעה ושתימנע מלהניח את ההצעה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית- בהתאמה.

88. בפנייתה, העותרת שטחה בפירוט את טענותיה בדבר הפגמים החמורים שנפלו בהליך חקיקת הרפורמה עד לאותה העת, כפי שהובאו לעיל עד כה בפרק ג'.

**פניית העותרת בדרישה אחרונה לעצור את הליכי החקיקה מיום 11.11.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/22**

89. בתגובה, השיב משרד היועץ המשפטי לכנסת לעותרת ביום 15.11.2015 כי לעמדת היועץ המשפטי ראוי היה לפצל את הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים, מכיוון שהיה בה משום פגיעה בתקינות הליכי החקיקה, אך שר האוצר ושר האנרגיה סרבו לכך. כך, לדברי עוזרו של היועץ:

"נוכח הבעייתיות המובנית במתכונתו של "חוק ההסדרים" [...] עם הפרסום בדבר תוכנה והיקפה של הצעת החוק לשנים 2015 ו-2016 [...] סבר היועץ המשפטי לכנסת כי יש בהיקף זה כדי פגיעה בתקינות הליכי החקיקה. לאור זאת, הודיע יושב ראש הכנסת לשר האוצר כי מתחייב שינוי משמעותי בהיקפה ותוכנה של הצעת חוק ההסדרים [...] והטיל על צוות מקצועי בראשות היועץ המשפטי לכנסת לבוא בדברים עם הממשלה על מנת להביא לצמצום משמעותי של הצעת החוק [...] סוכם כי נושאים רבים שנכללו בהחלטת הממשלה יוצאו ולא יהיו חלק מהצעת חוק ההסדרים [...] הם יובאו בהליכי חקיקה רגילים [...] סוכם כי הפרק העוסק בהקמת רשות החשמל יפוצל להליך חקיקה רגיל לאחר הקריאה הראשונה, וזאת בכפוף להסכמת שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים [...] מאחר שבסופו של דבר לא ניתנה הסכמתם של השרים [...] החליטה ועדת הכנסת כי הדיון בו יתקיים במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית."

90. כן, ציין עוזרו של היועץ המשפטי לכנסת כי לטעמו אין חולק כי הוועדה המוסמכת לדון בנושא בהתאם לתקנון הכנסת ולתקדימים היא ועדת הכלכלה, אך אין בהעברת הדיון לוועדה בראש חה"כ אלי כהן משום פגם בהליכי החקיקה.

**תגובת לשכת היועץ המשפטי לכנסת לפניית העותרת, מיום 15.11.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/23**

91. ביום 19.11.2015 מליאת הכנסת אישרה בקריאה שלישית את הצעת חוק ההסדרים ברוב של 59 תומכים ו-57 מתנגדים, ובכך אושרה גם הרפורמה ברשות החשמל.

92. ביום 30.11.2015 פורסם תיקון מס' 13 לחוק משק החשמל ברשומות.

### **ג.2. מינוי יושב ראש חדש לרשות החשמל**

93. ביום 2.12.2015 פרסמה לשכת שר האנרגיה הודעה לפיה השר החליט למנות את נח הקר, סגן הממונה על התקציבים באוצר, לתפקיד יושב ראש רשות החשמל החדשה לאחר שקיים התייעצות עם שר האוצר משה כחלון.

**הודעת משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים לתקשורת מיום 2.12.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/24**

94. בשלב זה – משנוכחה העותרת לדעת כי הממשלה נחושה בדעתה לבצע את הרפורמה כפי שנתקבלה בחקיקה, ואגב כך להדיח את כלל בעלי התפקידים הבכירים המכהנים כיום ברשות החשמל תוך פגיעה אנושה בעצמאות כהונתם שנקבעה בחוק – **לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.** זאת, בטרם תיכנס הרפורמה בחוק לתוקפה ותפוזר מליאת רשות החשמל.

## **ד. הטיעון המשפטי**

**ד.1. הליך החקיקה של חוק הרפורמה ברשות החשמל פגום מיסודו**

**ד.1.1. מהות הרפורמה ברשות החשמל – פגיעה אנושה בעצמאות הרשות**

95. בטרם נעמוד על עומק פגיעתם של הפגמים השורשיים הרבים אשר נפלו בהליך חקיקתה של הרפורמה ברשות החשמל – חשוב לעמוד תחילה על מהות הרפורמה העומדת במוקד העתירה דן ועל משמעויותיה והשלכותיה הדרמטיות.

96. כפי שזכר בהרחבה בפרק העובדתי, רשות החשמל הוקמה על מנת לפעול במשק החשמל שטובת צרכני החשמל במדינה, קרי, הציבור הישראלי בכללותו, תוך יצירת תנאים מיטביים של תחרות, לאפשר מזעור עלויות והבטחת שירות איכותי.

97. לשם כך, הוענקו בחוק משק החשמל סמכויות עצמאיות לרשות החשמל, אותן עליה להפעיל בהתאם למדיניות הממשלה, שר האנרגיה ושר האוצר (ראו, בסעיפים 8 ו-21 לחוק), בלא כפיפות במישרין של יושב-ראש הרשות לשר האנרגיה ובלא סינוף הרשות למשרד האנרגיה. בין סמכויות אלה, ניתנה לרשות החשמל הסמכות לקבוע את תעריפי החשמל ולעדכןם, להסדיר מתן רישיונות לייצור חשמל, להציג אמות מידה לאיכות השירות של בעלי הרישיונות, להחיל כללים לעריכות עסקאות ולפקח על משק החשמל כולו (ראו, בסעיפים 9, 30-31 לחוק). עוד נקבע, כי הרשות תתקצב בסעיף תקציבי נפרד ועצמאי (ראו, בסעיף 42 לחוק).

98. כל זאת – על-מנת להבטיח רגולציה עצמאית ובלתי-תלויה במשק האנרגיה ובכדי להתמודד עם ניגוד העניינים החריף בו מצויה המדינה בהיותה בעלת השליטה בחברת החשמל בעלת המונופול בתחום הנהיית מרווחיה.

99. אין אלא להניח, כי בלעדי מעמדה העצמאי והבלתי תלוי של רשות החשמל, לא היה עולה בידה לנקוט בגישה מקצועית, עניינית ואקטיבית, למען הגנת ציבור הצרכנים, גם כשהדבר כרוך בעמידה אל מול בעלי אינטרסים כלכליים רבי עוצמה.

100. בלא עצמאות זו, עולה חשש ממשי כי תעריפי החשמל יהפכו לקלף מיקוח פוליטי המושפע מאג'נדות שאינן מקצועיות-עסקיות בצורה שתפגע בצרכני וביצרני החשמל; התחרות המתפתחת בייצור החשמל במשק תיגדע, ומונופול חברת החשמל יונצח; וטיב ואיכות השירות הניתן לצרכנים ייפגעו קשות עקב פיקוח נרפה. בכך, תיפגע זכותו של הציבור לפיקוח הוגן ואפקטיבי שיבטיח תחרות במשק ומחיר סביר של מוצר חיוני, וכן זכותם של יצרני החשמל הפרטיים והיצרנים שמעוניינים להיכנס לתחום זה לפיקוח שוויוני וניטראלי וכפועל יוצא בזכותם לחופש העיסוק.

#### **ד.1.1.1. מהות הרפורמה: פגיעה אנושה במעמדה העצמאי של רשות החשמל**

101. בבסיס הרפורמה ברשות החשמל ניצבת פגיעה משמעותית במעמדה העצמאי של רשות החשמל – הן עקב הכפפתה המוסדית למשרד האנרגיה; הן עקב הכפפתו האישית של יו"ר רשות החשמל המאוחדת לשר האנרגיה; והן עקב הכפפת שיקול דעתה של רשות החשמל המאוחדת בקביעת תעריפים למדיניות השר. והכל – כפי שיתואר להלן.

102. כעלה התאנה של הרפורמה, משמש התיקון לחוק משק החשמל המאחד בין רשות החשמל ומינהל החשמל במשרד האנרגיה ליצירת רשות חשמל חדשה. רשות החשמל היא, כאמור, רגולטור כלכלי עצמאי, מבוסס ועתיר סמכויות שהוקם מכוח חוק משק החשמל ומעסיק

עשרות רבות של עובדים, בעוד שמנהל החשמל הינו מחלקה בתוך משרד האנרגיה ובה כ-10 עובדים, לה סמכויות מצומצמות ביותר.

103. איחוד רשות החשמל עם מנהל החשמל אגב שינוי הוראותיו של חוק משק החשמל אשר נועדו להגן על עצמאות הרשות – צפוי להביא לפגיעה מהותית בעצמאותו של הרגולטור האמון על אסדרת משק החשמל במדינה, יעקר במידה רבה את כוחו וירכז סמכויות נוספות בידי שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

העתק הפרק שעניינו רשות החשמל בחוק משק החשמל בתצורתו קודם לתיקון – מצ"ב ומסומן כנספח ע/25

#### פגיעה בעצמאותה המוסדית של רשות החשמל

104. על פי הרפורמה, הגוף שיקום כתוצאה מ"איחוד" רשות החשמל ומנהל החשמל במשרד האנרגיה יפעל לפי מדיניות שר האנרגיה וייעץ ויסייע לשר בקביעת המדיניות, ויהיה "במשרד" האנרגיה (ראו סעיף 13(14) לתיקון לחוק). זאת, בעוד כיום הרשות פועלת לפי מדיניות הממשלה, שר האוצר ושר האנרגיה (ראו סעיף 21 לחוק), ושלא במסגרתו של משרד ממשלתי כלשהו.

105. שנית, הרפורמה מעניקה לשר האנרגיה את הסמכות להורות על קיום דיון נוסף בהחלטות מליאת הרשות כרצונו, להצביע על החריגות מהמדיניות, מה שיוביל להשהיית החלטות שנתקבלו על ידי הרשות (ראו סעיף 36(17) לתיקון לחוק), בעוד שכיום לא מוקנית לו כל סמכות שכזו.

106. בנוסף, מכוח הרפורמה שר האנרגיה ימנה ישירות, באישור הממשלה, שני חברי מליאה נוספים וכך יחזק את השפעתו ברשות החדשה (ראו סעיף 36(16) לתיקון לחוק). ביחד עם יושב-ראש הרשות שממונה אף הוא לפי הצעת השר, יהוו נציגי השר רוב של שלושה מתוך חמישה מחברי המועצה. זאת, בעוד שעד היום השר יכול היה למנות על דעת עצמו אך נציג בודד ממשרדו (ראו סעיף 22(ב)(2); (4) לחוק).

107. וכמו כדי להוסיף חטא על פשע, קובעת הרפורמה כי ככל שלא ימונה יושב ראש רשות חדש, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ביחד עם מנכ"ל משרד האוצר, או נציגים ממשרדם, "יהיו רשאים למלא יחד את תפקידי הרשות ויוקנו להם במשותף סמכויות הרשות וסמכויות יושב ראש הרשות" (ראו סעיף 41(ד)(2) לתיקון לחוק)

108. מכך, אנו למדים כי מטרת הרפורמה הינה להכפיף את הרשות למדיניות השר, ולהפוך את הרשות מגוף מאסדר הפועל לקידום אינטרסים רחבים ומגוונים לטובת הצרכן ומשק החשמל- לגוף מסייע ומייעץ המהווה במובנים רבים חותמת גומי להחלטותיו של שר האנרגיה, המונעות מאינטרסים שאינם בהכרח זהים.

#### פגיעה בעצמאותו של יו"ר רשות החשמל באמצעות הכפפתו לשר האנרגיה

109. עוד קובעת הרפורמה כי מנהל הרשות החדשה ימונה לפי הצעת שר האנרגיה בלבד, לאחר

היוועצות בשר האוצר, ויהיה כפוף לשר האנרגיה במישרין (ראו סעיף 36(16) לתיקון לחוק). לעומת זאת, עד היום, מנהל הרשות מונה לפי הצעת שר האוצר ושר האנרגיה, בצורה המאזנת בין רצונותיהם ומבטיחה שאף גורם פוליטי לא יחזיק בשליטה ישירה ובלעדית במינוי יושב ראש הרשות (ראו סעיף 22(ב)(1) לחוק).

110. לצד זאת, הרפורמה מוסיפה לחוק משק החשמל סעיף ברור וחד-משמעי שלפיו "יושב ראש הרשות יהיה כפוף במישרין לשר" (ראו סעיף 36(23)(א) לתיקון לחוק) – סעיף אשר לא קיים כלל בחוק הנוכחי.

111. המסר העולה מכך למנהל הרשות החדשה חד וברור – שר האנרגיה הוא האמון על מינויו ועל מינוי מועצתו, הוא שיקבע כיצד עליהם לנהוג, והוא יוכל להפוך את החלטותיהם ככל שיסו מדרכם. ברי, כי בכך נפגעת משמעותית עצמאות הרשות.

### פגיעה בעצמאותה של רשות החשמל בקביעת תעריפי החשמל

112. לצד כל האמור, הרפורמה פוגעת גם בעצמאותה של הרשות בקביעת התעריפים. ראשית, משום שההסדר דורש כי בקביעת עקרון העלות לצורך קביעת תעריפי החשמל, תכיר הרשות המאוחדת בעלויות הנובעות מעקרונות המדיניות שהגה השר (ראו סעיפים 36(20) ו-57(א) לתיקון לחוק), בעוד שעד היום הרשות הפעילה בנושא את שיקול דעתה המקצועי בלבד.

113. לעניין זה, יוזכר, כי בית המשפט הנכבד קבע זה מכבר בפסיקותיו כי הרשות מפעילה שיקול דעת מקצועי וענייני טהור בקביעת תעריפי החשמל (בג"ץ 1261/98 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' רשות לשירותים ציבוריים – חשמל ואח').

114. משמעות השינוי היא כי למעשה, בעוד שעד היום הרשות קבעה את תעריפי החשמל על בסיס שיקולים מקצועיים-ענייניים גרידא, כעת נפתח צוהר להשפעת שיקולים פוליטיים זרים על קביעת תעריפי החשמל. כזכור, חשש זה הוביל, בין השאר, לחקיקת חוק משק החשמל ולהקמת רשות החשמל מלכתחילה.

115. כתוצאה מתיקון החקיקה, הרשות תהיה כבולה כעת להחלטות השר גם בקביעת התעריפים אותה היא אמורה לבצע באופן עצמאי. על כך סיפרה יושבת ראש הרשות בעצמה לאחרונה:

"הצעת החוק מטילה במן איזה מס שפתיים חובה על הרשות לפעול באופן עצמאי בקביעת תעריפים, שזה התפקיד הכי משמעותי של רשות החשמל מכוח התפקיד שלה לשמור על האינטרס הציבורי, כאשר בה בעת הצעת החוק פוגעת במעמד הרשות בצורה כל כך משמעותית, שהיא מרוקנת מתוכן את היכולת שלה לעמוד על החובה הזאת לקיים עבודה מקצועית, עצמאית בנושא התעריפים [...] צריכים לטפל בסתירות שיש בתוך החוק הזה. להגיד משפט שאומר 'הרשות תפעל בעצמאות', ואז לצד זה לשים שורה של סעיפים שבעצם לא מאפשרים לרשות לפעול בעצמאות, זאת סתירה בתוך לשון החוק [...] בתיקון יש חשש לפגיעה בציבור, פגיעה בהתפתחות משק החשמל [...] ההתנהלות הכלכלית במשק החשמל וקביעת התעריפים יהפכו בהדרגה לנושא ללחצים ולהטיות מול המונופול הממשלתי החזק במשק [...]". (ראו עמ' 12-13 לפרוטוקול ישיבה מס' 6 של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובסעיפים מהצעות חוק התכנית הכלכלית, הכנסת ה-20 (13.10.2015)).

הדיון בעניין רשות החשמל בפרוטוקול דיון הוועדה בראשות ח"כ אלי כהן מיום 13.10.2015 –  
מצ"ב ומסומן כנספח ע/26

116. שנית, העצמאות בקביעת התעריפים נפגעת באופן אינהרנטי משום שמנהל הרשות וחברי מליאת הרשות יהיו, כאמור, כפופים מוסדית ומהותית לשר האנרגיה וימונו על ידו.

**ד.1.1.2. השלכות הרפורמה: על חשיבות מעמדה העצמאי של רשות החשמל**

על חשיבות עצמאותם של רגולטורים כלכליים

117. רגולטורים כלכליים הינם סוכנויות ממשלתיות האמונות על קידום התחרות, הגנה על הצרכנים ופיקוח על התנהלות המתחרים בשוק מסוים. סוגיית עצמאותם של הרגולטורים הכלכליים נבחנה אך לאחרונה בישראל במסגרת עבודת הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק (להלן: "דוח הרגולציה" ו"ועדת הרגולציה"). ועדת הרגולציה הוקמה כחלק ממסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (להלן: "ועדת טרכטנברג") ובהתאם להחלטה 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית- המשך הדיון" (25.12.2011). צוות הוועדה הורכב מבכירי המגזר הציבורי – אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, והממונה על התקציבים, גל הרשקוביץ.

118. ועדת הרגולציה, שהגישה את הדו"ח המסכם מטעמה במארכ 2013, קבעה **חד-משמעית** כי יש חשיבות מכרעת בשימור וטיפוח **עצמאותם** של רגולטורים כלכליים בתחומי התשתיות, וכי יש לקדם שינויים שיעצימו את כוחה ועצמאותה של רשות החשמל (ראו בעמ' 55 לדו"ח ועדת הרגולציה – נספח 27 להלן).

119. לאור הכשלים הרבים שמצאה ועדת טרכטנברג בתחום הרגולציה בישראל והמלצתה לחזק את עצמאותם של הרגולטורים בישראל באופן שיאפשר קבלת החלטות מקצועיות, תוך איזון המאפשר לשר האחראי ולממשלה להתערב בקביעת מדיניות רוחבית, על ועדת הרגולציה הוטל לבחון את מבנה הרגולציה בישראל ולהמליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות וקידום היעילות במשק, ולבחון את היחסים בין הרגולטורים לממשלה.

120. דו"ח ועדת הרגולציה, שפורסם במארכ 2013, מתאר בבהירות כיצד בעשורים האחרונים במדינות המפותחות בעולם **המודל המקובל היחיד** לפיקוח בתחומי התשתיות הוא פיקוח של רגולטור כלכלי עצמאי.

**הפרק העוסק במשק האנרגיה בדו"ח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק – מצ"ב ומסומן כנספח ע/27**

121. ועדת הרגולציה מצאה כי רגולטורים כלכליים עצמאים יעילים במיוחד בפיקוח על תחומי התקשורת, האנרגיה והתחבורה. עם תפקידיהם ניתן למנות פיקוח על השוק, מתן היתרי פעולה, פיקוח על מחירים ורווחיות, קביעת אמות מידה לשירות והגנה על הציבור (ראו בעמ' 44-50 לדוח ועדת הרגולציה – נספח 27 לעיל).



122. המודל העצמאי מומלץ על ידי הבנק העולמי, האו"ם והאיחוד האירופי מכיוון שהוא מוביל להגברת ביטחון המשקיעים החיצוניים בשווקים, אשר מתפקדים טוב יותר ומיטיבים עם הצרכנים בהתאמה (ראו בעמ' 44-50 לדוח ועדת הרגולציה).

123. על פי דוח ועדת הרגולציה, יתרונותיו של המודל העצמאי של רגולטורים כלכליים בתחומי התשתיות באים לידי ביטוי במקצועיות שאינה מושפעת מחישובים פוליטיים קצרי-טווח, יצירת שוק ודאי ועקבי אשר נוטה פחות לשינויים ולהשפעה מאג'נדות חיצוניות ואובייקטיביות והוגנות בפיקוח (ראו בעמ' 47-48 לדוח ועדת הרגולציה).

124. לפי הדוח, התנאים לרגולציה כלכלית יעילה הינם עצמאות בקבלת החלטות, הבטחת מינויים מקצועיים, הגנות מהדחה למפקחים ומתן סמכויות אכיפה לגוף המאסדר.

125. בחינת רשויות חשמל במדינות המפותחות ברחבי העולם לאור מסקנות אלו, מלמדת כי הן אכן נהנות מעצמאות רגולטורית החיונית להן לשם תפקודן. לכך נפנה כעת.

#### עצמאותן של רשויות חשמל ואנרגיה ברחבי העולם

126. כאמור, במדינות המפותחות רווחת התפיסה לפיה עצמאות רגולטורית חשובה ועליה להיות מנותקת מההליך הפוליטי – במיוחד במצבים בהם החלטות הרגולטור משפיעות ישירות על גוף בבעלות ממשלתית, כגון חברת החשמל, וישנה סכנה לניגוד עניינים בין הפיקוח הממשלתי לבעלות הממשלתית.

127. בכל הנוגע לאסדרת משק האנרגיה בפרט, נהוג ברחבי העולם סטנדרט גבוה במיוחד של עצמאות רגולטורית. כך למשל, דירקטיבת האיחוד האירופי בנושא קובעת כי כל מדינה באיחוד מחויבת להבטיח את עצמאות הרגולטור על משק החשמל כך שיוכל להפעיל את סמכויותיו בצורה שקופה וישרה במנותק מכל השפעה פוליטית או שוקית אחרת, מבלי לקבל הנחיות משום גורם ממשלתי או ציבורי אחר, בעוד המדינות האנרגטית הרחבה נקבעת בפרלמנט האיחוד האירופי (ראו: Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC).

**פרק העצמאות הרגולטורית במשק האנרגיה מהדירקטיבה האירופית – מצ"ב ומסומן כנספח 28/ע**

128. ואכן, במדינות ה-OECD הרגולטורים בשוק האנרגיה נהנים מעצמאות פיקוחית נרחבת. בבריטניה, גרמניה וצרפת לדוגמה, מדובר בגופים מנהליים עצמאיים, בלתי תלויים, אשר העומדים בראשם ממונים לתקופה ארוכה והם אינם כפופים להוראות הדרג הפוליטי, אשר מתמקד אך ורק בקביעת מדיניות אנרגטית. הרגולטורים, לעומת זאת, הם המחליטים הבלבדיים בכל הנוגע לקידום היעילות הכלכלית, הבטחת הביטחון האנרגטי ויציבות האספקה, פיקוח ופיתוח התחרות בשוק החשמל, קביעת מחירים ודאגה לצרכנים ולאיכות הסביבה.

## עצמאות רשות החשמל בישראל והגנתה על אינטרס הציבורי

129. רשות החשמל בישראל הוקמה כרשות סטטוטורית הנהנית ממעמד עצמאי. כמתואר לעיל, רשות החשמל מתוקצבת על-ידי המדינה בסעיף תקציבי נפרד, חברי מליאת הרשות ויושב הראש מוגנים מפני הדחה שרירותית, ועד לחקיקת הרפורמה דן הרשות קבעה את תעריפי החשמל בצורה עצמאית, יושב ראש הרשות לא היה כפוף במישרין לשר האנרגיה והרשות כולה לא סונפה למשרד האנרגיה. עצמאות זו אפשרה לרשות לפעול לשימור האינטרס הציבורי של כלל צרכני החשמל במדינת ישראל.

130. רשות החשמל הוקמה על מנת לפעול במשק החשמל לטובת הציבור, ותוך יצירת תנאים לתחרות ומזעור עלויות. בהתאם, הרשות מוסמכת לקבוע את תעריפי החשמל ולעדכןם מעת לעת, להסדיר את מתן הרישיונות ליצור החשמל ולקבוע אמות מידה לרמת, טיב ואיכות השירות של בעלי הרישיונות וכן לפקח עליהם.

131. חוק משק החשמל קבע **מערכת עדינה של איזונים ובלמים** אשר תחמה את סמכויות הרשות וחברי מליאתה מחד, ואת סמכויות הממשלה, שר האנרגיה ושר האוצר באסדרת משק החשמל מאידך. ככלל, החוק העניק לרשות עצמאות מלאה בקביעת תעריפי החשמל, אמות מידה לשירות במשק החשמל ומתן רישיונות פעולה במשק, והבטיח שחבריה לא יהיו תלויים בשרים או בממשלה. במקביל, הוכפפה הרשות למדיניות האנרגטית הרחבה שקובעת הממשלה, שר האנרגיה ושר האוצר, והוענקה לשר האנרגיה סמכות לאשר הענקת רישיון פעולה במשק החשמל לרשות.

132. כך, לרשות החשמל הוענקו סמכויות ביצועיות-מקצועיות מסוימות והיא קבעה **עצמאית את תעריפי החשמל** ודרך עדכונם, את **אמות המידה** לשירות שנותנים הגופים הפועלים במשק החשמל, ונתנה וביטלה רישיונות פעולה במשק ופיקחה על מילוי התנאים בהם (סעיפים 9, 30 לחוק). עצמאות מקצועית זו הובטחה מעצם העובדה שחמשת חברי מליאת הרשות מונו בצורה מאוזנת, כך שלשר האוצר או לשר האנרגיה **לא היה רוב** מטעמים במליאת הרשות וחברי המליאה **לא היו כפופים להם במישרין** (סעיף 22 לחוק).

133. מנגד, שר האנרגיה והממשלה הם המתווים את המדיניות הכללית לעניין משק החשמל (סעיף 8 לחוק), ושר האנרגיה רשאי **לקבוע** תנאים, נהלים, כללים והוראות בדבר מתן רישיון, **בהתייעצות** עם הרשות (סעיף 7 לחוק). כן, הרשות פעלה **בהתאם למדיניות הממשלה**, שר האנרגיה או שר האנרגיה ושר האוצר (סעיף 21 לחוק), ומגישה לשר האנרגיה תוכנית עבודה ומדווחת לו על פעילותה בכל שנה, כששר האנרגיה או שר האוצר רשאים לבקש מהרשות לדון ולגבש עמדתה בכל עניין (סעיף 37 לחוק).

134. מליאת הרשות, בה מתקבלות ההחלטות המשמעותיות ביותר בנוגע למשק החשמל הורכבה מחמישה חברים; יושב ראש הרשות וארבעת חברי המליאה הנוספים מונו טרם הרפורמה על ידי הממשלה בהמלצה משותפת של שר האוצר ושר האנרגיה כך שאין לאף שר יכולת לייצר רוב בקרב מליאת הרשות הכפוף לסמכותו (סעיף 22 לחוק).

135. מאז הקמתה בשנת 1996, נהנתה רשות החשמל מעצמאות מקצועית נרחבת. הרשות גילתה בשנים האחרונות מעורבות עצמאית ראויה להערכה בהסדרת יצור החשמל הפרטי, קביעת מכסות לאנרגיה מתחדשת והחלת כללי רגולציה קפדניים על חברת החשמל שהביאו לשיפור השקיפות והשירות לצרכן.

136. לפי דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2015, הפחתת תעריפי האנרגיות המתחדשות שיוזמה הרשות החל משנת 2008 חסכה לציבור 13.9 מיליארד ש"ח בתעריף החשמל בעתיד בערך מהוון להיום, הרשות קובעת מטרות ומקדמת שילוב יצרני חשמל פרטי ונקי בקביעות בכדי לעמוד ביעדי הממשלה וכן מטפלת במאות תלונות צרכניות מדי שנה (ראו בעמ' 3-4 לדוח מצב משק החשמל).

#### **פרק המבוא מדו"ח מצב משק החשמל לשנת 2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/29**

137. עם השנים חיזק גם בית המשפט הנכבד את מעמדה העצמאי של רשות החשמל, ופסק כי אין להתערב בשיקול דעתה המקצועי:

"[...] המשיבה 1 [רשות החשמל] הינה גוף סטטוטורי מקצועי אשר קביעת תעריפי החשמל הופקדה בידיה על-פי החוק [...] יתכן שקיימת מחלוקת כנה בין מומחים לעניין רכיב זה או אחר בקביעת 'המחיר המוכר' [...] מחלוקת כזו כשלעצמה אינה מצדיקה התערבות שיפוטית בשיקול דעת מקצועי וענייני של רשות מוסמכת" (בג"ץ 1261/98 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' רשות לשירותים ציבוריים – חשמל ואח').

138. כן, חיזק בית המשפט הנכבד את עצמאות רשות החשמל בקביעת תעריפים וקבע כי הרשות רשאית להתחשב במכלול שיקולים בקביעת תעריף החשמל, ואינה חייבת להתחשב רק באיתנות הפיננסית של חברת החשמל:

"בהקשר זה ראוי להעיר שהשיקול בדבר השמירה על האיתנות הפיננסית של חברת החשמל, לו טוענת העותרת, הגם שהוא מהווה שיקול רלבנטי בקביעת תעריפי החשמל, מבטא רק פן אחד של טובת הציבור שעליו מופקדת רשות החשמל [...] בהפעילה את סמכותה על-פי חוק, על הרשות להביא במניין שיקוליה מכלול שלם של שיקולים [...] איננו מקבלים גם את הטענה, שבהחלטתה לבסס את תעריפי החשמל על חישוב מתואם בשונה מהתחשיב הנומינלי [...] חרזה רשות החשמל מעקרון העלות הקבוע בסעיף 31 לחוק משק החשמל [...] שבהעדיפה את העלות הריאלית של הנכסים [...] על פני העלות הנומינלית שלהם, הרשות לא חרזה מעקרון העלות. להיפך, היא מילאה את התפקיד שהוטל עליה בדין, ובחרה בעלות שהיא אשר צריך, לדעתה, שתשמש בקביעת תעריפי החשמל." (בג"ץ 7976/04 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' רשות לשירותים ציבוריים – חשמל ואח').

139. ברור לכל כי מעמדה העצמאי והבלתי תלוי של רשות החשמל תרם לגישה העניינית והאקטיבית בה נקטה בפעולותיה, עת יצאה פעם אחרת פעם להגנת ציבור הצרכנים נגד בעלי אינטרסים כלכליים הנוגעים לדבר. כך, לדוגמא, הוזילה לאחרונה הרשות את תעריף החשמל לציבור בכ-5% לאור ירידת מחירי הפחם בעולם שצמצמו את מחירי התשומות של חברת החשמל, וזאת חרף לחצי רשות החברות הממשלתיות שלא להוריד את התעריף עקב הגרעון בו מצויה חברת החשמל.

140. ברי, כי עצמאות זו הינה בגדר תנאי חיוני להמשך תפקודה האפקטיבי כשומרת הסף של האינטרסים של צרכני החשמל בישראל. כך, בדוח מבקר המדינה האחרון הדגיש המבקר כי

יש לנהוג בזהירות מוגברת בעת עריכת שינויים מבניים במשק החשמל ולשמור על עצמאות רשות החשמל כגורם הקובע באופן בלתי תלוי את תעריפי החשמל. ובלשון המבקר:

"[...] יש לנהוג זהירות מוגברת ולשמור על עצמאות רשות החשמל כגורם שקובע באופן בלתי תלוי את תעריפי החשמל; נוכח ניגוד העניינים המובנה בין משרדי האנרגיה והאוצר כבעלים ואחראים על האיתנות של חברת החשמל לבין הצורך לשמור על האינטרסים של הצרכנים." (ראו בעמ' 469-470 למבקר המדינה דו"ח שנתי 66א (2015)).

### עיקרי דוח מבקר המדינה 66א לעניין משק החשמל – מצ"ב ומסומן כנספח ע/30

141. הוועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל ("ועדת מראני" וגם "דוח מראני") המליצה כבר בשנת 2003 על ריכוז התפקידים הרגולטיביים בידי רשות החשמל וריכוז הסמכויות לקביעת מדיניות בידי שר האנרגיה. לדברי חברי הוועדה:

"[...] על מנת לייעל את הפיקוח וליצור הרמוניה, ובהתאם להמלצות חברת היעוץ הבינלאומית, הוועדה ממליצה על ריכוז התפקידים הרגולטיביים [...] סמכויות שר התשתיות הלאומיות: אחריות מיניסטרילית על משק החשמל [...] קביעת מדיניות ארוכת טווח במשק החשמל [...] קביעת מדיניות ריכוז/ ביזור אתרי ייצור החשמל [...] סמכויות הרשות לשירותים ציבוריים- חשמל: הרשות מופקדת על הרגולציה במשק החשמל [...] קביעת תעריפים ודרכי עדכונם [...] מתן רישיונות [...] פיקוח על בעלי רישיון במשק החשמל [...]" (ראו בעמ' 24-26 לדוח ועדת מראני).

### העתק פרק 2.5. מדוח ועדת מראני – מצ"ב ומסומן כנספח ע/31

142. בזירה הבינלאומית, ה-OECD קבע בדוח מיוחד על כלכלת ישראל עוד בשנת 2011 כי יש להגביר את עצמאות הרגולציה על משק האנרגיה בישראל (ראו: OECD Economic Surveys, (Israel, December 2011, p. 103).

"[...] the institutional framework would be improved if the Natural Gas Authority were **fully separated from the Ministry of National Infrastructures** [...] the Authority is legally defined as being "within" the Ministry of National Infrastructures, and it certainly physically operates as such. Also, the Minister of National Infrastructures recommends the appointment of the Director to the government (in consultation with the Minister of Finance) and the Director can be removed on the recommendation of the Minister. This suggests that **there is risk that its independence will be compromised**. In any case, **policy making is conceptually different from regulation and supervision and thus should logically be separate.**"

### העתק הפרק הרלוונטי מסקירת ה-OECD על ישראל – מצ"ב ומסומן כנספח ע/32

143. גם דוח וועדת הרגולציה קבע כי ישראל נחשבת כמדינה בעלת רגולציה באיכות נמוכה יחסית, עקב כשלים מבניים בפעילות הרגולציה ומודל פיקוח ייחודי, שאינו מקובל במדינות המפותחות, המעניק עוצמה וסמכויות רבות מידי לדרג הפוליטי מחד ועצמאות נמוכה

לרגולטורים מאידך.

144. בנוגע למשק האנרגיה בפרט, נקבע כאמור בדוח הרגולציה כי בשל מאפייניו נדרשת בתחום רגולציה מקצועית ועצמאית, ברורה, אשר תקדם תנאי משק תחרותיים ותקטין סיכונים ליוזמים. לפיכך, הומלץ בדוח לשקול להרחיב את סמכויותיה של רשות החשמל ולהגביר את עצמאותה עוד יותר כך שתרכז את כלל סמכויות הרגולציה בנושא האנרגיה לשם הבטחת אחידות וודאות רגולטורית מוגברת במשק. ובלשון חברי הוועדה:

"[...] מבנה הרגולציה על משק האנרגיה הקיים, פוגם ביכולת להבטיח את הודאות והקוהרנטיות הנדרשת במשק- בעיקר בשוק הגז ובשוק החשמל [...]. בשל מאפייני משק האנרגיה נדרשת בתחום זה רגולציה מקצועית ועצמאית [...] במרבית המדינות המפותחות שבהם מהוה הגז מרכיב משמעותי בסל הדלקים במשק החשמל, פועלת רשות אנרגיה עצמאית ונפרדת מהמשרד הממשלתי, המרכזת את כלל סמכויות הרגולציה בתחום החשמל והגז [...]. מוצע לבחון את איחוד סמכויות הרגולציה בתחום הגז הטבעי והחשמל תחת רגולטור עצמאי אחד, שיקבע רגולציה מקצועית ליישום מדיניות הממשלה בתחום." (ראו בעמ' 13 לדוח ועדת הרגולציה – נספח 27 לעיל).

#### רפורמות ותיקונים בחוק משק החשמל לאורך השנים

145. במהלך שלוש-עשר שנות קיומו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 תוקן החוק שתיים-עשר פעמים תוך הרחבה עקבית של סמכויות רשות החשמל והעומד בראשה. הדיונים בתיקוני החוק נדונו ברובם המוחלט, בוועדת הכלכלה, ונעשו על בסיס המלצות הוועדות המקצועיות בנושא, דו"חות של חברות ייעוץ חיצוניות ותוכניות אב למשק החשמל שחוברו בעמל רב. כל תיקון לחוק בוצע רק לאחר שקילה מעמיקה, רצינית וארוכה ולווה בהתדיינות ארוכות ורבות משקל בנוגע למשמעויותיו.

146. כך למשל, התיקון החמישי לחוק התבסס על דו"ח מקיף שערכה חברת הייעוץ השוויצרית KPMG בנושא רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל אשר הוגש לממשלה בדצמבר 2005, ועל בסיס מסמך מדיניות ברוח דומה (ראו חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996 (תיקון מס' 5)). תיקונים נוספים של החוק התבססו אף הם על המלצות וועדות בתחום ותוכניות אב למשק החשמל - פרי עבודה נרחבת בנושא.

147. כאמור, ברובם המוחלט של המקרים הדיונים בחקיקה שעניינה משק החשמל ורשות החשמל נערכו במסגרת וועדת הכלכלה, המוסמכת לדון בנושא, והתבססו על דו"חות מקצועיים והמלצות של חברות ייעוץ חיצוניות מתוך הבנה שיש לטפל במשק החשמל בעניינות ותוך הפרדה מרבית בין לחצים פוליטיים המשפיעים על מקבלי ההחלטות ובין טובת כלל משק החשמל בישראל על הצרכנים ונותני השירותים הפועלים בו.

#### הרפורמה ברשות החשמל מעוררת דאגה בקרב גורמים בינלאומיים

148. לא זו אף זו, גם ארגונים בינלאומיים שונים ובהם CEER ו-Energy Community הביעו דאגה מפני הרפורמה ברשות החשמל שבמרכז עתירה זו.

149. ביום 21.10.2015 פנה ליושבת ראש רשות החשמל מר Janez Kopač (קופאץ'), מנהל ה- Energy Community Secretariat, ארגון בינלאומי שמטרתו לקדם את שוק האנרגיה בדרום-מזרח אירופה ולהשוות את רמתו לזו שבמערב היבשת.

150. במכתבו, מר קופאץ' התייחס לרפורמה במשק החשמל בישראל, **הביע דאגה עמוקה מהשינוי המתהווה**, והזהיר כי הרפורמה סותרת מספר עקרונות בסיסיים המוסכמים באיחוד האירופי, וביניהם **הפגיעה בעקרון העצמאות** כתוצאה מהכפפת הרשות למשרד האנרגיה, אשר מתבטאת גם בפגיעה **בעצמאותה הכלכלית** של הרשות וביכולתה לנהל את ענייניה. בפרט, הביע מנהל הארגון חשש מיכולת השר להתערב בהחלטות הרשות ולבקש דיון חוזר בהן, ומכך שקביעת תעריפי החשמל תוכפף למדיניות השר, בעוד עליה להיות מבוססת על שיקוף עקרונות עלות רלוונטיים בלבד. וכדברי מנהל הארגון:

"[...] let me express the Secretariat **deep concerns** about the legislative changes discussed in The Knesset. Any of them will seriously oppose to **the minimum standards** of regulatory independence [...]"

**פנייתו של מר קופאץ' מיום 21.10.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/33**

151. זמן קצר לאחר מכן, ביום 25.10.2015, פנה Lord John Mogg (מוג), נשיא ה-Council of European Energy Regulators (ה-CEER) ליושבת ראש הרשות ותיאר את עמדת האיחוד האירופי בסוגיה. **לעמדת האיחוד, ישנו הכרח מוחלט כי רשויות חשמל תהיינה עצמאיות מהשפעות מצד הדרג הפוליטי או התעשיינים במדינה, בכדי שימלאו תפקידן כנדרש**. בפרט, הדגיש הלורד מוג כי צוות הרשות צריך לפעול בעצמאות.

**פנייתו של הלורד מוג מיום 25.10.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/34**

#### סיכום ביניים

152. הנה כי כן, רשות החשמל הוקמה בשנת 1996 על יסוד המלצותיהן של מספר וועדות מקצועיות, אשר בחנו את מבנה משק החשמל והסוגיות המורכבות המאפיינות אותו לעומק משך תקופה ארוכה. הרשות הוקמה כגוף סטטוטורי בעל עצמאות מקצועית המנותק באופן יחסי מהשפעות הדרג הפוליטי, במטרה להבטיח פיקוח יעיל ואפקטיבי ולפתור את ניגוד העניינים המובנה בין בעלות המדינה בחברת החשמל והפיקוח על משק החשמל.

153. ככלל, תיקוני החקיקה השונים שנערכו בחוק משק החשמל לאורך השנים, שמו דגש על החשיבות שבעצמאות רשות החשמל מתוך הבנת ההשלכות של פגיעה בה על כלל המשק. עיקר התיקונים לחוק הרחיבו את סמכויותיה ואת עצמאותה של הרשות, בהסתמך על המלצותיהן של וועדות מקצועיות וחברות ייעוץ בינלאומיות שחקרו במשך שנים את הרגולציה המוחלטת במגזר האנרגיה ובהתאם להמלצות גופים בינלאומיים שונים.

154. נוכח כל האמור, ברי כי כל ניסיון להעביר רפורמה משמעותית במשק החשמל, ובוודאי כזו הפוגעת במעמדה העצמאי של רשות החשמל כרפורמה שבה עסקינן, נדרש **בהליך חקיקה זהיר, מעמיק ורציני במיוחד**, הנסמך על המלצות מקצועיות ועל עבודת מטה נרחבת, ובפרט

לא בגדר חוק ההסדרים, על מאפייניו ומשמעויותיו. ואולם, לצערה של העותרת, ההליך העומד במוקד העתירה דגן מלמד על ההיפך הגמור מכך.

## 1.2.ד. המסגרת הנורמטיבית: חוק ההסדרים – אמת המידה להתערבות שיפוטית

### 1.2.1.ד. חוק ההסדרים – כללי

155. חוק ההסדרים הוא הסדר חקיקתי שספג ביקורת קשה ביותר. רבות כבר נכתב על תחלואיו של חוק זה, ונדמה כי אין צורך להכביר במילים פעם נוספת. ובכל זאת, פטור בלא בכלום אי אפשר, שעה שעסקינן ביסוד מהותי לטיעון המשפטי העומד במוקד העתירה דגן.

156. חוק ההסדרים – אסופת הסדרים חקיקתיים רבים ומגוונים, המובאים כמקשה אחת לאישור הכנסת במסגרת הליך מזוהז, במקביל לחוק התקציב באופן המחייב הלכה למעשה את חברי הקואליציה להצביע בעדו על-מנת למנוע את נפילת הממשלה – נחקק לראשונה בשנת 1985, כאמצעי משלים לתוכנית חירום כלכלית לייצוב המשק הישראלי.

157. אף כי נועד למטרת חירום, ומכאן מאפייניו, הפך החוק ברבות השנים לחלק בלתי נפרד מן הנוף החקיקתי במדינת ישראל, כלי של הממשלה להכתיב דברי חקיקה, באופן הפוגע בעיקרון הפרדת הרשויות. מידי שנה בשנה מובא חוק זה, ובו שלל הסדרים מן הגורן ומן היקב, חלקם מהותיים ומרחיקי לכת, וכך למשל, הסדרים שבצדם שינויי עומק מבניים במשק ובחברה, או למשל, הסדרים העומדים במרכזה של מחלוקת ציבורית שאינה מאפשרת להעבירם בהליך חקיקה רגיל.

158. העברתם של הסדרים אלה מובטחת, בהיות חוק ההסדרים צמוד לחוק התקציב, שלגביו מוטלת משמעת קואליציונית קפדנית להבטיח כי יעבור, שהרי אלמלא כן תיפול הממשלה. ההיגיון המחייב כי חוק ההסדרים יכלול אך ורק הסדרים בעלי משמעות תקציבית, שהיא, בתורה, בעלת זיקה לחוק התקציב, נשחק עד מהרה. נכון לעת הזו, אם כן, משמש החוק אכסניה לשלל הסדרים, שמעוניינת הממשלה להעביר בהליך חקיקה מזוהז, כשחוט שני השזור ביניהם, ולו תקציבי, אין.

159. בית המשפט העליון עמד על הקשיים המהותיים הגלומים בחוק ההסדרים לא אחת. בפסק הדין המנחה – בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן: "הלכת מגדלי העופות") – קבע בית המשפט העליון כי השימוש בחוק ההסדרים פוגע בהליך הדמוקרטי התקין. בלשונו הציורית של כב' השופט (כתארו אז) מ' חשין:

"חוק התכנית הכלכלית הוא חוק לכל דבר ועניין, חוק מן-המניין הוא. ואולם מבחינה מהותית – ובה עיקר – נתקשה לתאר את הליך חקיקתו של החוק כהליך תקין. נתבונן בהליך החקיקה למתחילתו ועד סופו, וידענו כי הלכה למעשה הייתה זו הממשלה שחקקה את חוק התכנית הכלכלית. הכנסת כמו נתפרקה את סמכותה הראשונית לחקוק והעבירה סמכותה לממשלה. הכנסת – מרצונה – ענתה אמן אחרי החלטת הממשלה, ויתרה מרצונה על סמכותה – על סמכותו העילאה של מחוקק – לקבוע סדרי חיים למדינה" (הלכת מגדלי העופות, פסקה 3).

160. בפרט, מתח בית המשפט ביקורת על השימוש בחוק ההסדרים כדרך להעביר רפורמות מבניות מהותיות, שאינן בעלות זיקה ישירה והכרחית לתקציב המדינה, ושאינן כל דחיפות מיוחדת בהעברתן. כדברי כב' השופטת (כתארה אז) ד' ביניש בהלכת מגדלי העופות, אשר נקבעו ביחס לרפורמה במועצות החקלאיות שהועברה באמצעות חוק ההסדרים:

"הליך חקיקתו של החוק נושא עתירות אלו ובייחוד של פרק החקלאות, הוא דוגמה מובהקת לשימוש המופרז והבלתי תקין שהכנסת עושה במנגנון חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים בשנים האחרונות. כזכור, הצעת החוק דגן הייתה נרחבת בהיקפה ובמגוון נושאים, והיא התקבלה בהליך חקיקה מזוהז ביותר, תוך כמה חריגות מכללי החקיקה הרגילים. זאת ועוד, השינויים המבניים שפרק החקלאות עורך במועצות החקלאיות הם מסוג השינויים המהותיים מרחיקי הלכת שאינם מקומם בהליך חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים. על כך יש להוסיף כי לא מצאנו בדברי המשיבים הסבר משכנע מדוע רפורמה זו הייתה דחופה דייה עד כי הייתה הצדקה לכלול אותה במסגרת חקיקת חירום כלכלית, וכי לפחות חלק מהשינויים שפרק החקלאות עורך, כגון העברת סמכויות מהמועצות לשר ושינוי שיטת מינויים של חברי המועצות, אינם בעלי זיקה ישירה והכרחית לתקציב" (שם, בפסקה 30).

161. יחד עם זאת, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, במקביל להכרה העקרונית בעוצמת פגיעתו של חוק ההסדרים בעקרונות יסוד דמוקרטיים – קבע בית המשפט אמת מידה מצומצמת ביותר להתערבות בדבר חקיקה שהועבר בכנסת באמצעות חוק ההסדרים, בשם הריסון השיפוטי המתחייב ביחס להליכי חקיקה.

162. הביקורות החריפות, אשר נמתחו לאורך השנים על הליך חקיקתו של חוק ההסדרים, הצביעו על בעיות מהותיות הגלומות בהליך זה, ובכללן: פגיעה ביכולתם של חברי הכנסת להביע את עמדתם ולהצביע על כל הסדר בנפרד – עקב כריכתם של הסדרים רבים ובלתי קשורים לכדי הצעת חוק אחת; פגיעה ביכולתם של חברי הכנסת ללמוד את הנושא לעומק ולערוך דיון מעמיק, וכן ביכולתם של משרדי הממשלה לגבש עמדה מקצועית פרטנית ומעמיקה בכל הסדר – בשל הליכי החקיקה המזורזים שהינם פועל יוצא של הנחתו של חוק ההסדרים על שולחן הכנסת זמן קצר לפני המועד המיועד לאישורו; פגיעה ביכולתם של חברי הקואליציה להביע את עמדתם – עקב הצמתו של חוק ההסדרים לחוק התקציב שמוביל לאיום המתמיד מפני נפילת הממשלה; פתח לניצול מצד הממשלה להעביר חוקים שלא היו עוברים בדרך הרגילה ובכך לעקוף את הכנסת הלכה למעשה; וסטייה מנורמות דמוקרטיות בסיסיות כאחריות וסקיפות, ופוגע בקיומה של מערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים.

163. הנה כי כן, חוק ההסדרים יוצר הלכה למעשה מסלול "עוקף דמוקרטיה" הפוגע אנושות באפשרות לערוך דיון פרלמנטארי תקין וממצה בכל נושאי החוק (ראו למשל: בג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת, פס' 10 לפסק דינו של הנשיא ברק (31.5.2004); שילה הטיס רולף "חוק ההסדרים - סוגיות והשוואות בין-לאומיות" הכנסת – מרכז המידע והמחקר (8.9.2005); טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" משפט וממשל יא 247 (תשס"ח)).

#### 1.2.2.ד. חוק ההסדרים – הנחיות היועצת המשפטית של הכנסת

164. בעקבות הלכת מגדלי העופות, פרסמה היועצת המשפטית של הכנסת הנחיות אשר נועדו להסדיר את הליך חקיקתו של חוק ההסדרים מראשיתו ועד סופו, ולהבהיר מהם הכללים



המיוחדים שיחולו על הליך זה לאור הקשיים האינהרנטיים המובנים בו (ראו: הנחיה מס' 2/06 להנחיות היועצת המשפטית לכנסת "חוק ההסדרים" (7.11.2006) (להלן: "ההנחיות").

**העמודים הרלוונטיים להנחיות היועצת המשפטית לכנסת בנושא חוק ההסדרים – מצ"ב ומסומנים כנספח ע/35**

165. נוכח הבעייתיות הרבה הגלומה בחוק ההסדרים, התוותה היועצת המשפטית לכנסת הליך סדור לאורו נדרשת ועדת הכנסת לבחון את הצורך בפיצול הצעת חוק ההסדרים, קודם להעברתה לדיון בוועדות. בהתאם להליך זה, הסדרים בעלי משמעות תקציבית שולית וזניחה, אם בכלל, לא ייכללו במסגרת חוק ההסדרים אלא יועברו במסגרת הליכי חקיקה רגילים; ואילו רק הסדרים שמתקיימת ביניהם לבין התקציב זיקה ישירה והכרחית, הם אשר ייכללו במסגרת חוק ההסדרים (ראו: ההנחיות, נספח ע/35 לעיל, בפסקה 18).

166. בהנחיות נקבעו חמישה מבחני משנה מצטברים והכרחיים, לאורם נדרשת ועדת הכנסת לבחון את עוצמת הזיקה בין הצעת חוק לתקציב, ובהתאם להכריע אם יש לפצל את הצעת החוק מחוק ההסדרים או להותירה במסגרתו (ראו: ההנחיות, נספח ע/35 לעיל, בפסקאות 31-41):

א. ראשית, יש לבחון את השפעת גריעתו של ההסדר המוצע מתוך חוק ההסדרים על חוק התקציב לשנה הרלוונטית. ככל שהשפעה זו שולית בלבד, לא שכן בלתי קיימת, הרי שאין מקום לכלול את ההסדר בחוק ההסדרים.

ב. שנית, יש לבחון את משמעותו התקציבית של ההסדר אל מול תכלית החוק, ולהותיר בחוק ההסדרים אך ורק הסדרים הנדרשים לעמידה ביעדי חוק התקציב, להבדיל מכאלה הנדרשים להגשמת מדיניותה הכלכלית הכוללת של הממשלה. כך, הסדרים בעלי משמעות תקציבית זניחה ביחס לתכלית שאותה מבקש החוק להשיג, יפוצלו מחוק ההסדרים ויועברו אל מסלול החקיקה הרגיל.

ג. שלישית, יש לבחון את מרכז הכובד של ההסדר – האם המשמעות התקציבית נוגעת בעיקרה לשנת התקציב הרלוונטית או שמא איננה נוגעת לשנה זו דווקא? ככל שהזיקה אינה לאותה השנה, לא מתקיימת זיקה ישירה והכרחית בין הנושא לבין חוק התקציב.

ד. רביעית, יש לבחון את היכולת ליישם את ההסדר בפועל בשנת הכספים הרלוונטית.

ה. חמישית, יש לבחון את ההיסטוריה החקיקתית של ההסדר, למשל, אם כבר הובא על ידי הממשלה במסלול החקיקה הרגיל אך לא צלח אותו, שאז ניתן ללמוד כי תכלית הכללתו בחוק ההסדרים היא לעקוף את דרישת הרוב בכנסת על ידי הממשלה ולא דווקא זיקתו הישירה וההכרחית לתקציב השנה הרלוונטית.

167. לאחר בחינת הצעת חוק ההסדרים לאורם של מבחנים אלו, נדרשת ועדת הכנסת לבחון במבט-על את הנושאים הנכללים בחוק ההסדרים – שכן אין די בקיומה של זיקה ישירה והכרחית בין הנושא הנכלל בחוק ההסדרים לבין הצעת חוק התקציב לשנה הרלוונטית. כך למשל, עליה לבחון אם מדובר בניסיון לשנות עקרונות יסוד מהותיים ביותר בתחומים שונים דרך חוק ההסדרים, מבלי שיתקיים בעניינם דיון ציבורי מספק (ראו: ההנחיות, נספח ע/35

לעיל, בפסקה 40).

168. לצד זאת, נקבע בהנחיות כי בכל הנוגע להעברת הדיון בהצעת חוק ההסדרים לוועדות השונות בכנסת – יש לדבוק בהוראות תקנון הכנסת הרגילות ולא ליצור הליכים חריגים וחפזים אלא כשהדבר מתחייב באופן ממשי מנסיבות העניין. הוטעם כי יש לשאוף כי כל ועדה תדון ותכין הצעות חוק בתחום מומחיותה וסמכותה כמוגדר בתקנון, להותיר בידי הוועדות וחברי הכנסת שיקול דעת ומרחב פעולה לליבון משמעותי של ההסדרים, ולמנוע, ככל שניתן, כי סדרי דיון מיוחדים ישללו מהם זכות וחובה אלו (ראו: ההנחיות, נספח ע/35 לעיל, בפסקה 19).

169. בפרט הובהר בהנחיות כי בהיעדר נימוק מהותי ומיוחד, תימנע ועדת הכנסת מהקמתן של ועדות משותפות או מיוחדות לדיון בהסדרים הקבועים בחוק ההסדרים, שכן ההליך הראוי והתקין הוא שכל תיקון חוק הנכלל בהצעת חוק ההסדרים, יועבר לדיון בוועדה הקבועה שהנושא בסמכותה (ראו: ההנחיות, נספח ע/35 לעיל, בפסקה 47).

#### ד.3.2.1. חוק ההסדרים – אמת המידה להתערבות שיפוטית

170. כאמור, בית המשפט העליון הכיר בפגיעתו הקשה של הליך חקיקה באמצעות חוק ההסדרים בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובצד זאת – בהתחשב עקרון הפרדת הרשויות ובמעמדה הרם של הרשות המחוקקת – קבע אמת מידה מצמצמת וזהירה להתערבות בהליכי חקיקה אלו.

171. כך, החל מהלכת מגדלי עופות וכלה בשורה ארוכה של פסקי דין שבאו בעקבותיה, קבע בית המשפט כי סמכותו לפסול חוקים בשל פגם שנפל בהליך חקיקתם תופעל בריסון, על בסיס עילות התערבות מצומצמות בלבד – רק כאשר נפל בהליך החקיקה "פגם היורד לשורש ההליך", המוביל לפגיעה קשה וניכרת "בערכים מהותיים של המשטר החוקתי" או "בערכים בסיסיים של המשטר החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה" (ראו למשל: בג"ץ 7557/13 לשכת רואי חשבון בישראל נ' כנסת ישראל, פסקה 8 (פורסם בנבו, 12.5.2014) (להלן: "פרשת לשכת רואי החשבון"); בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 71 (פורסם בנבו, 2.9.2010); הלכת מגדלי עופות, בפסקה 29).

172. המדובר ב"פגמים קשים ונדירים שיש בהם פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי" – מסוגם של עקרונות היסוד הידועים שהוכרו בפסיקה: עקרון הכרעת הרוב, עקרון השוויון הפורמאלי (קול אחד לכל חבר כנסת), עקרון הפומביות ועקרון ההשתתפות (לכל חבר כנסת הזכות להשתתף בהליך החקיקה) (ראו: הלכת מגדלי עופות, פסקאות 18-24; בג"ץ 2442/11 שטנגר נ' יו"ר הכנסת, פסקאות 17-18 (26.6.2013)).

173. לצד זאת, בית המשפט הותיר את מרחב הפרשנות פתוח כאשר ציין כי "שאלה אחרת, שאינה מצריכה התייחסות במקרה שלפנינו, הינה אילו מהזכויות האחרות של חברי הכנסת במילוי תפקידם הן זכויות פרלמנטריות יסודיות בהליך החקיקה, אשר שלילתן עשויה להביא להתערבות שיפוטית בהליך החקיקה" (הלכת מגדלי עופות, בפסקה 24).

174. ואולם, לאורך השנים, על אף הביקורות החריפות לא חדלה הממשלה מעשיית שימוש נרחב בחוק ההסדרים. על רקע זה, הזהיר בית המשפט כי ככל שלא יערך שינוי מהותי – עשויה להיבחן מחדש אמת המידה להתערבות שיפוטית:

”חזות קשה אני חווה, כי ככל שימשך הליך חוק ההסדרים ולא ישתנה מהותית, חרף פסיקתו של בית משפט זה וחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה ולכנסת, עלולות להישאל שאלות גוברות והולכות באשר למידת ההתערבות השיפוטית בסיטואציות של ”כאילו”; וזאת לא כדי לפגוע בכנסת - אלא כדי לחזקה ולהגן עליה מפני זילות עבודתה החיונית, החשובה וההכרחית במשטר הישראלי” (בג”ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ’ היועץ המשפטי, פסקה ה’ (פורסם בנבו, 25.09.2007)).

175. נוכח אזהרות אלו ולאחר שהוטמעו הנחיות היועצת המשפטית לכנסת בעבודת הכנסת ונחתמו בין הממשלה לכנסת בנוגע להיקפו של חוק ההסדרים – החלה מגמה מבורכת של צמצום הנושאים הנכללים בחוק ההסדרים, תוך מיקודו בחוקים בעלי השפעות כלכליות הכרוכים בתקציב המדינה (ראו: פרשת לשכת רואי החשבון, פסקה 11).

176. דא עקא, שהרפורמה ברשות חשמל, מושא העתירה דנן – אשר נכללה בחוק ההסדרים והועברה באמצעותו – עומדת בניגוד מוחלט למגמה מבורכת זו, ומלמדת על חזרה מדאיגה לנורמות פסולות ובלתי דמוקרטיות שיש לעקור אותן מהיסוד.

177. הידרדרות זו, לעמדת העותרת, מצדיקה בחינה מחודשת של אמת המידה השיפוטית להתערבות בחוק ההסדרים. ואולם, העותרת תוסיף ותטען כי בחינה מעין זו כלל אינה הכרחית בנסיבות המקרה דנן, שכן הפגמים השורשיים והחמורים אשר נפלו בהליך חקיקתה של הרפורמה ברשות החשמל, מחייבים את התערבותו של בית המשפט, אף בהתאם לאמת המידה המצומצמת הנהוגה.

178. והכל – כפי שיתואר להלן.

### **1.3.ד. הדיון בחוק הרפורמה במשק החשמל לא פוצל מחוק ההסדרים בניגוד לדיון**

179. הרפורמה ברשות החשמל נוכח השלכותיה הקשות, המורכבות וארוכות הטווח, נועדה אפוא, מטיבה ומטבעה, לעבור במסגרת הליכי חקיקה רגילים ולא באמצעות חוק ההסדרים. יישומו של כל אחד ואחד מהקריטריונים, אשר התווה בית המשפט העליון בהלכת מגדלי עופות, הנזכרים לעיל, מצביע באופן חד-משמעי על מסקנה מתחייבת זו.

#### **1.3.1.ד. הרפורמה מהווה שינוי מבני מהותי**

180. ראשית, הרפורמה ברשות החשמל מהווה שינוי מבני מהותי, שאין מקומו בחוק ההסדרים. כפי שתואר בהרחבה לעיל, עסקינן בשינוי מבני דרמטי המשנה סדרי בראשית במעמדה של רשות החשמל. הרפורמה המדוברת פוגעת אנושות בעצמאותה של רשות החשמל – הן בהכפפתה המוסדית למשרד האנרגיה, הן בהכפפתו הפרסונאלית של יושב-ראש הרשות לשר האנרגיה, הן בהכפפת שיקול דעתה בקביעת תעריפי חשמל למדיניותו של שר האנרגיה.

181. שינוי מבני זה הפוגע בעצמאותה של רשות החשמל, עומד בניגוד מוחלט – לעקרונות היסוד

בדבר חשיבות עצמאותם של רגולטורים כלכליים ולהמלצותיה של ועדת הרגולציה אשר מונתה על ידי הממשלה לדון בנושא אך לפני שנתיים; לאמות המידה המקובלות במדינות המפותחות ברחבי העולם בהן עצמאותו של הרגולטור האמון על הפיקוח על משק החשמל ואי-תלותו בגורמים פוליטיים נתפסת כסטנדרט הכרחי ומחייב; להמלצותיהן של כלל הוועדות המקצועיות שמונו על ידי הממשלה לאורך השנים במטרה לדון באסדרה הראויה של משק החשמל וקבעו באופן חד-משמעי כי חיוני לשמור על עצמאותה של רשות החשמל; להמלצותיו של מבקר המדינה; ולמגמתו העקבית של המחוקק הישראלי שפעל לאורך השנים אך במטרה להרחיב את סמכויותיה של רשות החשמל ולחזק את עצמאותה.

182. המדובר אפוא לא רק בשינוי מהותי במבנה רשות החשמל, אלא בסטייה מהותית מהמדיניות ארוכת-טווח, העקרונות המקצועיים והמלצות המומחים שעמדו ביסוד אסדרת משק החשמל עד היום – והכל, בהליך מזורז, פגום, ובלתי דמוקרטי.

#### **ד. 1.3.2. אין זיקה ישירה והכרחית בין הרפורמה לתקציב המדינה**

183. שנית, אין כל זיקה ישירה והכרחית בין הרפורמה ברשות החשמל לבין תקציב המדינה. בהקשר זה תבקש העותרת להזכיר כי עסקינן באיחוד מלאכותי במידה רבה של שתי יחידות – האחת, רשות החשמל, המונה עשרות רבות של עובדים; והשנייה, מינהל החשמל, שאת מספר עובדיה ניתן למנות על שתי אצבעות. לטענת העותרת אין בהעברתם של מספר עובדים בודדים מיחידה אחת לאחרת כדי להוביל להתייעלות שיש בה כדי להשפיע באופן מהותי על תקציב המדינה.

184. אכן, גריעתה של הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים לא הייתה מובילה להשפעה ממשית על חוק התקציב לשנים 2015 ו-2016, אלא, לכל היותר, להשפעה שולית בלבד. המדובר ללא ספק בתיקון חקיקה שתכליתו המרכזית נועדה להגשים אינטרסים צרים במדיניות הכלכלית הכוללת של הממשלה – הלוא היא הכפפת רשות החשמל לסמכותו של שר האנרגיה – דבר שצפוי לגרום לנזקים ארוכי טווח למשק, ולא בתיקון הדרוש בעיקרו לצורך עמידה ביעדי חוק התקציב, וודאי שלא לשנים 2015 ו-2016.

185. בצד האמור, יבקשו העותרים להבהיר כי ככל שייטען כי הרפורמה תוביל לחיסכון תקציבי מכיוון שהיא תאפשר לשר האנרגיה להשפיע על תעריפי החשמל הנקבעים על ידי רשות החשמל ובכך להגדיל את הכנסותיה של חברת החשמל על חשבון ציבור הצרכנים – הרי שיש לדחותה מכל וכל שכן מדובר בהתנהלות פסולה, ומכל מקום הדבר מנוגד להצהרותיהם החוזרות של המשיבים 2-4 לפיהן הסמכויות הנרחבות שהוקנו לשר האנרגיה ברפורמה לא ינוצלו לרעה על מנת להטיב את מצבה של חברת החשמל.

#### **ד. 1.3.3. אין דחיפות יוצאת דופן בהעברת הרפורמה**

186. שלישית, אין כל דחיפות יוצאת דופן המצדיקה את העברת הרפורמה ברשות החשמל דווקא באמצעות הליך המזורז של חוק ההסדרים. דווקא על רקע אמירותיו העמומות של היועץ המשפטי לממשלה בדבר הצורך ב"תיקון מיידי" מכיוון ש"התחום מתנהל בחוסר ודאות ומאבקים בלתי פוסקים בין הרגולטורים" דבר שמוביל ל"נזק שגורמת המחלוקת התמידית לתחום חשוב זה" (ראו נספח ע/17 לעיל) – לא ברור מדוע נבחר מודל חקיקה שטחי ומהיר,

שאינו מאפשר לאבחן את הבעיות המהותיות בתחום, לשקול לעומק את האלטרנטיבות השונות ולגבש פתרון מושכל ומיטבי כראוי לתחום חיוני זה.

187. הליך החקיקה המזורז והדחוק, אשר התנהל תחת האיום המתמיד מפני נפילת הממשלה, במסגרתו הועברה הרפורמה ברשות החשמל – עומד **בסתירה מובהקת להליכי החקיקה השקולים שאפיינו עד היום את התיקונים המהותיים שנערכו בחוק משק החשמל בישראל**, כמתחייב בנושא כה כבד-משקל ובעל השלכות נרחבות.

188. כאמור לעיל, עד היום, התיקונים המרכזיים שנערכו בחוק משק החשמל קודמו אך על בסיס המלצות הוועדות המקצועיות בנושא, דו"חות של חברות ייעוץ חיצוניות ותוכניות אב למשק החשמל שחוברו בעמל רב, והדיונים בהם התקיימו בוועדת הכלכלה רק לאחר שקילה מעמיקה, רצינית וארוכה ולו בהתדיינות ארוכות ורבות משקל בנוגע למשמעויות השינוי.

189. לעומת זאת, ההליך במסגרתו הועברה הרפורמה ברשות החשמל רחוק אלפי מונים מההתנהלות האמורה, שעה שהחלטה לקדם את הרפורמה לא נסמכה כלל על המלצות מקצועיות של ועדה מקצועית או של חברת ייעוץ חיצונית, והתבססה כמדומה בעיקרה על תחושות בטן בדבר "מחלוקות רגולטוריות".

190. לא זו אף זו. כמתואר בהרחבה בפרק העובדתי, דומה כי המוטיבציה המרכזית לקידום הרפורמה הייתה התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז ומהלך "סתירת הפיות" של כלל המתנגדים, תוך סגירת חשבונות אישיים.

191. הנה כי כן, דווקא החשש מהנזק שנגרם עקב "העמימות הרגולטורית" הנטענת – מחייב להיזהר פי כמה וכמה כאשר מבקשים לקדם שינוי מהותי בתחום אסדרת משק האנרגיה, ודאי כזה העולה כדי סטייה מהותית מכל עקרון ונוהג קודם, ולא לקדמו בבהילות ובדחיפות אלא במתינות ותוך הקדשת מלוא בשימת הלב הראויה לו.

#### **ד. 1.3.4. אי-פיצול הרפורמה מחוק ההסדרים מהווה פגם שורשי חמור בהליך החקיקה**

192. לסיכום – הרפורמה ברשות החשמל הינה ללא ספק שינוי מבני מהותי, נעדר כל זיקה ישירה והכרחית לחוק התקציב, שאיננה נדרשת בדחיפות יוצאת דופן. כמתואר בהרחבה בפרק העובדתי, לכל אורך הדרך, כלל שומרי הסף התריעו כנגד כלילת הרפורמה האמורה במסגרת חוק ההסדרים.

193. כך, התריע מבקר המדינה ערב החלטת הממשלה בנושא: "**שינוי כה משמעותי הנעשה במסגרת חוק ההסדרים הינו מוקשה**. טוהר המידות בשירות הציבור וחובת הנאמנות של משרתי הציבור כלפי הציבור כולו, מחייב ששינויים מעיין אלו ייעשו לאחר בחינה מדוקדקת, ובאופן שקוף וענייני" (ראו נספח ע/14 לעיל).

194. אף היועץ המשפטי לממשלה הודה כי טמונה בעייתיות מסוימת בהעברת רפורמה אשר פוגעת בכהונתם של בעלי תפקידים בגופים המכהנים באמצעות חוק ההסדרים (ראו נספח ע/17 לעיל).

195. לצד זאת, גם היועץ המשפטי לכנסת המליץ לוועדת הכנסת לפצל את הרפורמה ברשות

החשמל מחוק ההסדרים. כאמור, בראשית דרכו של חוק ההסדרים הוגש לוועדת הכנסת מסמך מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת, שלפיו היה על הוועדה להורות על פיצול הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים לאחר הקריאה הראשונה להליך חקיקה רגיל (ראו נספח ע/19 לעיל).

196. ואולם, על אף התרעותיהם של כלל שומרי הסף – בסופו של יום, הדיון ברפורמה ברשות החשמל לא פוצלה מחוק ההסדרים. זאת, מטעמים פוליטיים פסולים ובלתי רלוונטיים – התנגדותם של שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ושר האוצר – שאין בינם לבין השיקולים המקצועיים ואמות המידה העקרוניות שאמורים להנחות את ועדת הכנסת ולו דבר.

197. נוכח כל האמור, **ברי כי העברת הרפורמה ברשות החשמל** – שהינה שינוי מבני מהותי דרמטי וחריג העומד בסתירה מובהקת להמלצותיהן של כלל הוועדות המקצועיות שדנו בנושא ולסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים בתחום – **באמצעות חוק ההסדרים, מהווה פגם היווד לשורשו של הליך החקיקה ומחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד.**

198. אכן, **עסקינן בניסיון לשנות עקרון יסוד מהותי** מאין כמותו בתחום משק האנרגיה – **עצמאותה של רשות החשמל ואי-תלותה בגורמים פוליטיים** – באמצעות הליך חקיקה מזוור שהוצמד לחוק התקציב במסגרתו מחויבים כלל חברי הקואליציה להצביע בעד החוק על מנת להימנע מנפילת הממשלה, ומבלי לקיים דיון ציבורי מעמיק, ממושך ואחראי בנושא. בכך **נפגעים ערכים מהותיים של המשטר החוקתי.**

199. עסקינן בפגיעה בזכותו של הציבור לפיקוח הוגן ואפקטיבי אשר יגן על קניינו ויבטיח רמת מחירים סבירה וקידום תחרות במשק, וכן בזכותם של יצרני החשמל הפרטיים והיצרנים המעוניינים להיכנס לתחום זה בפיקוח שוויוני וניטרלי המבטיח את חופש עיסוקם.

200. עסקינן **ביצירת מבנה רשות ציבורית מעוות שבו מצויים מנהליה בניגוד עניינים מוסדי מובנה**, שעה שהם קרועים בין שני אינטרסים שלטוניים – מחד האינטרס של המדינה כבעלים של חברת החשמל להשיא את רווחיה, ומאידך האינטרס של ציבור צרכני החשמל לקדם רמת מחירים הוגנת ושירות הולם. זאת, בניגוד לעקרון היסוד האוסר על הימצאות בניגוד עניינים, מכוחו אך לאחרונה פסלה הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות את מינויו של ד"ר יהודה ניב כחבר מליאת רשות החשמל – לאחר שנמצא כי עבודתו במשרד האנרגיה, ובפרט תפקידו כיועץ לשר, עלולה ליצור חשש ממשי מאוד לניגוד עניינים מוסדי.

**החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בנוגע למועמדותו של ניב כחבר מליאת רשות החשמל מיום 1.1.2014 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/36**

201. ההליך המזורז והפגום במסגרתו נחקקה הרפורמה לא הותיר למשרדי הממשלה אפשרות לגבש עמדה מקצועית פרטנית ומעמיקה באשר למשמעויות ההסדר, פגע ביכולתם של כלל חברי הכנסת להצביע בנפרד על הרפורמה כשהיא עומדת כשלעצמה – ובפרט ביכולתם של חברי הקואליציה להצביע כנגדה מבלי לחשוש מפני נפילת הממשלה, ושימשה כאמצעי פסול בידי הממשלה להעביר רפורמה מוקשה אשר זכתה לביקורות חריפות – שספק רב האם

הייתה עוברת באמצעות הליך חקיקה רגיל.

202. ההימנעות מפיצול הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים היוותה אפוא סטייה חריפה מעקרונות היסוד החקיקתיים ופגעה אנושות בזכות השתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה. במצב דברים זה – אין מנוס מהתערבותו של בית המשפט הנכבד.

#### 1.4.ד. הדיון בחוק הרפורמה במשק החשמל הועבר מידי הוועדה המוסמכת בשל

##### סירוב יושב-ראש הוועדה לדון בה "as is"

203. למרבה הצער, ההימנעות מפיצול הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים לא עמדה כפגם השורשי הבודד שנפל בהליך החקיקה הקלוקל במסגרתו התקבלה הרפורמה בכנסת. פגם נוסף, **ממור לא פחות**, נפל בהליך שעה שהדיון ברפורמה הועבר מידי הוועדה המוסמכת לדון בה בשל התערבות בוטה וגסה של שר האנרגיה, המהווה פגיעה אנושה בעקרון הפרדת הרשויות והעצמאות הפרלמנטארית וכן באושיית היסוד של ניהולה התקין של הרשות המחוקקת במדינת ישראל.

204. כאמור, ועדת הכלכלה של הכנסת היא הוועדה אשר נועדה במובהק לדון ברפורמה ברשות החשמל. ועדת הכלכלה היא שהוסמכה לדון בנושא לפי סעיף 100(1) לתקנון הכנסת והיא שהיוותה האכסניה הקבועה לדיונים בחוק משק החשמל לכל אורך השנים. אף במסמך פיצול החקיקה שהוגש לוועדת הכנסת, המלצת הלשכה המשפטית לכנסת הייתה להעביר את הדיון ברפורמה ברשות החשמל אל ועדת הכלכלה (ראו נספח ע/19 לעיל). כדבריו של היועץ המשפטי לכנסת שנאמרו בפתח הדיון בנושא בוועדת הכנסת:

"[...] **רשות החשמל וההצעה המדוברת היא הצעה מובהקת שעניינה, נמל הבית שלה, הוא ועדת הכלכלה.** ועדת הכלכלה, לאורך השנים, הקימה את רשות החשמל, עסקה בנושא רשות החשמל בין בחקיקה ובין בנושאים שעל סדר היום. **לכן אני לא חושב שיש מחלוקת**, לא בחדר הזה ולא במקומות אחרים בבית הזה, **שוועדת הכלכלה, הנושא הזה הוא נושא מובהק שלה**" (ראו: בעמ' 33-34 לפרוטוקול ועדת הכנסת – נספח 20 לעיל).

205. ואולם, חלף כל האמור, הודיע יושב-ראש ועדת הכנסת בפתח הדיון כי ההמלצה הינה להעביר את הדיון ברפורמה ברשות החשמל ל"ועדת אלי כהן", הלא היא הוועדה להתחדשות עירונית.

206. המניע הפסול שעמד ביסוד ההחלטה להעביר את הדיון ברפורמת רשות החשמל מידיה של ועדת הכלכלה, נחשף בדבריו של ח"כ איתן כבל, יושב ראש ועדת הכלכלה, אשר נאמרו בפתח הדיון בוועדת הכנסת. בשל חשיבות הדברים, נביאם ככתבם וכלשונם:

"תראו, לכולי עלמא, מהייעוץ המשפטי ועד כל גורם שעוסק בעניין כולל השר שטייניץ, ברור שהנושא של רשות החשמל הוא לגמרי בוועדת כלכלה. אין ויכוח על זה. [...] חשוב לי שהדברים יאמרו גם לפרוטוקול. [...] לגופו של עניין, כל הסיפור שזה לא נמצא בוועדת הכלכלה – אני אומר את זה פה, יש פה ח"כים חדשים, אני יודע שכל אחד אומר: זה לא בזמני. אין לי שום בעיה עם זה. **העובדה שפשוט סירבתי להיות רשם של החוק עבור השר.** השר הכניס בהתחלה לחוק את העניין של הדחתה של יושבת-ראש רשות החשמל. אז אני אתחיל מהסוף: קודם כל, באופן עקרוני הודעתי שאני בעד החוק. אני חושב שזה חוק נכון, אני חושב שזה חוק שצריך לקדם אותו. [...] מה הסתבר? **כשבא אלי השר ובא אלי שליחו עלי אדמות, ידידי וחברי רמי טייב, ורצו לקבל ממני התחייבות מראש**, כאילו אני איזה קמ"ר שהלוג"ל, לך תביא. זאת אומרת, אם כבר אני אהיה מוכן לעשות משהו זה להיות השמש של שטייניץ, העוזר הפרלמנטרי שלו? [...] אני פונה אליכם, אני

יודע שיש כאן עניין קואליציוני, שיש כאן עניין של משמעת קואליציונית. אני באמת מבקש מכם, **יש רגע שזו חובתם של חברי הכנסת לומר: עד כאן.** זו לא שאלה, חבר הכנסת גפני, של קואליציה ואופוזיציה, **זו שאלה שנוגעת לעבודתנו אנו.** אין לזה שום משמעות, לא תקציבית או סיפורים אחרים. אי אפשר להגיד שאני, כיושב-ראש ועדה, מתנגד להצעת החוק, שאני תכוון להכניס עז כזו או אחרת, אלא לדון בזאת בצורה העניינית, המקצועית, כמו בכל דבר שמונח לפתחינו [...] כל מה שאני מבקש מכם זה שברגע שאתם יכולים לבוא לקואליציה – **ואין הסבר, כל מי שדיבר עם השר שטייניץ, אין לו הסבר אמתי.** אתה יודע את זה, רמי, אתה משקיף. **כיוון שחוששים מהרוב שיש בוועדת הכלכלה,** אמרתי שאני אפילו מוכן שתקום ועדה בראשותי עם רוב לקואליציה. אבל **לפחות שזה לא ידרדר אותנו, את הכנסת הזו, למחוזות האבסורד.** זה פשוט לא מכובד, לא לעניין. [...] הם רוצים להעביר את זה לוועדה המיוחדת, לאלי כהן. אני אומר את זה לך: **בושה וחרפה תהיה לאלי אם הוא מוכן לקחת את החוק.** אי, כי זה לקחת את החוק מוועדת הכלכלה, לא ממני. פעם אחת. פעם שנייה, אני אומר את זה גם לך, **ההתחייבות היא שהוא יעביר את החוק as-is.** (ראו בעמ' 14-16 לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת בנושא פיצול חוק ההסדרים מיום 7.9.2015 – נספח ע/20 לעיל).

207. אם כן, לדברי ח"כ כבל שר האנרגיה פנה אליו בדרישה להעביר את הרפורמה ברשות החשמל בוועדת הכלכלה "as is", ורק בשל סירובו לעשות כן הועבר הדיון בה אל הוועדה להתחדשות עירונית. ח"כ כבל חזר על הדברים גם בדיון ההמשך בוועדת הכנסת בריביזיה שהגישה ח"כ איילת נחמיאס ורובין על העברת הדיון ברפורמה ברשות החשמל מידי ועדת הכלכלה:

"אני אגיד לך מה הסיבה האמתית שזה לא בוועדת הכלכלה [...] הסיבה האמתית היא **שלא הייתי מוכן לתת את ראשה של יושבת-ראש רשות החשמל מונח על מגש של זהב או כסף לשר האנרגיה והתשתיות.** [...] זה הסיפור המרכזי. כל דבר אחר, אין לו דבר וחצי דבר. אמרתי שאני לא מוכן להיות חותמת גומי של אחד מהם. זה הכול." (ראו בעמ' 11 לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת בנושא ריביזיות על פיצול חוק ההסדרים מיום 7.9.2015).

**הדיון בעניין רשות החשמל בפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת בנושא ריביזיות על פיצול חוק ההסדרים מיום 7.9.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/37**

208. ח"כ כבל תיאר בדבריו מציאות בלתי נתפסת שבה שר בממשלה דורש מיושב-ראש ועדה בכנסת להעביר חוק כפי שהוא וללא שינויים – ומשנענה הוא בסירוב, נלקח מידי הדיון ומועבר לידיה של ועדה חסרת סמכות (!). כל זאת, במסגרת חוק ההסדרים, שהינו שמלכתחילה הליך חקיקה בלתי רצוי, בעייתי ואנטי-דמוקרטי, הפוגע אנושות בהליך הפרלמנטארי התקין ובעצמאותם של חברי הכנסת.

209. עסקינן בהפרה קשה של הוראותיו של תקנון הכנסת ושל הנחיותיה של היועצת המשפטית לכנסת – אך מעל לכל, בפגיעה בלתי מתקבלת על הדעת בעקרונות היסוד החקיקתיים העומדים בבסיס משטרנו.

210. כידוע, ועדות הכנסת הינן מוסד חשוב ומהותי מאין כמותו בהליך החקיקה בישראל ומעמדן החוקתי מעוגן בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת. לא ניתן להסכין במדינה דמוקרטית מתוקנת המכבדת את עצמאותה של הכנסת ואת עקרון הפרדת הרשויות, עם מציאות בה הממשלה עוקפת ועדה מוועדת הכנסת מכיוון שחבר הכנסת העומד בראשה מסרב להעביר הצעת חוק ממשלתית "as is". ברי כי מצב זה שם את מוסד הוועדות בכנסת ללעג, ופוגע באורח מהותי



## במירקם החיים הפרלמנטארי.

211. מציאות זו אף מסכלת ערכים מהותיים של המשטר החוקתי פוגעת אנושות באמון הציבור ברשות המחוקקת ומעוותת את הליך החקיקה – תוך הסטת הדיון ברפורמות חשובות ומעוררות מחלוקת מהרובד המקצועי לרובד הפוליטי-הצר – בניגוד לאינטרס הציבור. פיצול הליכי החקיקה לוועדות בהתאם להתחייבויותיהם של חברי הכנסת להעביר דבר חקיקה, הופכת את הכנסת לכלי משחק בידי הממשלה ומהווה הפרה בוטה של כללי המשחק הדמוקרטיים.

212. בכך, נפגע גם עקרון העצמאות הפרלמנטארי, בניגוד לפסיקתו של בית משפט זה שקבע כי "עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי" (בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287, 300 (2006)).

213. נוכח כל האמור, העובדה כי הדיון ברפורמה ברשות החשמל לא נערך על ידי ועדת הכלכלה מכיוון שיושב-ראש הוועדה סירבה להעבירה "as is" – מנוגדת לעקרונות היסוד במשטרנו של עצמאות פרלמנטארי והפרדת רשויות, ומהווה פגם שורשי מהותי בהליך החקיקה אשר מחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

### ד.1.5. הדיון בחוק הרפורמה במשק החשמל הועבר לידי ועדה נעדרת סמכות

#### בניגוד לעקרונות היסוד של הדיון בחוק ההסדרים

214. ולא בכך סגי. כאילו לא די בפגמים השורשיים שנפלו בהליך החקיקה – הן עקב ההימנעות מפיצול הרפורמה ברשות החשמל מחוק ההסדרים, הן עקב העברת הדיון בה מידי הוועדה המוסמכת בשל סירובו של היושב בראשה להעבירה "as is" – החליטה ועדת הכנסת להעביר את הדיון ברפורמה לידי ועדה נעדרת סמכות בניגוד מוחלט לעקרונות היסוד של דיון בחוק ההסדרים.

215. כאמור, חלף העברת הדיון ברפורמת רשות החשמל לידי ועדת הכלכלה – שהיא, ועל כך אין כל חולק, הוועדה בעל הסמכות המובהקת לדון בהצעת החוק – הועבר הדיון אל הוועדה להתחדשות עירונית, שהינה ועדה שהוקמה פחות מחודשיים לפני אותו דיון, כוועדה לעניין מסוים והוסמכה לדון בנושא אחד ויחיד, הוא הצעת החוק הממשלתית להתחדשות עירונית.

216. כידוע, תקנון הכנסת מבחין היטב בין הוועדות הקבועות בכנסת (ראו סעיפים 100-107 לתקנון הכנסת), לבין הוועדות המיוחדות (ראו סעיף 108 לתקנון הכנסת). ואולם, ככלל, ועדת הכנסת מוסמכת לנתב את הדיון בהצעות החוק בין הוועדות השונות על-פי שיקול דעת רחב וללא תשומת לב מיוחדת להבחנה שבין ועדה קבועה לוועדה מיוחדת. בהתאם לעקרון זה, פסק בית המשפט לא פעם כי דיון בהצעת חוק שלא על-ידי הוועדה שהוסמכה לכך במפורש בתקנון הכנסת – לא יעלה כדי פגם מהותי בהליך החקיקה שיצדיק את התערבות שיפוטית.

217. ואולם, ישנו מקרה אחד בו ניתנת חשיבות פרלמנטארי מיוחדת לאופייה של ועדה, אליה מועברת הצעת חוק, ולסמכויותיה המפורשות – הוא המקרה של חוק ההסדרים. כאמור, נוכח תחלואיו הרבים של חוק ההסדרים ופגיעתו בעקרונות היסוד הדמוקרטיים, כאשר ועדת

הכנסת מחלקת בין הוועדות השונות הצעות שנכללו בחוק ההסדרים – עליה להקפיד כי כל הצעה תועבר רק אל הוועדה שהסוגיה נמצאת בתחום מומחיותה וסמכותה המובהקת:

"[...] יש לשאוף, כי כל ועדה תדון ותכין הצעות חוק בתחום מומחיותה וסמכותה כמוגדר בתקנון [...] על מנת להבטיח הליך תקין שבמסגרתו תיעשה העבודה המקצועית ביחס לנושא שנכלל בהצעת חוק ההסדרים, על ועדת הכנסת לפעול להעברת הנושאים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים להכנתן בוועדות שאותם נושאים מצויים ברגיל בתחומי סמכותן ומומחיותן [...] מן הראוי שוועדת הכנסת תימנע מהקמתן של ועדות משותפות או ועדה מיוחדת לדיון בחוקים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים. ההליך הראוי והתקין הוא שכל תיקון חוק הנכלל בהצעת חוק ההסדרים, יועבר לדיון בוועדה הקבועה שהנושא בסמכותה." (ראו פסקה 19 להנחיות היועצת המשפטית לכנסת, נספח ע/35 לעיל).

218. בפרט, בהיעדר נימוק מהותי ומיוחד, על ועדת הכנסת להימנע מהקמתן של ועדות משותפות או מיוחדות לדיון בהסדרים הקבועים בחוק ההסדרים, שכן ההליך הראוי והתקין הוא שכל תיקון חוק הנכלל בהצעת חוק ההסדרים, יועבר לדיון בוועדה הקבועה שהנושא בסמכותה (ראו: שם, בפסקה 47).

219. בבסיס כללים אלה עומד הרצון למנוע מהממשלה לעשות שימוש לרעה בחוק ההסדרים – המהווה הליך חקיקה בעייתי ופוגעני מלכתחילה – באמצעות ניתוב הדיון בו בוועדות הכנסת על פי רצונה, באופן שיבטיח כי הצעות החוק יועברו לוועדות בהן יש את הסיכוי הגבוה ביותר להעברתן ללא שינויים. בכך, יהפכו ועדות הכנסת לכלי משחק בידי הממשלה בניגוד למעמדן החוקתי, המעוגן בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ולעקרונות היסוד החקיקתיים.

220. ואולם, בין כללים אלה, לבין החלטת ועדת הכנסת להעביר את הדיון ברפורמה ברשות החשמל לידי ועדת ההתחדשות העירונית – תהום עמוקה פעורה. היועץ המשפטי לכנסת, העניק בפתח הדיון גושפנקא רפה למהלך זה, בטענה כי לא מדובר בהקמת ועדה מיוחדת חדשה שלא הייתה קיימת קודם לכן לצורך הדיון בהצעה שנכללה בחוק ההסדרים. כדבריו:

"בחוק ההסדרים, עד היום, ועדת הכנסת לא הקימה ועדות מיוחדות אלא הועדה הקפידה ואנחנו הקפדנו שבמסגרת הניתוב של הנושאים השונים לוועדות, הדברים עוברים לוועדות הסטטוטוריות הקיימות בכנסת. לכן, אם היה מדובר בהקמת ועדה מיוחדת חדשה שלא קיימת, הרי שההתנגדות, לפחות שלי, הייתה נחרצת ליצירת תקדים מהסוג הזה. אלא שפה נכנס איזשהו ניואנס, כי הוועדה המיוחדת שעליה מדברים עכשיו, להעביר אליה את ההצעה בנושא רשות החשמל, היא ועדה מיוחדת שכבר קיימת עוד לפני שחוק ההסדרים אושר בקריאה הראשונה בכנסת."

221. ואולם, לא ברור כיצד ניתן ליישב את האמור ברישא דבריו של היועץ המשפטי לכנסת, לנאמר בסיפא לדברים. כאמור, ועדת ההתחדשות העירונית הוקמה כוועדה לעניין מיוחד פחות מחודשיים קודם לכן. שינוי שם הוועדה והסמכתה לדון בסעיפים מתוך חוק ההסדרים אשר נערך באותו היום שבו מתקיים הדיון בפיצול חוק ההסדרים – כמוהו כהקמת ועדה חדשה לכל דבר ועניין. ונסביר.

222. מכיוון שנושא רשות החשמל נמצא בתחום סמכותה המובהקת של ועדת הכלכלה שהינה ועדה סטטוטורית שסמכויותיה מעוגנות בתקנון הכנסת, הרי שאם היו מעוניינים חברי וועדת הכנסת להעביר את הסמכות לדון בחוק ההסדרים לוועדה שאינה וועדת הכלכלה, הרי שהיו מחויבים לתקן את תקנון הכנסת בצורה שתרחיב את סמכויותיה של הוועדה הסטטוטורית

הנעברת.

223. ועדה לנושא מסוים כמשמעותה בתקנון הכנסת – כשמה כן היא, **וסמכותה לדון בעניין אחד**, **בודד**, **מסוים**. כך, גם סמכויות וועדת ההתחדשות העירונית שנקבעו בכנסת ביום 14.7.2015 הסתכמו בהכנת הצעת החוק הממשלתית בעניין הרשות להתחדשות עירונית לקריאה שנייה ושלישית. באופן טבעי, ועדות מיוחדות שהוקמו בכנסת עסקו **בנושא אחד**. לדוגמא – הוועדה לזכויות הילד, הוועדה לפניית הציבור, הוועדה לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי, הוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ועוד.

224. מכך עולה, כי **כל הרחבה בסמכויותיה של ועדה לעניין מסוים שאינה קשורה בטבורה לתחום העניין שלה יוצרת שעטנז מלאכותי, בלתי תקין, ומפקיעה סמכויות מוועדה סטטוטורית אחרת**.

225. ודוק: ברי כי אין כל מניעה להוסיף לוועדה שהוסמכה לדון בתחום מסוים, נושאים נוספים המצויים בזיקה ישירה לאותו תחום. כך למשל, בכנסת ה-16 הוקמה ועדה לעניין המאבק בנגע הסמים, ואילו בכנסת ה-19 שונה שמה והורחבו סמכויותיה לוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול – נושאים הקשורים בקשר טבעי והדוק.

226. ואולם, "הרחבת סמכויותיה" של הוועדה להתחדשות עירונית כך שהן יכללו גם עיסוק בענייני חוק ההסדרים ובהם הרפורמה ברשות החשמל – אינה אלא **ניסיון עקום ומעוות ליצור מעקף בהליך הדמוקרטי**.

227. מבחינה משפטית, המהלך של ועדת הכנסת אשר כונה "הרחבת סמכויותיה" של ועדת ההתחדשות העירונית כך שהן יכללו גם עיסוק בענייני חוק ההסדרים, **הקים – הלכה למעשה – וועדה מיוחדת חדשה** שחבריה זהים לחברי הוועדה להתחדשות עירונית.

228. כאמור לעיל, למהלך מסוג זה הצהיר היועץ המשפטי לכנסת כי יתנגד נחרצות, והנחיות היועצת המשפטית לכנסת לשעבר אף הן שוללות מכל וכל תוצאה משפטית שכזאת.

229. אף מבלי להיכנס לשאלה העובדתית אם אכן הבטיח יושב-ראש הוועדה להתחדשות עירונית לשר האנרגיה להעביר את הרפורמה ברשות החשמל "as is" – ברי כי העברת הדיון אליה היטיבה את מצבה של הקואליציה המחזיקה ברוב בוועדה זו, בעוד שבועדה הכלכלה ישנו רוב לאופוזיציה.

230. עסקינן אפוא במהלך המהווה **מעקף מניפולטיבי ופיקטיבי למערכת האיזונים והבלמים שמציבות וועדות הכנסת בפני הליך החקיקה החפוז והאנטי-דמוקרטי ממילא שעומד בלב חוק ההסדרים**. התפיסה לפיה הקואליציה יכולה להקים וועדות אד-הוק לקידום רפורמות בנתיב מהיר באמצעות חוק ההסדרים תוך יצירת רוב נוח עבורן הינה, כאמור, **חסרת תקדים**.

231. לסיכום, הדיונים ברפורמה ברשות החשמל נערכו בוועדת ההתחדשות העירונית – שהינה ועדה **מיוחדת**, שהוקמה הלכה למעשה באורח **אד-הוקי** על מנת לדון בנושא ולעקוף את ועדת הכלכלה המוסמכת לכך. פגם זה, עולה כדי **פגם מהותי ושורשי בהליך החקיקה הפוגע בערכים מהותיים של המשטר החוקתי – שעה שהופרו הכללים שנועדו לתחום ולמתן את פגיעתו הרעה של חוק ההסדרים – המקים עילה מהותית נוספת להתערבותו של בית**

**1.6.ד. נוכח הפגמים החמורים שנפלו בהליך החקיקה: יש להורות על בטלותו של**

**חוק הרפורמה ברשות החשמל**

232. לסיכום חלק זה – בהליך חקיקת הרפורמה ברשות החשמל נפלו שלושה פגמים חמורים ושורשיים.

233. ראשית, הרפורמה ברשות החשמל הועברה במסגרת חוק ההסדרים ולא פוצלה ממנו – על אף שמדובר בשינוי מבני מהותי, חסר זיקה הכרחית לתקציב ושאינו בו דחיפות מיוחדת. רפורמה זו מהווה ניסיון לשנות עקרון יסוד מהותי בתחום משק האנרגיה – עצמאותו של הרגולטור האמון על התחום ואי-תלותו בגורמים פוליטיים – באמצעות הליך חקיקה מזורז, תוך פגיעה אנושה בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה.

234. שנית, הדיון ברפורמה ברשות החשמל הועבר מידיה של ועדת הכלכלה בכנסת, היא הוועדה בעלת הסמכות המובהקת לדון בנושא זה, בשל סירובו יושב-ראש הוועדה להיענות לדרישת שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is". פגם זה מהווה הפרה בוטה של כללי המשחק הדמוקרטיים – הוא שם את מוסד הוועדות בעל המעמד החוקתי ללעג, מפר את עקרון העצמאות הפרלמנטארית ואת עקרון הפרדת הרשויות, פוגע אנושות באמון הציבור ברשות המחוקק ומעוות את הליך החקיקה.

235. שלישית, הדיון ברפורמה ברשות החשמל הועבר אל הוועדה להתחדשות עירונית – על אף שמדובר בוועדה מיוחדת שהוקמה באורח אד-הוקי על מנת לדון בחוק ההסדרים. בכך, הופר עקרון יסוד בנוגע להליכי הדיון בחוק ההסדרים שנועד למתן את פגיעתו הרעה, באופן המאפשר לממשלה להפוך את ועדות הכנסת לכלי משחק במסגרת הליך מזורז ופסול מלכתחילה.

236. כל אחד מפגמים אלו, מקים עילה עצמאית להתערבותו של בית המשפט במעשה החקיקה, אף בהינתן ההלכה הפסוקה בדבר אמת המידה המצומצמת להתערבות שיפוטית. אכן, עסקינן בפגמים מהותיים וחמורים אשר פגיעתם בעקרונות הפרלמנטאריים העומדים בבסיס שיטתנו הינה רבת עוצמה.

237. לא זו אף זו. הצטברותם של הפגמים הללו לכדי מסה דרמטית, מלמדת על מעקף אנטי-דמוקרטי ופסול שלא ניתן להסכין עם קיומו, ומחייב מתן סעד הולם אשר ישיב לכנסת את עצמאותה וכבודה ואת האמון שהציבור רוכש לה.

238. אמנם, בית המשפט נוהג בריסון רב בכל הנוגע להתערבות בהליכי החקיקה בכנסת, בשם הכבוד ההדדי המתחייב מעקרון הפרדת הרשויות. ואולם, בענייננו – אותו כבוד ההדדי הוא שהופר, על ידי ממשלת ישראל אשר עשתה בכנסת כברצונה על מנת להעביר מהלך פגום מיסודו. התערבותו של בית המשפט הנכבד בנסיבות המקרה דנן אך תוסיף אפוא לכבודה ולמעמדה העצמאי של הכנסת ותחזק את עקרון הפרדת הרשויות.

239. בהקשר זה, יובהר כי אין כל סיבה להניח שהרפורמה המדוברת הייתה עוברת בתצורתה הנוכחית באמצעות הליכי חקיקה רגילים – שלא מתנופפת מעליהם חרב נפילת הממשלה המטילה את אימתה על חברי הקואליציה. אכן, לא בכדי בחרה הממשלה להעביר את רפורמה המשנה עקרונות יסוד מהותיים באמצעות חוק ההסדרים ולא בהליך חקיקה רגיל.

240. לא מיותר להזכיר את הרקע והשיקולים הפסולים העומדים בבסיס החקיקה, את העיוותים שבהוראותיו ואת פגיעתם בעצמאות הרגולטורית ואת נזקיו לצרכני החשמל ולמשק בכלל.

241. לכל האמור יש להוסיף כי החוק שבטלותו מתבקשת התקבל בכנסת לפני שבועות בודדים ופורסם ברשומות רק לפני ימים מספר. כמו כן, נקבע בחוק כי הרפורמה תיכנס לתוקף רק ביום 1.1.2015. מכאן, שלא נוצרה כל הסתמכות על הוראות החוק ולא נבנו ציפיות על בסיסו – ועל כן לא ניתן לטעון להשלכות שליליות חיצוניות עקב ההכרזה על בטלותו.

242. נוכח כל האמור, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט להיעתר לסעד 1.1 המצוין בסיפא לעתירה, ולהורות לכנסת להתייצב ולנמק מדוע אין לבטל את פרק ח' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, ס"ח 39 – הוא חוק הרפורמה ברשות החשמל – נוכח הפגמים החמורים והשורשיים שנפלו בהליך חקיקתו ובשל העיוותים המנוגדים לעקרונות היסוד החקיקתיים הקבועים בו. למצער, מתבקש בית המשפט להורות על בטלות ההוראות הספציפיות בחוק הרפורמה במשק החשמל, המנויות בבקשה לסעד 1.2 לעיל, המהוות שינוי מבני מהותי ודרמטי שלא ניתן לכלול במסגרת חוק ההסדרים.

## **2.4. מהלך הדחת יו"ר רשות החשמל וחברי רשות החשמל – בטל מעיקרו**

243. כפי שתואר בהרחבה לעיל, מעמדה העצמאי והבלתי תלוי של רשות החשמל, מעניק לגיטימציה להחלטותיה וחיוני לפעולתה התקינה, המקצועית, העניינית והאקטיבית למען הגנת ציבור הצרכנים, גם כשהדבר כרוך בעמידה אל מול בעלי אינטרסים כלכליים רבי עוצמה. הנחות אלו נתמכו, כמצוין לעיל, גם בדברי מבקר המדינה בדו"ח האחרון שפורסם על ידו וקרא לשמירת עצמאותה של הרשות (ראו, בנספח ע/30) וגם בגישה המקובלת במדינות המפותחות (ראו, בנספח ע/27).

244. ברי כי עצמאותו של גוף סטטוטורי כרשות החשמל תלויה באופן מינויים ופיטורם ובמידת כפיפותם של העומדים בראשו לשר הממונה עליהם. במצב בו יהיו חברי מליאת הרשות כפופים לשר האנרגיה ולדרג הפוליטי, באופן שהחלטותיהם ועתיד כהונתם מצוי בידם, עולה חשש כאמור כי כפיפות זו תגביל את שיקול דעתם ותייצר ניגוד עניינים מוסדי מובנה. עסקינן בעיוות מבנה הרשות כך שיגולם בה חשש מתמיד מפני קבלת החלטות שאינן ענייניות ומונחות משיקולים זרים, שתפגענה ביצרני ובצרכני החשמל בישראל, והכל כמפורט בסעיפים 39-49 לעיל.

245. חרף חשיבותו הרבה של עקרון העצמאות, בחרה הממשלה לתקן את חוק משק החשמל ולהדיח את כלל חברי מליאת רשות החשמל, על יושבת ראשה, באופן המסכן בצורה עמוקה את עצמאות שיקול הדעת של הרשות ומעביר מסר חמור ביותר לכלל הרגולטורים, כי דין

## 2.1.1.ד. מהלך ההדחה של בעלי תפקידים מכהנים – מעקף בלתי-חוקי של הוראות

### החוק

#### 2.1.1.ד. ההגנה על עצמאות חברי מליאת הרשות בחוק משק החשמל

246. המחוקק הישראלי בחר לבצר את מעמדם של חברי רשות החשמל ולהגן על כהונתם הרציפה מפני כל התערבות פוליטית, במטרה לשמר את קיומו של עקרון העצמאות הרגולטורית של רשות החשמל. כך, סעיף 29(א) לחוק משק החשמל, שכותרתו "פקיעת כהונה", קובע רשימה סגורה של עילות אשר רק בהתקיימן תפקע כהונה של חבר מליאה:

"29. (א) חבר הרשות יחדל לכהן בה לפני תום תקופת כהונתו, אם נתקיים אחד מאלה:

- (1) התפטר במסירת כתב התפטרות לממשלה;
- (2) נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו, והממשלה, על פי הצעת השר שלפי הצעתו נתמנה אותו חבר, העבירה אותו מכהונתו בהודעה בכתב;
- (3) הורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון;
- (4) אם נתמנה כחבר מקרב הציבור – נתמנה עובד מדינה, ואם נתמנה כעובד המשרד או משרד האוצר – חדל להיות עובד המשרד או משרד האוצר בהתאמה;
- (5) אם הממשלה קבעה, לפי הצעת השרים ועל דעת הרשות, כי אינו ממלא את תפקידו כראוי."

247. בהתאם להוראת הסעיף, הממשלה יכולה לסיים את כהונתו של חבר מליאת הרשות החשמל רק אם הממשלה קבעה, לפי הצעת שר האוצר ושר האנרגיה וכן על דעת רשות החשמל עצמה, כי חבר המליאה אינו ממלא את תפקידו כראוי.

248. סעיף 40 לחוק משק החשמל מוסיף לכך ומעניק הגנה מיוחדת ליושב ראש הרשות, בקביעת פרוצדורה ברורה של שימוע ובחינה על ידי גורם בלתי תלוי בטרם הדחה על ידי הממשלה:

"40. הממשלה לא תפסיק את כהונתו של יושב ראש הרשות לפי סעיף 29(א)(5), אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות לערור על החלטתה לפני ועדת השירות לפי סעיף 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959; ועדת השירות תדון בערר לאחר קבלת חוות דעת מנציב שירות המדינה."

249. הנה כי כן, בכדי להבטיח את עצמאותם של חברי מליאת הרשות דאג המחוקק להגנה כפולה ומכופלה מפני הדחה. ראשית, ביצירת מנגנון המאפשר סיום מוקדם של כהונת חבר מליאה רק בכפוף לאישור משולש של הממשלה, שר האוצר ושר האנרגיה ומליאת הרשות עצמה, ורק במקרה שבו חבר הרשות שלא ביצע תפקידו כהלכה. שנית, ביצירת מנגנון נוסף המעניק הגנה מוגברת ליושב ראש הרשות, ומאפשר להדיח את יושב הראש רק ככל בהתקיים אחת מהעילות המוגדרות לסיום כהונה, ורק לאחר שהעניין נדון בנציבות שירות המדינה ונבדק על ידי נציב שירות המדינה.

250. יצוין, כי מיום הקמת הרשות בשנת 1996 ועד הדחתה של המשיבה 7 כיהנו בתפקיד יושב ראש הרשות ארבעה בעלי תפקידים בלבד, במשך כהונה ממוצעת של כחמש שנים, ולא ידוע לעותרת על סיום מוקדם של תפקידו של אחד מהם, ללמדך כי גם ככל שנתגלעו חילוקי דעות בין הדרג המקצועי והדרג הפוליטי במהלך השנים, הרי שמעולם לא הושלם ניסיון להדיח

## את יושב ראש הרשות מתפקידו בערוצים האפשריים בחוק.

251. ממארג החקיקה הקיים עולה אפוא, כי המחוקק שאף ליצור הגנה מיוחדת על חברי מליאת רשות החשמל, ועל יושב ראש הרשות בפרט, מפני הדחה שרירותית – וביצר את עצמאותם בכך שניתק אותם מתלות בדרג הפוליטי ובשר האנרגיה. חשוב לציין כי הן סעיף 29 לחוק, הן סעיף 40 – נותרו ככתבם כלשונם בחוק משק החשמל אף לאחר שנתקבל חוק הרפורמה ברשות החשמל.

### 2.1.2.ד. הדחת יו"ר וחברי רשות החשמל – מעקף פסול של ההגנות שנקבעו בחוק

252. ואולם, הרפורמה העומדת במרכז העתירה דן מהווה מעקף פסול של הליכי ההדחה המעוגנים בחוק, שעה שהיא מובילה, הלכה למעשה, להדחת יושבת ראש הרשות וחברי המליאה.

253. כך נקבע בסעיף 41 לחוק הרפורמה ברשות החשמל (להלן: "סעיפי ההדחה"):

"(ג) לעניין יושב ראש רשות החשמל הראשון שימונה לאחר יום פרסומו של חוק זה (1) על אף האמור בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מינויו יהיה בפטור מלא ממכרז [...] (ד) חברי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל יסיימו את כהונתם ביום י"ט בטבת התשע"ו (31 בדצמבר 2015), וכהונותיהם של חברי הרשות הראשונה [...] יחלו, לכל המוקדם, ביום התחילה או ביום מינוי יושב ראש רשות החשמל הראשון כאמור בסעיף קטן (ג), לפי המאוחר" (ראו, בעמ' 89-90 לתיקון החוק כפפי שפורסם ברשומות ביום 30.11.2015).

254. למעשה, עסקינן במחטף שנערך באמצעות חוק ההסדרים, שנועד להביא להחלפת כלל חברי מליאת הרשות ובהם יושבת ראש הרשות. כל זאת, בניגוד לדרישות החוק המפורשות ביחס לפקיעת כהונה של חבר מליאה, ומשיקולים זרים. והכל, כפי שתואר בהרחבה בסעיפים 49-39 לעיל.

255. נראה כי מהלך זה אף התבצע בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה. כזכור, בתשובתו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מיום 16.8.2015 כתב היועץ:

"[...] בתחילה סברתי כי הרפורמה לא תשפיע על הגורמים המכהנים בגופים המתאחדים [...] שר האנרגיה הסביר לי כי בשל מורכבות המהלך וחשיבותו הוא מבקש למנות פרויקטור שיהיה אחראי על בניית המהלך כולו, ובסופו של דבר יכהן כראש הרשות המאוחדת. המלצתי הראשונית לשרים היתה להימנע מקידום חלק זה בחוק ההתייעלות הכלכלית. אולם בסופו של יום, ולאחר ששר האנרגיה הבטיח לי כי לא ייפגע מעמדם של המכהנים [...] הוריתי כי בישיבת הממשלה יוצגו לשרים הקשיים במהלך אך מבלי להורות על מניעתו [...] אציין כי בניגוד לפרסומים [...] ואין כל כוונה להדיח מי מהמעורבים אלא לבנות רשות חדשה שהמכהנים כיום יוכלו להשתלב בה עד לסיום כהונתם, גם אם לא בתפקיד יושב ראש הרשות החדשה" (ראו, בפניית היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה, נספח ע/17 לעיל).

256. ואכן, סעיפי ההדחה כלל לא נכללו בהצעת החוק שעברה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה והוצגה ליועץ המשפטי לממשלה וליועץ המשפטי לכנסת כמתואר לעיל, אלא "הוגנבו" לנוסח החוק רק בשלב מאוחר יותר, במהלך הדיונים הסופיים בתיקון החוק בוועדה להתחדשות עירונית בראשות ח"כ אלי כהן.

257. לא מן הנמנע כי אילו ידעו היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לכנסת כי סעיפי ההדחה העוקפים יכללו בסופו של יום בחוק הרפורמה ברשות החשמל, היו מתנגדים הם במובהק לכלילת הצעת החוק במסגרת חוק ההסדרים.

#### ד. 3.1.2.1. אין מדובר בהקמת גוף רגולטורי "חדש"

258. העותרת תטען, כי סעיפי ההדחה נועדו ללמד את בעלי התפקידים המכהנים ברשות לקח על תעוזתם בהבעת עמדה עצמאית וליצור הרתעה כלפי רגולטורים אחרים, שיבקשו למלא את תפקידם בהתאם לשיקולים ענייניים ומקצועיים.

259. מהלך מעין זה מעלה חשש לא רק לעצמאותה של רשות החשמל, אלא לאפקט מצנן רחב יותר אשר ישפיע על רגולטורים עצמאיים ושומרי סף באשר הם, אשר יחששו מלהביע את התנגדותם למהלך ממשלתי שמא הדבר יוביל להדחתם ולפגיעה בעצמאות הרשות עליה הם אמונים.

260. אמנם, על פני הדברים נטען כי הדחת חברי מליאת הרשות ויושבת הראש נדרשת, שכן מדובר ביצירת גורם פיקוחי "חדש". כך, כאמור, הסביר שר האנרגיה ליועץ המשפטי לממשלה את השפעת המהלך על הגורמים המכהנים ברשות החשמל ובמינהל החשמל:

"[...] שר האנרגיה הסביר לי כי בשל מורכבות המהלך וחשיבותו הוא מבקש למנות פרויקטור שיהיה אחראי על בניית המהלך כולו, ובסופו של דבר יכהן כראש הרשות המאוחדת [...] ואין כל כוונה להדיח מי מהמעורבים אלא לבנות רשות חדשה [...] (ראו, בפניית היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה, נספח ע/17 לעיל).

261. כך עולה גם מהשינוי הזעיר בשמה של הרשות, אשר לפי החוק החדש שמה ישונה מ"הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל" ל"רשות החשמל" (ראו, בסעיף 21 לתיקון לחוק).

262. כך גם עולה מדבריו של מנכ"ל משרד האנרגיה הנוכחי, שאול מרידור, בדיון בתיקון החוק בוועדה בראשות ח"כ אלי כהן:

"הקימו פה רשות חדשה, כך זה כתוב גם בהחלטת הממשלה, זו הייתה הכוונה של כל הנוגעים בדבר, זה אפילו נידון בצורה ברורה בממשלה, זה קיבל הדים תקשורתיים רבים. הרעיון היה להקים רשות חדשה. במסגרת כך גם המועצה שלה היא מועצה חדשה [...] ועל כך הגיב גם ח"כ יואב בן צור: "מקימים רשות חדשה, אז באופן טבעי זה חברים חדשים". (ראו, בדיון בוועדת בראשות ח"כ אלי כהן מיום 3.11.2015, נספח ע/38 להלן).

#### הדיון בעניין רשות החשמל בפרוטוקול מס' 15 לשיבת הוועדה בראשות ח"כ אלי כהן מיום 3.11.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/38

263. ואולם, העותרת תטען כי יש לדחות מכל וכל טענה לפיה הרפורמה ברשות החשמל מגלמת הקמה ממשית של רשות "חדשה". אין לראות במיזוג גוף קטן כמינהל החשמל לרשות החשמל ככזה היוצר רשות חדשה, לגמרי, יש מאין, שעה שסמכויות שני הגופים המאוחדים כמעט ולא שונו כלל, לבד משינויים מינוריים ומהכפפתם המוחלטת של הגופים למשרד האנרגיה ושר האנרגיה, כמתואר לעיל.



264. אכן, המדובר אך בניסיון לזרות חול בעיני הציבור. בחינת מהות השינויים שנערכו במסגרת הרפורמה ברשות החשמל נכוחה מלמדת כי לא מדובר כלל ועיקר בהקמת רשות "חדשה", אלא באותה רשות החשמל המוכרת, רק לאחר ששמה קוצר ועצמאותה קוצצה. "אותה הגברת בשינוי אדרת".

265. לעניין זה, טעות עמדה ביסוד דבריו של מנכ"ל משרד האנרגיה את המשתתפים בדיון לעיל, שכן נושא החלטת הממשלה בעניין היה "הקמת רשות החשמל המאוחדת", כשלי לשון ההחלטה מדובר **במיזוג** מינהל החשמל עם הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ובכל מקרה **לא בהקמת גוף חדש יש מאין** (ראו, בהחלטת הממשלה מספר 345, נספח ע/15 לעיל).

266. בהתאם לכך, תטען העותרת, כי מיזוג שכזה אינו מחייב ואינו מצדיק את הפסקת כהונתם של חברי המליאה ויו"ר הרשות המכהנים. מן הראוי היה להשאיר את האורגנים של רשות החשמל, אשר כבר הוכיחו את עצמם במקצועיותם, להמשיך ולכהן עד תום הקדנציה, כקבוע וככתוב בחוק משק החשמל.

#### **ד.2.2. סעיף חקיקה פרסונאלי שיש להורות על בטלותו**

267. סעיפי ההדחה מגלמים אפוא פגיעה קשה ופרסונלית בבעלי תפקידים מכהנים. להלן נבהיר מדוע היה מקום להורות על בטלותם אף אילו היו מתקבלים בכנסת במסגרת הליכי חקיקה רגילים – ועל אחת כמה וכמה שעה שמדובר בתיקון שנתקבל במסגרת חוק ההסדרים.

268. כמתואר בסעיפים 129-144 לרקע העובדתי, ברקע התיקון לחוק מצויה עמידתה העצמאית של רשות החשמל ויושבת ראש רשות החשמל על האינטרסים של הציבור, הן בנוגע לסוגיות הכרוכות בהסדרת משק הגז הטבעי, הן בנוגע לתעריפי החשמל ולסוגיות נוספות. החלטותיה של הרשות ושל המשיבה 7, העומדת בראשה ומידע חשוב שהובא לציבור באמצעותן, היו לצנינים בעיני שר האנרגיה וראש הממשלה. השאיפה להוביל לסיום מהיר ככל האפשר של כהונת המשיבה 7 קיבלה כזכור ביטוי כבר במהלך הקיץ, במהלך הנמהר של שר האנרגיה להוביל להדחתה, הלכה למעשה, באמצעות מינוי "פרויקטור" – חודשים לפני שהתיקון לחוק כלל עבר בכנסת. כריכת הדחת המשיבים 7-8 עם הכפפת הרגולטור החדש לשר האנרגיה במינויו ובתפקודו, במסגרת הליך החקיקה, חושפת את מהותה האמיתית והאישית של רפורמה זו ושל תיקון סעיפי ההדחה לעיל בפרט.

269. כידוע, חקיקה פרסונאלית שנועדה להשפיע על גורמים מסוימים, הינה **פסולה במהותה**. השופט (כתארו אז) מ' חשין היטיב לעמוד על סוגיה זו :

"אשר להוראת-השעה בענייננו, על פניה נחזית היא להיותה החלטה כללית, שהרי אין היא נוקבת בשמו של חבר-כנסת-לשעבר פלוני, ולשונה לשון נורמטיבית כללית היא. ובכל-זאת, ביודענו באילו נסיבות ובאיזה מועד החליטה ועדת הכנסת החלטה שהחליטה, קשה להשתחרר מהתרשמות כי ההחלטה קרובה מאוד להיותה החלטה אינדיווידואלית, להבדילה מהחלטה נורמטיבית." (ראו: בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 161 (2002); ראו גם: חיים גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" עיוני משפט טז 579, 590 (תשנ"ב)).

270. העדר כלליותה של נורמה משנה אף את מידת הביקורת השיפוטית שעשויה לחול עליה.

השופט (כתוארו אז) ריבלין עמד על כך בהקשר, אמנם, להחלטות של הכנסת, אך הדברים יפים גם באשר להליכי חקיקה:

"הסממן המעין-אישי הזה של ההחלטה, שעוטה לבוש של החלטה כללית, עשוי להשפיע - לצד גורמים אחרים - על עיצוב רף הביקורת השיפוטית בכך שהוא מכפיף את ההחלטה לבדיקה דווקנית ומצר את מיתחם הסבירות שבו היא רשאית לדור." (שם, בעמ' 171).

271. כאשר הכנסת מחוקקת אפוא הוראת חוק החשודה כחוק אישי-פרסונאלי, נדרש בית המשפט לבחון את הנסיבות האופפות את הליך החקיקה, ואם החששות אינם מתבדים, עליו להפעיל ביקורת שיפוטית רחבת היקף, ולבחון האם החוק עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של השיטה ועם העקרונות וההסדרים החוקתיים.

272. והנה, בחינת סעיפי ההדחה לאור נסיבותיו של הליך החקיקה מלמדות כאמור ללא ספק על כוונה להדיח בעלי תפקידים מכהנים באופן פרסונאלי. משכך יש להורות על בטלותם – ודאי שעה שמדובר בתיקון שנתקבל באמצעות חוק ההסדרים שהינו הליך אנטי-דמוקרטי ופסול שיש לצמצם את השימוש בו מלכתחילה.

273. ודוק: פגם שורשי זה מתווסף לפגמים הקשים שנפלו בהליך החקיקה עצמו, כמפורט בעתירה זו. אם כן, **התיקון לחוק משק החשמל אינו יכול כלל לעמוד ויש להכריז על בטלותו, בראש ובראשונה**, בגין כל הפגמים שנפלו בחקיקתו, פגמים היורדים לשורשו של הליך ופוגעים בעקרונות יסוד דמוקרטיים.

### **2.3.ד. יש לפרש את חוק הרפורמה כך שתמנע הדחת בעלי תפקידים מכהנים**

274. העותרת תוסיף ותטען כי ככל שלא יקבע כי סעיפי ההדחה בטלים מעיקרם, מן הראוי לפרשם באופן שעולה בקנה אחד עם סעיפים 29 ו-40 לחוק, כך שרק אם תופסק כהונתם של המשיבים 7-8 כדין בגין עילה המנויה בסעיף 29(א) לחוק, ניתן יהא למנות בעלי תפקידים אחרים תחתיהם, בהתאם לקבוע בסעיפי ההדחה.

275. לפיכך, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להורות כי למצער, ככל שלא יבוטל חוק הרפורמה ברשות החשמל כולו וסעיפי ההדחה בפרט, יפורש החוק באופן המצמצם את עוצמת הפגיעה בעצמאות הרגולטורים ואת ההיבט הפרסונאלי מתוכן דבר החקיקה.

276. כידוע, פרשנות תכליתית מחייבת לעיתים לקרוא לתוך הסעיף מגבלות לתחולתו, שאינן כתובות בו במפורש אך מתחייבות לצורך קיומו לצד עקרונות יסוד של השיטה (ראו: בג"ץ 9098/01 גניס ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241 (2004) (להלן: "עניין גניס")).

277. העותרת, כאמור, סבורה שחוק הרפורמה ברשות החשמל פגום מיסודו ויש להורות על בטלותו במלואו. ואולם, למצער, ראוי לקלף ממנו את אותם רכיבים המעצימים את הפגיעה בעצמאות הרשות ובפרט רכיבים פרסונאליים, באופן שיביא להחלפת יו"ר הרשות וחברי המליאה רק כשכהונתם של כל שאחד מהם תסתיים באופן טבעי, בהתאם לעילות ולתנאים הקבועים בסעיפים 29 ו-40 לחוק.

## ד.2.4. כל החלטה למנות בעלי תפקידים שאינם המשיבים 7-8 מלמדת על שיקול

### דעת לקוי ופסול

278. העותרת תוסיף ותטען כנגד שיקול הדעת הפגום בהחלטה המינהלית להדיח המשיבים 7-8 ולמנות בעלי תפקידים "חדשים" תחתם. ברי, כי אף אם הופקדה בידי גורם סמכות מינהלית למנות ואו להדיח בעל תפקיד – סמכות זו צריכה להיות מופעלת **בנאמנות, בסבירות, באופן המשרת אינטרסים ציבוריים, בענייניות, ללא שיקולים זרים ובהוגנות, תוך הגנה על כבודו ועל זכויותיו.**

279. ואולם, האופן בו תודח המשיבה 7 דה פאקטו, והדרך שבה יודחו המשיבים 7-8, והאופן בו מבקשים למנות יושב ראש חדש לרשות – **אינם עומדים באף אחד מהתנאים וממבחי שיקול הדעת הנדרשים בעת קבלת החלטה מינהלית.**

280. עסקינן בפגיעה נרחבת באינטרס הציבורי ובמשיבים 7-8 עצמם המנוגדת לחובת הנאמנות של הממשלה ושריה. כידוע:

"רשות ציבורית, **הממנה עובד** בשירות הציבור, **פועלת כנאמן הציבור**, וכלל גדול בדינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. נאמר על כך מפי מ"מ הנשיא ח' כהן בבג"צ 142/70 [1], בעמ' 331: 'לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, שלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות'" (בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 33-34).

### ד.2.4.1. חוסר ענייניות ושיקולים זרים

281. וזאת, בראש ובראשונה, משום שההחלטה לוקה בחוסר ענייניות ושיקולים זרים. שכן – אין כל היגיון של ממש במינוי יושב ראש חדש וחברי מליאה חדשים לרשות שסך-הכל קולטת לתוכה את מינהל החשמל. כנזכר לעיל בסעיפים 39-49, מוטיבציה מרכזית במהלך הייתה להדיח רגולטור עצמאי ולהרתיע רגולטורים אחרים מלמלא את תפקידם מתוך נאמנות ועצמאות.

282. משמעוה של דרישת הענייניות הינה כי **החלטת הרשות תתבסס על שיקולים ענייניים בלבד**. ראו דבריה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה:

"על רשות מינהלית לשיקול שיקולים ענייניים ולהימנע משיקולים זרים בפעולותיה ובהחלטותיה. על מניעיה להיות רלבנטיים לענין ולקדם את צרכי המינהל בהשגת המטרה שלשמה נעשית הפעולה." (בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331, פס' 65 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 1.8.2010)).

283. למרבה הצער, נראה כי לא היו אלו השיקולים המקצועיים אשר הנחו את המשיבים 2-4 בהתנהלותם. ההתנהלות משקפת, כאמור, שיקולים זרים ומהלך של "סתירת פיות" והרתעת רגולטורים מפני מילוי תפקידיהם בעצמאות ובנאמנות.

284. זאת, בניגוד בוטה לעיקרון, לפיו **"במשטר דמוקרטי, יש להיזהר מאפקט של 'סתירת פיות' והשתקת דעות"** (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פס' 25 לפסק דינה של כב' הנשיאה

(בדימוס) ביניש (פורסם בנבו, 12.10.2008); ראו גם בג"ץ 2454/08 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' פרופ' יולי תמיר - שרת החינוך, פס' 10 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל (פורסם בנבו, 17.4.2008).

285. הדחת המשיבים 7-8 הלכה למעשה מתפקידם מלמדת אפוא על מעקף פסול של הוראות החוק בנוגע להפסקת כהונה ועל שקילת שיקולים זרים וחוסר ענייניות, המחייבים להורות על בטלות המהלך.

#### **ד.2.4.2. חוסר ההוגנות שבהדחת המשיבים 7-8**

286. מצב בו עובדי ציבור המכהנים בתפקיד מסוים מודחים ממנו במהלך כוחני העוקף את ההליכים הסדורים וההגנות שהחוק הקנה להם, הינו מהלך בלתי הוגן הרומס את זכויותיהם.

287. כאמור סעיף 29 לחוק משק החשמל קובע רשימה סגורה של נסיבות להפסקת כהונה של חבר מליאה וסעיף 40 מוסיף ודורש כי בהפסקת כהונת יו"ר הרשות, על ידי הממשלה בגין אי מילוי התפקיד כראוי, תותנה ההדחה בהחלטת וועדת השירות.

288. תנאים והליכים אלו לא התקיימו בעניינם של המשיבים 7-8 והם מצאו עצמם מודחים מתפקידם בחסות הליך חקיקה מזוהז ואנטי-דמוקרטי, הרומס את זכויותיהם ולא מעניק להם כל פתח להגן על המוניטין שלהם ועל משרתם.

289. גם בעניין זה לא ניתן להתעלם מהרקע לדברים וההתייחסות ליושבת ראש הרשות, המשיבה 7, לאורך ההליך כולו. המשיבה 7 הודחה באופן פוגעני ביותר – במפתיע, ללא שימוע מקדים, ללא הצדקה של ממש, וללא התרעה – הרומס לא רק את זכויותיה כאדם וכעובד, אלא אף את כבודה כרגולטורית, "למען יראו ויראו" כולם.

290. התנהלות דורסנית ופוגענית זו מנוגדת חזיתית לחובת ההוגנות של המשיבים 2-4 ולחובתם כרשויות להגן על זכויותיהם של המשיבים 7-8 כבני אדם וכעובדי ציבור. כדברי הנשיא מ' שמגר:

"כל נבחר וכל נושא משרה הוא משרתו של הכלל (בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים [4]). בהפעלת כוחו למנות ובהפעלת כוחו להעביר מן התפקיד פועל בעל הסמכות כנאמן הציבור (בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואחי [5]). כפי שהסברנו לא אחת, משמעות הדבר היא כי סמכות המינוי או ההעברה מהתפקיד מן הראוי שיופעלו בהגינות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור." (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421)

291. הפרה קשה זו של חובת ההגינות, מבססת כשלעצמה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד.

#### **ד.2.4.3. על הפגיעה הקשה בתפקוד רגולטורים ובאמון הציבור**

292. כאמור התיקון כולו ובפרט סעיפי ההדחה נועדו ליצור תלות של האורגנים של הרשות בדרג

המדיני ולהרתיע רגולטורים, באשר הם, מלבצע את תפקידם באופן מקצועי ועצמאי.

293. שכן, איזה רגולטור יעז לפעול בהתאם לצו מצפוני ולהבנתו המקצועית את אינטרס הציבור, כאשר המשמעות היא שהממשלה תעשה הכל על מנת לרמוס את זכויותיו, להדיחו מתפקידו ואף לסרס את הגוף שהוא עומד בראשו. מסקנתו תהיה שאין הצר שווה בנוק המלך.

294. המחשה דרמטית של אפקט מצנן זה באה לידי ביטוי דבריו של הממונה לשעבר על ההגבלים העסקיים, פרופ' דיויד גילה, לפני חודשים בודדים. דברים אלו נאמרו ערב התפטרותו, בלית ברירה, מתפקידו, על רקע התנגדותו למתווה הגז בשל חששו העמוק מפני פגיעה בעצמאותה של הרשות להגבלים עסקיים:

"הודעתי היום לשר הכלכלה על פרישתי מהתפקיד בסוף חודש אוגוסט. החלטתי נובעת ממספר שיקולים, שבראשם הידיעה כי הממשלה, ובפרט משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד האנרגיה, יעשו כל שביכולתם כדי לקדם את המתווה המתגבש בימים אלה בתחום הגז הטבעי – מתווה שאני משוכנע שלא יביא תחרות בשוק חשוב זה. זאת אף במחיר אפשרי של פגיעה בעצמאותה, החשובה מבחינה ציבורית, של רשות ההגבלים העסקיים, או פגיעה ביכולתה של הרשות לבצע מהלכים חד צדדיים." (הודעת הממונה על ההגבלים העסקיים על פרישתו מיום 25.5.2015).

**הודעת הממונה על ההגבלים העסקיים על פרישתו מיום 25.5.2015 – מצ"ב ומסומנת כנספח**

**39/ע**

295. פגיעה זו מתעצמת נוכח ההתנהלות המשיבים בהדחת המשיבים 7-8 ובהליכי המינוי שנקטו עד כה, אשר מבקשים להימנע מכל הליך שיקדם מינוי שאיננו תלוי בשרים באופן בלעדי.

296. זו איננה התוצאה המקדמת את אינטרס הציבור וזו אינה תוצאה המקדמת את אמון הציבור ברגולציה ואף בממשלה. ההתנהלות האמורה פוגעת פגיעה אנושה בתפקוד הרגולציה – האסדרה ובאמון הציבור בה.

297. מושכלות יסוד הינם, כי אחד מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית הנו אמון הציבור ברשויות השלטון:

"**יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור אין השלטון יכול לתפקד.** [...] אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים המשותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפים. אכן, טוהר השירות והשליחות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו... זהו שיקול מרכזי שיש ליתן לו משקל נכבד באיזון הכולל המבסס את החלטה הסבירה." (בג"צ 6163/92 הנ"ל).

298. הפגיעה באמון הציבור, על רקע ובנוסף לפגיעה הקשה בחובת הענייניות ובאיסור לשקול שיקולים זרים, לריסוק חובת ההגינות ולפגיעה האנושה ברגולציה ובעצמאות הרגולטורים מובילים כולם להכרח לבטל את התוצאה של הדחת המשיבים 7-8 וההליכים למינוי אחרים תחתיהם ולמסקנה, כי המהלך כולו הינו בלתי סביר באופן קיצוני.

299. אשר על כן, תתכבד העותרת, לבקש כי בית המשפט הנכבד יצהיר על בטלות סעיפי ההדחה כחלק מבטלות התיקון כולו, בגין הפגמים הקשים בהליך חקיקתו ועמידתו בניגוד לעקרונות חקיקתיים. למצער תתכבד העותר לבקש כי התיקון יפורש באופן, שלא יופעל אלא ככל שהמשיבים יסיימו תפקידיהם מיוזמתם או בהתאם למתווה הקבוע בסעיף 29, 40 לחוק. ובכל מקרה יראו את התוצאה של ההדחה ואי מינוי המשיבים 7-8 חזרה לתפקידם, כמו גם הליכי המינוי שננקטו, כהחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, המנוגדת לחובות המשיבים על פי כללי המשפט המינהלי.

#### **ד.5.2. אף אם לא ימונו המשיבים 7-8 יש להקפיד על הליך מינוי תקין**

300. למצער, ככל שלא תתקבל טענת העותרת באשר להוראה על בטלות החוק, או בנוגע להכרח למנות דווקא את המשיבים 7-8 על מנת להגן על רציפות כהונתם בהתאם לקבוע בחוק – תטען העותרת כי יש להורות על עריכת הליך מינוי תקין וסדור במסגרתו ימונו בעלי התפקידים שיחליפו אותם. כך, יש להקפיד על כך שמינוי יושב ראש הרשות החשמל הראשון ייערך על בסיס המלצותיה של ועדת איתור.

301. מפרסומיו של שר האנרגיה על כוונתו למנות לתפקיד יושב ראש רשות החשמל "הראשון" את מר נח הקר, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לומדת העותרת על כוונת המשיבים 2-4 לעקוף את כללי המינהל התקין ולמנות יושב ראש לרשות מבלי להסתמך על המלצותיה של ועדת האיתור.

302. אמנם, סעיף 41(ג)(1) לתיקון לחוק הרפורמה ברשות החשמל קובע כי מינוי יושב ראש רשות החשמל "הראשון" יעשה בפטור מלא במכרז. ואולם, סעיף זה מעיד אך על החיפזון הרב וקלות הדעת בהליך חקיקת החוק, ועל מטרתו להוביל לכהונת יושב-ראש שיהיה בשליטתה המלאה של הממשלה, שכן במינוי יושב-ראש רשות חשמל מלכתחילה אין הכרח לקיים מכרז (וראו סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ופרק 4(ב)(3) להחלטת 345 של הממשלה ה-28 "משורות שהמינוי להן נעשה על-ידי הממשלה או באישורה – פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" (14.9.1999)).

**החלטת ממשלה מס' 345 בנושא משורות שהמינוי להן פטור ממכרז מיום 14.9.1999 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/40**

303. חלף מכרז, על מנת להבטיח הליך תקין, שוויוני ושקוף, יש למנות את יושב ראש רשות החשמל על יסוד המלצותיה של ועדה לאיתור מועמדים (ראו החלטה 2541 של הממשלה ה-29 "פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים)" (28.9.2002)).

**החלטת ממשלה מס' 2541 בנושא מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים מיום 28.9.2002 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/41**

304. הנה כי כן, ככל שלא תתקבל טענת העותרת בנוגע לבטלות החוק או להכרח למנות את המשיבה 7 על מנת למנוע את הפסקת כהונתה שלא כדין – הרי שלכל הפחות יש להורות על מינוי יושב ראש "חדש" על יסוד המלצותיה של ועדה לאיתור מועמדים, כמתחייב על פי דין.

305. העותרת תבקש להבהיר כי העמדה בנוגע לוועדת האיתור הינה אך אינדיקציה לחומרת ההליך כולו, ולא באה כדי לגרוע מטענותיה העקרוניות.

## ה. הבקשה לדיון דחוף ולצווי ביניים

306. העותרת מתכבדת לפנות לבית המשפט בבקשה להורות על קביעת דיון דחוף בעתירה דנן.

307. כאמור, מועד תחילת הרפורמה ברשות החשמל נקבע בחוק ליום 1.1.2016, ובהתאמה מועד סיום כהונתם של חברי רשות החשמל המכהנים כיום בתפקידם נקבע ליום 31.12.2015.

308. לוח זמנים צפוף זה שנקבע בחקיקה מחייב את העותרת לפנות בבקשה לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס עתירה זו, בטרם יסוכלו הסעדים העיקרים שנתבקשו בה.

309. ובגין אותם טעמים, מתבקשים בזאת צווי הביניים המנויים ברישא לעתירה, אשר נועדו להקפיא את המצב הקיים, ולמנוע נקיטת מהלכים על ידי המשיבים אשר יותירו את העותרת, ככל שתזכה בעתירתה, בפני עובדות מוגמרות.

310. בפרט, מתבקש בית המשפט להורות על השהיית כניסתם לתוקף של סעיפים 40 ו-41(ד) לחוק הרפורמה ברשות החשמל, אשר קובעים כי ביום 31.12.2015 תופסק כהונתם של חברי רשות החשמל וביום 1.1.2016 תיכנס הרפורמה לתוקפה – עד להכרעה בעתירה דנן.

311. כן מתבקש בית המשפט להורות למשיבים 2-4, כצו ביניים משלים, להימנע מלנקוט בכל צעד אופרטיבי שיש בו כדי לקדם את הרפורמה ברשות החשמל, ולכל הפחות להימנע מלמנות יושב ראש חדש שיעמוד בראש רשות החשמל וייקח את מקומה של המשיבה 7 – עד להכרעה בעתירה זו.

312. צווים אלו הינם הכרחיים על רקע כוונתה המוצהרת של ממשלת ישראל לפעול בנחישות למימוש ברפורמה ברשות החשמל במועדים שנקבעו בחוק, ולהדיח אגב כך את כלל בעלי התפקידים הבכירים – יושבת ראש הרשות וחברי המליאה – המכהנים כיום ברשות החשמל.

313. בהקשר זה, תבקש העותרת לחדד כי קיים הבדל ברור בין הסעד הזמני אותו מבקשת העותרת, לבין הסעד הסופי המתבקש בעתירה. בעוד הסעד הזמני, ככל שיינתן, נועד להשהות את תחילת הכניסה לתוקף של חוק הרפורמה ברשות החשמל עד להכרעה בעתירה, הרי שהסעד הסופי מכוון לבטלות מלאה של החוק ושל הניסיון להדיח הלכה למעשה את בעלי התפקידים הבכירים המכהנים ברשות בניגוד לחוק. יפים לכך דברי המלומד וינוגרד :

”השופט [...] [לא] יתן בדרך כלל סעד לשעה אם יש בו כדי להכריע סופית בתובענה, ולתת על-ידי כך לתובע את מלוא מבוקשו [...] אורך הזמן בו יהיה הצו בר-תוקף – אף הוא יוצר שוני בין שני הסעדים” (אליהו וינוגרד צווי מניעה – חלק כללי 51 (2008)).

314. אין חולק כי באם חלילה לא יינתן צו הביניים המבוקש, עלולה העותרת למצוא עצמה בפני שוקת שבורה, ככל שתזכה בעתירתה ותפעל למימוש זכייתה. בהקשר זה פסק בית המשפט

זה מכבר כי :

"צווי ביניים ניתנים על ידי בית המשפט הגבוה לצדק על מנת לשמור על המצב הקיים [...] כדי למנוע שינוי במצב זה לרעת אחד מבעלי הדין או לטובתו כל עוד תלויים ועומדים ההליכים..." (בג"ץ 345/61 אל-כאזן נ' מנהל רשות השידור, ירושלים, פ"ד ט"ו 2364, 2366).

315. זאת ועוד, מאז הנוחות נוטה במובהק לטובת מתן צו ביניים. כידוע :

"כלל גדול נקוט בידינו, כי מתן צו ביניים או אי מתן צו ביניים עד לבירור העניין לגופו נמדדים ומוכרעים לפי מידת הנוחות ואי הנוחות ולפי שיעור הנזק, שייגרמו לצד זה או אחר ע"י מתן או אי מתן הצו" (בג"ץ 1508/93 פנחסי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מז (1) 510, 514 (1993)).

316. ובענייננו, ללא צו ביניים אשר ישהה את כניסת הרפורמה לתוקף – תפורק מליאת רשות החשמל, ימונה יושב-ראש חדש במקומה של המשיבה 7 על-פי הצעת שר האנרגיה אשר יהיה כפוף במישרין אליו, וימונו חברי רשות חדשים שיימצאו בניגוד עניינים מוסדי באופן שיבטיח רוב לשר האנרגיה במליאת הרשות.

317. מצב זה יגרום לנזק בלתי הפיך לרשות החשמל ולמעמדה העצמאי ככלל, ובפרט לבעלי התפקידים שמכהנים בה כיום אשר יודחו מתפקידם בן-לילה בניגוד להוראותיו המפורשות של חוק משק החשמל בנוגע להפסקת כהונה.

318. מפגיעה אנושה זו – אין כל חזר.

319. מנגד, דחיית מועד כניסתה לתוקף של הרפורמה ברשות החשמל אך תשהה לפרק זמן קצר את תחילת הרפורמה וודאי שלא תוביל לנזקים העולים על הפגיעה הבלתי הפיכה במעמדה של רשות החשמל.

320. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על הוצאת צווי הביניים המבוקשים בעתירה. כמו כן, על מנת לברר את השאלות העומדות במוקד העתירה דן ולמנוע את סיכול הסעדים העיקריים שנתבקשו בה, תבקש העותרת לקבוע את העתירה לדיון דחוף בפני בית משפט נכבד זה.

## 1. סיכום

"במשטר דמוקרטי, יש להיזהר מאפקט של 'סתירת פיות' והשתקת דעות" (פרשת לביא, פסקה 25)

321. עסקינן בפרשייה חמורה במסגרתה פעל שר האנרגיה, בגיבוי הממשלה, על מנת להדיח ראשי רשות סטטוטורית ועצמאית מתפקידם, בניגוד לתנאים הברורים של הפסקת כהונה אשר נקבעו בחוק, ולפגוע בעצמאות הרשות – על רקע התנגדותם למהלך ממשלתי המצוי במחלוקת ציבורית עמוקה.

322. כך, במסגרת מהלך כולל אשר כונה בציבור "עריפת ראשים" במסגרתו סיימו את תפקידם בטרם עת שורה ארוכה של בעלי תפקידים בכירים שהביעו בפומבי את התנגדותם למתווה הגז – בכללם הממונה על ההגבלים העסקיים שנאלץ להתפטר מתפקידו, ושר הכלכלה



שהודיע על התפטרותו – הודחה גם יושבת ראש רשות החשמל המכהנת וחברי מליאת החשמל.

323. הפגיעה בעצמאותה של רשות החשמל ובכהונתם הרציפה של העומדים בראשה נערכה באמצעות הליך חקיקה פגום מיסודו – אשר הועבר בהליך אנטי-דמוקרטי באמצעות חוק ההסדרים; תוך שהוא מועבר מידיה של הוועדה המוסמכת בכנסת בשל סירוב העומד בראשה להעבירו "as is"; ונדון על ידי ועדה מיוחדת שהוקמה באורח אד-הוקי.

324. פגמים שורשיים אלו שנפלו בהליך החקיקה של חוק הרפורמה ברשות החשמל, עולים כדי פגיעה מהותית בעקרונות היסוד החקיקתיים במשטרנו – ובפרט בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה, בעקרון העצמאות הפרלמנטארי ובעקרון הפרדת הרשויות. הם מהווים הפרה בוטה של כללי המשחק הדמוקרטיים ומובילים לעיוותו של הליך החקיקה.

325. במצב דברים זה, אין מנוס מהתערבותו של בית המשפט הנכבד, אף על פי אמת המידה המצומצמת אשר התוותה בפסיקה בנוגע להתערבות בהליכי חקיקה ובכללם בחוק ההסדרים.

326. למצער, יש לכלל הפחות למנוע את הפגיעה הפרסונאלית בבעלי תפקידים מכהנים ולעצור את הניסיון להדיח הלכה למעשה את יושבת ראש הרשות וחברי הרשות מתפקידם, בניגוד להסדר המפורט באשר להפסקת כהונה הקבוע בחוק.

327. אשר על כן, ולנוכח מכלול הנימוקים המפורטים בעתירה, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צווים על תנאי כמבוקש בפתיה לעתירה זו, ליתן צו ביניים עד להכרעה בעתירה, ולהורות על קיום דיון דחוף בעתירה.

328. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

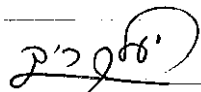
---

צרויה מידד- לוזון, עו"ד

---

אליעד שרגא, עו"ד

---



יעל קריב-טייטלבאום, עו"ד

ב"כ העותרת

(15.12.2015)