

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 11956/05

בפני: כבוד הנשיא (בדימ') א' ברק
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת ד' ברלינר

העותרים: 1. סוהאד בשארה
2. עביד בכר
3. עדאלה- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל

נגד

המשיב: שר הבינוי והשיכון

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ו בסיון התשס"ו (22.06.2006)

בשם העותרים: עו"ד מרואן דלאל

בשם המשיב: עו"ד אורית קורן

פסק-דין

הנשיא (בדימ') א' ברק:

חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 קובע כי מחוסר דיור יהיה זכאי להלוואה לרכישת דירה. גובה ההלוואה נקבע על-פי כללי הזכאות שקבע משרד הבינוי והשיכון. כללים אלה מזכים מחוסר דיור אשר שירת שירות חובה בצה"ל או בשירות לאומי בהלוואה בסכום גבוה יותר מהסכום לו זכאי מי שלא שירת כאמור. האם השימוש בקריטריון השירות הצבאי בהקשר זה מהווה הפליה פסולה? זוהי השאלה הצריכה הכרעה בעתירה שלפנינו.

1. חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק הלוואות לדיור) קובע כי מחוסר דיור זכאי להלוואה מטעם המדינה לצורך רכישת דירה. גובה ההלוואה נע בין כ-50,000 ₪ לכ-250,000 ₪. ההלוואה ניתנת בריבית של 4%, הנמוכה מהריבית המקובלת במשק להלוואות מסוג זה. גובה ההלוואה נקבע בהתאם למידת הזכאות. זו נקבעת על פי כללים שקבע משרד הבינוי והשיכון (ראו הוראה מספר 08/01 מיום 1.6.1999, "זכאות לסיוע של חסרי דירה", להלן – כללי הזכאות). על-פי כללים אלה, מקבל כל מחוסר דיור ניקוד לפי מספר קריטריונים. ככל שהניקוד המצטבר גבוה יותר, עולה סכום ההלוואה לו זכאי המבקש. הקריטריונים המרכזיים אשר קובעים את גובה הניקוד הם משך הזכאות (דהיינו, מספר השנים בהם המבקש הוא מחוסר דיור) ומספר הילדים, האחים והאחיות של המבקש (סעיף 3.1 לכללי הזכאות). כן ניתן ניקוד נוסף למבקשים המתגוררים באזורי עדיפות, למשפחות חד-הוריות, ולאנשים עם מוגבלויות (סעיף 3.2 ו-3.4 לכללי הזכאות). ניקוד נוסף ניתן למבקשים בגין שירות צבאי או לאומי, בהתאם לאורך השירות (סעיף 3.5 לכללי הזכאות). כל חודש שירות מקנה תוספת בניקוד, עד לגבול של 36 חודשי שירות לגבר ו-24 חודשי שירות לאשה. בדרגת הזכאות המקסימלית לזוג (60 חודשי שירות), מקנה השירות הצבאי או הלאומי תוספת של כ-125,000 ₪ בגובה ההלוואה לה זכאים המבקשים. ניקוד נוסף זה הוא העומד במרכז העתירה שלפנינו.

העתירות וטענות הצדדים

2. העותרות 1 ו-2, יחד עם בני זוגן, עונות על הגדרת מחוסרי דיור לפי חוק הלוואות לדיור. הן זכאיות להלוואה לצורך רכישת דירה על-פי החוק. העותר 3 הינו ארגון זכויות אדם הפועל למען קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל בפרט, ולקידום זכויות האדם בכלל. בפי העותרים שתי טענות מרכזיות. ראשית, כי הקריטריון של השירות הצבאי שבכללי הזכאות נקבע בחוסר סמכות. עמדתם היא שככל שהמדינה חפצה ליתן הטבות למשרתים בצבא, הרי שעליה לעשות כן במסגרת הוראותיו של החוק לקליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994 (להלן – חוק קליטת חיילים משוחררים). לטענתם, חוק זה מסדיר באופן מקיף וממצה את ההטבות הניתנות למשרתים בצבא. כל הטבה נוספת לחיילים משוחררים צריך שתיקבע בחקיקה ראשית, ולא בכללים או בתקנות. אמנם, נקבע בחוק קליטת חיילים משוחררים כי חייל משוחרר יהיה זכאי להגדלת הטבות הניתנות לאזרחי המדינה בתחום הדיור והשיכון, אך תוקפן של ההטבות על-פי החוק הוא עד חמש שנים מיום השחרור מהצבא או השירות הלאומי. שנית, טענת העותרים היא כי השימוש בקריטריון של שירות צבאי לקביעת

גובה ההטבה הניתנת למחוסרי דיור מהווה הפליה פסולה על רקע לאום. קריטריון זה אינו רלוונטי לתכליתו של חוק ההלוואות לדיור שהינה סיוע למחוסרי דיור. לעניין תכלית זו, אין כל רלוונטיות לשירות הצבאי. חוסר הרלוונטיות של שיקול זה מביא לכך שהחוק מפלה בתוצאתו את אזרחי ישראל הערבים. זאת, משום שמרבית האוכלוסייה הערבית בישראל אינה נדרשת, ואף אינה יכולה, לשרת שירות צבאי.

3. המשיבים מבקשים כי נדחה את העתירה. עמדתם היא כי לא נפל כל פגם בכללי הזכאות שנקבעו. ראשית, עמדת המשיבים היא שחוק קליטת חיילים משוחררים איננו ממצה את ההטבות שניתן לתת למשרתים בצבא. הן המחוקק והן מחוקק המשנה רשאים להוסיף ולהיטיב עם המשרתים בצבא גם במסגרת חוקים אחרים. לחילופין, אף אם נראה את חוק קליטת חיילים משוחררים כחוק הממצה את ההטבות אותן ניתן לתת ליוצאי צבא, הרי שיש לראות בהטבה בהלוואה לרכישת דירה ככלולה בהטבות לצרכי דיור להן זכאים חיילים משוחררים על-פי סעיף 16 לחוק קליטת חיילים משוחררים. עמדת המשיבים היא כי יש לפרש את החוק כך שסעיף 19 לחוק, הקובע כי תוקף הזכאויות על-פיו הוא חמש שנים, איננו חל על הזכאות להטבות בדיור. שנית, עמדת המשיבים היא שתוספת הסיוע ברכישת דירה הניתנת למי ששירתו בצבא או עשו שירות לאומי נועדה להיטיב עם מי שתרמו מזמנם וממרצם לציבור, ולעתים אף סיכנו את חייהם, במסגרת השירות הצבאי או השירות הלאומי. מטרת תוספת הסיוע ליוצאי צבא אינה לפגוע באלה שלא שירתו, כי אם להיטיב עם קבוצת המשרתים בצבא, שחלקה היחסי באוכלוסייה הולך ומתמעט. זהו מסר ערכי של המחוקק, לו נודעת חשיבות מיוחדת בתקופה בה ההשתמטות מן השירות הפכה לנפוצה. בנוסף, הטבה זו נועדה לסגור פערים כלכליים שנותרו בין אלה ששירתו בצבא לבין אלה שלא שירתו והיו חופשיים לעבוד למחייתם ולהשתכר. לפיכך, עמדת המשיבים היא שהקריטריון של שירות צבאי הינו לגיטימי וראוי. אין מדובר בהפליה פסולה כי אם בהבחנה מותרת על-בסיס שוני רלוונטי.

ד"ר

4. העתירה שבפנינו מעוררת שתי שאלות מרכזיות. האחת, האם ההטבות הניתנות ליוצאי צבא על-פי כללי הזכאות שמכוח חוק ההלוואות לדיור נקבעו בסמכות? השנייה, האם הטבות אלה הן מפלות?

שאלת הסמכות

5. טענת העותרים היא שאין לפרש את חוק ההלוואות לדיוור כמאפשר מתן הטבות נוספות למי ששירתו בצבא, שכן חוק קליטת חיילים משוחררים נועד לקבוע "הסדר שלילי" לעניין מתן הטבות לחיילים משוחררים. האמנם ההסדר שיצר חוק קליטת חיילים משוחררים לעניין ההטבות לחיילים משוחררים הינו הסדר ממצה ושאינו בלתי? האמנם לא ניתן לקבוע הטבות נוספות ליוצאי צבא במסגרתם של חוקים אחרים? שאלה זו התעוררה בבית משפט זה בעבר. כך השיב לשאלה זו השופט י' מלץ:

"נראה לי, כי החוק קובע הסדרי מינימום לחיילים משוחררים, אך אין בו כדי למנוע מן הממשלה לתת יותר לאוכלוסיה חלקית מקרב החיילים המשוחררים, הראויה לקידום יותר מאשר אוכלוסיה אחרת" (בג"ץ 381/91 גרוס נ' משרד החינוך והתרבות, פ"ד מו(1) 53, 57).

גישה זו מקובלת עלי. עמדתם של העותרים היא מרחיקת לכת. מבקשים הם כי נקבע כי חוק קליטת חיילים משוחררים ביקש למעשה ליצור "הסדר שלילי" ולשלול את סמכותה של הרשות המבצעת להוסיף ולקבוע הטבות לחיילים משוחררים במסגרתם של חוקים אחרים. אלא שלא ניתן למצוא עיגון לעמדה זו לא בלשון החוק ולא בתכליתו, כפי שהיא נלמדת מהסדריו ומהליכי חקיקתו. אכן, מלשון החוק ונסיבות חקיקתו עולה כי המחוקק ביקש לקבוע רשימה מרוכזת של הטבות מהן ייהנו חיילים משוחררים בתקופה הסמוכה לשחרורם מהשירות הצבאי או הלאומי, ובתנאים הקבועים בחוק. אך אין דבר בהסדרים הקבועים בחוק או בדברי ההסבר לו (ראו הצעות חוק 2191, התשנ"ג, 262) המוביל אל המסקנה לפיה ביקש המחוקק לכבול את ידיה של הרשות המבצעת להוסיף ולקבוע, במסגרתם של דברי חקיקה אחרים, הטבות נוספות לאלה ששירתו שירות צבאי או לאומי (ראו והשוו: בג"ץ 5062/97 איגוד שמאי הביטוח בישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(1) 181, 191). השאלה אם הרשות המבצעת מוסמכת לקבוע הטבות נוספות לחיילים משוחררים מכוח סמכויות הממשל הכלליות, ושלא במסגרת הסמכה הקבועה בחקיקה ראשית, מעוררת שאלות סבוכות שאין לנו צורך להידרש אליהן במסגרת זו, שכן בענייננו ההטבות נקבעו בחקיקה ראשית (ראו לעניין זה חוות דעתו של השופט מ' חשין בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם), להלן – פרשת ועדת המעקב).

6. העותרים מציעים טעם נוסף לראות בחוק קליטת חייילים משוחררים הסדר ממצה המונע מתן הטבות נוספות ליוצאי צבא בחוקים אחרים. הטעם הוא בכך שהקריטריון של שירות צבאי הינו, לעמדת העותרים, "קריטריון חשוב", העשוי לשמש כסות להפליה פסולה כלפי אזרחי ישראל הערבים. העותרים עומדים על כך שגם בעבר נעשה שימוש בקריטריון זה בהקשרים שלא הצדיקו זאת. על מנת לצמצם את החשש שקריטריון זה ישמש ככסות לכוונה להפלות את אזרחי ישראל הערבים, ועל מנת להבטיח שהשימוש בקריטריון ייעשה רק במקרים בהם השירות הצבאי הוא שיקול רלוונטי, יש לדרוש עיגון חקיקתי מפורש כתנאי לשימוש בקריטריון זה. אין בידי לקבל עמדה זו. העותרים מבקשים כי נקבע כי קריטריון העשוי לשמש ככסות להפליה, או קריטריון אשר נעשה בו שימוש כזה בעבר, יכול להיקבע בחקיקה ראשית בלבד. עמדה זו יש לדחות. העותרים עצמם מסכימים כי מתן הטבות למי שתרמו מזמנם וממירצם בשירות צבאי או לאומי הינה תכלית ראויה. חששם הוא כי ייעשה בקריטריון השירות הצבאי שימוש מפלה ופסול. המענה לחשש מעין זה אינו באיסור שיוטל על הרשויות לקדם את התכלית הראויה שלא על דרך של חקיקה ראשית. המענה הוא בבחינה זהירה ומדוקדקת של השימוש בקריטריון בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. מסקנתי היא, אם כן, כי אין מניעה עקרונית ליתן הטבות נוספות ליוצאי צבא במסגרתם של חוקים אחרים, ובלבד שהשימוש בקריטריון השירות הצבאי הינו מוצדק בנסיבות העניין.

שאלת ההפליה

7. עקרון השוויון הוא מעקרונותיה הבסיסיים ביותר של מדינת ישראל. הזכות לשוויון היא מהחשובות שבזכויות האדם. היא בעלת מעמד חוקתי על-חוקי, ככל שמדובר בהיבטים שלה הקשורים קשר הדוק לכבוד האדם (ראו בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (טרם פורסם, פסקה 40 לפסק דיני)). היא מהווה את "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (השופט מ' לנדוי בבג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698). אכן, "מן המפורסמות הוא כי השוויון הוא מערכי היסוד של המדינה. הוא מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי (ראו בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393, 415; בג"ץ 10026/01 עדאלה נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(3) 31, 39). ההפליה הינה מן הפגיעות החמורות שיתכנו באדם ובזכויות האדם. היא עשויה להוביל להשפלה ולפגיעה בכבוד האדם (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 132). בוודאי כך מקום שההפליה היא בשל דתו או גזעו של אדם. הפליה "גנרית" שכזו [...] פוצעת אנושות בכבוד האדם" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 658-659). חשיבות מיוחדת נודעת לחובת השלטון לנהוג בשוויון בין אזרחיה היהודים של המדינה ואזרחיה שאינם יהודים. חובה

זו – של שוויון בין כלל אזרחיה של מדינת ישראל – ערבים ויהודים כאחד – מהווה יסוד מיסודותיה של היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. כפי שציינתי במקום אחר, "אין מקובלת עלינו התפיסה כי ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית יש בהם כדי להצדיק... הפליה על ידי המדינה בין אזרחים של המדינה... מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית אין מתבקש כלל כי המדינה תנהג בהפליה בין אזרחיה. יהודים ולא-יהודים הם אזרחים שווי זכויות וחובות במדינת ישראל ... לא רק שערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית אינם דורשים הפליה על בסיס דת ולאום במדינה, אלא שערכים אלה עצמם אוסרים הפליה ומחייבים שוויון בין הדתות והלאומים" (ראו בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, בעמ' 280-281). עקרון השוויון חולש על כל תחומי הפעילות של השלטון. הוא פועל את פעולתו גם מקום בו המדינה מקצה משאבים ציבוריים ומעניקה הטבות וסובסידיות. הטבות, תמיכות, וסובסידיות צריכות להינתן על-פי עקרונות של הגינות, סבירות, ושוויון. הקריטריונים להענקתם צריך שיהיו לא רק ברורים, אלא גם שוויוניים (ראו בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, 512; בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 88-9; פרשת ועדת המעקב).

8. עם זאת, לא כל הבחנה הבחנה פסולה היא. הבחנה המבוססת על נימוקים ענייניים אינה פוגעת בשוויון. אכן, שוויון אינו מחייב זהות. לא כל יחס שונה הוא יחס מפלה. הפליה היא הבחנה מטעמים שאינם ענייניים. אך בהתקיים שוני רלוונטי לעניין רשאית הרשות – לעתים נדרשת היא – להתייחס לאנשים שונים באורח שונה. כדברי הנשיא ש' אגרנט: "תהא זו הבחנה מותרת, אם השוני בטיפול בבני אדם שונים ניזון מהיותם נתונים, בשים לב למטרת הטיפול, במצב של אי-שוויון רלוונטי" (ד"נ 10/69 בורנובסקי נ' הרבנים הראשיים, פ"ד כה(1) 7, 35). כך למשל, לענייננו, ההטבות הניתנות למחוסרי דיור מכוח חוק ההלוואות לדיור אינן מפלות רק משום כך שהטבות דומות אינן ניתנות למי שאינם מחוסרי דיור. עמדתי על עניין זה בפרשה אחרת:

"כדי לבסס טענת הפליה המהווה לפי הטענה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון, יש להצביע על קיומה של הבחנה בלתי מוצדקת ... הבחנה בין קבוצות המבוססת על שוני רלוונטי אינה מהווה כשלעצמה הפליה" (בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 135, 141; ראו גם בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 761).

9. הבחנה המבוססת על קריטריון של שירות צבאי או לאומי אינה בהכרח הבחנה מותרת או הפליה פסולה. הכל תלוי בהקשר. קבוצת המשרתים בצבא או בשירות לאומי שונה, במאפיינים חשובים, מאלה שלא שירתו. כך למשל, המשרתים בצבא או בשירות לאומי מקדישים מזמנם וממרחם לטובת הכלל. הם אינם יכולים לעבוד ולהשתכר למחייתם בתקופת שירותם. ככל שהבחנה מתבססת על מאפיינים אלה, וככל שהיא רלוונטית לתכלית ההסדר בו מדובר, אין לראות בה הפליה פסולה. לפיכך, אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות הבאה להיטיב כלכלית עם המשרתים בצבא ובשירות לאומי הינה תמיד מדיניות מפלה. אף אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות מעין זו היא תמיד חוקית. ההכרעה בשאלה זו תיקבע על-פי הוראותיו ותכליותיו של ההסדר הספציפי בו מדובר. זאת ועוד, גם כאשר קריטריון השירות הצבאי הינו קריטריון רלוונטי, יש להפעילו בסבירות ובמידתיות. יש ליתן לשיקול זה את משקלו הראוי בהתחשב, בין השאר, בתכליותיו הנוספות של ההסדר בו מדובר.

מן הכלל אל הפרט

10. האם השימוש שנעשה בקריטריון השירות הצבאי במסגרת כללי הזכאות להלוואות למחוסרי דיור הוא כדין? דעתי היא שהתשובה על כך היא בחיוב. אין לראות בקריטריון של השירות הצבאי או הלאומי קריטריון מפלה בנסיבות המקרה שבפנינו. השימוש שנעשה בקריטריון זה תואם את תכליתו של חוק הלוואות לדיור, והוא קשור למאפייניהם המיוחדים של המשרתים בצבא או בשירות לאומי. תכליתו של חוק הלוואות לדיור היא סוציאלית. הוא נועד ליתן הטבות כלכליות למחוסרי דיור אשר מתקשים בתשלום החזר המשכנתאות הניתנות בתנאי השוק (ראו דברי ההסבר לחוק, ה"ח 2033 (תשנ"א-1991), 133). במסגרת קביעת גובה ההטבה, נלקחים בחשבון קריטריונים שונים שיש בהם כדי להצביע על מצבו הכלכלי של המבקש. כך, נלקחים בחשבון נתונים כגון מספר הילדים, האחים והאחיות של המבקש, מספר השנים בהם היה מחוסר דיור, מצבו המשפחתי, וכיוצא באלה. במסגרת זו, קריטריון השירות הצבאי מהווה אף הוא קריטריון רלוונטי. רלוונטיות זו נעוצה בכך שחוסר היכולת של המשרתים בצבא ובשירות הלאומי לעבוד ולהשתכר למחייתם בתקופת שירותם משפיע על מצבם הכלכלי של המבקשים הלוואות לפי חוק הלוואות לדיור. לפיכך, ישנו קשר ענייני בין תכליתו הסוציאלית של החוק לבין השיקול של השירות הצבאי או הלאומי. על קשר ענייני זה אנו למדים גם מתוך כך שגודל ההטבה לה זכאי המשרת בצבא או בשירות לאומי עומד ביחס ישר לאורך שירותו בצבא או בשירות לאומי.

11. אף אין לומר שהשימוש בקריטריון השירות הצבאי או הלאומי בהקשר זה נעשה בחוסר סבירות. השירות הצבאי או הלאומי איננו תנאי סף לקבלת הלוואות כי אם קריטריון המגדיל את מידת זכאותו של המבקש. התוספת הניתנת בגין השירות הצבאי תלויה באורך השירות הצבאי, וגדלה ככל שהשירות הצבאי היה ארוך יותר. אף ההפרש בין ההטבה הניתנת לאלה ששירתו בצבא לבין ההטבה שניתנת לאלה שלא שירתו, ולו ברמת הזכאות הגבוהה ביותר אליה ניתן להגיע על-ידי קריטריון השירות הצבאי, אינו בלתי סביר. המשיבים הבהירו כי מטרת תוספת הסיוע ליוצאי צבא אינה לפגוע באלה שלא שירתו, כי אם להיטיב עם קבוצת המשרתים בצבא. בנסיבות אלה, לא ראינו מקום להתערב בכללי הזכאות כפי שנקבעו.

העתירה נדחית.

ה נ ש י א (בדימ')

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת ד' ברלינר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' ברק.

ניתן היום, כ"ב בכסלו התשס"ז (13.12.2006).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א (בדימ')