

1. סוהאד בשארה
2. עביר בכר
3. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
באמצעות עוה"ד מרואן דלאל ו/או חסן ג'בארין  
ו/או ארנה כהן ו/או מוראד אלסאנע ו/או עאדל  
בדיר ו/או סאוסן זהר מעדאלה – המרכז המשפטי  
לזכויות המיעוט הערבי בישראל ת.ד. 510 שפרעם  
20200 טלפון : 04-9501610 ; פקס : 04-9503140

העותרות

נגד

**שר הבינוי והשיכון**

באמצעות פרקליטות המדינה  
רחוב סלאח אל-דין 29  
ירושלים

המשיב

**עתירה למתן צו על תנאי**

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיב לבוא וליתן טעם :

א. מדוע לא ישווה את הסיוע לחסרי דירה לרכישת דירה (משכנתא) שהוא מעניק למי שעשה שירות צבאי ו/או לאומי, מעבר לסיוע המוענק להם בתחום השיכון והדיור מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד – 1994, לאותו סיוע המוענק לאלה אשר לא סיימו שירות כאמור ;

ב. לחילופין, מדוע לא יבטל את תוספת הסיוע לחסרי דירה לרכישת דירה (משכנתא) המוענקת למי ששירת בצבא ו/או עשה שירות לאומי, מעבר לסיוע בתחום זה הניתן למי שעשה שירות כאמור מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד – 1994.

**מבוא**

1. משרד הבינוי והשיכון מספק סיוע למי שמוגדר כחסר דיור כדי שיוכל לרכוש דירה. התכלית של סיוע זה היא חברתית כלכלית. ככל שהמצב החברתי הכלכלית של הזכאי ירוד יותר, כך הוא אמור לקבל סיוע מוגדל יותר ממשרד הבינוי והשיכון. אך האחרון מעניק תוספת סיוע למי ששירתו בצבא או עשו שירות לאומי, מעבר לסיוע המוענק להם ממילא בתחום הדיור

והשיכון מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994. מדיניות זו של משרד הבינוי והשיכון מפלה, בעיקר ובייחוד את האוכלוסייה הערבית. מטרת עתירה זו, אם כן, היא לתקוף הפליה בלתי חוקית זו.

2. הקריטריון של שירות צבאי ו/או לאומי הוא שם קוד להפלייתה והדרתה של האוכלוסייה הערבית בישראל, אשר בניה ובנותיה אינם נדרשים לעשות שירות זה, ובנתוני אוכלוסייה זו אין זה אוי שיעשו שירות כאמור. בקרב החברה הערבית בישראל השימוש בתנאי של שירות צבאי או לאומי הינו אקסיומה לניסיון ברור ומפורש לפגוע בזכויותיהם.

3. באמצע מדיניות מפלה בחלוקת הסיוע לחסרי דירה, בוחר משרד הבינוי והשיכון להתעלם מהמעמד החברתי הכלכלי הירוד ביותר של האוכלוסייה הערבית, ומבכר הוא את לובשי המדים ועושי השירות הלאומי, על אף שאלו מקבלים סיוע מורחב מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994. האוכלוסייה הערבית בישראל מובילה את כל הטבלאות החברתיות הכלכליות שרע לעמוד בראשון: טבלת העוני; טבלת צפיפות הדיור; וטבלת האבטלה הן חלק מהן. הכל בהתאם לנתונים של גופים רשמיים אשר, כאמור, משרד הבינוי והשיכון משום מה אינו מצליח להבחין בהם.

4. התוצאה הישירה של מדיניות משרד הבינוי והשיכון המפלה בחלוקת הסיוע לחסרי הדירה, היא שימוש לא הוגן, בלתי ראוי, ובלתי תקין בכספי ציבור. משכך, משרד הבינוי והשיכון הפר גם את חובת האמון שהוא חב כלפי הציבור, שכן הוא אמור לפעול, בייחוד בכל האמור לניהול כספי הציבור, כנאמן הציבור כולו, ולא רק של חלק ממנו.

## הרקע העובדתי

### העותרות

5. העותרת 1 עובדת כעו"ד בעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. היא נישאה ביום 25.10.2003 לנסים נאסר, מהנדס חשמל ועובד חברת היי טק. ביום 31.7.2005 נולד לעותרת 1 ולבן זוגה ילד, וג'ד. הם מתגוררים בדירה שכורה בחיפה. העותרת 2 היא עו"ד העובדת ב"עדאלה" גם כן. ביום 10.10.2004 נישאה העותרת 2 לעלא חליחל, סופר ומחזאי. העותרת 2 מתגוררת יחד עם בן זוגה בדירה שכורה בעכו. העותרות 1 ו-2 יחד עם בני זוגן עונים על הגדרת חסרי דירה של המשיב, וממילא זכאיות הן ובני זוגן למשכנתא לצורך רכישת דירה בישראל. העותר 3 הינו ארגון זכויות אדם הפועל למען קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל, וזכויות אדם בכלל, באפיק המשפטי.

רצ"ב תצהיר העותרת 1 כנספח לעתירה שסימנו ע/1.

רצ"ב תצהיר העותרת 2 כנספח לעתירה שסימנו ע/2.

### זכאות למשכנתא

6. המשיב מעניק סיוע לחסרי דירה במטרה שאלו יוכלו לרכוש דירה. תכליתו של הסיוע האמור לספק הלוואה שתוחזר לאורך שנים. בתמורה, על הדירה הנרכשת נרשמת משכנתא. מכאן תיאור הסיוע של המשיב כ"משכנתא".

7. הזכאות למשכנתא נקבעת לפי ניקוד שמקורו בנוהל של המשיב. הזכאות מוענקת ליחידים, לבני זוג, ולמשפחה. הפרמטרים אשר קובעים את מספר הנקודות, וממילא את תוכן הזכאות, הם: "משך הזכאות", "מספר ילדים", "מספר אחים ואחיות", של כל אחד ממבקשי הסיוע לרכישת דירה. בנוסף, קיים ניקוד למקרה של נכות מבקש הסיוע, וכן תוספת ניקוד בגין שירות צבאי או שירות לאומי, שנתייחס אליה בנפרד להלן.

רצ"ב "נוהל זכאות לסיוע של חסרי דירה" (הוראה מס' 08/01, מיוני 1999) כנספח לעתירה זו שסימנו ע/3.

רצ"ב עלון של המשיב בעניין זכאות למשכנתא של "משפחות חסרות דירה בתוכנית אווטיקים" מינואר 2005 כנספח לעתירה שסימנו ע/4.

### תוספת סיוע למשרתים בצבא ומבצעי שירות לאומי

8. המשיב מעניק תוספת סיוע לרכישת דירה למי ששירתו בצבא או עשו שירות לאומי. תוספת הסיוע הזאת ניתנת לפי חודש שירות. כלומר, עבור כל חודש שירות בצבא או בשירות לאומי, הזכאי או הזכאית לסיוע מקבלים סכום כסף נוסף. נוהל המשיב קובע בהקשר זה כדלקמן (ע/3, עמ' 11):

#### "3.5 תוספת סיוע בגין שירות בצה"ל"

לזכאים תנתן תוספת סיוע אם שירתו בצה"ל בצה"ל בשירות חובה או בשירות לאומי.

התוספת תהיה בהתאם לחודשי השירות הן לגבי שירות בצה"ל והן לגבי שירות לאומי.

כאשר מדובר בזוג – ייספרו חודשי שירות חובה של שני בני הזוג.

סה"כ ייספרו עד 60 חודשים לזוג.

- לגבר – עד 36 חודשים.

- לאשה – עד 24 חודשים"

ראו גם ע/4.

9. לפי נתוני המשיב, התוספת עבור חודש שירות צבאי או עבור חודש של שירות לאומי תלויה בנקוד של הזכאי, הנקבע לפי הנתונים שנזכרו לעיל. התוספת לכל חודש שירות כאמור, לפי נתוני המשיב, הינה כדלקמן:

**טבלה 1: תוספת סיוע (משכנתא) עבור חודש שירות צבאי או לאומי**

ניקוד	תוספת עבור חודש שירות צבאי או לאומי בש"ח
עד 599	461
600 – 999	542
1000 – 1399	624
1400 – 1499	743
1500 – 1599	852
1600 – 1699	962
1700 – 1799	1071
1800 – 1899	1180
1900 – 1999	1290
2000 – 2099	1399
2100 – 2199	1507
2200 ויותר	1617
7777	1834
8888	2075

רצ"ב מכתב המשיב מיום 31.7.2003 אל העותר 3 המפרט את הנתונים שבטבלה כנספח לעתירה שסימנו ע/5.

ראו גם ע/4.

10. יוצא, אפוא, ולפי נתוני המשיב, שזכאי או זכאית למשכנתא אשר שירתו חודש אחד לפחות בשירות צבאי או לאומי, והנמצאים בדרגת סיוע הנמוכה ביותר (ניקוד של עד 599) מקבלים סיוע גדול יותר מזכאי או זכאית אשר לא שירתו כאמור, והנמצאים באותה רמה של זכאות (ניקוד), בסך של 461 ₪. במקרה של בני זוג זכאים למשכנתא אשר שירתו לפחות חודש אחד בשירות צבאי או לאומי, והנמצאים ברמה הנמוכה ביותר של זכאות (ניקוד) יוצא שהם זכאים לתוספת סיוע של 922 ₪ לעומת בני זוג זכאים אשר לא שירתו שירות צבאי או לאומי והנמצאים באותה רמה של זכאות (ניקוד).

11. בנוסף, גבר הזכאי למשכנתא אשר עשה שירות צבאי מלא (36 חודשים), והנמצא ברמה הנמוכה ביותר של זכאות (ניקוד), אזי הוא מקבל יותר מזכאי או זכאית שלא שירתו שירות

כאמור בסך של 16,596 ₪ (מכפלת 461 ₪ ב- 36 חודשים). במקרה של אישה זכאית שעשתה שירות צבאי או לאומי מלא (24 חודשים), והנמצאת ברמה הנמוכה ביותר של זכאות (ניקוד), אזי היא מקבלת 11,046 ש"ח (מכפלת 461 ₪ ב- 24 חודשים) יותר מאשה זכאית או מגבר זכאי שלא שירתו כאמור, והנמצאים באותה רמת זכאות (ניקוד). יוצא, אפוא, שבני זוג זכאים ששירתו שירות צבאי או לאומי מלא, והנמצאים ברמת הזכאות הנמוכה ביותר, מקבלים 27,660 ₪ (16,596 + 11,046) יותר מבני זוג זכאים שלא שירתו כאמור והנמצאים באותה רמת זכאות (ניקוד).

12. התוספת לחודש עבור שירות צבאי או לאומי ברמת הזכאות הגבוה ביותר (8888 נקודות) היא 2,075 ₪. הפער בין גבר זכאי, הנמצא ברמת הזכאות הגבוהה ביותר, ואשר שירת שירות צבאי מלא (36 חודשים), לבין גבר או אישה זכאים שלא שירתו שירות צבאי או לאומי ונמצאים באותה רמת זכאות (ניקוד) הוא 74,700 ₪ (מכפלת התוספת לחודש בחודשי השירות). אישה זכאית ששירתה שירות צבאי או לאומי מלא (24 חודשים) ונמצאת ברמת הזכאות (ניקוד) הגבוהה ביותר מקבלת 49,800 ש"ח יותר מאישה או גבר שלא שירתו כאמור והנמצאים באותה רמת זכאות. בני זוג זכאים ששירתו שירות צבאי או לאומי מלא והנמצאים ברמת הזכאות הגבוהה ביותר מקבלים 124,500 ₪ יותר מבני זוג זכאים הנמצאים באותה רמת זכאות אך לא שירתו שירות צבאי או לאומי.

13. לסיכום, בני זוג זכאים הנמצאים ברמת הזכאות הנמוכה ביותר ואשר שירתו שירות צבאי או לאומי מלא מקבלים 27,660 ₪ יותר מבני זוג שלא שירתו שירות כאמור, והנמצאים באותה רמת זכאות. כמו כן, בני זוג זכאים הנמצאים ברמת הזכאות הגבוהה ביותר, ואשר שירתו שירות צבאי או לאומי מלא מקבלים 124,500 ₪ יותר מבני זוג זכאים שלא שירתו כאמור, והנמצאים באותה רמת זכאות.

### **תכלית חברתית כלכלית של המשכנתא**

14. תכלית המשכנתא, קרי סיוע ממשלתי לאזרחים כדי לרכוש דירת מגורים, היא תכלית חברתית כלכלית. הרוב המכריע של השיקולים הקובעים את אופיו וגובהו של הסיוע האמור, למעט השירות הצבאי והלאומי כמובן, מהווים אינדיקציה עיקרית נוספת לכך שמדובר בסיוע ממשלתי שתכליתו היא חברתית כלכלית. כך, למשל, העובדה כי השיקולים האמורים מבוססים על מספר הילדים של הזכאים, מספר האחים והאחיות שלהם, ומעל לכל, הסיוע מקנה תוספת מיוחדת לאנשים עם מוגבלויות, מוכיחה באופן שלא ניתן לערער עליו כי מדובר בסיוע שתכליתו היא חברתית כלכלית.

15. על התכלית החברתית הכלכלית של סיוע המשיב לחסרי דירה למען רכישת דירה (המשכנתא) ניתן ללמוד גם מדברי ההסבר להצעת חוק הלוואות לדיור. החוק התקבל בשנת 1992,

ובהצעת החוק נאמר במפורש כי מטרת החוק להקל על הזכאים הן על ידי הגדלת שיעור הסיוע והן על ידי הקלת תנאי החזר של המשכנתא:

"גובה המשכנתאות המוצעות היום לזכאים, אינו ריאלי ביחס למחירי הדירות שהאמירו מאוד, והמשכנתאות בשיעוריהן הנוכחיים אינן מסוגלות להקנות לחלק ניכר מן הזכאים את היכולת לרכוש דירה. הצעת החוק נועדה לפתור שתי בעיות אלו באמצעות הגדלת גובה המשכנתאות והקלת תנאי החזר שלהן."

רצ"ב דברי הסבר להצעת חוק הלוואות לדיוור כנספח לעתירה שסימנו ע/6.

### **מעמד חברתי - כלכלי של בני ובנות האוכלוסייה הערבית**

16. מעמדה הכלכלי – החברתי של האוכלוסייה הערבית בישראל הוא הירוד ביותר מקרב אוכלוסיית האזרחים, והוא שני רק למעמד החברתי הכלכלי של עובדי ההגירה ( migrant workers הידועים גם כעובדים זרים). מעמד זה משתקף בבהירות מנתונים של גופים ממשלתיים שונים, והוא מכסה את כל תחומי החיים, לרבות צפיפות הדיוור, העוני, האבטלה, ורמת השכר.

*דירוג מועצות מקומיות לפי מדד חברתי כלכלי – נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה*

17. בשנת 2001 ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחקר מקיף אודות אפיון חברתי כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל. המחקר התבסס על איסוף הנתונים החברתיים הכלכליים הבאים בכל רשות מקומית:

- אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר
- רמת מינוע
- אחוז מכוניות חדשות
- הכנסה ממוצעת לנפש
- אחוז סטודנטים מתוך בני 20 – 29
- אחוז זכאים לבגרות מתוך בני 17 – 18
- אחוז דורשי עבודה מתוך בני 15 ומעלה
- אחוז השכירים והעצמאים המשתכרים עד שכר המינימום
- אחוז המשתכרים למעלה מפי 2 מהשכר הממוצע
- אחוז מקבלי דמי אבטלה
- אחוז מקבלי הבטחת הכנסה
- אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבת זקנה

18. המחקר חילק את הרשויות המקומיות לעשר אשכולות. האשכול הראשון כולל את הרשויות המקומיות הנמצאות במצב החברתי הכלכלי הירוד ביותר, ואילו האשכול העשירי כולל את אותן רשויות מקומיות הנמצאות ברמה החברתית הכלכלית הכי גבוהה.

19. באשכול הראשון הכולל, כאמור, את המועצות המקומיות החלשות ביותר מבחינה חברתית כלכלית, נמצאות 10 מועצות מקומיות, כאשר 8 מהן מועצות מקומיות ערביות. באשכול השני ישנן 31 מועצות מקומיות, כאשר 27 מהן מועצות מקומיות ערביות. באשכול השלישי ישנן 33 מועצות מקומיות, כאשר 29 מהן מועצות מקומיות ערביות. יוצא, אפוא, כי בשלושת האשכולות המייצגים את הרמה החברתית הכלכלית הירודה ביותר ישנן 74 מועצות מקומיות, כאשר 64 מהן (86.4%) מועצות מקומיות ערביות.

רצ"ב דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למועצות המקומיות לפי אשכולות כנספח לעתירה שסימנו ע/7.

רצ"ב מסמך הלמ"ס המפרט את הפרמטרים לקביעת הרמה החברתית כלכלית של הרשויות המקומיות כנספח לעתירה שסימנו ע/8.

רצ"ב מפת הלמ"ס לדירוג החברתי כלכלי של מועצות מקומיות ועיריות כנספח לעתירה שסימנה ע/9.

#### צפיפות דיור

20. יתר על כן, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2004 בדבר צפיפות הדיור, עולה פער ברור ומובהק בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית, כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן:

**טבלה 2: צפיפות דיור – ערבים לעומת יהודים**

נפשות לחדר	ערבים (אחוז מהאוכלוסייה)	יהודים (אחוז מהאוכלוסייה)
-1.00	19.7	56.0
1.00	15.7	20.6
1.01 – 1.49	19.5	13.2
1.50 – 1.99	21.5	6.1
2.00	9.7	2.2
2.01 – 2.99	5.2	0.7
2.50 – 2.99	3.2	0.6
3.00 פלוס	5.5	0.5

רצ"ב נתוני הלמ"ס בדבר צפיפות דיור משנת 2004 כנספח לעתירה שסימנו ע/10.

#### עוני

21. האוכלוסייה הערבית היא גם האוכלוסייה הענייה ביותר. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2004 49.9% מבני ובנות אוכלוסיה זו היות מתחת לקו העוני, לעומת 15.9% בקרב האוכלוסייה היהודית. באותה שנה היו 123,500 משפחות ערביות מתחת לקו העוני. יתרה מכך, 31.3% מהאוכלוסיה הענייה בישראל בשנת 2004 היו ערבים. לפי אותם נתונים עולה עוד כי:

"גם ב- 2004 המשפחות העניות נעשו עניות יותר, והכנסתן הממוצעת התרחקה עוד יותר מקו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה המשיך לעלות זו השנה השלישית והגיע ל- 33.3% מקו העוני... (הדגשות במקור – מ.ד.)"

22. עוד מוסיף מחקר המוסד לביטוח לאומי כי הפער בין העשירונים העליונים לעשירונים התחתונים החריף אף הוא:

"חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך ההכנסה הפנויה עלה על חשבון ירידת חלקם של ארבעת העשירונים הנמוכים. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון עלה מ- 7.1% ב- 2003 ל- 7.9% ב- 2004."

רצ"ב דו"ח המוסד לביטוח לאומי בדבר ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004 (ממצאים עיקריים) כנספח לעתירה שסימנו ע/11 (הנתונים הנ"ל מעמודים 2, 6, 12, 13, 14 לדו"ח)

#### אבטלה

23. נתוני לשכת התעסוקה מחודש ספטמבר 2005 בדבר אחוזי האבטלה ביישובים שמתגוררים בהם יותר מ- 2000 נפש מדגישים גם הם את המצוקה החברתית כלכלית שסובלת ממנה האוכלוסייה הערבית. היישובים הערביים מובילים גם טבלה זו, כאשר 28 היישובים הראשונים במסגרת טבלה זו הם אלה:

#### טבלה 3: נתוני אבטלה

שם יישוב	אחוז מובטלים מאוכלוסייה בגיל עבודה
אעצם	20.7
אבו רביעה	18.8
כסיפה	17.8
אבו רקייק	16.4
ערוער	16
לקיה	15.7
תל שבע	14.9



14.7	רהט
14.4	מסעודין אל-עזזמה
14.3	שגב שלום
14	אבו קרינאת
13.3	תמרה
13.1	עין מאהל
12.9	חורה
12.5	שעב
12.2	סחינין
12.2	כפר כנא
11.6	גידידה מכר
11.5	טובא זנגריה
11.5	כאבול
11.5	כפר מנדא
11.4	דיר חנא
10.7	עילוט
10.7	מגאר
10.7	שפרעם
10.6	עראבה
10.5	אום אלפחם
10.4	בועינה נגידאת

רצ"ב נתוני לשכת התעסוקה מספטמבר 2005 בדבר אחוז האבטלה ביישובים המאכלסים מעל ל- 2000 נפש כנספח לעתירה שסימנו ע/ 12.

#### השתכרות

24. ההכנסה החודשית משכר וממשכורת עירוניים של אזרחים ערבים היא הנמוכה ביותר בהשוואה לאזרחים אחרים במדינה. כמו כן ההכנסה החודשית של אזרחים ערבים היא נמוכה בהרבה מההכנסה החודשית של אזרחים שנולדו להורים מאסיה או אפריקה, ומההכנסה החודשית של אלו שנולדו להורים מאירופה או מאמריקה. הדברים ברורים מהטבלה שלהלן שמקורה בדו"ח מרכז אדוה "תמונת מצב חברתית" משנת 2005:

**טבלה 4: הכנסה חודשית משכר וממשכורת של שכירים עירוניים, 1990 – 2004 אשכנזים, מזרחים, ערבים**

שנה	שכירים סך הכל	ילידי ישראל לאב יליד אירופה או אמריקה	ילידי ישראל לאב יליד אסיה או אפריקה	ערבים ואחרים
1990	100	125	81	75
1991	100	125	85	77
1992	100	127	84	74
1993	100	129	89	75

76	87	132	100	1994
72	89	140	100	1995
72	92	146	100	1996
72	91	137	100	1997
71	94	139	100	1998
66	92	139	100	1999
67	95	139	100	2000
70	95	138	100	2001
73	99	125	100	2002
71	100	126	100	2003
73	100	137	100	2004
75	100	136	100	2005

רצ"ב דו"ח מרכז אדוה "תמונת מצב חברתית" כנספח לעתירה שסימנו ע/13.

#### ערים מעורבות

25. המעמד החברתי הכלכלי הנחות של האוכלויה הערבית בערים המעורבות כגון יפו, לוד, ורמלה, אינו שונה ואף גרוע יותר מהמעמד החברתי הכלכלי של שאר האוכלוסייה הערבית. צפיפות הדיור היא גבוהה ביותר, רמת העוני בולטת לעין, והאבטלה גואה גם כן.

26. מחקר מקיף שנערך למען שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי (2001), אשר סקר את המעמד החברתי כלכלי של הציבור הערבי ביפו, לוד, ורמלה מראה באופן מפורש כי מעמד החברתי הכלכלי של האזרחים הערבים במקומות אלה גרוע ביותר, בייחוד אם משווים אותו למצב האוכלוסייה היהודית באותו מקום. ניתן לאפיין את מצב האזרחים הערבים בערים המעורבות שנסקרו במחקר המקיף כדלקמן: נחיתות בכל תחומי החיים, לרבות חברתית, כלכלית, ותכנונית; רשלנות פושעת מוניציפאלית ומוסדית; גטואיזציה; והגמוניה רובית וייחוד המרחב.

רצ"ב מחקר בנושא "האזרחים הערבים בערים המעורבות (יפו, לוד ורמלה – סקר שטח)" (י. ג'בארין וה. חמדאן) (שתיל, 2001) כנספח לעתירה שסימנו ע/14.

#### צמצום המרחב בפני האוכלוסייה הערבית

27. מצוקת הדיור הקיימת בפני האוכלוסייה הערבית מקורה גם בצמצום המרחב בפניהם. מדובר בתהליך עקבי ומתמשך המנוהל על ידי הרשויות. פרופסור אורן יפתחאל, מהחוג לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון, ועד לאחרונה ראש החוג, מדגיש בדו"ח מטעמו את עיקרי תוצאות התהליך המתמשך של צמצום המרחב בפני האזרחים הערבים. לשיטתו:

- הערבים מהווים כ-18% מאוכלוסיית ישראל
- שטח השיפוט של המועצות הערביות מכסה כ-2.5% משטחה של המדינה
- אזרחים ערבים מחזיקים בבעלות פרטית כ-3.5% מהקרקעות במדינה
- בכ-80% משטח המדינה, הערבים מנועים למעשה מחכירה של קרקעות או רכישתן
- מאז 1948, האוכלוסייה הערבית גדלה פי 6, אך הקרקע שברשותה קטנה בכמחצית
- מאז 1948, לא איפשרה המדינה לערבים לייסד יישוביים חדשים
- עשרות יישובים ערביים ותיקים אינם מוכרים על ידי המדינה, המבקשת לפנותם

רצ"ב אורן יפתחאל "קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל" (מרכז אדוה, 2000) כנספח לעתירה שסימנו ע/15.

28. הנה כי כן, המיעוט הערבי מאייש את צמרת הטבלאות המגדירות את המצוקה החברתית הכלכלית בישראל. המצוקה החברתית הכלכלית של ציבור זה רק הולכת ומחריפה עם השנים. אכן, אין מדובר ביד הנעלמה של השוק או בכוחותיו של האחרון. ההפליה המבנית והרשמית הנקטת נגד האוכלוסייה הערבית מקיפה וטוטאלית היא. היא כוללת גם את התחום החברתי הכלכלי. לא נראה כי הרשויות ישנו את מנהגן בעתיד הנראה לעין בהקשר זה. אין מנוס, אפוא, אלא לאתגר את הפלייתן, לרבות בדרכים משפטיות בפני בית משפט נכבד זה.

### **הקריטריון של שירות צבאי / לאומי כקריטריון מפלה**

29. יישום הקריטריון של שירות צבאי ו/או לאומי הוא שם קוד לביצועה של הפליה נגד הציבור הערבי. הפליה זו יכולה להיות מכוונת, ויכולה להיות נטולת כוונה כלשהי, אך היא תמיד קיימת נגד ציבור מסוים, שאינו נדרש אפילו לשרת בצבא ו/או לעשות שירות לאומי, הוא הציבור הערבי. יודגש, כי הקשר בין שירות צבאי וקבלת זכויות שוות בכלל, ובמישור החברתי הכלכלי בפרט, אינו קיים עלפי הגדרה. ממילא, אפוא, אין קשר בין הזכויות האמורות לשירות צבאי או לאומי על פי דין גם כן.

30. מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית, והחסמים הנמצאים בפני משפחות ערביות לרכוש דיור נאות, ובייחוד חסם השירות הצבאי, לא נעלמו מדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לביור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ועדת אור). ועדה זו ציינה באופן מפורש הן את הצורך החיוני לדיור נאות בקרב החברה הערבית, והן את תנאי השירות הצבאי כחסם מרכזי בפני אפשרות מימוש רכישת דיור כאמור (עמ' 43):

"בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות

בזוגות צעירים שחיפשו להם דיור. הבנייה הציבורית לא סייעה להם באופן משמעותי. יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הברדווים) וקרקות מינהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים. האזרחים הערבים גם לא זכו לתנאים שווים בקבלת משכנתאות, שכן רובם לא היו יוצאי צבא. תושבי יישובים ערביים שביקשו לבנות על אדמות בבעלותם, שנכללו בשטחי רשויות אזרחיות יהודיות שכנות, נחסמו על ידי חוקי רשויות אלה." (הדגשה שלי – מ.ד.)

31. פרופסור דוד קרצימר מהפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית מבקר אף הוא את השימוש בקריטריון של שירות צבאי כדי לשלול שלא כדין מאזרחים זכויות חברתיות וכלכליות שוות. פרופסור קרצימר מציין בהקשר של הפליית האוכלוסיה הערבית בעבר בתשלום קצבאות הביטוח הלאומי לילדים, דברים התואמים במדויק את הפליית האוכלוסיה הערבית בסיוע לדיור שמספק המשיב:

"It seems clear to the present writer that payment of extra children's allowances to "soldiers" and "family members" is an instance of covert discrimination. There is no reasonable connection between service in the army and the extra allowances, as can be seen if the following factors are considered:

A soldier is a person who served at any time in the past in the army, and for any length of time. Thus, for example, a person who served for a month thirty years ago, and was then discharged automatically becomes eligible for the extra allowances.

...

The type of payment, a children's allowance for medium-sized and large families, bears no relation to the criterion for payment: service in the army, police or prison service. This type of payment is clearly a social benefit and not some kind of benefit given to ex-soldiers to enable them to adjust to civilian life. Benefits of this type paid either universally, or according to income criteria, are understandable. But it is difficult to understand how army service at any time... can be regarded as a relevant criterion for entitlement to such benefits."

ראו:

David Kretzmer, **The Legal Status of the Arabs in Israel** (Westview press 1990) 101.

השוו עם דברי המלומדים ברק מדינה ואמנון רובינשטיין בספרם **המשפט החוקתי של מדינת ישראל: עקרונות יסוד**:

"ביטוי חשוב להכרה במאפיינים קבוצתיים ייחודיים של המיעוט הערבי- הפעם על בסיס לאומי מובהק- ניתן בתחום אי- גיוס

לשירות צבאי [...] הפטור משירות הוא בעל השלכה חשובה מאוד על הלכידות הפנימית של המיעוט הערבי בישראל, ובנסיבות הנוכחיות הוא נתפס כהכרחי לשימור מעמדו המיוחד של המיעוט הערבי במערך היחסים המורכב שבין מדינת ישראל לבין העם הפלסטיני. עם זאת אין להצדיק הפליה קבוצתית כלשהי, הן במישור העקרוני (חוסר אימון בציבור הערבי) והן במישור הזכויות האזרחיות והכלכליות של אזרחי ישראל הערבים."

ראו :

א. רובינשטיין וב. מדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל: עקרונות יסוד** (ירושלים: הוצ' שוקן, מהדורה שישית, 2005) עמ' 452 – 454.

32. אכן, אפילו המדינה עצמה רואה בשימוש בקריטריון השירות הצבאי באופן לא ענייני כצורה ברורה ומובהקת של הפליה פסולה. כך, למשל, הגישה המדינה (משרד העבודה והרווחה) כתב אישום נגד חברה המפרסמת מודעות דרושים, אשר כוללת במסגרתן תנאי של שירות צבאי על מנת להתקבל לעבודה נשוא המודעה. בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, שהוגש בפניו כתב האישום מכוח חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח – 1988 (סעיפים 2, 8, 15, ו- 16), לרבות באישום של הפליה נגד ציבור מסוים, הרשיע ביוני 2003 את הנאשמים בדין.

רצ"ב פסק דין בית הדין האזורי לעבודה בתל – אביב מיום 12.6.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/ 16.

### **חוק קליטת חיילים משוחררים - 1994**

33. חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד- 1994 קובע מסגרת רחבה של הטבות כלכליות לחיילים משוחררים. מטרת ותכלית החוק היא להעניק סיוע לחיילים במטרה לתרום באופן ממשי להתאקלמותם הכלכלית במסגרת חייהם האזרחיים מייד לאחר סיום השירות הצבאי. בדברי ההסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים מצויינת מטרתו של החוק המתבטאת בעיקר בהרחבת מעגל הזכאויות שהוא מעניק, שכן :

"האתגרים הניצבים בפני החייל המשוחרר ורצון המדינה לעודד קליטה חברתית מהירה ונוחה של החיילים המשוחררים מחייבים היענות לצורכי החייל המשוחרר והקלה בעומס ההתחייבויות המוטלות עליו. הזכאויות שהחוק המוצע מעניק הינן בעיקר בתחום הדיור והשיכון, התעסוקה, וההשכלה הגבוהה, והן מיועדות לסייע לחייל המשוחרר בקניית דירת מגורים משלו, במציאת מקום עבודה, וברכישת השכלה גבוהה. שילוב הזכויות שמוצע להעניקן מיועד להגביר את בטחונו הכלכלי של החייל המשוחרר, לחזק את מעמדו החברתי, ולהעמיק את שרשיו בחברה הישראלית."

רצ"ב דברי ההסבר להצעת חוק קליטת חיילים משוחררים השתנ"ג – 1993 כנספח לעתירה שסימנו ע/ 17.

34. ואמנם, חוק קליטת חיילים משוחררים משנת 1994 מעניק הטבות גדולות יותר מאלה שהעניק החוק הקודם שעסק באותו עניין, הוא חוק חיילים משוחררים, התשמ"ד – 1984.

כך, למשל, בנוסף לזכאויות שהתווספו בחוק המאוחר והנוהג כיום, החוק הקודם משנת 1984 קבע כי תוקפן של הזכאויות לחייל נמשך לתקופה של שלוש שנים בלבד מיום השתחררותו של החייל מהצבא. לעומת זאת, החוק הנוהג כיום, משנת 1994, קובע בסעיף 19(א) כי תוקפן של הזכאויות על פיו הוא חמש שנים מיום סיום השירות הסדיר (הכולל שירות לאומי על פי אותו חוק) של הזכאי או הזכאית.

35. ואכן, סעיפים 16 ו-17 לחוק קליטת חיילים משוחררים – 1994 קובעים במפורש הטבות בתחום השיכון והדיור הניתנות למי שסיים שירות סדיר, אשר מוגדר על פי אותו חוק כמי ששירת בצה"ל או מי שעשה שירות לאומי. זכות זו קיימת, כאמור, עד חמש שנים אחרי סיום השירות הסדיר, כפי שנקבע במפורש גם כן בסעיף 19 לחוק. סעיף 16 קובע כי:

"חייל משוחרר הזכאי, על פי הכללים והנהלים הנהוגים לענין זה, להלוואה מאת המדינה או מטעמה לצורכי דיור, יוגדל סכום ההלוואה בשיעורים ובתנאים שקבע שר הבינוי והשיכון בהסכמת שר האוצר;..."

36. בדומה לכך, קובע סעיף 17(א) כי "חייל משוחרר שהתקשר בחוזה לרכישת דירת מגורים, זכאי להשתתפות בהוצאות רכישת הדירה מכספי הפקדון."

37. חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994 מהווה רשימה סגורה של ההטבות המוענקות לחיילים או מי שעשו שירות לאומי. מטרת ותכלית החוק הן להיטיב עם חיילים או מי שעשו שירות לאומי, באופן מוגדר וספציפי, בין השאר, כדי למנוע הפליה בחלוקת הטבות מכוח אותו הקשר. כוונת החוק הברורה היא שלא תהיה זליגה של הטבות או סיוע ממשלתיים תוך שימוש בקריטריון של שירות צבאי או לאומי, מעבר למה שקבוע ומוגדר בחוק באופן מפורש. כך גם מדגישים המלומדים ברק מדינה ורובינשטיין בספרם על המשפט החוקתי בישראל. לשיטתם:

"ממשלה זו [בתקופת הכנסת השלוש עשרה – מ.ד.] אימצה את העקרונות שהמליץ עליהם המחבר במהדורות קודמות של ספר זה: דין אחד לעניין קצבאות וזכויות כספיות מיוחדות למי ששירתו בפועל. החוק היום עורך הבחנה ברורה בין מתן זכויות לחיילים המשוחררים לבין שבירת עיקרון שוויון הזכויות של תושבי ישראל ללא הפליה: כולם זכאים לאותן זכויות סוציאליות, לאותו שכר לימוד באוניברסיטה, לאותם שיכונים, לאותן קצבאות ילדים. הגמול למשרתים בצה"ל על אבדן שנות לימודים ועבודה יקרות הוא – מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד – 1994, אשר התקבל ביוזמת ח"כ רענן כהן – תשלום מסוים בכסף בעד השירות, ומענקים והלוואות לשיכון ולהשכלה גבוהה."

ראו:

אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (תל-אביב, שוקן הוצ' לאור, 1996), חלק ראשון, 302.

### חוסר סבירות קיצוני - השוואה אזורית

38. תוצאת ההפליה שנוהג המשיב בחלוקת תוספת סיוע לזכאים למשכנתא, היא ערעור הבסיס החברתי – הכלכלי שאמור לכוון את הסיוע לדיור שמעניק המשיב. הדבר בולט במיוחד אם משווים את תוצאת מדיניות המשיב ברמה האזורית. לאור העובדה שמדיניותו של המשיב מפלה בהכרח גם על בסיס השתייכות לאומית, יוצא כי ישובים סמוכים אשר הפער ביניהם ברמה החברתית הכלכלית הוא בולט, שוכניו של היישוב המבוסס יותר מקבלים סיוע מוגדל, כתוצאה ממדיניות המשיב המפלה, לעומת שוכני היישוב הסמוך והמוחלש מבחינה חברתית כלכלית. הפליה כה ברורה זו דוקרת את העין, מקוממת את הלב, ומעוררת את השכל. הטבלה להלן, המשווה בין ישובים מאותו אזור, ממחישה זאת היטב:

#### טבלה 5: המחשה אזורית להפליית המשיב בחלוקת סיוע לחסרי דירה<sup>1</sup>

אבטלה	דירוג סידורי חברתי כלכלי	אשכול	ישובים מאותו אזור
			<b>משולש</b>
10.5 %	24	3	אום אל-פחם
5.8 %	128	5	חדרה
			<b>גליל</b>
9 %	74	3	נצרת
6.7 %	117	5	עפולה
			<b>גליל</b>
10.7 %	69	3	שפרעם
4.4 %	162	7	קרית ביאליק
			<b>מישור החוף</b>
4.4 %	55	3	פורידיס
1.8 %	172	7	זכרון יעקב
			<b>נגב צפוני</b>
14.9 %	1	1	תל – שבע
1.2 %	209	10	עומר

### פניות לרשויות

39. ביום 19.8.2003 פנה העותר 3 אל מנהלת מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, והעלה על הכתב את עיקרי אי חוקיות התוספת בסיוע לרכישת דירה שמספק המשיב לזכאים בגין שירות צבאי ו/או לאומי. העותר 3 ביקש כי המשיב יונחה בדבר אי חוקיות מדיניותו בכל האמור לתוספת שהוא מעניק לזכאים למשכנתא בגין השירות האמור. מנהלת מחלקת בג"צים השיבה ביום 1.9.2003 כי הפנייה נמצאת בבדיקה.

<sup>1</sup> הנתונים מנספחים ע/7, ו-ע/12.

רצ"ב פניית העותר 3 מיום 19.8.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/18.  
רצ"ב תשובת מנהלת מחלקת בג"צים מיום 1.9.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/19.

40. ביום 28.10.2003 פנה העותר 3 אל מנהלת מחלקת בג"צים פעם נוספת, כתזכורת לפנייתו מיום 19.8.2003. ביום 4.11.2003 פנתה מנהלת מחלקת בג"צים אל היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, וציינה כי "נבקשך המשך טיפולכם, תוך מתן תשובה ישירות לפונה והעתק הימנה אלינו." לעותר 3 נשלח העתק ממכתב זה. ביום 16.11.2003 פנה העותר 3 אל מנהלת מחלקת בג"צים במכתב תזכורת נוסף.

רצ"ב מכתב העותר 3 מיום 28.10.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/20.  
רצ"ב מכתב מנהלת מחלקת בג"צים מיום 4.11.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/21.  
רצ"ב מכתב תזכורת של העותר 3 מיום 16.11.2003 כנספח לעתירה שסימנו ע/22.

41. המשיב לא השיב לפניית של העותר 3. גם לא לאחר שהונחה על כך במפורש על ידי מנהלת מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה. ביום 4.5.2004 פנה העותר 3 פעם נוספת אל מנהלת מחלקת בג"צים וביקש תשובה עניינית לטענותיו בדבר אי חוקיות תוספת הסיוע שמעניק המשיב לזכאים למשכנתא בגין שירות צבאי ו/או לאומי. ביום 17.5.2005 פנתה מנהלת מחלקת בג"צים פעם נוספת אל הייעוץ המשפטי במשרד המשיב. שם היא ציינה את הדברים הבאים:

"מצ"ב מכתבו של עו"ד מרואן דלאל, בעניין הפליה במתן הלוואות לדור.

ממכתבו עולה, כי חרף חלוף הזמן, טרם ניתן מענה לפנייתו.

נודה להתייחסותכם **בדחיפות**, תוך מתן תשובה ישירות לפונה והעתק הימנה אלינו."

רצ"ב מכתב העותר 3 מיום 4.5.2005 כנספח לעתירה שסימנו ע/23.  
רצ"ב מכתב מנהלת מחלקת בג"צים מיום 17.5.2005 כנספח לעתירה שסימנו ע/24.

42. ביום 12.11.2005 פנה העותר 3 אל מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. גם בפניה זו הדגיש המשיב 3 את אי חוקיות תוספת הסיוע לזכאים במשכנתא בגין שירות צבאי ו/או לאומי, וממילא ביקש כי ההפליה במדיניות המשיב בנושא זה תופסק לאלתר. המשיב טרם השיב למכתב זה.

רצ"ב מכתב העותר 3 אל המשיב מיום 12.11.2005 כנספח לעתירה שסימנו ע/25.



## הטיעון המשפטי

43. העותרות יטענו כי מדיניות המשיב המעניקה תוספת סיוע למשכנתא למי ששירת בצבא ו/או למי שעשה שירות לאומי, מעבר לסיוע המוענק ממילא על פי חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994, מהווה הפליה פסולה, המבוססת על שיקולים זרים ולא רלבנטיים, ופוגעת באופן ממשי ומהותי בעיקרון שלטון החוק.

## הפליה

44. ההפליה נגד בנות ובני האוכלוסייה הערבית בכל האמור למדיניות המשיב לחלוקת סיוע בדיוור לחסרי דיוור, ברורה, גלויה, ומפורשת. התוספת המוענקת למשרתים בצבא ולעושי השירות הלאומי, מעבר למה שמוענק להם ממילא על פי חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994, הינה הפליה פסולה כנגד מי שלא משרת כאמור, ובעיקר נגד האוכלוסייה הערבית אשר אינה נדרשת לעשות שירות כאמור, ובנתונה של אוכלוסייה זו אין זה ראוי כי בנותיה ובניה יעשו את השירות האמור.

45. בית המשפט הנכבד הדגיש לא אחת את חשיבותו של עיקרון השוויון, המהווה עיקרון יסודי בשיטת המשפט. בית המשפט הנכבד קבע כי עיקרון השוויון מהווה אחת מתכליות העל המכוננות את המטריה הנורמטיבית המכסה את כלל פעולות רשויות השלטון. כך, למשל, קבע בית המשפט הנכבד בעניין קעדאן כי:

”בצד התכליות המיוחדות המונחות ביסוד סמכותו ושיקול-דעתו של המינהל, קיימות גם תכליות כלליות הפרוסות כמטרייה נורמטיבית מעל דברי החקיקה כולם. תכליות כלליות אלו משקפות את ערכי היסוד של המשפט והחברה בישראל. הן ביטוי לכך שכל דבר חקיקה הוא חלק אינטגרלי משיטת משפט כוללת. עקרונות היסוד של השיטה ”מחלחלים” לכל דבר חקיקה, ומהווים את תכליתו הכללית...מבין עקרונות אלה, רלוונטי לענייננו עקרון השוויון...השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. כל רשות בישראל - ובראשן מדינת ישראל, רשויותיה ועובדיה - חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים השונים במדינה.”

ראו: בג"ץ 95 / 6698 עאדל קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258, 272.

46. מדיניות המשיב נשוא העתירה דנו, איפוא, מפלה היא. זוהי הפרה בוטה לזכות לשוויון. הפליה שמקורה בשיוכו הלאומי של האזרח. הפליה שלא יכולה להיות אלא השפלה הפוגעת בהכרח בזכות החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בית המשפט הנכבד הדגיש לא אחת את פסלות ההפליה הזאת. כך, למשל, ציין הנשיא ברק כי:

”עמדתי העקרונית הינה, כי השוויון מהווה זכות בעלת מעמד חוקתי...היא נכללת בזכות לכבוד. אכן, עקרון השוויון נגזר מכבוד האדם וקשור עמו קשר בל יינתק...היטיב להביע זאת ח' ה' כהן בציינו:

"...הכבוד האסור בפגיעה והזכאי להגנה אינו רק שמו הטוב של האדם, כי אם גם מעמדו כשווה בין שווים. הפגיעה בכבודו אינה רק בהוצאת שם רע או בעלבונות וגידופים, אלא גם בהפלייה וקיפוח, במשוא-פנים ובהתייחסות גזענית או משפילה. ההגנה על כבוד האדם אינה רק באיסור לשון הרע, כי אם גם בהבטחת שוויונו בזכויות ובסיכויים, ובמניעת הפלייה כלשהי מחמת מין, דת, גזע, לשון, דעה, השתייכות פוליטית או חברתית, ייחוס משפחתי, מקור אתני, רכוש או השכלה" (ח' ה' כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודימוקרטיה: עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", בעמ' 32).

ראו:

בג"ץ 99 / 1113 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות פ"ד נד (2) 164, 187-186.

47. השופט זמיר הדגיש את חשיבותו ומרכזיותו של עקרון השוויון בכלל, שיש לממשו בייחוד בהקשר המקומי כלפי המיעוט הערבי:

" עקרון השוויון במובן זה הוא נשמת הדמוקרטיה. הדמוקרטיה דורשת לא רק קול אחד לכל אחד בעת הבחירות, אלא גם שוויון לכל אחד בכל עת. המבחן האמיתי לעקרון השוויון נעוץ ביחס כלפי מיעוט: דתי, לאומי או אחר. אם אין שוויון למיעוט, גם אין דמוקרטיה לרוב. כך גם בנוגע לשאלת השוויון כלפי ערבים...אמנם במישור המשפטי אין הבדל עקרוני בין שאלת השוויון כלפי האוכלוסייה הערבית לבין שאלת השוויון כלפי קבוצה אחרת. במישור זה שאלת השוויון היא שאלת השוויון כלפי מיעוט דתי או לאומי, יהיה אשר יהיה. גם זאת היא שאלה אוניברסלית. אף יש לה תשובה אוניברסלית. התשובה היא כי מיעוט דתי או לאומי, ובמיוחד מיעוט כזה, זכאי לשוויון. אולם במישור המעשי במדינת ישראל נודעת משמעות מיוחדת לשאלת השוויון כלפי ערבים. שאלה זאת כרוכה במערכת יחסים מורכבת שהתפתחה בין יהודים לבין ערבים בארץ זאת במשך תקופה ארוכה. אף-על-פי-כן, ואולי דווקא בשל כן, יש צורך בשוויון. השוויון חיוני לחיים משותפים. טובת החברה, ובחשבון אמיתי טובתו של כל אחד בחברה, מחייבות לטפח את עקרון השוויון בין יהודים לבין ערבים. מכל מקום, זוהי מצוותו של המשפט, ולכן זו חובתו של בית-המשפט."

ראו:

בג"ץ 98 / 6924 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד נה (5) 15, 27-28.

48. השופט זמיר אף קבע את חובת מימושו של עקרון השוויון בייחוד כאשר מדובר בחלוקת משאבי הציבור, לרבות חלוקת סובסידיות או הקצבות:

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כול, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין

או שיקול פסול אחר...אולם אין די בכך שחוקי המדינה מקיימים את עקרון השוויון, אלא חשוב לא פחות מכך שביצוע החוקים יהיה תואם עקרון זה. כך לגבי כל חוק, וכך גם לגבי חוק התקציב. אכן, כיוון שחוקי המדינה מקיימים בדרך-כלל את עקרון השוויון, האיום העיקרי על עקרון זה נובע מביצוע החוקים. האיום חמור במיוחד בביצוע חוק התקציב. מבחינה מעשית, בביצוע חוק התקציב קיימת אפשרות קלה באופן יחסי, לעתים עד כדי פיתוי, להפלות בהקצאת משאבים על-ידי רשויות המדינה, בין היתר מחמת דת או לאום. הפליה כזאת, במיוחד אם היא שיטתית, עלולה לפגוע באופן קשה ביותר לא רק באדם מסוים או בגוף מסוים, אלא גם במרקם החברתי ובתחושת השותפות שהיא תנאי לחיים ראויים בצוותא. מכל מקום, הפליה כזאת פסולה מיסודה, מבחינה מוסרית ומבחינה משפטית גם יחד."

ראו :

בג"ץ 99 / 1113 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות פ"ד נד (2) 164, 170-171.

49. השופט דורנר ציינה את משמעות ההשפלה כאשר ההפליה מבוססת על שיוכו הקבוצתי של הפרט :

"לא כך הדבר בסוגים מסוימים של הפליה לרעה על רקע קבוצתי, ובתוכם הפליה מחמת מין, כמו גם הפליה מחמת גזע. ביסודה של הפליה כזו עומד ייחוס מעמד נחות למופלה, מעמד שהוא פועל יוצא ממהותו הנחותה כביכול. בכך טמונה, כמובן, השפלה עמוקה לקורבן ההפליה."

ראו :

בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון פ"ד מט (4) 94, 132.

50. השופט חשין בחר אף הוא לקבוע את מעמדה המיוחד של הפליה התוקפת את הפרט בשל זהותו. כך, למשל, הוא קבע כי :

"הפלייתה של אישה - באשר אישה היא - הינה הפליה גנרית. כך, למשל, בדוגמה שהראינו למעלה, אם יעדיף לוי את ראובן באשר גבר הוא - או יפסול את לאה באשר אישה היא - תהא זו הפליה גנרית ולא הפליה פרטיקולרית. דוגמה נוספת להפליה גנרית היא הפלייתו של אדם מחמת צבע עורו או מחמת גזעו. הפליה גנרית, כפי שכבר נאמר, הינה הפליה הפוצעת אנושות בכבוד האדם. אין לו לאדם שליטה על מינו (נקבה או זכר), על צבע עורו (שחור, צהוב או לבן), על שלמות גופו (נכה או שלם בגופו). האדם עשה בחייו את כל שביכולתו כדי לרכוש חוכמה ודעת, להיות אדם טוב ומיטיב, נוח לבריות וישר-דעת. והנה נדחה הוא מפני אחרים אך בשל אותו מאפיין שאין לו שליטה עליו, מאפיין גנטי או אחר."

ראו : בג"ץ 98 / 2671 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה פ"ד נב (3) 630, 658-659.

51. העותרים יטענו עוד, כי גם אם אין כוונה אצל המשיב להפלות נגד האזרחים הערבים, דבר שקשה ביותר להוכיחו, הרי תוצאת מדיניותו היא בהכרח הפליה בעיקר נגד אזרחים ערבים. הפליה זו גם היא פסולה מכל וכל כפי שקבע בית המשפט הנכבד בהזדמנויות רבות. כך, למשל, ציין השופט חשין כי:

"נזכור עוד זאת, כי עקרון השוויון צופה פני התוצאה: תהא כוונתו של אדם טהורה וזכה ככל-שתהא, אם התוצאה המתקבלת ממעשהו תוצאת-הפליה היא, ייפסל מעשהו כלא-היה."

ראו:

בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה פ"ד נב (3) 630, 654.

52. ובעניין **קעדאן** ציין הנשיא ברק כי "קיומה של הפליה נקבע, בין השאר, על-פי האפקט של ההחלטה או של המדיניות ואפקט זה, בענייננו, הוא מפלה." ובעניין **פורז** קבע בית המשפט הנכבד כי "השאלה אינה רק מהו המניע של המחליטים; השאלה היא גם מהי התוצאה של ההחלטה. החלטה היא פסולה, לא רק כאשר המניע הוא לפגוע בשוויון, אלא גם כאשר המניע הוא אחר, אך הלכה למעשה נפגע השוויון." ובעניין **נבו** אף הודגש באופן מפורש כי:

"מוכן אני להניח, כי לא היה בכוונת מעסיקה של העותרת להפלות אותה ואת יתר העובדות לרעה כאשר חתמו על חוקת העבודה. אך כוונתה של המשיבה אינה קונקלוסיבית לעניין השאלה שעלינו להכריע בה, שכן המבחן לבדיקת קיומה או אי-קיומה של הפליה הוא אובייקטיבי ולא סובייקטיבי. המניע ליצירת שוני בין גברים לנשים אינו המכריע בנדון, ולצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה הסופית, כפי שהיא מצטיירת במציאות החברתית"

ראו:

בג"ץ 95 / 6698 עאדל קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד נד (1) 258, 279-280.

בג"ץ 87 / 953 א. פורז, עו"ד נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו פ"ד מב (2) 309, 333-334.

בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד מד (4) 749, 759.

53. בית המשפט הנכבד קבע לא אחת, באופן עקבי ומפורש, את חובת הרשויות, לא כל שכן משרד ממשלתי, לנהוג בחלוקת תמיכות ו/או קצבאות ו/או הקצבות באופן שוויוני והוגן, כמתבקש מהחובה הבסיסית המוטלת על הרשויות לפעול כנאמן הציבור. כך, למשל, קבע בית המשפט הנכבד בעניין **צבן** כי:

"אכן, כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן. רשויות השלטון הן נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע, כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה עניין לתמוך בה. התמיכה צריכה להיעשות על-פי עקרונות של סבירות ושוויון..."

ראו:

54. בעניין **חברת נווה שוסטר בע"מ** קבע בית המשפט הנכבד כי אמנם סמכותן של הרשויות להעניק הטבות וסובסידיות כלכליות, אך אלה חייבות להתבסס, בין השאר, על חלוקה לפי עיקרון השוויון:

"אין חולק, שהמדינה רשאית להעניק סובסידיות. כמו כן אין חולק, שהענקת סובסידיות צריכה לשרת מטרה ראויה, שיש למדינה עניין לתמוך בה... אך תמיכה צריכה להיעשות גם על-פי עקרונות של סבירות ושוויון. הקריטריונים להענקתה צריך שיהיו לא רק ברורים וענייניים, אלא גם "שווים"..."

ראו:

בג"ץ 1992/92 **חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר**, פ"ד מו (3) 675, 680.

55. בעניין **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך, ותרבות** קבע בית המשפט הנכבד את הכלל המפורש האמור כדלקמן:

"על-פי שיטתנו המשפטית, עקרון השוויון הוא ערך מרכזי שעל הרשות להביאו בגדר שיקוליה בהפעלה את סמכויותיה. כבר נאמר לא אחת בפסיקתנו, כי חלוקת הטבות על-ידי המדינה שלא על-פי הסדר בחוק, חייבת להיעשות באופן שוויוני. המדינה רשאית להעניק סובסידיות, אלא שהתמיכה הכספית צריכה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים, עליה לשרת מטרה ראויה שיש למדינה עניין לתמוך בה, ויש להעניקה על-פי אמות-מידה ברורות ושוויוניות שיש בהן כדי לבסס את אופן חלוקת ההטבות ללא הפליה."

ראו:

בג"ץ 4906/98 **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך, ותרבות ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון** פ"ד נד (2) 503, 512.

56. בעניין **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל** חזר בית המשפט הנכבד פעם נוספת והדגיש את הכלל הבסיסי בדבר חובת הרשויות לנהוג בשוויוניות, בייחוד בואה לחלק את כספי הציבור:

"נראה כי אין צורך לשוב ולהרחיב דברים על כך שעקרון השוויון הוא ערך יסודי בשיטתנו המשפטית, וכי עומד הוא בבסיס משטרנו הדמוקרטי. נוכח מעמדו מחייב עקרון השוויון את הרשות בהפעלת מכלול סמכויותיה. אף ציינו לא פעם כי עקרון השוויון מחייב את הרשות כאשר מדובר בהקצאת תקציבי המדינה. הקצאה זו צריכה להיעשות על בסיס שוויוני ועל-פי קריטריונים ברורים..."

ראו:

בג"ץ 00 / 727 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד נו (2) 79, 88 – 89.

והשוו עם:

בג"ץ 1/98 ח"כ איתן כבל נ' ראש ממשלת ישראל ואח' פ"ד נג (2) 241.  
בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות פ"ד נג (5) 337.  
בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא (4) 258.

ראו עוד לעניין מעמד הזכות לשוויון :

בג"ץ 6845/00 איתנה ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נו (6) 663, 683 – 689.  
בג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד (5) 330.  
בג"ץ 721/94 אל על נתיבי אוויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח (5) 749, 759 – 764.  
בג"ץ 5394/92 אורי הופרט נ' "יד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח (3) 353, 360 – 365.

57. המשיב בוחר לחלק כספי ציבור באמצעות סיוע לדיור באופן מפלה. התנהלותו הבלתי חוקית של המשיב אינה יכולה להיות במחלוקת. היא מפורשת, היא בוטה, והיא בלתי ראויה. מדיניותו המפלה של המשיב אינה יכולה לעמוד במבחן הביקורת השיפוטית של בית המשפט הנכבד, שקבע בעקביות את חובת הרשות לחלק את כספי הציבור באופן הוגן ושוויוני.

### שיקול זר ולא רלבנטי

58. העותרות יטענו כי השיקול והקריטריון של שירות צבאי ו/או שירות לאומי, למתן תוספת סיוע מצד המשיב לזכאיות וזכאים למשכנתא, מעבר למה שקבוע בחוק קליטת חיילים משוחררים – 1994, מהווה שיקול זר, לא ענייני, ולא רלבנטי, לתכלית שלשמה מוענקת המשכנתא, שהיא ביסודה ובעיקרה תכלית חברתית כלכלית. לפיכך, התחשבות בשיקול ו/או הקריטריון של שירות צבאי ו/או שירות לאומי בצורה האמורה הינו מעשה פסול, וממילא חובה לפסול את קיומו בכל האמור לשיקולי חלוקת משכנתאות לזכאיות וזכאים מצד המשיב.

59. התכלית החברתית הכלכלית של הסיוע שמעניק המשיב לחסרי דירה ברורה, גלויה, ומפורשת. המשיב מתחשב בנתונים חברתיים כלכליים כמו צפיפות דיור בטרם הנישואין ולאחריו של בני זוג. כך גם מוענקת תוספת סיוע לאנשים עם מוגבלויות. בנוסף, התכלית החברתית כלכלית של המשכנתא עולה בהירות מדבר חוק הלוואות לדיור – 1992, ומדברי ההסבר לחוק זה.

60. עוד יודגש, כי לא ניתן לראות בתכלית הסיוע שמעניק המשיב לחסרי דירה בדמות המשכנתא כמכוונת למי ששירת בצבא או עשה שירות לאומי, שכן אלה, כאמור, זוכים לסיוע נפרד ומפורש באמצעות חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994.

61. כלל בסיסי וברור הוא שיצא מלפני בית המשפט הנכבד קובע כי חלוקה תקציבית של הרשויות, לרבות של משרדי הממשלה, צריכה להתבצע לפי קריטריונים ברורים, מפורשים, הוגנים, וענייניים. בעניין **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל** קבע בית המשפט כלל זה במפורש בצינו (עמ' 90):

"קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות שוויוניים באופיים, אולם מעבר לכך, הקריטריונים חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מינהליות, קרי: עליהם להתבסס על שיקולים ענייניים, על תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני הסבירות..."

62. העותרות יוסיפו ויטענו כי קבוצת השוויון הרלבנטית למתן סיוע לחסרי דירה על ידי המשיב בדמות המשכנתא היא הקבוצה הנקבעת לפי נתונים חברתיים כלכליים בלבד. כל שיקול אחר, לרבות התחשבות בשירות צבאי ו/או לאומי כדי להעניק תוספת סיוע, לא זו בלבד שאינו רלבנטי, אלא הוא מטשטש עד כדי מחיקה את התכלית היסודית, העיקרית, המוחשית, והראויה שלשמה נועד הסיוע לחסרי הדירה, היא התכלית החברתית הכלכלית.

ראו:

בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג (5) 337, 362 – 363.

63. יפים לעניין זה, בשינויים המחויבים, דברי בית המשפט הנכבד בעניין **ח"כ איתן כבל**, בבטלו הטבות בדיור שהתבססו על קריטריונים שהעדיפו קבוצה מסויימת באוכלוסיה, על אף הרציונאל החברתי כלכלי שבבסיס הטבות אלה. בית המשפט הנכבד קבע, בין השאר, כי:

"הקצאת חוק התקציב למשרד הבינוי והשיכון ניתנה - מעיקרה - לעזרה לנזקקים בכלל, והנה באים אנשי משרד הבינוי והשיכון ומייעדים את המכסה לתלמידי ישיבה בלבד. מי-הוא-זה ואיזה-הוא שהתיר להם כך לעשות - לתת לראובן ושלא לתת לשמעון, והרי ראובן ושמעון אחים הם, בני אותם אב ואם? אני לא ידעתי לא את שמו ולא את כינויו."

ראו:

בג"ץ 1/98 ח"כ איתן כבל נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד נג (2) 241, 263.

64. דומה שאין בהיר יותר מאשר דברי בית המשפט הנכבד בעניין **עמותת עם חופשי** בכל האמור לחובת הרשות לפעול על פי הקריטריון הרלבנטי, באופן אוניברסאלי, וללא סטייה ממנו אשר בהכרח יש בה כדי ליתר את התכלית שעמדה ביסוד אותו קריטריון. באותו עניין היה מדובר בהטבות לדיור שהעניק משרד הבינוי והשיכון, בפועל על פי תכלית חברתית כלכלית, אך בפועל הוענקו ההטבות לאוכלוסיה מסויימת בלבד. בית המשפט הנכבד קבע בעניין זה כי:

"גם אם יש יסוד להערכה כי מרובים הם צרכיה של האוכלוסיה החרדית, וכי מרובות הן המשפחות הנתונות במצוקה כלכלית בקרב אוכלוסיה זו, הרי בחינת רמת ה"זכאות" של רוכשי דירות, ככל שהיא מעוגנת בצרכים הכלכליים ובמצב הסוציו-אקונומי, חייבת להיעשות על-פי אמות-מידה אחידות לכלל האוכלוסיה. משפחה

נזקקת, אשר על-פי נתונה יש להעניק לה סיוע לצורכי דיור, צרכיה נקבעים על-פי התכלית שלשמה ניתן הסיוע - ההיזקקות החברתית-כלכלית. כאשר התכלית היא סיוע מהטעם של צורך כלכלי, מידת הסיוע מושפעת מגודל המשפחה, מהכנסתה, מתנאי הדיור העומדים לרשותה ומיתר הנתונים האישיים המצביעים על נזקקות. מצוקת דיור היא אותה מצוקה לכל משפחה נזקקת. כל הנזקקים לסיוע מהווים קבוצת שוויון אחת, תהא אשר תהא השתייכותם הלאומית, הדתית, הקהילתית והחברתית."

ראו:

בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך, ותרבות ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון פ"ד נד (2) 503, 514.

### פגיעה ממשית בשלטון החוק

65. העותרות יטענו כי ההפליה שנוקט בה המשיב בחלוקת משאב חשוב כמו סיוע לחסרי דירה נוגדת את שלטון החוק באופן מהותי, משמעותי, וממשי. המשיב מעניק תוספת סיוע למי ששירתו בצבא ו/או עשו שירות לאומי, זאת על אף קיומו של חוק מיוחד, ספציפי, מפורש, וברור שמעניק הטבות באותו תחום ממש הוא חוק קליטת חיילים משוחררים – 1994. תוספת זו המוענקת על יד המשיב היא מעבר למה שמוענק ממילא באותו חוק.

66. העותרות יטענו עוד, כי הואיל ומדובר בהפרה בוטה לזכויות חוקתיות וזכויות יסוד, התוספת המפלה שאינה מוענקת להן חייבת לקבל עיגון בחקיקה ראשית, ולא באמצעות נוהל פנימי של המשיב. אכן, אם ההטבות בשיכון ובדיור ניתנו למסיימי שירות צבאי ו/או לאומי מכוח חוק(לתקופה של חמש שנים מיום סיום השירות הסדיר), ממילא מתבקש כי תוספת סיוע בתחומים אלה חייבת להיות מעוגנת בחוק גם כן.

ראו:

בג"ץ 3267/97 אמנון רובינשטיין נ' שר הביטחון פ"ד נב (5) 481, 503 – 513 ; 536 – 538.

67. יפים לעניין כפיפות הרשות המבצעת והמינהל בכלל לשלטון החוק, במובנו הפורמאלי והמהותי, דברי בית המשפט הנכבד בעניין **ברזילי**. שם נאמר כי:

"שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעותו, שכל הגורמים במדינה, בין הפרטים כיחידים וכהתאגדויות ובין זרועות המדינה, חייבים לפעול על-פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה. שלטון החוק, במובן זה, משמעותו כפולה: חוקיות השלטון והשלטת החוק. זהו עיקרון פורמאלי, שכן איננו מתעניינים בתוכנו של החוק אלא בצורך להשליטו, יהיה תוכנו אשר יהיה. שלטון החוק במובן זה אינו קשור לטיב המשטר אלא לעיקרון של הסדר הציבורי. בכל הנוגע לרשות המבצעת, שלטון החוק משמעו חוקיות המינהל. הרשות המבצעת כפופה לחוק. ליחידה אין זכויות, כוחות או חסינויות, אלא אם כן החוק מעניק זאת להם. מכאן שלאיש השלטון, בתור שכזה, אין יתר זכויות,



כוחות או חסינויות מאשר לכל אדם אחר במדינה, ועל-כן יש לו אותה אחריות למעשיו כמו לכל אדם אחר... לשלטון החוק יש, בנוסף למשמעות הפורמאלית, גם משמעות מהותית: זהו שלטונו של החוק הראוי, שיש בו איזון בין צרכי הכלל והפרט. משמעותו של זה, בראש ובראשונה, שוויון. זהו שוויון בהפעלת החוק ובשימוש בו."

ראו:

ראו בג"ץ 428/86 יצחק ברזילי, עו"ד נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ (3) 505, 621 – 622.

### סיכום

68. תכלית הסיוע שמעניק משרד הבינוי והשיכון לדיור נשוא העתירה דנן היא חברתית כלכלית. חרף זאת, ועל אף קיומו של חוק מפורש המיטיב עם עושי השירות צבאי ו/או הלאומי, בוחר המשיב להתעלם מהמעמד החברתי הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, ומבחין דווקא בלובשי מדים.

69. המשיב מתעקש להפר את הדין, ולנהל את כספי הציבור באופן לא הוגן ובלתי שוויוני. הוא מפר את חובת האמון שלו כלפי הציבור. הוא פועל בניגוד למושכלות ראשוניים של כיבוד שלטון החוק, במובנו המהותי והפורמאלי. אכן, המשיב בוחר לפעול בניגוד לחוק, ואף בניגוד להיגיון. קיימת אחת משתי אפשרויות בפני המשיב כדי שמדיניות תחסה בצלו של הדין: השוואת הסיוע לכל או ביטול תוספת הסיוע לעושי השירות הצבאי או הלאומי.

ראו:

בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר פ"ד מו (1) 191.

על יסוד כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להעניק את הסעדים המבוקשים בראשית עתירה זו. כן מתבקש בית המשפט הנכבד, לחייב את המשיבים בהוצאות משפט כדין.

-----  
מרואן דלאל, עו"ד  
ב"כ העותרות

היום, 29 בדצמבר 2005