

עיריית סילוואד ו-19 אח'

כולם באמצעות עוה"ד סוהאד בשארה ו/או מאיסאנה מוראני
ו/או חסן ג'בארין ו/או סאוסן זהר ו/או נדים שחאדה
ו/או מונא חדאד ו/או מוחמד בסאם
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090
טל': 04-9501610; פקס: 04-9503140
דוא"ל: suhad@adala.org

וכן ע"י עו"ד סלימאן שאהין
ממרכז ירושלים לזכויות אדם
רח' אבן בטוטה 14 י-ם מז' 91200
טלפון: 02-6272982, פקס: 02-6264770

העותרים בבג"ץ 1308/17

ראש מועצת הכפר עין יברוד ו-39 אח'

כולם באמצעות ב"כ עוה"ד מיכאל ספרד ו/או אמילי שפר עומר-מן
ו/או מיכל פסובסקי, ו/או מוריה שלומות ו/או סופיה ברודסקי ו/או קרין תורן היבלר;
וכן עוה"ד שלומי זכריה ו/או מיכל זיו ו/או מוחמד שקיר
כולם מרח' דוד חכמי 12, תל אביב 6777812;
טל': 03-6206947/8/9; פקס: 03-6206950

וכן עוה"ד דן יקיר ו/או רוני פלי ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

העותרים בבג"ץ 2055/17

- נ ג ד -

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים, 9195016
טל': 02-6408636; פקס': 02-6753495

2. המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית

באמצעות מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010
טל': 02-6466101; פקס': 02-6467011

3. ממשלת ישראל

באמצעות ב"כ עוה"ד הראל ארנון
רח' הרטום 16, ירושלים
טל': 02-6509100; פקס: 02-6509110

המשיבים בבג"ץ 1308/17

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים, 9195016

טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

2. הממשלה

באמצעות ב"כ עוה"ד הראל ארנון

רח' הרטום 16, ירושלים

טל': 02-6509100 ; פקס': 02-6509110

3. היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבלית

4. הפרקליט הצבאי הראשי, תא"ל שרון אפק

5. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, אלוף רוני נומה

6. ראש המינהל האזרחי, תא"ל אחוות בן חור

7. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי, יוסי סגל

באמצעות מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010

טל': 02-6466101 ; פקס': 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 2055/17

תגובה מקדמית מטעם הכנסת

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 8.2.2017, מיום 6.3.2017, ולהארכות המועד, מתכבדת המשיבה 1 בבג"ץ 1308/17 ובבג"ץ 2055/17 (להלן: **הכנסת**), להגיש את תגובתה המקדמית לעתירות כדלקמן:

פתח דבר

1. עניינן של העתירות שבפנינו בתקיפת חוקתיותו של החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון, התשע"ז-2017 (להלן: **חוק ההסדרה או החוק**).
העתק חוק ההסדרה כפי שאושר בכנסת ופורסם ברשומות ביום 13.2.2017 מצורף ומסומן **מש/1**.

2. לטענת העותרים חוק ההסדרה חסר תוקף באזור יהודה ושומרון (להלן: **האזור**), מאחר שלכנסת אין סמכות להחיל את חוקיה באופן אקסטרטריטוריאלי על האזור הנתון לדבריהם ב"תפיסה לוחמתית". כמו כן, נטען כי החוק נוגד את הוראות המשפט הבינלאומי והוא פוגע פגיעה קשה בזכויות הקניין והשוויון של תושבי האזור הפלסטינים באופן שאינו תואם את תנאי פסקת ההגבלה. נוכח האמור, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על בטלותו של החוק.

3. **כבר בפתח הדברים נציין כי עמדת הכנסת היא שדין העתירות להידחות.**

4. כפי שיפורט להלן, מטרת חוק ההסדרה לתת מענה למציאות הקיימת באזור לפיה בחלק מהיישובים הישראליים ביהודה ושומרון, נבנו בתים ושכונות על קרקע פרטית, בהסכמתה ובתמיכתה של המדינה. מציאות זו נבעה מכך שבנייה ישראלית משמעותית באזור הוקמה שלא על פי הדין והכללים שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון (ראו תגובת הממשלה לעתירות, עמ')

34-37). כתוצאה מכך, מחד גיסא, מצויים בעלי המקרקעין הפרטיים שנמנע מהם מימוש זכויות הקניין הבסיסיות ביותר שלהם – זכות ההחזקה והשימוש במקרקעין. מנגד, מצויים המתישבים, לעתים אף מדובר בקהילות שלמות, אשר השקיעו את כל אונם בהקמת בתיהם וקהילותיהם, וזאת בהסתמך על הסכמת המדינה או בתום לב, וכעת חרב הפינוי מרחפת מעל ראשם מבלי שמעמדם בקרקע מוסדר ומובהר.

5. במוקד חוק ההסדרה, הרצון ליתן מענה ופתרון למציאות מורכבת זו, ולייצר כלים משפטיים מיוחדים שיאפשרו את הסדרת הקרקע מחד ואת הפיצוי לבעלי הקרקע מאידך. כאן המקום להדגיש, שהתכלית העיקרית של החוק היא אמנם הסדרת ההתיישבות הישראלית שנבנתה על קרקע פרטית לצד מתן פיצוי הולם לבעלי הקרקע. עם זאת, החוק חל על כל התיישבות, והוא אינו מבחין בין התיישבות ישראלית לבין התיישבות פלסטינית (ולעניין זה ראוי גם עמ' 46 לתגובה המקדמית מטעם הממשלה).

6. בהקשר שלפנינו חשוב גם לציין שנראה כי לא ניתן למצוא פתרונות לסבך המשפטי שנוצר בכלים המשפטיים הקיימים. האפשרות להגיע למצב של "קונה מרצון" ל"מוכר מרצון" במצב המדיני הנוכחי היא קלושה, ומנגד ספק רב אם פינוי השטח יסייע בידי בעלי המקרקעין, שכן במקרים רבים אף לאחר הפינוי לא יהיה בידם לממש את זכויותיהם בקרקע. סוגיית הבנייה על קרקע פרטית באזור והמורכבות שהיא מגלמת בתוכה, התגלגלה מעת לעת גם לפתחו של בית המשפט הנכבד. כך למשל ציין כב' המשנה לנשיאה אי רובינשטיין, בעניין מימוש צווי הריסה לתשעה מבני קבע ביישוב עפרה (בג"ץ 5023/08 סעיף זהדי מוחמד שאאדה ואח' נ' שר הביטחון ואח' (פורסם בנבו, 5.2.2017, פס' ז' להחלטה)):

"אוסף בטרם חתימה: אילו חיינו במציאות 'נורמלית', כפי שנוזמן לי לכתוב בעבר, הייתה נמצאת דרך לפצות את העותרים או לרכוש מהם את הקרקע במצב שבו ניצבים תשעה בתים בנויים בלב יישוב, שהסיכוי המעשי לשימוש של ממש על-ידי העותרים בקרקע שתפונה הוא קלוש, לשון המעטה. אך במציאות הטעונה שבה אנו חיים, הדברים אינם לעת הזאת, כנראה, בגדר האפשר...".

[ההדגשה כאן ובכל מקום אחר בתגובה – אינה במקור]

7. באמצעות חוק ההסדרה ביקשו הכנסת והממשלה לייצר פתרון משפטי לסוגייה. החוק מורה על נטילת זכויות השימוש וההחזקה במקרקעין מידי בעל הקרקע הפרטית, וזאת עד להסדרה מדינית של השטח ובכפוף לתנאים שנקבעו בחוק. הזכויות במקרקעין יועברו לידי רשויות האזור והם יקצו אותן לטובת ההתיישבות ואף יפעלו להסדרת ההיבטים התכנוניים. לצד נטילת הזכויות קובע החוק מתן פיצוי מוגדל לבעל הקרקע הפרטית, לרבות בדרך של הקצאת קרקע חלופית.

8. ייאמר כבר עתה, כי החוק אינו נוגע לבנייה עתידית בשטחי יהודה ושומרון, אלא רק להתיישבות שנבנתה בתום לב או בהסכמת המדינה בתקופה שקדמה ליום פרסומו של החוק. החוק אינו מבקש, אפוא, לשנות את כללי המשחק בדיני המקרקעין ביהודה ושומרון מכאן ואילך, אלא הוא מהווה פתרון נקודתי במבט צופה פני עבר, למציאות המורכבת והייחודית שנוצרה באזור.

9. אין לכחד שחוק ההסדרה הוא חוק ייחודי בנוף החקיקה הישראלי. מעבר להיותו צופה פני עבר, מדובר בחוק לא שיגרתי בהיבט של חקיקה טריטוריאלית של הכנסת על שטחי יהודה ושומרון. כמו כן, על אף שחוק ההסדרה מסדיר סוגיות אזרחיות הנוגעות לדיני מקרקעין, כרוכות בו באופן הדוק ודומיננטי סוגיות מדיניות ופוליטיות באשר למעמד שטחי יהודה ושומרון ולאופן שבו מדינת ישראל צריכה להתנהל בשטחים אלה.

10. כפי שיפורט בהרחבה להלן, **הכנסת קיימה הליך חקיקה מקיף ומעמיק**. בוועדה שהוקמה לטובת הדיון בחוק - ועדה משותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט ולוועדת החוץ והביטחון (להלן: **הוועדה המשותפת**), נערכו למעלה מ-20 ישיבות בנושא. במהלך הדיונים נשמעו באריכות עמדות שונות, והדיונים התאפיינו בנוכחות גבוהה של חברי כנסת, מסיעות הבית השונות, שהביעו את עמדותיהם ביחס לחוק, הן במישור העקרוני והן ביחס לפרטי ההסדר. בפני הכנסת הופיעו משפטנים ומלומדים שונים, המתמחים בתחומים שבהם עוסק החוק, אשר הביעו עמדות שונות בעיקר בכל הנוגע ליחס שבין החוק לבין כללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי ולשאלת חוקתיות החוק ועמידתו בתנאי פסקת ההגבלה.

11. כאן המקום לציין, כי במהלך הליך החקיקה היועץ המשפטי לכנסת הצביע בפני חברי הכנסת על קשיים חוקתיים משמעותיים במישורים שונים הגלומים בהצעת החוק. גם נציגי היועץ המשפטי לממשלה הופיעו בדיוני הוועדה המשותפת וטענו כי לדעת היועץ המשפטי לממשלה אין מקום לקדם את הצעת החוק "בשל אי החוקיות החמורה הגלומה בה, העולה כדי מניעה משפטית" (ראו עמ' 19 לפרוטוקול מס' 1 מהדיון ביום 22.11.2016, צורף כנספח מ/ש/3).

ואולם, בסופו של הליך החקיקה, הכנסת אישרה את חוק ההסדרה תוך אימוץ עמדת חלק מהמומחים שהופיעו בפניה לפיה אין מניעה חוקית או חוקתית לחוקק את החוק. רוב חברי הכנסת הכריעו כי ההסדר שנקבע בחוק מאזן כראוי בין כלל הזכויות והאינטרסים הנוגעים לעניין. נוכח האמור יובהר, כי משבחרה הכנסת לאשר את החוק בנוסחו זה, מייצג היועץ המשפטי לכנסת את עמדת הכנסת כפי שזו באה לידי ביטוי בהכרעתה.

12. **הכנסת תטען כי ייחודיות המצב הקיים בשטחי יהודה ושומרון והנסיבות להיווצרותו, העובדה שהחוק מהווה פתרון נקודתי הצופה פני עבר בלבד, והסוגיות המדיניות והפוליטיות המובהקות הכרוכות בעניין, וכל זאת לצד הליך חקיקה מקיף ומעמיק, מובילים למסקנה כי יש לדחות את העתירות ולהותיר בידי הכנסת מרחב תמרון רחב של שיקול דעת בהסדרת הסוגיה.**

מעבר לכך, לגופן של טענות העותרים והיות ותגובת הממשלה כוללת התייחסות נרחבת אליהן, תבקש הכנסת לראות בתגובת הממשלה לטענות אלה כמייצגת גם את עמדתה. נוכח האמור, תבקש הכנסת לייחד את תגובתה שלהלן לתיאור הליך החקיקה שנערך בכנסת ולהיקף הביקורת השיפוטית הראוי לדעתה במקרה זה.

הליך החקיקה

13. ראשיתו של הליך החקיקה בשלוש הצעות חוק פרטיות העוסקות בהסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון –

הצעת חוק ההסדרה, התשע"ה-2015 (פ/1973/20) – שיוזמיה היו חה"כ יואב קיש וחברי כנסת נוספים שהונחה על שולחן הכנסת ביום 29.7.2015; הצעת חוק ההסדרה, התשע"ו-2016 (פ/3127/20) – שיוזמיה היו חה"כ שולי מועלם-רפאלי וחברי כנסת נוספים שהונחה על שולחן הכנסת ביום 4.7.2016; והצעת חוק להסדרת התיישבות ביהודה ושומרון, התשע"ז-2016 (פ/3433/20) – שיוזמיה היו חה"כ בצלאל סמוטריץ' וחברי כנסת נוספים שהונחה על שולחן הכנסת ביום 2.11.2016.

העתק הצעות החוק פ/1973/20, פ/3127/20 ו- פ/3433/20 מצורף ומסומן נספח **מש/2**.

הצעות החוק האמורות אושרו במליאת הכנסת בקריאה הטרומית ביום 16.11.2016 והן הועברו לדיון בוועדה המשותפת ומוזגו להצעת חוק אחת (להלן: **הצעת החוק בנוסח הראשון**).

14. הצעת החוק בנוסח הראשון נדונה בוועדה המשותפת בהכנה לקריאה הראשונה במשך שמונה ישיבות שהתקיימו בתאריכים: 22.11.2016 (שתי ישיבות), 23.11.2016, 28.11.2016, 29.11.2016 (שתי ישיבות) ו- 30.11.2016 (שתי ישיבות).

העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 1 מיום 22.11.2016 מצורף ומסומן **מש/3**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 2 מיום 22.11.2016 מצורף ומסומן **מש/4**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 3 מיום 23.11.2016 מצורף ומסומן **מש/5**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 4 מיום 28.11.2016 מצורף ומסומן **מש/6**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 5 מיום 29.11.2016 מצורף ומסומן **מש/7**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 6-7 מיום 29.11.2016 מצורף ומסומן **מש/8**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 8 מיום 30.11.2016 מצורף ומסומן **מש/9**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 9 מיום 30.11.2016 מצורף ומסומן **מש/10**

15. במהלך דיוני הוועדה המשותפת בהצעת החוק בנוסח הראשון נדונו בהרחבה סוגיות שונות הקשורות להסדר המוצע. בין היתר, נדונו היבטים הנוגעים למשפט הבינלאומי והיבטים חוקתיים שהתעוררו, ובכלל זה לעניין מעמד שטחי יהודה ושומרון והדינים החלים בהם לפי המשפט הבינלאומי; רכישת זכויות לא רצונית במקרקעין של אחרים ביהודה ושומרון; הפקעת מקרקעין פרטיים ביהודה ושומרון; ובחינת ההסדר המוצע ומידתיותו במשקפיים חוקתיות, בהינתן שבעלי הקרקע - תושבי האזור, אינם חלק מההליך הדמוקרטי הישראלי ואינם מיוצגים בכנסת, ובשים לב לכללי המשפט הבינלאומי החלים בעניין זה.

16. בישיבה הראשונה של הוועדה המשותפת, מיום 22.11.2016, עמד, יו"ר הוועדה המשותפת, ח"כ ניסן סלומינסקי, על מטרת החוק - להסדיר את המעמד של המתיישבים הישראלים בבתיהם, וציין כי מדובר בחוק מורכב שמעורר שאלות כבדות משקל, ומוטלת על הכנסת אחריות גדולה בבואה לדון בו (עמ' 4 לפרוטוקול דיון מס' 1). על כן, כבר בשלב הראשון ביקש יו"ר הוועדה

המשותפת, שתוצג בפני חברי הוועדה עמדת היועץ המשפטי לכנסת בנוגע לחוק. בפתח דבריו ציין היועץ המשפטי לכנסת כדלקמן (שם, עמ' 6):

"הצעות החוק המונחות בפני חברי הוועדה מעלות סוגיות מורכבות ורגישות, כמובן מבחינה פוליטית, אבל לא פחות מכך מבחינה משפטית. ולכן סברתי שעוד בטרם תצלול הוועדה לפרטי ההצעות וההסדרים המוצעים יש מקום לשרטט את מפת הדרכים המשפטית ולעמוד על הרקע הבסיסי שיאפשר לחברי הוועדה לקיים בהמשך דיון מושכל בהסדרים המוצעים.

ראשית, מהי הסיטואציה אותה חברי הכנסת המציעים והיוזמים מבקשים להסדיר – כתוצאה מהתנהלות בעייתית ביותר, שלה היו שותפים גורמים רבים, ובתוכם גם גורמים שלטוניים, נוצרה במקומות מסוימים ביהודה ושומרון התנגשות חזיתית בין הדין לבין המציאות. תוצאתה של התנגשות זו - מצוקה הומניטרית קשה של עשרות משפחות ישראליות שנאלצות להתמודד עם גזרה שקשה מאוד להתמודד עמה: הצורך לפנות ביתן ולהעתיק את מקום מגוריהן על כל המשתמע מכך. רבים מחברי הכנסת חשים שהם לא יכולים להיוותר אדישים ואטומים למצוקה זו ומבקשים ליצור פתרון שמצד אחד ימנע את המשבר המשפחתי והקהילתי שעובר על האנשים האלה, ומצד שני יפצה פיצוי מלא וראוי, בין בכסף ובין בקרקע חלופית, את מי שנקבע כבעלים של הקרקע שעליה נבנו שלא כדין אותם יישובים ושכונות.

מדוע, אם כן, הצעות - שעל פניהן נדמות כמגשימות את הכלל של "זה נהנה וזה לא חסר" - הופכות להליכה בתוך שדה זרוע מוקשים. בדקות הקרובות אציג בפניכם את המוקשים ואת הסוגיות העיקריות, חלקן תקדימיות, איתן על הוועדה יהיה להתמודד, ואתם תחליטו במעלה הדרך איך וכיצד ניתן לפרק את אותם מוקשים וכן אם נכון וכדאי, במונחי עלות-תועלת, לעשות זאת..."

17. בהמשך דבריו הסב היועץ המשפטי לכנסת את תשומת הלב של חברי הוועדה למספר סוגיות המצריכות התמודדות כאמור. בכלל זה ציין כי מתעוררת שאלת עצם הסמכות של הכנסת לחוקק באזור. הובהר כי עד כה התפישת בכנסת ובממשלה הייתה כי "הכנסת איננה מחוקקת ביחס לשטחים של יהודה ושומרון וביחס לתושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון. ההצעה הזאת מבקשת לשנות את העיקרון הזה ויש מחלוקת אם השינוי הזה יהיה בר-תוקף". מעבר לשאלת עצם הסמכות ציין היועץ המשפטי לכנסת כי עלולות להיות השלכות לחקיקה מסוג זה במישור המשפט הבינלאומי, שכן "עצם חקיקה של הכנסת מהסוג הזה יכולה לעורר שאלה של האם לא מדובר בסיפוח דה פקטו או אפילו סוג של סיפוח דה יורה של השטח" (שם, עמ' 6-7). עוד ציין כי "עיקרון יסודי בכל דמוקרטיה, זה שפרלמנט מחוקק על מקום שבו לתושבים יש say ביחס לפרלמנט. יש את האימרה האמריקנית הידועה No taxation without representation, כלומר אתה לא יכול להטיל כל מיני מסים, מגבלות, איסורים, במקומות ועל אנשים שאין להם זכות בכלל להשפיע ולבחור בפרלמנט. זה עיקרון יסודי דמוקרטי שצריך לתת עליו את הדעת ושההצעות האלה בעצם חותרות תחתיו" (שם, עמ' 7).

במישור החוקתי הבהיר היועץ המשפטי לכנסת כי "פרטי ההסדר, כפי שהם מוצגים כרגע בהצעת החוק אינם נוקטים בגישה שהיא היום הגישה המקובלת במשפט החוקתי הישראלי, של מידתיות, של איזונים, של מבחנים של עלות-תועלת של הפגיעה אל מול האינטרס הראוי והתכלית הראויה שאותה מבקשים להשיג. פה אני מניח שהיוזמים אולי גם יהיו מוכנים לרכך ולאזן את הדברים,

אבל כפי שהדברים מוצגים היום, אני מציב בפניכם את הסוגיה הזאת כסוגיה קשה, של הסדר שהוא ספק ביותר אם הוא חוקתי מבחינת המשפט החוקתי הישראלי הפנימי" (שם, עמ' 11). כמו כן, הודגש הקושי המתעורר כתוצאה מהחלה רטרואקטיבית של ההסדר, שכלל באותה העת את האפשרות לבטל את כל ההליכים של האכיפה והצווים המינהליים והשיפוטיים ופסקי הדין שעוסקים במימוש צווים שכבר ניתנו (שם, עמ' 12).

בסוף דבריו סיכם היועץ המשפטי לכנסת כך (שם, עמ' 13):

"סיכומם של דברים – אני מקווה שהצלחתי להעביר את הבעיות המרכזיות כפי שאני רואה אותן... ההצעה כרגע – אם אני משתמש במטאפורה – כפי שאני רואה אותה, היא במידה רבה משייטת מחוץ למים הטריטוריאליים המוכרים והשאלה אם אפשר להשיט אותה בחזרה לחוף מבטחים. זו שאלה שנותרת לפתחכם ולהכרעתכם בסופו של יום."

18. בהמשך הדיון, הציגה עו"ד ענת אסיף, ממחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להצעת החוק, לפיה "אין מקום לקדם הצעת חוק זו בשל אי החוקיות החמורה הגלומה בה, העולה כדי מניעה משפטית" (שם, עמ' 19). עו"ד אסיף הציגה בפני חברי הוועדה את ההיבטים שבהם אי החוקיות של החוק באה לידי ביטוי: **ראשית**, הצעת החוק מתנגשת עם החובה המוגברת של המפקד הצבאי באזור להגן על קניין האוכלוסייה הפלסטינית באזור; **שנית**, לפי המשפט הבינלאומי יש מגבלה על מדינה להחיל את חוקיה ביחס למקרקעין המצויים מחוץ לשטחה, והיועץ המשפטי לממשלה סבור כי מפקד כוחות צה"ל באזור, שהוא בעל הסמכות לחוקק ביהודה ושומרון, לא יוכל לחוקק הסדר דומה בתחיקת הביטחון לאור הסתירה לדין הבינלאומי; **שלישית**, הצעת החוק משנה מהותית את דיני המקרקעין הנוהגים באזור וחורגת מהמדיניות הנוגעת להכרזה על אדמות מדינה; **רביעית**, בהצעת החוק יש משום פגיעה קשה בעקרון שלטון החוק, מאחר שהיא מבקשת להכשיר בדיעבד ובאופן גורף בניה בלתי חוקית, ובפרט כזו שהוצאו לגביה צווים מינהליים ופסקי דין חלוטים של בית המשפט העליון (שם, עמ' 19-21).

כמו כן, הודגש כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה לקידום החקיקה המוצעת עלולות להיות השלכות משמעותיות בזירה המשפטית הבינלאומית (שם, עמ' 17-23).

19. ישיבות הוועדה המשותפת התאפיינו בשיעור השתתפות גבוה של חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה, ובמהלכן ניתן ביטוי לעמדות ולגישות השונות בנוגע להצעות החוק:

20. ח"כ בצלאל סמוטריץ', מיוזמי הצעת החוק, הציג את עמדתו לפיה החוק חוקתי ומידתי, ועומד בסטנדרטים של המשפט הבין-לאומי, וכי ניתן להתמודד עם האתגרים המשפטיים שמיפה היועץ המשפטי לכנסת, כאשר "...על חלק מהדברים [אפשר] להגן כפי שהם, על חלק מהדברים אכן אפשר יהיה אולי לדייק ולתקן כדי שאנחנו נוציא תחת ידינו הצעה טובה ומאוזנת" (שם, עמ' 24). כמו כן, ח"כ סמוטריץ' ביקש להפריד בין השאלות המדיניות-פוליטיות לבין השאלות המשפטיות. לעניין זה ציין כי "הממשלה מוסמכת לשנות את מדיניותה, המפקד הצבאי בחלק מהדברים מוסמך לשנות את מדיניותו, הממשלה מוסמכת לשנות והכנסת מוסמכת להורות לממשלה

ולמפקד הצבאי לשנות את מדיניותם. אני בהחלט לא טוען שהחוק לא משנה דברים שהתרגלנו אליהם במשך הרבה מאד שנים ביהודה ושומרון. אני חושב שלשיטתי, שהוא משקף שינויים חיוביים, אולי אפילו הכרחיים שנגזרים מאותה מציאות מורכבת שאדוני, היועץ המשפטי, עמד עליה בתחילת דבריו. אני חושב שהיא מתחייבת מכוח כללי הצדק והמוסר והיושר, כמובן גם על-פי השקפתי הפוליטית" (שם, עמ' 26).

21. ח"כ יואב קיש, אף הוא מיוזמי הצעת החוק, הבהיר בין היתר כי "...לא מכשירים פה לקיחת קרקע בכוונה והשתלטות ודברים כאלה, אלא בהסתכלות על מהלכים שקרו במשך שנים בתום לב, שמדינה הובילה התיישבות – בעניין הזה חייבים לתת פתרון. אי אפשר להתעלם גם מזכויות המתיישבים מצד אחד, ומצד שני גם מזכויות בעלי הקרקע, שבסופו של דבר – והסביר את זה יפה מאוד ידידי בצלאל – הפתרון של ההריסה להם לא מביא שום תועלת" (שם, עמ' 29). בהמשך דבריו ציין ח"כ קיש כי "אין כוונה לפגוע בבג"ץ, יש פה כוונה להבהיר מדיניות דרך חקיקה, לייצר מדיניות חוקית שונה, והמדיניות הזאת היא שבסופו של דבר תוביל להחלטות בג"ץ שונות. זו התפיסה שאני מאמין בה ואני לא רואה פה איזושהו מהלך אנטי בג"ץ בעניין הזה" (שם, עמ' 30).

22. ח"כ אמיר אוחנה ציין כי "בין שתי הרעות האלה, ואלה שתי רעות, לבחור באופציה של להרוס ולגרש, כאשר סביר להניח שלא יקומו בתים תחת הדבר הזה, ובוודאי לא היו בתים קודם שהרסו וגירשו כדי לבנות, לבין לפצות את מי שבית המשפט קבע שזה שלו – נראה לי שהבחירה בין שתי הרעות האלה, הבחירה המידתית, צריכה להיות לא להרוס ולא לגרש. אנחנו, הממשלה הזאת נבחרה כדי לבנות, לא כדי להרוס. זו המדיניות שלנו. אנחנו מוכנים להוכיח בכל ערכאה משפטית ישראלית או לא ישראלית שזוהי תכלית ראויה ומידתית ביחס לאלטרנטיבות, כי תמיד אנחנו בודקים ביחס לאלטרנטיבות" (שם, עמ' 38).

23. מנגד, ח"כ ציפי לבני הביעה את עמדתה לפיה החקיקה "חסרת אחריות וחסרת מוסר". וכך אמרה - "למה חוסר אחריות – כי בשל אינטרסים של הקבוצה הזאת החוקים האלה פוגעים בכמה דברים מרכזיים במדינת ישראל. דבר ראשון, בעקרונות החוקתיים שהם הבסיס לחיים המשותפים שלנו כאן... דבר שני, ביום שבו הכנסת מחוקקת חוק על שטח וקובעת מה הזכויות של מי שחי שם, זה היום שבו הפלסטינים ידרשו, מתישהו, לבוא ולהצביע בכנסת... דבר נוסף אתם מצעידים את מדינת ישראל לבית הדין הפלילי הבין-לאומי בהאג בהפרה מודעת ומכוונת של המשפט הבין-לאומי..." (שם, עמ' 31-33).

24. ח"כ יעל גרמן שאף היא נמנית על מתנגדי החוק, ציינה כי "החוק הזה מקעקע את מגילת העצמאות, אבל הוא גם מקעקע את כל מה שמדינת ישראל מושתתת עליו מאז הקמתה, והיא מושתתת על עקרונות של דמוקרטיה (שם, עמ' 35).

25. ח"כ יוסף ג'יבארין הביע את התנגדותו לחוק וציין כי הצעת החוק אינה חוקתית ואינה מוסרית מאחר שהיא מהווה "חקיקה שרוצה פשוט להכשיר שוד וגזל של קרקע פרטית" (שם, עמ' 78).

26. בנוסף לעמדות חברי הכנסת, בפני הוועדה הופיעו משפטנים ומלומדים שונים שהציגו את עמדתם התומכת או המתנגדת להצעת החוק:

פרופ' אבי בל, מאוניברסיטת בר אילן, המתמחה בדיני קניין ובמשפט בינלאומי, טען כי הצעת החוק אינה סותרת את המשפט הבינלאומי - "אני חושב שמי שמכיר את הדין הבינלאומי על הגנה על זכויות קנייניות, יגיע בדיוק למסקנה הפוכה, שהצעת החוק, בין אם היא הצעה נכונה או לא נכונה, אני לא מתייחס לזה, אני מדבר רק אם היא עומדת בסטנדרטים של המשפט הבינלאומי ביחס לזכויות קנייניות, והתשובה הברורה היא כן. בכל העולם הליברלי-דמוקרטי יש הליכים של מתן זכויות לפולשים על קרקעות בבעלות פרטית. בדרך כלל זה בא בדוקטרינה שנקראת: חזקה נוגדת, זה פולש שמחזיק לאורך זמן, אפילו לא בתום לב, אגב, בקרקעות של אחר, רשאי לקבל זכויות..." (עמ' 43 לפרוטוקול דיון מס' 2).

פרופ' יוג'ין קונטרוביץ' מאוניברסיטת נורת'ווסטרן, המתמחה במשפט בינלאומי וחוקתי, חיווה אף הוא את דעתו התומכת בהצעת החוק (דבריו תורגמו בדיון מאנגלית ב"תרגום חופשי"). לדבריו, "דיני, מה שנקרא שטחים כבושים, אינם חלים על השטחים האלה. אבל גם אם הם היו חלים, הדינים האלה אינם מונעים מזכות המדינה להפקיע רכוש... חלף פיצוי... אין תקדים לכך שמונע. מה שנאסר במשפט הוא לקחת רכוש ללא פיצוי, אבל אין איסור לפצות את האדם שממנו נלקח הרכוש. אין שום כלל שמונע ממשלת ישראל לקבוע כלל שבא לטובת האוכלוסייה הישראלית שנמצאת ביהודה ושומרון. כן יש תקדימים רבים לכך שהתושבים היהודים ביהודה ושומרון, התושבים הישראלים ביהודה ושומרון, יכולים גם כן להיחשב כתושבים של האזור..." (עמ' 5-6 לפרוטוקול דיון מס' 3).

פרופ' טליה איינהורן, ממכללת שערי משפט, המתמחה במשפט בינלאומי, ציינה כי מבחינת המשפט הבינלאומי היא אינה מוצאת מניעה שהכנסת תחוקק את חוק ההסדרה לאור עמדתה כי החוק אינו עומד בסתירה למשפט הבינלאומי. כמו כן, סברה פרופ' איינהורן כי רמת הסיכון בנוגע לבית הדין הפלילי הבינלאומי אינה גבוהה. (שם, עמ' 24-25).

פרופ' שלום לרנר, מאוניברסיטת בר אילן, המתמחה בדיני קניין, הציג בפני הוועדה את היחס בין החוק לבין דיני הקניין "הרגילים" וטען "כי מזווית הראייה הקניינית זה בדיוק המקרה המתאים להפקעה. מדוע? כי כלל בדיני ההפקעה הוא שהפקעה היא מוצא אחרון. אתה לא פונה להפקעה כשיש לך דרכים אחרות... אבל כאן יש כשל שוק, לממשלה אין ברירה או לגוף המתאים, אלא לרכוש את זה באמצעות הפקעה... כולם מודעים לכך שביהודה ושומרון אי-אפשר להשיג שטחים מסוימים באמצעות רכישה רצונית כי מוכרי הקרקעות מסתכנים בעונש מוות רשמי או לא רשמי. לכן דווקא מבחינת זווית של דיני ההפקעה, קיום כשל השוק הזה מכריח לפעול באמצעות הפקעה" (שם, עמ' 27).

עו"ד ד"ר הראל ארנון, שאף מייצג בהליך זה את הממשלה, הביע את עמדתו בוועדה לפיה "...כשאנחנו צריכים לבחון מבחינה משפטית אם החוק הזה עומד על רגליים איתנות והוא סביר מבחינה משפטית, אני חושב שהתשובה לכך היא חד-משמעית כן [...] אני סבור שהוא גם יעמוד

במבחן בג"ץ, או ודאי ראוי לעמוד, ומבחינת הדין הבין-לאומי איני רואה קושי משעה שהכנסת אומרת את דברה... (עמ' 65 לפרוטוקול דיון מס' 1).

באשר לשאלת עצם הסמכות של הכנסת לחוקק את החוק, הביע אל"מ (במיל') שלמה פוליטיס, לשעבר היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, את עמדתו לפיה אין כל מניעה שהכנסת תחוקק חוק החל בשטחים, שכן "מה לי המפקד הצבאי, מה לי כנסת ישראל". יתרה מכך, לעמדתו במקרה זה עדיף שהכנסת היא שתחוקק את החוק ושלא יעבירו את החוק באמצעות המפקד הצבאי (עמ' 33-35 לפרוטוקול דיון מס' 3).

27. אל מול מלומדים אלה הופיעו בפני הוועדה מלומדים אחרים שהצביעו על הקשיים הגלומים בהצעת החוק:

עו"ד מלכיאל בלס, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עמד על מספר קשיים בחוק, וביניהם, הפגיעה בערכי הדמוקרטיה הנובעת מכך שהכנסת מחוקקת חוק שחל על מי שאינו יכול לקחת חלק בהליך הדמוקרטי הישראלי; הפגיעה בעקרונות המשפט הבינלאומי שהמדינה ראתה את עצמה מחוייבת אליהם עד כה והסיכון המשפטי במישור הבינלאומי; והסטייה של החוק מדיני הקניין הרגילים הן בהיבט של הפקעה והן בהיבט של תכנון ובניה. נוכח קשיים אלה, מסקנתו של עו"ד בלס הייתה כי החוק אינו צולח את המבחנים החוקתיים (עמ' 34-42 לפרוטוקול דיון מס' 4).

פרופ' עמיחי כהן, עמית מחקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, המתמחה במשפט בין לאומי הומניטרי, טען בפני חברי הכנסת כי "החוק הזה פוגע בשלושה עקרונות יסוד שאפשרו את פעולת ההתיישבות לאורך כמעט 50 שנה". העקרון הראשון הוא ריבונות ישראל בשטחי יהודה ושומרון, לדבריו "החוק הזה יעורר מחדש את הדיון הזה. זה דיון שהתוצאות שלו לא יכולות להיות טובות למדינת ישראל, לא מכיוון שישאל צודקת או לא צודקת, אלא מכיוון שכניסה למקום הזה – וזה ניסיון של 50 שנה מראה – איננו טוב עבור מדינת ישראל" (עמ' 40 לפרוטוקול דיון מס' 1). העקרון השני הוא הימנעות מבנייה על קרקע פרטית. בהקשר זה טען פרופ' כהן כי "כמעט כל מדינה בעולם שהביעה את דעתה בעניין זה, וכמעט כל ארגון בין-לאומי בעולם שהביע את דעתו בעניין זה, סברו שאמנת ז'נבה הרביעית חלה ושההתנחלויות זו פעולה אסורה לפי המשפט הבין-לאומי... מדינת ישראל הצליחה איכשהו להתחמק מהדיון הזה על ידי זה שטענו ... אנחנו מתיישבים ביהודה ושומרון, אבל זו לא סוגיה הומניטרית, מכיוון שאנחנו לא לוקחים קרקעות פרטיות. מדינת ישראל, ביודעין, מכניסה כאן את עצמה לסוגיה הזו" (שם, עמ' 41). העקרון השלישי הוא בית המשפט העליון כמגן. עקיפת פסקי דין וצווים שיפוטיים (כפי שנכלל בהצעת החוק באותה העת) פוגעת לשיטתו בטענה שמעלה מדינת ישראל במישור הבינלאומי לפיו מעשי המדינה מבוקרים על-ידי ביקורת שיפוטית (שם, עמ' 42). לבסוף טען פרופ' כהן כי הצעת החוק מחייבת לראשונה הכרעה בשאלת "עד כמה המשפט הבינלאומי הוא חלק מהדיון בחוקי היסוד", וכן ציין כי צריך לקחת בחשבון שהחוק מוביל לכך שבית המשפט העליון יבחן פעולות נרחבות של מדינת ישראל בשטחי יהודה ושומרון לפי חוקי היסוד (שם, עמ' 43).

ד"ר רונית לוין מהמרכז הבינתחומי בהרצליה, המתמחה בדיני קניין ובמשפט הבינלאומי, עמדה על הקשיים שהחוק מעורר לדעתה, הן נוכח התנגשותו עם דיני התפיסה הלוחמתית והן בשל הסטייה המהותית שלו מדיני הקניין המקובלים (עמ' 29-28 לפרוטוקול דיון מס' 3).

ד"ר תמר ברנדס, מהקריה האקדמית אונו, המתמחה במשפט בינלאומי, הביעה את עמדתה כי החוק נוגד את המשפט הבינלאומי וכי היא רואה קושי בכך שבאמצעות חקיקה של הכנסת מבקשים להתגבר על כללי המשפט הבינלאומי - "אין מערב פרוע משפטי במשפט הבין-לאומי, אין סיטואציה שבה לא חלים דיני הכיבוש ולא חלים דיני זכויות האדם והמדינה עושה מה שהיא רוצה. זה לא קיים, חייבת להיות איזושהי מערכת של נורמות ושל הגנות, והמדינה מכירה בזה כי באותם מקרים, באותם מצבים - אני מזכירה - שמדינת ישראל החליטה שהיא לא מחילה יותר את דיני הכיבוש והיא לא מכירה בכך שחלים דיני התפיסה הלוחמתית, כמו בירושלים, כמו ברמת הגולן, אני אומרת במירכאות, היא "שילמה" את המחיר בדמות הכרה בזכויות של התושבים באותם שטחים" (עמ' 56-53 לפרוטוקול דיון מס' 4).

28. הנה כי כן, בפני חברי הוועדה המשותפת נפרשה קשת רחבה של עמדות לעניין ההיבטים העקרוניים העולים מהצעת החוק, הן מצד גורמים המצדדים בהצעת החוק והן מצד גורמים הסבורים שהצעת החוק מעוררת קשיים משמעותיים במישורים שונים.

29. בתום דיונים אלה, רוב חברי הוועדה המשותפת אישרו את הצעת החוק לקריאה הראשונה. בהתאם לכך, ביום 30.11.2016, הונח על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה הנוסח הראשון של הצעת החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2016 (פורסם בהצעות חוק הכנסת התשע"ז מס' 670, עמ' 28).

העתק הצעת החוק בנוסח הראשון כפי שפורסמה לקריאה הראשונה מצורף ומסומן **מש/11**.

30. אולם, בשלב זה בשל מחלוקת בקרב סיעות הקואליציה שנגעה לסעיפים 7- ו-10 בהצעת החוק בנוסח הראשון לפיהם החוק יגבר גם על פסקי דין וצווים שיפוטיים שכבר ניתנו, הופסקו הליכי החקיקה ביחס לקידומה של הצעת חוק זו. במקומה, ביום 5.12.2016 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק **חדשה**, שיוזמיה היו חברי הכנסת בצלאל סמוטריץ', יואב קיש, שולי מועלם-רפאלי, דוד ביטן ואורן אסף חזן (הצעת חוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2016 (פ/3549/20)) (להלן: **הצעת החוק**). בשונה מהצעת החוק בנוסח הראשון, בהצעת החוק החדשה הוצע כי התלייה וביטול של הליכי האכיפה בנושא תכנון ובניה וצווים המינהליים לא תכלול צווים שיפוטיים או פסקי דין בדבר מימושם. כלומר, הצעת החוק החדשה החריגה מהסדרת הבנייה על קרקע פרטית, בנייה שניתן לגביה צו שיפוטי או פסק דין בדבר מימושו. **משמעות הדברים היא, כי הוסרו מהצעת החוק החדשה המרכיב הרטרואקטיבי שהיה בהצעת החוק בנוסח הראשון והקושי שהתעורר מכך שבהצעת החוק הוצע "לעקוף" פסקי דין שכבר ניתנו.**

העתק הצעת חוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2016, פ/3549/20, מצורף ומסומן **מש/12**.

31. ביום 5.12.2016 אושרה הצעת החוק בקריאה טרומית במליאת הכנסת, ברוב של 59 תומכים, 49 מתנגדים וללא נמנעים. ההצעה הועברה לוועדה המשותפת שהוקמה באותו הרכב שדן בהצעת החוק בנוסח הראשון.

32. היות והוועדה המשותפת כבר קיימה שמונה ישיבות לקראת הכנת הצעת החוק בנוסח הראשון והיות ולמעט סוגיית תחולת החוק על צווים שיפוטיים ופסקי דין הצעות החוק כמעט זהות בנוסחן, הוועדה המשותפת קיימה שלוש ישיבות בהכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה. הדיון הראשון היה דיון עקרוני בהצעת החוק (ביום 6.12.2016) ושני הדיונים הנוספים הוקדשו להצבעות ולבקשה לדיון מחדש (ביום 7.12.2016).

33. בדיון העקרוני בהצעת החוק שנערך ביום 6.12.2016 הביעו חברי הכנסת את עמדותיהם השונות בנוגע להצעת החוק. כמו כן, השתתפו בדיוני הוועדה נציגי ארגונים ציבוריים שונים שהביעו עמדות שונות בנוגע להצעת החוק.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה הוצגה אף היא בפני חברי הוועדה. נציגת היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד תהילה רוט-שטרן, ציינה כי גם בנוסח החדש של הצעת החוק "לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בדומה להצעת החוק בנוסחה הקודם, יש מניעה משפטית בנוגע להסדר המוצע. אמנם בנוסח הנוכחי הושמט אותו סעיף העוסק בפסקי דין, אבל ההיבט הזה היה אחד מאותם הנימוקים שעמדו ביסוד הקביעה של היועץ כי יש מניעה משפטית וכמובן שיתר הנימוקים עומדים בעינם אף ביחס לנוסח הנוכחי" (עמ' 35 לפרוטוקול דיון מס' 1).

העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 1 מיום 6.12.2016 מצורף ומסומן **מש/13**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 2 מיום 7.12.2016 מצורף ומסומן **מש/14**
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 3 מיום 7.12.2016 מצורף ומסומן **מש/15**

34. בתום הדיונים אישרה הוועדה המשותפת את הצעת החוק לקריאה הראשונה, וביום 7.12.2016 הונח על שולחן הכנסת נוסח לקריאה ראשונה של הצעת החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2016. בו ביום אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, ברוב של 58 תומכים, 51 מתנגדים וללא נמנעים, והיא הוחזרה לוועדה המשותפת לשם הכנת לקריאה השנייה והשלישית.

העתק הצעת החוק שאושרה בקריאה הראשונה (פורסמה בהצעות חוק הכנסת תשע"ז מס' 672, עמ' 44) מצורף ומסומן **מש/16**.

35. ביום 12.12.2016, החלו ישיבות הוועדה המשותפת בהכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית. הוועדה המשותפת קיימה אחת עשרה ישיבות בנוגע להצעת החוק. שבע הישיבות הראשונות של הוועדה, שנערכו בתאריכים 12.12.2016 (2 ישיבות), 13.12.2016 (3 ישיבות) וב-14.12.2016 (2 ישיבות) הוקדשו לדיון בפרטי ההסדר המוצע.

העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 4 מיום 12.12.2016 מצורף ומסומן **מש/17**.
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 5 מיום 12.12.2016 מצורף ומסומן **מש/18**.
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 6 מיום 13.12.2016 מצורף ומסומן **מש/19**.

- העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 7 מיום 13.12.2016 מצורף ומסומן **מש/20**.
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 8 מיום 13.12.2016 מצורף ומסומן **מש/21**.
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 9 מיום 14.12.2016 מצורף ומסומן **מש/22**.
העתק פרוטוקול הוועדה המשותפת מס' 10 מיום 14.12.2016 מצורף ומסומן **מש/23**.

ארבע הישיבות האחרונות של דיוני הוועדה המשותפת בהצעת החוק, שנערכו בתאריכים 30.01.2017, וב- 31.1.2017 (3 ישיבות), הוקדשו להצבעה על סעיפי הצעת החוק ועל ההסתייגויות הרבות שהוגשו מטעם חברי הכנסת ובקשות לדיון מחדש. נוכח ריבוי העמודים ומאחר שבישיבות אלה לא נערך דיון מהותי על סעיפי החוק לא מצאנו לנכון לצרף את פרוטוקולי ישיבות אלה וניתן לעיין בהם באתר הכנסת בקישור:

<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2010254>

36. נציין, כי ישיבה הוועדה המשותפת ביום 12.12.2016 הייתה ישיבה חסויה שעסקה בהשלכות המדיניות והבינלאומיות של הצעת החוק. מלבד חברי הוועדה המשותפת השתתפו בישיבה היועץ המשפטי לכנסת, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ד"ר רועי שיינדורף, היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן ארי, ונציגת משרד המשפטים, עו"ד תהילה רוט-שטרן.

לאחר הדיון החסוי, לבקשת חברי הוועדה, הוחלט להסיר חלק ניכר מהחיסיון על פרוטוקול הישיבה (צורף כנספח **מש/18**). לפיכך, בתיאורנו להלן, נתייחס לחלקי הפרוטוקול שפורסם.

37. ד"ר שיינדורף הציג בפני חברי הוועדה בדיון את התפישה המשפטית שהנחתה את המדינה ב-50 השנים האחרונות באשר לחובות החלות עליה במסגרת ניהול שטחי יהודה ושומרון. לדבריו הצעת החוק חורגת מהתפיסה המשפטית הקיימת. לעניין זה ציין כך (עמ' 7 לפרוטוקול דיון מס' 5):

"אני יכול להבין טענה שאומרת: אולי אפשר היה לחשוב אחרת בדבר הזה. אבל כל מי שמנסה לשים תזה משפטית כזאת צריך לתת מענה לשאלה אם זה לא חל, אז מה הבסיס המשפטי לפעולות שנעשו, לכל הפעולות שנעשות ביום-יום בשטחי יהודה ושומרון. אי אפשר לקחת רק חלק אחד, רק מקטע אחד של דיני התפיסה הלוחמתית ולהגיד: המקטע הזה הוא לא רלוונטי לענייננו. ואם יש תפיסה שאומרת שהדינים האלה בכללותם לא צריכים לחול בשטח וצריך לעבור לקונספט אחר, צריכה להיות תפיסה שלמה, היא צריכה להציג אם כך מה חל. אני לא מכיר תפיסה כזאת שהוצגה בינתיים, וכרגע אנחנו נמצאים במקום שהתפיסה המשפטית שמכוחה אנחנו מתנהלים לכל אורך השנים, ושאותה פסק בית המשפט העליון ושלמעשה אני לא רואה אותה מאותגרת באופן אמיתי בינתיים מבחינה משפטית, היא תפיסה שאנחנו מנהלים את השטח הזה בפועל בהתאם לדיני תפיסה לוחמתית, עם הזכויות שהדבר נותן לנו ויחד עם זה גם החובות שבאות ביחד עם הדבר הזה..."

38. לאחר מכן הרחיב ד"ר שיינדורף לגבי המשפט הבינלאומי ההומניטרי וטען כי הוא אינו כולל אפשרות להפקיע קרקעות מהאוכלוסייה המוגנת, קרי תושבי האזור, לטובת ההתיישבות של האוכלוסייה המקומית הישראלית (שם, עמ' 6-9). עוד ציין כי "יש בעיות בשטח שנוצרו לאורך השנים, היסטוריה ארוכה. לאורך כל השנים התהוותה איזו מציאות שיוצרת סוגיות משפטיות. אני בהחלט יכול לומר שאנחנו חושבים שיש כלים משפטיים במסגרת הדין הבינלאומי, במסגרת

הפסיקה והנורמות שקיימות, שיכולים לסייע לפתור הרבה מאד מהסוגיות האלה באופן נקודתי. ואנו עובדים בדבר הזה" (שם, עמ' 20). בכל הנוגע להיבטים החוקתיים ציין ד"ר שיינדרוף כי קושי משמעותי בהצעת החוק עולה מהאופן הגורף של ההסדר "אני מבין את הבעיה, אבל מנסים לפתור אותה באיזה פתרון כללי מאד ומקיף שלא תמיד רגיש לסוגים השונים של מקרים וסיטואציות באופן מספיק" (שם, עמ' 21).

כעולה מהפרוטוקול, ד"ר שיינדרוף התייחס אף לבית הדין הפלילי בהאג ולהשלכות שעלולות להיות להצעת החוק בהקשר זה. חלקים מדבריו בהקשר זה נותרו חסויים.

39. משמוצה הדיון בסוגיות העקרוניות החלה הוועדה לדון בפרטי ההסדר המוצע. עו"ד אלעזר שטרן, היועץ המשפטי של הוועדה המשותפת, הציג בפני חברי הכנסת את סעיפי הצעת החוק ומשמעותם, והעיר את הערות הייעוץ המשפטי לוועדה בנוגע אליהם. כמו כן, צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה הניח בפני חברי הוועדה מסמך הכנה הכולל הערות לסעיפי הצעת החוק.

העתק מסמך ההכנה של צוות הייעוץ המשפטי לוועדה המשותפת מצורף ומסומן **מש/24**.

40. גם במהלך הדיונים בנוגע לסעיפי הצעת החוק, קיימה הוועדה דיון מעמיק שנשמעו במסגרתו עמדות שונות של חברי כנסת, ואף הוחלט על עריכת מספר שינויים בנוסח הצעת החוק. בדיוני הוועדה השתתפו גם נציגי היועץ המשפטי לממשלה ומשרדי ממשלה שונים, מתיישבים מיהודה ושומרון, נציגי ארגוני חברה אזרחית תומכים ומתנגדים, משפטנים ואנשי חינוך, מומחים ומלומדים, והובעו בהרחבה עמדות וגישות שונות בעניין סעיפי הצעת החוק.

בנוסף, הועברו לוועדה המשותפת ניירות עמדה והתייחסויות שונות בכתב להצעת החוק, ובתגובה לדברים שעלו במהלך הדיונים, ובכלל זה על-ידי פרופ' טליה איינהורן; ד"ר רונית לוי; פרופ' יוגין קונטרוביץ; האגודה לזכויות האזרח; המכון הישראלי לדמוקרטיה; עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל; הפורום למען ארץ ישראל; פורום קהלת והתנועה למשילות ודמוקרטיה.

העתק ניירות העמדה שהוגשו לוועדה המשותפת, מצורפים ומסומנים **מש/25 – מש/33**.

41. ביום 31.1.2017, בתום הדיונים, אישרה הוועדה המשותפת את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית. ביום 6.2.2017 אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה השנייה והשלישית, ברוב של 60 תומכים, 52 מתנגדים וללא נמנעים. החוק פורסם ברשומות ביום 13.2.2017 (ס"ח תשע"ז מס' 2604, עמ' 410) (צורף כנספח **מש/1**).

עיקרי חוק ההסדרה

42. כעולה מסעיף 1 לחוק, מטרתו היא "להסדיר את ההתיישבות ביהודה ושומרון ולאפשר את המשך ביסוסה ופיתוחה".

המונח "התיישבות" מוגדר (בסעיף 2 לחוק) בצורה רחבה והוא כולל, בין היתר, שכונה, או הרחבה של אותה התיישבות, בתי המגורים שבשטחה, השטח החקלאי המשמש אותה, מבני הציבור, אמצעי הייצור ודרכי הגישה והתשתיות של אותה התיישבות.

43. החוק קובע הסדרים הנוגעים ל"התיישבות" שהבנייה בה נעשתה על-ידי מי שאינו בעל הזכות במקרקעין, אך היא נעשתה בתום לב או לחלופין בהסכמה של המדינה (סעיף 3 לחוק). יצוין כי החוק אינו קובע הגדרה למונח "תום לב". בנוגע למונח "הסכמת המדינה" נקבעה בסעיף 2 הגדרה רחבה שכוללת הסכמה "במפורש או במשתמע" של רשויות המדינה וזרועותיה, לרבות רשויות האזור ומוסדות מיישבים, הסכמה "מראש או לאחר מעשה", והסכמה שבאה לידי ביטוי בהנחת תשתיות, הענקת תמריצים ועוד.

44. החוק מבחין בין שני מקרים של בנייה במקרקעין: **האחד**, בנייה במקרקעין שאין בהם בעל זכויות במקרקעין אך לא הוכרזו כאדמות מדינה, **והשני** בנייה במקרקעין שיש בהם בעל זכויות.

45. בבנייה במקרקעין שאין בהם בעל זכות במקרקעין, נקבע בסעיף 3(1) לחוק כי הממונה על הרכוש הממשלתי באזור יהודה ושומרון (להלן: **הממונה**) ירשום את המקרקעין כרכוש ממשלתי, וזאת בתוך 12 חודשים מיום פרסום החוק (סעיף 4(א) לחוק). 60 יום לאחר רישום הזכויות כרכוש ממשלתי, יוקצו זכויות השימוש וההחזקה במקרקעין לצרכי ההתיישבות שנבנתה, וזאת באמצעות מוסד מיישב (סעיף 5).

46. בבנייה במקרקעין שיש בהם בעל זכות במקרקעין, נקבע בסעיף 3(2) לחוק כי רשויות האזור ייטלו את זכויות השימוש וההחזקה במקרקעין ויעבירו אותן לממונה. נטילת הזכויות מותנית בכך שהסכום שהושקע בבניית ההתיישבות עלה, בשעת הבנייה, על שוויים של המקרקעין ללא המחוברים באותה העת. יצוין, כי התנייה דומה בנוסחה לסעיף 23(א)2 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, העוסק בבנייה במקרקעי הזולת במקרקעין לא מוסדרים. עוד נקבע, כי נטילת הזכויות אינה לצמיתות, אלא רק עד להסדרה מדינית בדבר מעמד האזור וההתיישבות.

במקרה זה, בעל המקרקעין יהיה זכאי לפיצוי בגובה 125% מערכם, בהתאם להחלטת ועדת שומה שהוקמה לשם כך. הפיצוי יכול להינתן בהיוון לעשרים שנה או בדרך של דמי שימוש שנתיים. לחלופין זכאי בעל המקרקעין לקבל קרקע חלופית ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין (סעיף 8 לחוק).

רשויות האזור ייטלו את הזכויות של המקרקעין האמורים בתוך שישה חודשים מיום פרסום החוק. 60 יום לאחר נטילת הזכויות, יקצה הממונה את זכויות השימוש וההחזקה במקרקעין לצרכי ההתיישבות שנבנתה, וזאת באמצעות מוסד מיישב (סעיף 5).

47. בסעיף 6 לחוק נקבע כי המדינה תפעל להשלמת הליכי התכנון במקרקעין האמורים, ובסעיף 7 לחוק נקבע כי עד להשלמת הליכי התכנון כאמור יותלו הליכי האכיפה והצווים שניתנו בקשר למבנים באותה התיישבות, והם יפקעו עם השלמת הליכי התכנון. זאת, למעט אם ניתנה החלטה שיפוטית או פסק דין בדבר מימוש אותם הצווים, שכן החוק אינו חל על מבנים שלגביהם יש כבר פסק דין חלוט של בית משפט המחייב להרסם.

סעיף 11 קובע לגבי ששה עשר ישובים המנויים בתוספת לחוק, כי יותלו לגביהם הליכי האכיפה והצווים כאמור, לתקופה של 12 חודשים מיום פרסום החוק, שבמהלכה תיבדק עמידתם בתנאים המנויים בסעיף 3 לחוק ויחולו עליהם הוראות החוק. ויובהר, כי גם לגבי יישובים אלה, אין התלייה של הליכים שיש לגביהם פסק דין חלוט המחייב להרסם.

48. לבסוף נציין כי בעל זכויות במקרקעין הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת השומה, בנוגע לשיעור ערכם הראוי של דמי השימוש או הקרקע החלופית שתוצע לבעל הזכויות במקרקעין, רשאי להגיש השגה לוועדת השגות, לפי סעיף 10, על גובה הפיצוי.

שינויים שנערכו במהלך הליך החקיקה

49. כפי שצוין לעיל, במסגרת דיוני הוועדה המשותפת החליטה הוועדה על מספר שינויים. עיקרם של שינויים אלה בצמצום הפגיעה בבעלי המקרקעין שזכויותיהם ניטלות. להלן נעמוד בתמצית על עיקרי הדברים:

50. צמצום היקף המקרקעין עליהם חל החוק: לחוק ההסדרה הוספו במהלך הליכי החקיקה שתי הוראות שתוצאתן המעשית היא צמצום היקף הקרקעות עליהן חל חוק ההסדרה:

האחת, היא הקביעה כי התלייה וביטול של הליכי האכיפה והצווים המינהליים על מקרקעין שהחוק חל עליהם, לא כוללת צווים שיפוטיים ופסקי דין בדבר מימושם של צווים אלו. הצעת החוק בנוסח הראשון כללה גם צווים ופסקי דין כאמור.

השנייה, היא קביעה כי יש לבחון את עלות הבנייה אל מול שווי המקרקעין. כך למשל, יתכן שבמקרה של בנייה קלה (למשל, קראוונים) שווי הבנייה לא יעלה על שווי המקרקעין, כך שהחוק לא יחול.

51. צמצום הפגיעה בשוויון: אחד הקשיים החוקתיים שהועלו במהלך הליך החקיקה, הוא שהצעת החוק מסדירה רק בנייה בהתיישבות ישראלית. ואכן, בנוסחו המקורי של הצעת החוק נכתב בדברי ההסבר כי "מטרת הצעת החוק היא להסדיר את מעמדם של יישובים ישראלים ביהודה והשומרון, כדי לאפשר את המשך ביסוסה ופיתוחה של ההתיישבות הישראלית באזור".

במענה לקשיים שהועלו החליטה הוועדה המשותפת להחיל את החוק על התיישבות באזור, ולא בהכרח התיישבות ישראלית, וההגדרה "התיישבות" שבסעיף 2 לחוק שונתה בהתאם. משמעות

הדברים היא שהחוק חל גם על תושב אזור שבנה בתום לב במקרקעי הזולת או במקרקעין שאין בהם בעל זכות במקרקעין או שקיבל את הסכמת המדינה לבנות במקרקעין כאמור (הכולל אף מקרה שבו המדינה חיברה את המקרקעין לתשתיות של מים וחשמל). ואמנם, כעולה מתגובת הממשלה לעתירות (עמ' 46 לתגובה המקדמית של הממשלה), בעקבות ההסדר הדיוני שהציע היועץ המשפטי לממשלה שעוגן בצו הארעי "הוקפאו מאות הליכי אכיפה תכנוניים גם במגזר הערבי באזור".

52. התאמה לדין המקומי באזור: כדי לצמצם את הסטייה מהדין המקומי נקבע כי נטילת זכויות השימוש וההחזקה תיעשה בהתאם להוראות חוק הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), מס' 2 לשנת 1953, כפי שתוקן בצו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (צו מס' 321) (יהודה והשומרון), התשכ"ט-1969 (סעיף 3(2)(ב)). זאת, כל עוד אין סתירה בין הוראות החוק האמור לבין הוראות חוק ההסדרה.

53. הסדרת הפיצוי לבעל המקרקעין הפרטיים: נוספו שלוש הוראות שמשמעותן הרחבה והבהרה של הפיצוי לו יהיה זכאי בעל המקרקעין הפרטיים:

ראשית, נוספה הוראה לפיה מקרקעין שאין לגביהם בעל זכות והם נרשמו על שם הממונה בהתאם להוראות החוק, אך בשלב מאוחר יותר נודע לממונה כי יש בעל זכויות במקרקעין, בעל המקרקעין יהיה זכאי לפיצוי לפי הוראות החוק (סעיף 8(ד)).

שנית, הורחבו האפשרויות הנכללות במנגנון הפיצוי כך שיתאפשר לבעל המקרקעין לבחור בין חלופה של דמי שימוש עתיים, דמי שימוש מהווים או קרקע חלופית. בהצעת החוק בנוסחה הראשון הוצע כי בעל המקרקעין יהיה זכאי לתשלום חד פעמי או קרקע חלופית (סעיף 8).

שלישית, נקבעו דרכי פעולתה של ועדת השומה הקובעת את ערכם הראוי של המקרקעין וכמו כן נקבע מנגנון השגה שבאמצעותו יוכל בעל המקרקעין להשיג על החלטות ועדת השומה ולמצות את זכויותיו בהתאם לחוק (סעיף 10).

עמדת הכנסת

54. הכנסת תטען כי יש לדחות את העתירות ולהעניק לרשות המחוקקת במקרה ייחודי זה מרחב תמרון רחב לקביעת ההסדר וזאת מהטעמים שיפורטו להלן:

55. ראשית, ככל חקיקה ראשית של הכנסת, חוק ההסדרה נהנה מחזקת החוקתיות. נוכח חזקה זו, ככלל, על-פי ההלכה הפסוקה, על בית המשפט לנהוג בזהירות ובריסון בבואו להפעיל את סמכותו לביקורת חוקתית על חוקי הכנסת. ראו למשל לעניין זה, דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 14.7.2008):

"בבחינת חוקתיות של חוק הכנסת, נוהג בית המשפט, מלכתחילה, בריסון שיפוטי רב בבואו להפעיל את ביקורתו השיפוטית. לא על נקלה יכריז בית

המשפט כי חוק שחוקקה הכנסת הינו בלתי חוקתי [...] עיקרון זה נטוע בתורת הפרדת הרשויות, העומדת ביסוד המשטר הדמוקרטי בישראל" (שם, פס' 17 לפסק הדין)

56. **שנית, חוק ההסדרה הוא חוק שנועד לסיטואציה מיוחדת ותחומה שככל הנראה לא ניתן למצוא לה פתרון בכלים המשפטיים הקיימים.**

כפי שצוין לעיל, השילוב של מורכבות המעמד של שטחי יהודה ושומרון והסכסוך המתמשך באזור, יחד עם המציאות שבה בתים רבים ושכונות נבנו על קרקע פרטית של תושבי האזור או על קרקע שלא הוכרזה כאדמת מדינה, וכאשר בחלק גדול מהמקרים מדובר בבתים שנבנו לפני שנים רבות, בתמיכה של גורמי הממשלה או רשויות האזור, מחייבת פתרון "מחוץ לקופסה". הניסיונות לתת מענה למציאות זו במסגרת הכלים המשפטיים האזרחיים "הרגילים" לא צלח, או כפי שהגדיר זאת המשנה לנשיאה כבוד השופט א' רובינשטיין, שדבריו הוזכרו לעיל, "במציאות הטעונה שבה אנו חיים, הדברים אינם לעת הזאת כנראה, בגדר האפשר" (פס' 6 לעיל).

57. מנקודת המבט של הכנסת, הותרת המצב כפי שהוא, משמעותו גזירת הרס וחורבן על מתיישבים רבים, ולעתים על קהילות ושכונת שלמות, וזוהי תוצאה שרוב חברי הכנסת סברו שאין להשלים עמה. זאת במיוחד כאשר גם בעלי הקרקע הפרטית אינם יוצאים נשכרים מהותרת המצב הקיים על כנו, שכן מתעורר ספק רב אם לאחר הפינוי יוכלו הם באופן מעשי להחזיק ולהשתמש במקרקעיהם.

ביטוי למורכבותה של סוגיה זו ניתן למצוא בדבריו של המשנה לנשיאה (בדימ'), כבוד השופט א' רובינשטיין שנכתבו ממש לאחרונה בבג"ץ 5165/15 עבד אל רחמן ואח' נ' הממונה על מתן היתרים בשטחים ואח' (ניתן ביום 10.9.2017) ביחס לסוגית המקרקעין באזור: "המציאות המורכבת, זו שביסוד התיק וזו שבנסיבות הכלליות באיזור, מצדיקה גישה פרגמטית של שכל ישר, תחת – כפי שצינתי בדיון – "משפטית נטו". אמרתי שם, בהמשך לדברים שכבר נאמרו במקומות אחרים, כי אילו חיינו במציאות נורמלית, היו העותרים – במישור המעשי – מוכרים או מקבלים קרקע חלופית, מקום שהקרקע נמצאת בלב ישוב, ללא אפשרות שימוש ממשי מצדם... מתבקש איפוא, תוך שמירת הטיעון המשפטי, מבט רחב יותר – פרגמטי – לפתרון, תחת "ייקוב הדין"..."

58. **חוק ההסדרה מייצר את אותו פתרון לא שגרתי לבעיה קשה ולא שגרתי המאפשר את הסדרת המקרקעין והקצאתם לטובת ההתיישבות לצד מתן פיצוי הולם לבעלי הקרקע.** מדובר בהסדר ייחודי, שאף שאינו בהלימה מלאה עם דיני הקניין בישראל או באזור, לדעת רוב חברי הכנסת הוא מאזן בין מכלול הנסיבות, הזכויות והאינטרסים הנוגעים בדבר. חשוב לזכור בהקשר זה, כי חוק ההסדרה אינו משנה את "כללי המשחק", והוא אינו מתיימר לשנות את הדין המקומי הקיים שימשיך לחול על כל הבנייה מכאן ולהבא, שכן החוק חל רק על העבר.

הכנסת תטען, אפוא, כי גם ההיבטים הייחודיים של החוק והעובדה שהוא מהווה פתרון נקודתי צופה פני עבר, יש בהם כדי להשליך על היקף הביקורת השיפוטית הראוי במקרה זה.

59. שלישית, אופיו המדיני והפוליטי של חוק ההסדרה הוא דומיננטי ביותר.

אילו היה מדובר בסכסוך רגיל בין בעל קרקע לפולש ככל הנראה לא היה צורך בחוק ההסדרה, אלא שחוק ההסדרה נוגע בנימים הרגישים ביותר של המחלוקת הפוליטית והמדינית ביחס לשטחי יהודה ושומרון. סוגיית הריבונות על שטחי יהודה ושומרון והבעלות על הקרקעות בשטחים אלה, היא סוגייה טעונה המצויה בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני והיא מצויה בלב הפולמוס הציבורי הישראלי בחמישים השנים האחרונות (בהקשר זה אף יוזכר כי החוק קובע במפורש כי נטילת הזכויות במקרקעין אינה לצמיתות אלא עד להסדרה מדינית של השטח).

כבר נפסק לא אחת כי מקום שמדובר בענייני חוץ וביטחון של המדינה, ינהג בית-המשפט בריסון ואיפוק מוגברים. פסיקה זו, שהתייחסה בעיקר להחלטות של הרשות המבצעת, נכונה מקל וחומר מקום שבו מדובר בחקיקה ראשית של הכנסת.

ראו למשל עניין זה: בבג"ץ 6759/99 מ.מ.מ. מטה מותקפי הטרור (ע"ר) נ' ממשלת ישראל ואח', תק-על 1172 (3)99; בג"ץ 10578/08 משל"ט - מכון משפטי לחקר טרור נ' ממשלת ישראל, לא פורסם (3.11.09) ואסמכתאות רבות שם.

אף מטעם זה סבורה הכנסת כי מידת התערבותו של בית המשפט הנכבד בסוגיות אלו צריכה להיות מצומצמת מהרגיל.

60. רביעית, הליך חקיקת חוק ההסדרה היה מקיף ומעמיק.

הסוגיות שמעלים העותרים בעתירותיהם עלו במהלך דיוני החקיקה במלוא עוצמתם. בפני חברי הכנסת הוצגו עמדות של משפטנים ומלומדים, שחלקם הביעו תמיכה בחוק וחלקם הסתייגו ממנו. כעולה מפרוטוקולי דיוני הוועדה, הכרעת הכנסת לאשר את חוק ההסדרה נעשתה לאחר ליבון הדברים, ובמהלך דיוני הוועדה המשותפת אף נערכו שינויים בהצעת החוק, שחלקם מצמצמים את הפגיעה בבעלי הקרקע הפרטית. **הכנסת הכריעה בסוגיה בכללותה, מתוך מודעות להשלכותיו של החוק, במישור המדיני ובמישור המשפטי, ותוך לקיחת אחריות לסיכונים הכרוכים בכך.** לדעת הכנסת, יש למכלול נסיבות אלה של הליך החקיקה, השפעה נוספת על היקף הביקורת השיפוטית הראוי במקרה זה.

סיכומו של דבר

61. הנה כי כן, באמצעות חוק ההסדרה ביקשה הכנסת להסדיר את הסוגיה הסבוכה של בנייה על קרקע פרטית באזור ושעתה הגיעה לנקודת קצה שחייבה את התערבות המחוקק. למציאות מורכבת זו ככל הנראה לא ניתן למצוא פתרונות שגרייסיים. הכנסת ביקשה למצוא את נקודת האיזון שתביא לידי ביטוי מיטבי את מכלול האינטרסים והזכויות של הנוגעים בדבר.

כפי שפירטנו לעיל, הכנסת סבורה כי הנסיבות המיוחדות העומדות ברקע חוק ההסדרה, מחייבות מתן מרחב רחב של שיקול דעת לממשלה ולכנסת לגבי הסדרת ההתיישבות בשטחי יהודה ושומרון. מעבר לכך, היות ותגובת הממשלה כוללת התייחסות נרחבת לטענות העותרים השונות, תבקש הכנסת לראות בתגובת הממשלה לטענות אלה כמייצגת גם את עמדתה.

62. אשר על כן, עמדת הכנסת היא כי דין העתירות שבפנינו להידחות.

היום: 19 ספטמבר, 2017
כ"ח אלול, תשע"ז



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
ב"כ הכנסת



איל ינון, עו"ד
היועץ המשפטי לכנסת