



הכנסת

**צוות הייעוץ המשפטי
לוועדת החוץ והביטחון**

כ"ג בחשוון תשע"ח
12 בנובמבר 2017

לכבוד
חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

הנדון: הצעות חוק ליישום הסכמים בין ממשלת ישראל לבין ממשלות יוון וקפריסין בדבר מעמד כוחותיהן

1. ביום כ"ד בחשוון התשע"ח (13 בנובמבר 2017) צפויה ועדת החוץ לדון בשתי הצעות חוק:
א. הצעת חוק ליישום ההסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה היוונית בדבר המעמד של כוחותיהן, התשע"ז-2017;
ב. הצעת חוק ליישום ההסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר המעמד של כוחותיהן, התשע"ז-2017.
מצ"ב סקירה אודות הצעות החוק.

הצעות החוק

2. ביולי 2015 נחתם הסכם בין ממשלות ישראל ויוון, שנועד להסדיר היבטים משפטיים ולוגיסטיים הכרוכים בשיתוף הפעולה בין המדינות. בפברואר 2016 נחתם הסכם דומה עם ממשלת קפריסין. הן יוון והן קפריסין כבר אשררו את ההסכמים, וכדי שייכנסו לתוקף, גם על ישראל לאשררם.
3. לפי ההסכמים, כוחות צה"ל ועובדים של מערכת הביטחון יוכלו להתאמן בשטחי יוון וקפריסין ולהשתתף בפרויקטים של מחקר ופיתוח, וכלי שיט וטיס צבאיים יוכלו לעגון או לנחות בשטחיהן. במקביל, כוחות של צבאות יוון וקפריסין יוכלו להתאמן בשטח ישראל ולהשתתף בפרויקטים של מחקר ופיתוח, וכלי שיט וטיס צבאיים יוכלו לעגון או לנחות בשטח ישראל.
4. ככלל, לא כל הסכם בינלאומי שממשלת ישראל היא צד לו טעון הליך חקיקה. ואולם, בהסכמים עם יוון וקפריסין נכללות הוראות הקובעות הסדרים השונים מהדין הישראלי, שחלקם מפורטים בטבלה שלהלן. כך, למשל, במקרה שבו ציוד מסוים המובא לישראל טעון תשלום מס. לפי ההסכמים, הציוד שביאו עמם הכוחות הצבאיים יהיו פטורים מתשלום זה. מאחר שהסדר זה שונה מהוראות החוק בישראל, יש צורך בחקיקה שתתיר סטייה זו, ועל כן

קובעות הצעות החוק שלהוראות ההסכמים יהיה תוקף של חוק, והן יחולו על אף האמור בכל דין.

5. מצ"ב רשימת הנושאים שלעמדת משרד הביטחון ההסכמים קובעים לגביהם הסדרים השונים מהוראות חוקי מדינת ישראל, ושבשלם נדרש הליך החקיקה¹:

ההסדר בהסכמים	נושא	סעיף בהסכם
על מקרים אלה לא יחולו דיני הנזיקין הרגילים, אלא הדינים החלים על פעילות של כוחות הביטחון בישראל לפי חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952.	תביעות אזרחיות בגין נזק לצדדים שלישיים	10(2) [יוון] 10(3) [קפריסין]
לא תהיה לבתי המשפט בישראל סמכות שיפוט בעניינים אלה, אף אם הנזק נגרם בישראל או לאזרח ישראלי.	סמכות שיפוט בנוגע לתביעות אזרחיות בגין נזק	10(5)
ההסכמים מקנים פטור ממסים ומתשלומים בגין יבוא ויצוא של רכוש ושירותים.	פטור ממסים	13(1)
אם איש כוחות הביטחון היווני או הקפריסאי מת בשטח ישראל, ההסכמים מאפשרים את שליחת הגופה חזרה למדינה השולחת ללא נתיחה לאחר המוות, וזאת בניגוד להוראות חוק חקירת סיבות מוות, התשי"ח-1958, המסדירות נתיחות במקרים של מוות לא טבעי.	נתיחה לאחר המוות	16(4) [יוון] 16(3) [קפריסין]

6. כפי שצינו, הצעות החוק קובעות כי להוראות ההסכמים יהיו תוקף של חוק, למעט נושא אחד – ההוראות בדבר סמכות השיפוט הפלילית, הקבועות בסעיף 9 להסכמים.

לפי ההסכמים, למדינה השולחת זכות ראשונית, הניתנת לויתור, להפעיל סמכות שיפוט פלילית על הסגל שלה, ביחס לעבירות פליליות שביצע איש סגל כלפי איש סגל אחר או רכוש של הסגל בשטח המדינה המארחת. כלומר, אם חייל קפריסאי עבר עבירה כלפי חייל קפריסאי אחר בישראל, לקפריסין תהיה זכות ראשונית להעמידו לדין, אף שהעבירה בוצעה בישראל (ולהיפך, אם חייל צה"ל ביצע עבירה כלפי חייל צה"ל בקפריסין, לישראל תהיה זכות ראשונית להעמידו לדין). במקרים אחרים, בהם העבירה בוצעה שלא במסגרת תפקיד רשמי ולא כלפי סגל המדינה השולחת או רכוש שלו – תישאר סמכות השיפוט בידי המדינה המארחת.

כאמור, נושא זה מוחרג מגדר החוק, ובכוונת הממשלה ליישמו באמצעות הפעלת שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה בהעמדה לדין.

¹ נושאים נוספים המוסדרים בהצעות החוק עומדים בניגוד לתקנות.

הערות הייעוץ המשפטי לוועדה

7. הליכי אשרור אמנות אינם מוסדרים כיום בחוקי מדינת ישראל. ההוראה היחידה בעניין קבועה בתקנון הממשלה, ולפיה בטרם אשרור אמנה בינלאומית בממשלה, על השר הנוגע בדבר להביא את האמנה לידיעת חברי הכנסת, באמצעות מזכיר הכנסת, ועליה להיות מונחת על שולחנם במשך שבועיים שלא בתקופת פגרה. לגבי הסכמים בעלי חשיבות מדינית, כגון הסכמי שלום, נהוג להביאם לאישור הכנסת, אך אין חובה חוקית לעשות כן.
8. במקרה הספציפי הזה, מתבקשת הכנסת לאשר חוקים המקנים תוקף חוקי להוראות ההסכמים, מהסיבות שפירטנו.
9. בהליך זה, שבו ההסכם כבר חתום וממתין לאשרור, הכנסת למעשה מתבקשת לאשר הסכם סגור, ואין לה יכולת השפעה על תוכנו. היא יכולה לאשר את הצעות החוק – ובכך לאפשר מהלך שיביא לאשרור ההסכם, והיא יכולה שלא לאשר אותו – ובכך למנוע את אשרור ההסכם. אולם אין היא יכולה לשנות פרטים בהסכם.
- במצב דברים זה, הכנסת מוצאת עצמה בעמדה שבה היא ממלאת תפקיד טכני בהליך אשרור האמנה.
10. הכנסת כבר אישרה בעבר חוקים שנועדו לתת תוקף להסכמים, בהליך דומה. בשנים האחרונות אושרו, למשל, חוק ליישום ההסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי בדבר זכויות יתר, חסינויות והקלות המוענקות לארגון, התשע"ע-2010 וחוק ליישום הפרוטוקול בדבר זכויות יתר וחסינויות של הארגון האירופי למחקר גרעיני, התשע"ד-2013.
11. בהקשר של הסכמים בעניין מעמד כוחות צבאיים, זוהי הפעם השנייה בה נדרשת הכנסת לסוגייה, לאחר שב-1993 אושר חוק ההסכם בדבר מעמדם של אנשי סגל ארצות הברית של אמריקה, התשנ"ג-1993. כפי שנמסר לנו מנציגי הממשלה, מתקיימים מגעים עם מדינות נוספות, לשם חתימה על הסכמים דומים גם איתן. גם הסכמים אלה יהיו טעונים חקיקה נלווית.
12. לעמדתנו, אין מניעה לדון בהצעות החוק המונחות על שולחן הוועדה ולאשרן. עם זאת, יש לתת את הדעת למצב זה, ולפעול ליצירת הסדר חוקי שיקבע את מעמד הכנסת בהליכי אשרור אמנות בכלל ואמנות שעניינן מעמד כוחות צבאיים בפרט.

בברכה,

צוות הייעוץ המשפטי לוועדה