



הכנסת

**הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, ט' בטבת התשע"ח
27 בדצמבר 2017

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

הנדון: צו החיסיון בנושאים הקשורים לקו צינור הנפט אילת – אשקלון (קצא"א)

1. ביום ח' בטבת התשע"ח (26 בדצמבר 2017) צפויה מליאת ועדת החוץ והביטחון לקיים ישיבה בנושא צו החיסיון בנושאים הקשורים לקו צינור הנפט אילת – אשקלון (קצא"א). לקראת ישיבה זו, רצ"ב סקירה לעיונכם.

רקע

2. בשנת 1968 חוקק חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968. לחוק זה צורפו, כתוספות לחוק, שטר זיכיון ושטר זיכיון משנה. בהתאם לאמור בשטרות הזיכיון, הוענק לקצא"א הזיכיון להפעיל את קו צינור הנפט אילת אשקלון. תקופת הזיכיון עמדה על 49 שנים והסתיימה ב-25 במארס 2017. החוק שהקנה לקצא"א את הזיכיון קבע כי "כל הוראה מהוראות הזיכיון וזיכיון-המשנה, בין מפורשת ובין משתמעת, תהא בת-תוקף על אף האמור בכל דין". משמעות הדבר היא במקרה של סתירה בין הוראות הזיכיון לבין הוראות חוק אחר, הוראות הזיכיון גוברות.
3. מספר חודשים לאחר פרסום חוק זיכיון צינור הנפט, קבעה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ובהתאם לסמכותה לפי סעיף 23(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (ביטחון המדינה), התשי"ז-1957 צו חיסיון הקובע כי:
"כל ידיעה הנוגעת לצינור הנפט אילת-אשקלון, לרבות השקעות בצינור עצמו ההשקעות הקשורות בהפעלתו, העבודות בצינור, מקורות הדלק, והשימושים בו כולל מכירת הדלק לגורמי חוץ, מוכרזת כעניין סודי לעניין החוק האמור, והוא במידה שלא הותר פרסומה על ידי שר האוצר או מטעמו".
4. לאחר פרסומו של צו זה, מינה שר האוצר את הצנזור הצבאי הראשי להתיר פרסומים מטעמו.

5. בדצמבר 2014 התרחשה דליפת נפט מצינור של קצא"א, שזיהמה באופן חמור את שמורת הטבע עין עברונה שבערבה. בעקבות הדליפה, הגישה עמותת אדם טבע ודין עתירה לבג"ץ, בדרישה לבטל את צו החיסיון, למסור כל מידע רלוונטי אודות הדליפה ולהחיל על קצא"א את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
6. תשובת המדינה בנוגע לדרישה להורות על ביטול צו החיסיון הייתה כי הוקמה ועדה לבחינת היקף צו החיסיון. בהתאם לכך, הביאה הממשלה לאישור הוועדה בשנת 2016 צו חיסיון חדש, שבו ביקשה להוציא מגדר החיסיון מידע העוסק אך ורק באיכות הסביבה, תכנון ובניה, רישוי עסקים או בחברת שירותי תשתיות אילת אשקלון בע"מ (שתא"א).
7. הוועדה אישרה את הצו בחודש יולי 2016, וכללה בו מספר שינויים, שעיקריהם הוצאת נושאים נוספים מגדר החיסיון, ובהם מידע על אמצעי בטיחות ומידע על פגיעה בשמורות טבע, גנים לאומיים, אתרים לאומיים וערכי טבע מוגנים. כן הבהירה הוועדה כי המידע על איכות הסביבה שעליו לא חל החיסיון יכול גם על דליפה או קו דלק לא אטום.
8. בנוסף, מאחר שבעת שהוועדה דנה בצו היה ידוע לה כי תקופת הזיכיון של קצא"א עתידה להסתיים בתוך מספר חודשים (בחודש מרס 2017), אך הממשלה טרם החליטה האם להאריך את תקופת הזיכיון או לא, החליטה הוועדה לאשר את הצו כהוראת שעה עד ליום 31 בדצמבר 2017.
9. בראשית 2017 אישרה הכנסת את חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 (להלן – חוק תשתיות נפט). חוק זה מקים חברה חדשה, בבעלות המדינה, שתעסוק בהולכה, אחסון, פריקה, טעינה וניפוק של נפט בנכסים שיינתנו לה בהם זכויות לשם כך. נכסים אלה יכולים להיות נכסים שבהם פעלה קצא"א ויכולים להיות גם נכסים שיועברו לחזקתה בעתיד. החברה מכונה בחוק תשתיות נפט "הגורם המפעיל הראשון". כן קובע חוק תשתיות נפט הוראת מעבר לפיה העברת הפעילות מקצא"א לגורם המפעיל הראשון תסתיים עד יום ט"ז בתשרי התשע"ט (25 בספטמבר 2018).

צו החיסיון הקיים

10. סעיפים 111-116 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 מסדירים עבירות ריגול. בסעיף 113(ד) מוגדרת "ידיעה סודית":
- "ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג ענינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הכריזה, בצו שפורסם ברשומות, כי הם ענינים סודיים."**
11. צו החיסיון שהוועדה אישרה בשנה שעברה הוצא מכוח סעיף 113(ד) כאמור, והוא קובע כי כל ידיעה הנוגעת לחברות קו צינור אילת אשקלון בע"מ (קצא"א), Eilat Corporations ו-Trans Asiatic Oil Ltd. היא ידיעה סודית. זאת, למעט מידע העוסק אך ורק באיכות הסביבה, תכנון ובניה, רישוי עסקים, S.A.

חברת שירותי תשתיות אילת אשקלון בע"מ (שתא"א), אמצעי בטיחות, או פגיעה בשמורות טבע, גנים לאומיים, אתרים לאומיים וערכי טבע מוגנים.

12. משמעותה של קביעה זו בצו היא כי כל מי שעובר על הוראות סעיפים 113 ו-113א, המפורטות להלן, דינו כקבוע בסעיפים אלה:

- מי שהשיג, אסף, הכין, רשם או החזיק ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך, דינו - מאסר שבע שנים;
- מי שהתכוון בכך לפגוע בביטחון המדינה, דינו - מאסר חמש-עשרה שנים.
- מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך, דינו - מאסר חמש עשרה שנים;
- מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך והתכוון לפגוע בביטחון המדינה, דינו - מאסר עולם.

הצו המונח על שולחן הוועדה

13. בצו המונח על שולחן הוועדה מבקשת הממשלה לערוך שני תיקונים בצו שאישרה הוועדה בשנה שעברה.

14. התיקון הראשון עניינו הוספת הגורם המפעיל הראשון, שהוקם לפי חוק תשתיות נפט, לגדרי חיסיון החוק. החברה שהוקמה מכוח חוק תשתיות נפט כדי לשמש כגורם המפעיל הראשון היא חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ. הממשלה מבקשת לקבוע כי כל הוראות החיסיון החלות על חברת קצא"א יחולו גם על חברה זו. עם זאת, בשני נושאים, שבהם יש חיסיון לגבי קצא"א, מוצע לא להחיל את החיסיון לגבי חברת קו צינור אירופה אסיה: בעלי המניות ואופן הניהול. נעיר כי שני נושאים אלה קבועים ממילא בחוק תשתיות נפט.

15. התיקון השני עניינו הארכת תוקפו של צו החיסיון בחמש שנים, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022).

הליך אישור הצו בוועדה

16. כאמור, הצו המונח לאישור על שולחן הוועדה מבקש להטיל חיסיון על ידיעות הקשורות בחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, ולהאריך את תוקפו של החיסיון על ידיעות הקשורות בחברות קו צינור אילת אשקלון בע"מ (קצא"א), Eilat Corporations S.A. ו-Trans Asiatic Oil Ltd. הצו מעלה סוגיות אזרחיות הנוגעות לכלל הציבור, אך גם העניינים עליהם הוא נועד להגן רגישים במיוחד.

17. לפיכך, הדיון בצו יחולק לשני חלקים:

א. חלקו האחד של הדיון יתקיים במליאת ועדת החוץ והביטחון במתכונת פתוחה, בדומה לדיון רגיל באישור חקיקת משנה. במסגרת זו, יוכלו כלל חברי הכנסת ומוזמנים חיצוניים להשמיע את טענותיהם.

ב. חלקו השני של הדיון, יתקיים בוועדת משנה שתוקם במיוחד לצורך עניין זה לפי הוראות סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994, המאפשר ליו"ר ועדה מוועדות הכנסת, לאחר התייעצות עם יו"ר הכנסת, לקבוע כי אישורו של צו יינתן על ידי ועדת משנה, ולא על ידי מליאת הוועדה, במקרה של חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. במסגרת זו, ישמיעו נציגי הממשלה את עמדתם בנוגע לצורך בחיסיון, ויפרטו את המידע הרגיש והחסוי. לאחר מכן, **תקיים ועדת המשנה הצבעה על אישור הצו.**

18. גם בעת אישור הצו הקיים בשנת 2016 פעלה הוועדה במתכונת דומה.

הערות הצוות המשפטי של הוועדה

19. בבסיסו של הצו המונח לאישור על שולחן הוועדה מצוי האינטרס של הגנה על ביטחון המדינה. אל מול אינטרס זה עומדת זכותו של הציבור לקבל מידע על אופן פעולתן של רשויות ציבוריות. זכות הציבור לקבלת מידע מרשויות ציבוריות נתפסת כעקרון יסוד של המשטר הדמוקרטי. בפסיקת בית המשפט העליון הוכרה זכות זו כקשורה קשר הדוק למספר אינטרסים ציבוריים חיוניים:

- חופש הביטוי והאפשרות לממשו;
- התפיסה כי הרשות הציבורית היא נאמן הציבור ועל כן המידע המצוי ברשותה שייך למעשה לציבור עצמו;
- יכולתו של הציבור לבקר ולפקח על פעילות הרשות הציבורית.

לאור האמור לעיל, על חברי ועדת המשנה להשתכנע, כי הצו המונח לאישור על שולחן הוועדה מייצג את האיזון הראוי בין זכות הציבור לקבלת מידע לבין ההגנה על ביטחון המדינה. על חברי ועדת המשנה להשתכנע כי לא ניתן להשיג את תכלית הצו באמצעים פחות פוגעניים, למשל מבחינת זמן (משך תוקפו של הצו), או מבחינת היקף (צמצום תחולת הצו והרחבת החריגים שעליהם לא יחול החיסיון).

בברכה,

הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון