

**הנדון: הערות אדם טבע ודין על טיוטת צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה) (תיקון),  
התשפ"ג-2023**

להלן התייחסות "אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (להלן: "אט"ד") לטיטת צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן: "הצו" או "הצו המוצע").

עמדת אט"ד הינה שראשית יש לבחון את הצורך בהמשך הטלת חיסיון, ולו חלקי, על פעילות חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן: "קצא"א" או "החברה"), שכן על פני הדברים ניזקו של חיסיון זה עולה על תועלתו. ואולם, גם אם ימצא כי מוצדק להטיל חיסיון על היבטים מסויימים של פעילות קצא"א, הרי שודאי אין זה מוצדק או סביר להמשיך בחיסיון הגורף הנוכחי, ויש לקבוע כי כל הנוגע לפעילות קצאא לא יהיה סודי, אלא אם תקבע ועדת החוץ והביטחון כי ענין מסויים בפעילות החברה אכן מצדיק הטלת חיסיון בהתייחס אליו בלבד. הכל, כמפורט להלן.

הנחת המוצא המחייבת לצורך התייחסות לשאלה האם וכיצד יש לשמור על החיסיון ממנו נהנית כיום קצא"א, הינה שפעילות החברה היא בעלת השלכות שליליות רחבות על בריאות הציבור הסביבה, ואיכות החיים, וטומנת בחובה סיכונים קשים. המימוש החמור ביותר בשנים האחרונות של פוטנציאל שלילי זה היה בשנת 2014, באירוע הזיהום הקשה שאירע בשמורת עברונה, ואשר ההליך הפלילי שנפתח בעקבותיו עדיין מתנהל. גם הזיהום בנחל צין בשנת 2011, כתוצאה משני אירועים של דליפה מצינור קצאא, ואשר בכירים בקצא"א הורשעו בגינו רק השנה, הוא דוגמא נוספת, אחת מלא מעט דוגמאות נוספות, לסיכונים הסביבתיים שיוצרת פעילות קצאא. לכן, מן הראוי ומן המתבקש שדווקא מידע הנוגע לפעילות החברה ולהתנהלותה, יהיה שקוף לעיני הציבור במטרה להבטיח שמירה על הסביבה, הגנה על האינטרס הציבורי ופיקוח אפקטיבי על פעילות החברה.

החיסיון ממנו נהנית כיום<sup>1</sup> החברה, הוא רחב מדי ועל כן, הצו המוצע אינו יכול להישאר בניסוחו הנוכחי. לעמדת אט"ד, צו החיסיון נותר על כנו כשריד אנכרוניסטי לנסיבות עובדתיות ומציאות משפטית שהשתנו מן היסוד, והנסיבות שאפפו את יצירת שטר הזכיון ואת הוצאת צו החיסיון עוד בשנת 1968, ובראשן היחסים הדיפלומטיים-כלכליים עם איראן, **חדלו להתקיים כבר מזמן**. על כן, קיימת חובה לוועדת החוץ והביטחון, בבואה לבחון את הצו המוצע, **לבחון תחילה את הצורך בעצם המשך הצו**. רק אם תמצא ותקבע הועדה – על סמן שיקולים עובדתיים מהימנים, אשר יאזנו באינטרס הציבורי בהעמדת המידע לעיון הציבור, ובהגנה על הסביבה – כי אכן קיים צורך בהארכת תוקפו של הצו המוצע עד ליום 31 בדצמבר 2027, ניתן יהיה להאריכו, אך גם אז יש צורך להגבילו כפי שיפורט בהמשך.

<sup>1</sup> כיום החיסיון עדיין רחב גם לאחר עתירת אט"ד (בג"ץ 8867/14 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל (נבו 29.01.2017)), ולאחר פרסומו של צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), תשע"ז-2016 (קובץ התקנות 7731 מיום כי בחשון תשע"ז (21.11.16) אשר סייג את תחולת החיסיון בנושאים ספציפיים.

יפים לעניין זה הדברים הברורים המופיעים בסקירת היעוץ המשפטי לוועדה, אשר הונחה בפני חברי הכנסת ועדת החוץ והביטחון שאישרה לממשלה לפרסם את הנוסח החדש לצו החיסיון צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), התשע"ז-2016, שתוקפו פג בשנת 2022 :

**"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... 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)."**

לאור עקרונות אלו, יובאו הערותינו לצו המוצע, כמפורט להלן :

#### **א. שינוי נוסח סעיף 1(ב) כך שהסייג יוחל על כל עניין הנוגע ומשיק לאיכות הסביבה**

יש לשנות את נוסח הסעיף 1(ב) לצו המוצע: "מידע העוסק באופן בלבדי באחד מאלה לא יהיה עניין סודי" כך שיושמטו המילים "באופן בלבדי". **יוסבר** – הסעיף מסייג את תחולת החיסיון לעניינים הנוגעים באופן בלעדי לאיכות הסביבה (כמפרט בסעיף 1(ב)(1)). אולם, עניינים העוסקים באיכות הסביבה ובהגנתה, מטבעם אינם כאלו עוסקים באופן בלעדי אך ורק בתחום הסביבה. תחום הסביבה הוא בעל ממשקים רבים עם תחומי פעילות רבים אחרים, וכמעט שאין דבר הנוגע באופן בלעדי אך ורק לאיכות הסביבה. כך לדוגמא, ההחלטה להקים מסוף תחבורה ציבורית בלב עיר הינה החלטה תחבורתית ולא נוגעת באופן בלעדי באיכות הסביבה. אולם, החלטה זו יכולה לגרום לזיהום אוויר תחבורתי קשה שפוגע באופן שלילי בבריאות הציבור שגר בקרבת המקום. לכן, החלטה תחבורתית כזו היא בעלת השלכות רב-תחומיות בנושאים סביבתיים הנוגעים לאיכות אוויר; בריאות הציבור; הפחתת פליטות גזי חממה ועוד. דוגמא נוספת, ההחלטה לבנות פרויקט מגורים על קרקע ששימשה בעבר לתעשיות צבאיות של המדינה, אינה החלטה הנוגעת באופן בלעדי לאיכות הסביבה כיוון שהיא החלטה תכנונית בעלת השלכות כלכליות, תחבורתיות ואחרות. מנגד, ההחלטה נוגעת באופן ישיר לזכות לחיות בסביבה ראויה, נקייה מזיהום קרקע ומים. היבטי סביבה בהחלטה שכזו נוגעים גם לאחריות המדינה להגן על בריאות הציבור, ועקרונות סביבתיים מובהקים כגון חובת המדינה שזיהמה, לנקות ולשלם על זיהום השטח שגרמה לו. דוגמא נוספת היא, למשל, אם תתקבל החלטה להגביר באופן משמעותי את היקף ההולכה של חומרים מזהמים, בחלק גאוגרפי במדינת ישראל בו מוגדר מסדרון אקולוגי בהתאם לתוכנית מתאר ארצית. ההחלטה אולי אינה נוגעת באופן בלעדי לאיכות הסביבה והיא גם, לכאורה, החלטה תפעולית וכלכלית. אך מנגד, אין להתעלם מכך שהחלטה זו גם בעלת השפעה שלילית על הסביבה, בכל הנוגע להגנה על מסדרונות אקולוגיים שנוצרו ונשמרים למען הגנה על הטבע ובעלי החיים בישראל.

נראה כי יש דוגמאות רבות להחלטות ועניינים שאינם נוגעים באופן בלעדי לנושאי איכות סביבה אך משפיעים על נושאים סביבתיים באופן מובהק, וגם על עניינים אלו יש לסייג את תחולת החיסיון. לפיכך, יש להוריד את הסייג של "באופן בלבדי" מסעיף ב(1) לצו המוצע.

**ב. שינוי נוסח סעיף 1(ב)(1) כך שהכמויות של החומרים המזהמים שהחברה עושה בהם שימוש, לא יסווגו כעניין סודי**

יש לשנות את סעיף 1(ב)(1): "איכות הסביבה, למעט מידע הנוגע לכמויות חומרים שאינם חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה..." כך שיחול **על כל החומרים** שהחברה עושה בהם שימוש לרבות חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה. **יוסבר** – הכמויות המדויקות של נפט ו/או כל חומר מזהם אחר, המשונע בצנרת על ידי חברת קצא"א נכון לשנת 2022 אינן ידועות בשל צו החיסיון. **חסיון על כמויות חומרים אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות, הגנת הסביבה והצורך בפיקוח על פעולות החברה.** יובהר כי אי ידיעה על כמויות החומרים שמובלים ומאוחסנים ונעשה בהם שימוש, בתוך תחומי מדינת ישראל, נוגדת באופן מהותי את היכולת לערוך שכלול סיכונים סביבתיים בנוגע לפעולות החברה. רק ידיעה על כמויות החומרים יכולה להעיד על הסיכון הסביבתי הכרוך בכך. כך לדוגמא, מסמך של המרכז למחקר והמידע של הכנסת שיצא ב-12.5.2022 בנושא: "השלכות סביבתיות ואחרות על הסכם קצא"א-Red-Med" סקר את הקשר בין המידע על כמויות החומרים המזהמים לבין הסיכונים הסביבתיים: "... לפי המשרד להגנת הסביבה, מימוש ההסכם טומן בחובו פוטנציאל להגדלת סיכוני סביבה: **עם ההגדלה הצפויה בפעילות ובמשטר ההזרמה בקו, לרבות ספיקה גבוהה יותר, תדירות גבוהה יותר של שינוי לחץ וזרימות הדלק, השחיקה ועייפות החומר הצפויים לגדול, עולה ההסתברות לכשל בקו היבשתי.** בנוסף, משטר הזרמה אינטנסיבי, כפי שצפוי לקרות באם יאושר ההסכם, מעלה את הצורך בתחזוקה, **ואת ההסתברות לפריצה אפשרית בקו ההולכה. הגדלה של היקפי הנפט המשונעים במכלל אילת** (אתר קצא"א במפרץ אילת) כרוכה בסיכון לסביבה הימית הרגישה...".<sup>2</sup>

בסעיף 1(ד)(2) לצו המוצע מוגדר כי מידע על איכות הסביבה הינו: "מידע על אמצעים לצמצום או למניעת מפגעים סביבתיים". משמע, ללא שקיפות בנוגע לכמויות החומרים המזהמים שהחברה עושה בהם שימוש בשטח ישראל, לא יהיה מידע מהימן על איכות הסביבה; על האמצעים לצמצום המפגע; או מהו היקף הסיכון הסביבתי, ובכך – הערך של איכות הסביבה שהוחרג מהחיסיון, לא יזכה להגנה.

<sup>2</sup> [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a/2\\_1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a\\_11\\_19507.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a/2_1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a_11_19507.pdf)

### ג. היתרים ותוכניות

סעיף 3)ד1 (3) מגדיר מידע על איכות הסביבה, בין היתר, מידע שכולל: "היתרים, רישיונות וצווים שהמשרד להגנת הסביבה או הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן – רשות המים) נתנו לקצא"א או לגורם המפעיל הראשון". **יש להוסיף לסעיף זה את וועדות התכנון. יוסבר** - כיוון שהצו מסייג מהחיסיון נושאים הנוגעים לתכנון ובניה, יש צורך, למען הסר ספק, להרחיב את תחולת סעיף 3)ד1 גם לתוכניות; היתרים; תסקירי השפעה על הסביבה; סקרי קרקע וזיהום; לרבות גישה לכל ההליכים אשר מתנהלים בוועדות התכנון והבניה. זכות ההתנגדות בהליכי תכנון ובניה וזכות הציבור לדעת מחייבת הרחבת סעיף זה.

### ד. תוקפו של הצו

על מנת להשיג את תכלית הצו באמצעים פחות פוגעניים, יש לקבוע כי משך תוקפו של הצו יהיה לתקופה קצרה, רצוי לשנה אחת בלבד, וזאת על מנת שלאחר מכן ועדת החוץ וביטחון תדון בשנית בצורך הצו, בהיקפו ובתוקפו. כאמור לעיל, היועץ המשפטי לוועדת החוץ וביטחון קבע כי: **"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)."**

לנוחיות הועדה, ולשם יעילות הדיון, מצורף בזאת נוסח של הצעה לתיקון הצו המוצע, הכולל את יישום האמור לעיל.

בתודה ובברכה,

בר רוזוב, עו"ד  
המחלקה משפטית, אדם טבע ודין

אלי בן ארי, עו"ד  
יועץ משפטי, אדם טבע ודין

# נספח 1

נוסח של הצעה לתיקון הצו המוצע

עמ' 6

**טיוטת צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-  
 2023 צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה), תשע"ז-2016\***

בתוקף סמכותה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מצווה הממשלה לאמור:

1. (א) כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (קצא"א), או לחברת Trans Asiatic Oil Ltd. S.A., או לחברת Eilat Corporation S.A., לרבות זהות בעלי מניותיהן, עסקאותיהן בתחום הנפט, שויין ואופן ניהולן, וכן כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן – גורם מפעיל ראשון) לרבות עסקאותיה בתחום הנפט שנועד לצריכה בישראל ושווייה, אשר יש חשש סביר שנדרש לראות בה כעניין סודי לעניין החוק, תועבר לדיון בועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר תקבע אם הידיעה תיחשב כעניין סודי, בהתאם לשיקולים הבאים;

(1) חברי ועדת החוץ והביטחון יבחנו את הידיעה תוך התייחסות לאיזון הראוי בין זכות הציבור לקבלת מידע לבין ההגנה על ביטחון המדינה;

(2) על חברי ועדת חוץ וביטחון להשתכנע כי לא ניתן להשיג את תכלית ההכרזה כעניין סודי באמצעים פחות פוגעניים;

(3) במידת האפשר, הדיון בועדת החוץ והביטחון של הכנסת יהיה בדלתיים פתוחות;

(4) במידת האפשר, ייקבע כי יש להכריז על הידיעה כעניין סודי באופן חלקי ולא מלא;

(5) על ועדת החוץ והביטחון לפרסם את החלטתה בדבר הכרזת הידיעה כעניין סודי, אלא אם תמצא לנכון שאין לעשות כן, על סמך נימוקים של ביטחון המדינה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מידע העוסק באופן בלבדי באחד מאלה לא יהיה עניין סודי ולא יועבר לבחינת ועדת חוץ וביטחון:

(1) איכות הסביבה, למעט לרבות מידע הנוגע לכמויות וסוגי חומרים שאינם חומרים-שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה, ולמעט מידע הנוגע לעסקאות של קצא"א או של הגורם המפעיל הראשון;

(2) תכנון ובנייה או הליך לפי סעיף 5 לשטר שבתוספת א' לחוק זכיין צינור הנפט, התשכ"ח-1968;

(3) רישוי עסקים;

(4) חברת שירותי תשתיות אילת אשקלון בע"מ (שתא"א);

(5) אמצעי בטיחות, למעט מידע הנוגע לכמויות חומרים שאינם חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה, ולמעט מידע הנוגע לעסקאות של קצא"א או של הגורם המפעיל הראשון;

(6) פגיעה בשמורת טבע, בגנים לאומיים, באתרים לאומיים ובערכי טבע מוגנים; לעניין זה, "פגיעה" – כמשמעה בסעיף 30(ד), 33(ה) או 37 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, לפי העניין;

(7) בעלי המניות של הגורם המפעיל הראשון;

(8) אופן ניהולו של הגורם המפעיל הראשון.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), ידיעה שהוגדרה כסודית בהתאם לאמור באותו סעיף קטן, שפרסומה הותר לאחר מכן בידי שר האוצר או מי מטעמו – לא תהיה עניין סודי.

(ד) בסעיף זה –

"מידע על איכות הסביבה" – אחד מאלה:

\* פורסם ק"ת תשע"ז מס' 7731 מיום 21.11.2016 עמ' 174.

תיקון ק"ת תשע"ח מס' 7916 מיום 31.12.2017 עמ' 728 – צו תשע"ח-2017.

(1) מידע על כמויות וסוגי חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה;

(2) מידע על אמצעים לצמצום או למניעת מפגעים סביבתיים; לעניין זה, "מפגע סביבתי" – זיהום אוויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, מפגע אסבסט, כהגדרתם בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, וכן דליפה כהגדרתה בתקנות המים וקו דלק לא אטום כמשמעו בתקנות האמורות;

(3) היתרים, רישיונות וצווים שהמשרד להגנת הסביבה או הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן – רשות המים) נתנו לקצא"א או לגורם המפעיל הראשון;

צו תשע"ח-2017

(4) היתרים, תסקירי השפעה על הסביבה, סקרי קרקע וזיהום, שהוכנו על ידי או עבור או בהתייחס לקצא"א או לגורם המפעיל הראשון, בקשר להליך תכנוני שמתנהל ע"י ועדות התכנון בהתאם לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, לרבות גישה לכל פרטי ההליכים הקשורים לכך אשר מתנהלים בוועדות התכנון והבניה.

(4) מידע על הליכי פיקוח ואכיפה שנקטו המשרד להגנת הסביבה, רשות המים או הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נגד קצא"א או נגד הגורם המפעיל הראשון;

צו תשע"ח-2017

(5) מידע על הפרות ותקלות של קצא"א או של הגורם המפעיל הראשון;

צו תשע"ח-2017

(6) דיווחים בדבר קו לא אטום לפי תקנה 10(א) לתקנות המים;

"נפט" – כהגדרתו בסעיף 1 לשטר הזיכיון שבתוספת א' לחוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968;

"תקנות המים" – תקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק), התשס"ו-2006.

2. צו לפי סעיף 23(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (ביטחון המדינה), התשי"ז-1957 – בטל.

ביטול

3. תוקפו של צו זה עד יום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).

תוקף  
צו תשנ"ח-2017

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

ל' בתשרי התשע"ז (1 בנובמבר 2016)

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)