

הארכת תוקף צו העונשין העוסק בנושאים הקשורים לקו הצינור אילת אשקלון

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977
(להלן - **החוק**) -

א. להאריך את תוקף צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), התשע"ז-2016 (להלן - **צו העונשין**) עד ליום 31 בדצמבר 2027.

ב. להטיל על שר האוצר לפנות לוועדת חוץ ובטחון של הכנסת לצורך קבלת אישורה לתיקון צו העונשין.

להלן נוסח הצו:

צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023

בתוקף סמכותה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977,¹
ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מצווה הממשלה
לאמור:

1. בצו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), התשע"ז-2016,²
בסעיף 3, במקום "ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022)" יבוא "א'
בטבת התשפ"ח (31 בדצמבר 2027)".

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1014.
² ק"ית התשע"ז עמ' 174; ק"ית התשע"ח, עמ' 728

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 מסמך את הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להכריז כי עניינים מסוימים הם עניינים סודיים.

בעבר, הממשלה עשתה שימוש בסמכותה לגבי קו הצינור אילת אשקלון מספר פעמים. כך, ביום 17 ביולי 1968 פורסם צו לפי סעיף 23(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (ביטחון המדינה), התשי"ז – 1957. לקראת תום תקופת זיכיון המשנה שניתן לחברת חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (קצא"א), ולאור הערות שעלו בנוגע להתאמת הצו לאותה עת, מינה שר האוצר צוות, להצעת נוסח חדש לצו, בשים לב לנושאים שיש לחסות. בעת הצעת הנוסח החדש, היה על הצוות ליתן דעתו על הצורך להבטיח את האינטרסים של מדינת ישראל.

בשנת 2016 תוקן צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), התשע"ז-2016 (להלן – **צו העונשין**). אף שבמקור החלטת הממשלה לא כללה הגבלת תוקף של צו העונשין, בעת הדיון בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת, הוועדה התנתה את אישורה בכך שתוקפו של צו העונשין יוגבל עד תום שנת 2017 וכך קבעה הממשלה.

לאחר מכן בשנת 2017 תוקן צו העונשין, הן לענין הארכת תוקפו בחמש שנים, והן לענין הוספת התייחסות לחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (אשר הוקמה מכח חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, ומכונה בחוק האמור "גורם מפעיל ראשון"). החוק האמור נחקק בעקבות תום הזיכיון שלפי חוק זכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968).

בהתאם לאמור, כיום קבועה בצו העונשין כסודית 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, שוויין ואופן ניהולן, וכן כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ לרבות עסקאותיה בתחום הנפט ושווייה. עם זאת, נקבע כי מידע העוסק באופן בלבדי בנושאים מסוימים המפורטים בצו העונשין, וביניהם: איכות סביבה, תכנון ובניה, רישוי עסקים, לא ייחשב סודי.

תוקפו של צו העונשין עומד לפוג ביום 31 בדצמבר 2022 (כאשר בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת תוקפו הוארך עד ליום 15 בפברואר 2023). כעת, לאור היעדר שינוי בנסיבות המשליכות על הצורך בצו העונשין, יש צורך להאריך את המועד האמור. לפיכך, מוצע לתקן את צו העונשין כך שתוקפו יוארך עד ליום 31 בדצמבר 2027.

בנוסף, לאור כך שנדרש אישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת לתיקון צו העונשין, מוצע להטיל על שר האוצר לפנות לוועדה.

יצוין כי לטיטת הצו התקבלו תגובות רבות. מצורף כנספח מסמך המרכז את הטענות המהותיים שעלו בתגובות, והתייחסות משרד האוצר להן.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1331 מיום 27 במרץ 2016.

החלטה מס' 1954 מיום 15 בספטמבר 2016.

החלטה מס' 3189 מיום 26 בנובמבר 2017.

החלטה מס' 3294 מיום 26 בדצמבר 2017.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: אחר

תחום פעולה עיקרי: אחר

מגיש: שר האוצר

ד' בשבט התשפ"ג
26 בינואר 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

הארכת תוקף צו העונשין העוסק בנושאים הקשורים לקו הצינור אילת אשקלון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, מסמיק את הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להכריז כי עניינים מסוימים הם עניינים סודיים.

בשנת 2016 תוקן צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה), התשע"ז-2016 (להלן – **צו העונשין**). במסגרת התיקון נערך איזון בין התחומים אודות קבוצת החברות שניתן לפרסם מידע לגביהם ובין תחומים אחרים שלא ניתן לפרסם מידע בשלהם ללא בחינה מפורשת של שר האוצר או מי שהסמיק מטעמו. בהתאם לאמור, כיום קבועה בצו העונשין כסודית 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, שוויין ואופן ניהולן, וכן כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ לרבות עסקאותיה בתחום הנפט ושוויה. עם זאת, נקבע כי מידע העוסק באופן בלבדי בנושאים מסוימים המפורטים בצו העונשין, וביניהם: איכות סביבה, תכנון ובניה, רישוי עסקים, לא ייחשב סודי.

תוקפו של צו העונשין עומד לפוג ביום 31 בדצמבר 2022 (כאשר בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת תוקפו הוארך עד ליום 15 בפברואר 2023). כעת, לאור היעדר שינוי בנסיבות המשליכות על הצורך בצו העונשין, יש צורך להאריך את המועד האמור. לפיכך, מוצע לתקן את צו העונשין כך שתוקפו יוארך עד ליום 31 בדצמבר 2027.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

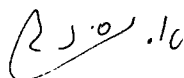
אמנם פרק הזמן המוצע להארכת הצו הוא של 5 שנים, שהוא פרק זמן משמעותי. עם זאת, בהתאם להערכת כל הגורמים המקצועיים העוסקים בעניינה של קבוצת החברות מדובר בפרק זמן סביר אשר נדרש לצורך השמירה על האינטרסים שבשלהם הותקן הצו, במתכונת הקיימת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

הערות ציבור שהתקבלו באתר התזכירים הממשלתי בנוגע להארכת צו העונשין

התקבלו תגובות רבות (למעלה מ-300) המתנגדות להארכת הצו (וביניהן של עמותות צלול, שומרי הבית, החברה להגנת הטבע, מגמה ירוקה, מחאת הנוער למען האקלים, אדם טבע ודין, איגוד ערים לאיכות הסביבה נפת אשקלון, עירית אילת, לובי 99, התנועה לאיכות השלטון, רשות ניקוז ים המלח ועוד). להלן יוצגו הטיעונים המהותיים שעלו בתגובות, והתייחסות משרד האוצר להן:

תמצית הטיעון	התייחסות משרד האוצר
1. אין צורך בצו העונשין מכיוון שחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 קובע (סעיף 9(א)) שרשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: "מידע אשר בגילוייו יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחוננו או בשלומנו של אדם;..."	חוק חופש המידע מתייחס לרשויות ציבוריות. מטרת צו העונשין (שפעולה בניגוד לו היא עבירה כמפורט בסעיף 113 לחוק העונשין, התשל"ז-1977), היא קביעת איסור על מסירת המידע על ידי כל אדם, לא רק על ידי רשות ציבורית, וזאת לאור הצורך בסודיות המידע. למעלה מן הצורך יצוין כי אף חוק חופש המידע לא נועד להיות הסדר נורמטיבי יחיד-בסעיף 20 לחוק חופש המידע נקבע במפורש "אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית." בנוסף ראו האמור להלן בסעיף 6.
2. צו העונשין פוגע ביכולת לבקר את הפעילות בחברה ולפקח עליה.	אין באמור בצו העונשין כדי למנוע מגורם רשמי מוסמך לדרוש מידע שהוכרז כסודי אם זה נכלל בתחום סמכותו בכפוף לתנאים המקובלים במקרה זה כגון טיפול על ידי אדם מסווג, שמירה בתנאים מתאימים של המידע, אי העברת המידע לאחר שאינו עומד בתנאים הנזכרים לעיל וכו'. יצוין כי הרגולטורים הרלוונטיים יוכלו לפעול במסגרת סמכותם לצורך בקרה ופיקוח ובקשות פרטניות יוכלו להיבחן לפי סעיף 1(ג) לצו.

3.	<p>הנושאים המנויים בסעיף 1(ב) לצו (אשר מידע העוסק באופן בלבדי לא יחשב כסודי) אינם מספיקים ונוסח הצו גורף. העובדה שמדובר רק במידע שעוסק באופן "בלבדי" בנושאים הללו, משמעה שבפועל מדובר בחיסיון כמעט מוחלט.</p>
4.	<p>פעילות החברה פוגעת בסביבה (בהתייחסויות צוינו אירועי עבר בהם אירעו דליפות ושהחברה מעוניינת להגדיל את היקפי השינוע) ומהווה סיכון לתיירות לכלכלה ולמתקני התפלה באזורים הרלוונטיים ולתושבים במקרה של פגיעת טיל במתקנים ונטען שמצב הצנרת ירוד ושאים תכנית לחירום.</p>
5.	<p>מנכ"ל החברה הצהיר כי אין לחברה צורך בחיסיון.</p>
6.	<p>אין כל הצדקה לסודיות בנוגע לחברת קו צינור אירופה אסיה הוכר במפורש על ידי המחוקק. חברה חדשה וכי הדבר נאמר בעבר על ידי נציג רשות החברות הממשלתיות (הובא ציטוט במסגרת דיון בכנסת של הנציג לפיו הנציג ציין "שאלת החיסיון היא לא שאלה שמונחת לפתחה של רשות החברות הממשלתיות. עמדתנו ועמדת החברה, היא שהחיסיון הזה צריך להיות מוסר מהחברה, החיסיון הזה, הוא לא טוב לחברה") וכי על כן יש להסיר את הסודיות הנוגעת למידע צופה עתיד. בנוסף נטען כי לחברות בעלות מאפייני פעילות דומים</p>
	<p>העובדה שמידע אינו נופל לגדר סעיף 1(ב) לצו אין משמעה שהמידע ישאר חסוי, שכן ישנה אפשרות לפנות להתרת גילוי המידע בהתאם לסעיף 1(ג) לצו.</p> <p>יצוין כי בעבר התנהל בג"ץ 8867/14 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל, במסגרתו עדכנה המדינה על פרסום צו העונשין כך שיוחרגו ממנו נושאי איכות הסביבה, תכנון ובניה ועוד מן הסודיות החלה בענייני קצא"א."</p>
	<p>הצו אינו מעניק פטור מציות לחוקים, ובכלל כך רגולציה החלה על פעילות כלשהי, כגון הכנת תכנית חירום מפעלית במסגרת רישיון עסק למקרה של דליפה.</p> <p>יצוין כי סעיף 9 לחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 קובע "הגורם המפעיל יקים ויתחזק כל נכס מנכסי הפעילות ברמה נאותה ובהתאם להוראות כל גורם מוסמך לפי דין ובכלל זה חוק רישוי עסקים."</p>

	<p>המחזיקות בתשתיות רגישות מבחינה בטחונית כמו תש"א (לשעבר תש"ן) ונתג"ז אין חיסיון דומה.</p>	<p>8(ב) לחוק האמור אף קבע הסדר הנוגע לחוק חופש המידע.</p> <p>באשר לעמדת רשות החברות הממשלתיות, כאמור בהתייחסות בסעיף 5 לעיל, אכן הצורך בצו אינו אינטרס של החברה, וממילא אף הנציג ציין שאין מדובר בשאלה שמונחת לפתחה של רשות החברות הממשלתיות. הצו נועד להבטיח אינטרסים של המדינה ולא אינטרסים של החברה.</p>
7.	<p>הצו מהווה סיכון ליחסי החוץ של המדינה מחשש שבמסגרת פעילות החברה עלול להגיע נפגש שמקורו במדינות שמצויות תחת אמברגו שהוטל על ידי מדינות אחרות.</p>	<p>כאמור בסעיף 2 וסעיף 4 לעיל, הצו אינו מעניק פטור מציות לחוקים, ובכלל כך רגולציה החלה על פעילות כלשהי.</p>
8.	<p>ברירת המחדל צריכה להיות שכל הפעילות גלויה ובמידה ועולה צורך בטחוני מיוחד החברה תוכל לבקש חיסיון והדבר יישקל על ידי הגורמים הרלוונטיים על פי נסיבות הענין.</p>	<p>סעיף 1(ב) לצו המונה רשימת נושאים שמידע העוסק בהם באופן בלבדי לא יחשב סודי, והסעיף נוסח בזהירות המתבקשת. בנוסף ישנה אפשרות לבקש התרת מסירת מידע לפי סעיף 1(ג) לצו, כך שממילא הדברים נשקלים על ידי הגורמים הרלוונטיים על פי נסיבות הענין.</p>
9.	<p>"נדרשת שקיפות בפעילות חברה כזו, שעושה שימוש במשאבים של כלל הציבור. חייבים לבקר את הפעילות שלה ולוודא שהיא לטובת הציבור בכלל, ולא לטובת טייקון כזה או אחר".</p>	<p>הפעילות כיום מבוצעת על ידי חברה ממשלתית, שהיא בבעלות מלאה של המדינה.</p> <p>כאמור הצו הוא אינטרס של המדינה ולא של החברה.</p> <p>בנוסף ראו האמור בסעיף 2 וסעיף 4.</p>
10.	<p>"היקף השינוע חורג, ככל הנראה, מעבר להגבלות שהטיל המשרד להגנת הסביבה במסגרת רישיון העסק והיתר הרעלים. עובדה שמוסתרת בחסות החיסיון".</p>	<p>כאמור בסעיף 4 הצו אינו מעניק פטור מציות לחוקים, ובכלל כך רגולציה החלה על פעילות כלשהי.</p>

11.	<p>"הרחבת שינוע הנפט דרך ישראל ומפרץ עקבה, על חשבון מעבר בתעלת סואץ, תוך סיכון התיירות בסיני, פוגעת במרקם היחסים החשוב של ישראל עם מצרים וירדן."</p>	<p>טענה זו מתייחסת להיקף פעילות ולא לצו העונשין עצמו שאינו מסדיר את היקף הפעילות כך שהיא אינה רלוונטית.</p>
-----	--	---