



הארכת מועד החיסיון על פעילות קצא"א

הערות ציבור על טיוטת צו העונשין (הכרזה על
עניין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023

התנועה למען איכות השלטון בישראל

האגף הכלכלי

ינואר 2023

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להעביר אליכם את הערות התנועה לטיטוטת צו העונשין (הכרזה על ענין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023, בענין הארכת החיסיון על פעילות חברת קצא"א עד לשנת 2027. בהערותינו, נטען כי אין מקום להארכת החיסיון על פעילות החברה, וכי ככל שיש תחומים בפעילותה המצדיקים איפול, יש לקבוע חיסיון לגביהם בלבד. והכל, כמפורט להלן:

א. עמדת התנועה בתמצית

1. חברת קצא"א היא חברה ממשלתית שעוסקת בשינוע ואחסון נפט. לקצא"א ניתן זיכיון על פעילותה כמפעילת צינור נפט בשנת 1968, אשר פג בשנת 2017 ומיד חודש בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017, והוא מקנה לחברה זכויות רבות ומגוונות. לזיכיון מתלווה גם צו חיסיון אשר 'מגן' על החברה מגילוי כמעט כל הפרטים על אודותיה, ומותיר נושאים רבים חסויים מעיני הציבור. את החיסיון קיבלה החברה במקור נוכח ניהול משותף של החברה עם איראן, אשר נסתיים בסוף שנות ה-70.
2. לאורך השנים הצטברו עדויות רבות לכשלים בפעילות החברה, שאף גרמו למספר מפגעים סביבתיים בולטים, ובהם דליפת הנפט מצינור החברה בשמורת עברונה ובנחל צין, דליקת המפעל החברה באשקלון, פגיעה בשמורת האלמוגים באילת, ועוד.
3. לשיטת התנועה, כשלים אלו קשורים קשר הדוק לחיסיון המקיף שהוטל על פעילות החברה. כך, היעדר שקיפות מאפשר את קיומם והתפתחותם של כשלים ניהוליים וביצועיים, ואף מהווה כר פורה להתפתחות שחיתות. לכן, קיים צורך מהותי בחתירה לשקיפות בפעילות החברות הממשלתיות, ובהתאם – נדרש לנהוג בצמצום בכל הנוגע למתן חסיונות לחברות כאמור.

ב. הרקע: קצא"א והחיסיון שמוטל על פעילותה

4. חברת קצא"א, (כיום - קו צינור אירופה-אסיה, ובעבר קו צינור אילת-אשקלון) היא חברה ממשלתית שכיום עיקר פעילותה הוא שינוע של נפט גולמי בין ים סוף לים התיכון, וכן אחסון של נפט גולמי ומוצרי דלק. החברה נוסדה בשנת 1968 בשם חברת קו צינור אשקלון-אילת וזאת לשם בנייה והפעלה של פרויקטים בתחום הובלות הנפט בישראל. כאמור, החברה הוקמה בבעלות משותפת של ישראל ואיראן, ועסקה במיזמי אנרגיה בתחום הנפט והגז וזאת, בין השאר, במטרה להעביר נפט ממדינות המפרץ למדינות המערב.¹
5. כמפורט בטיטוטת הצו, סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 מתיר לממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להכריז כי עניינים מסוימים הם עניינים סודיים, וכך אכן עשתה הממשלה במספר מקרים הנוגעים לקו צינור אילת-אשקלון בעבר. לדוגמא, כבר ביום 17.07.1968 פורסם צו המכריז על ענייני החברה סודיים, מכוח סמכות הוועדה בסעיף 23(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (ביטחון המדינה), התשי"ז – 1957.
6. עם הקמתה ניתן לחברת קצא"א זיכיון על צינור הנפט (להלן: "הזיכיון") ל-49 שנים, אשר עוגן בחוק זיכיון צינור הנפט, תשכ"ח-1968, שהקנה לחברה זכויות נרחבות ופטורים מהוראות חוק שונות. בהמשך, וחרף העובדה שהחברה בבעלות ממשלתית, נקבע בחוק שיחול חיסיון על פעילותה.
7. החיסיון שהוטל מכוח הצווים הממשלתיים, נבע במקור נוכח הרגישות הגיאופוליטית שהייתה כרוכה

¹ ראו תחת הלשונית "אודותינו" באתר קצא"א (2023) <https://www.eapc.co.il/about-us/company-profile>

שהחליפה את קו צינור אשקלון-אילת (קצא"א ה"מקורית"), בחברת קו צינור אירופה-אסיה (קצא"א ה"חדשה"). עיקר השוני בין הזיכיון הישן לחדש נוגע בקביעה כי קצא"א היא חברה ממשלתית הכפופה לביקורת של מבקר המדינה (שהוציא עד היום דו"ח אחד בלבד בעניינה),⁶ ובהחרגה של מספר נושאים מחוץ לחיסיון (ראו לעיל).

17. כאמור, ביום 31.12.2017 ועדת חוץ וביטחון אישרה הארכתו של צו החיסיון בנושאים הקשורים לחברת קצא"א לתקופה של 5 שנים (עד דצמבר 2022).⁷ בדברי ההסבר נכתב כך: **"בעקבות תום הזיכיון שלפי חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968, נחקק חוק תשתית להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 [...] נוצר צורך לעדכן את צו העונשין כך שיכלול התייחסות לגורם המפעיל...".** באתר הכנסת נכתב שהצו הוארך מתוקף "צרכים ביטחוניים" ואושר פה-אחד על ידי ועדת משנה שמונתה לשם כך.⁸ כך, בניגוד לחברות ממשלתיות אחרות הנדרשות לגילוי מידע נרחב, המידע הגילוי לגבי קצא"א מצומצם בהרבה.⁹
18. הותרת החיסיון על כנו בעת הזו, במתכונת של הארכת הוראת שעה, מעוררת קשיים ניכרים ומגלמת פגיעה באינטרס הציבורי ובזכות הציבור לדעת. ונפרט:

ג. החיסיון על פעילות קצא"א גורם לנזקים ומאפשר אותם, ויש לבטלו

19. לאורך שנות פעילות קצא"א תחת איפול החיסיון, הצטברו עדויות רבות לכשלים שנגרמים ומתאפשרים תחת הוראות החיסיון.
20. דומה שאין ספק שבמקום שבו אין שקיפות – יש קרקע פורייה המאפשרת צמיחת שחיתות, מינהל קלוקל ולא-תקין ואף רשלנות חמורה, אשר במקרה של קצא"א משמעה גרימת נזקים כלכליים וסביבתיים אדירים.
21. קיומם של כשלים אלו, לצד הצורך העקרוני בשמירת השקיפות בחברות הממשלתיות, מצדיקים לשיטת התנועה את ביטול החיסיון ואי-הארכת תוקפו; ונפרט:

ג.1. קצא"א הוכיחה את הצורך בפיקוח ציבורי עליה בכשלים חוזרים

22. לאורך השנים קצא"א הייתה אחראית לנזקי טבע רבים בשל דליפות נפט מרובות¹⁰ – רק בעשור האחרון אירעו לפחות 13 דליפות נפט (!),¹¹ וזאת בניגוד להערכות הסיכונים שהחברה ביצעה בעצמה, וטענה לסיכונים נמוכים.
23. כך, **אחת הדליפות הבולטות ביותר אירעה ב-2011 בנחל צין**. במסגרת עבודות בקרבת הצינור העובר בנחל, נפגע הצינור, וניתזו כ-722,000 ליטר דלק סילוני לשטח השמורה, וזוהם שטח של כ-60 דונם, שאף איים לזהם את האקוויפר שמתחת לנחל צין. בעקבות הדליפה, קצא"א הורשעה בשתי עבירות של זיהום מים בנסיבות מחמירות, ועבירות נוספות. בגזר הדין נקבע שחברת קצא"א תשלם קנס בסך

⁶ ס' 42(4) לחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017.
⁷ "ועדת החוץ והביטחון אישרה לממשלה לפרסם נוסח חדש לצו החיסיון בעניין קצא"א – שיהיה בתוקף עד סוף שנת 2022" **ועדת החוץ והביטחון** (31.12.2017) **ועדת החוץ והביטחון אישרה לממשלה לפרסם נוסח חדש לצו החיסיון בעניין קצא"א – שיהיה בתוקף עד סוף שנת 2022** (knesset.gov.il)
⁸ דברי הסבר לתיקון צו העונשין (הכרזה על עניין סודי)(הוראת שעה)(תיקון מס' 1), התשע"ח-2017 se271217-1.pdf (knesset.gov.il)
⁹ "נתונים ודוחות, חברות ממשלתיות" **משרד האוצר נתונים ודוחות, חברות ממשלתיות | רשות החברות הממשלתיות** (www.gov.il)
¹⁰ עו"ד אסף בן לוי "אחרי דליפה נוספת, זהו הזמן לבטל את הסכם שינוע הנפט דרך מפרץ אילת" **Globes** (09.09.2021) **לבטל את הסכם שינוע הנפט דרך מפרץ אילת - גלובס** (globes.co.il)
¹¹ שני אשכנזי "קצא"א מציגה: סדרת תקלות והסכם שעלול לעלות ביוקר" **Globes** (31.08.2021) **קצא"א מציגה: סדרת תקלות והסכם שעלול לעלות ביוקר - גלובס** (globes.co.il).

1.6 מיליון שקל; על מנכ"ל קצא"א דאז, נגזר קנס בסך 75 אלף שקל; על סמנכ"ל ההנדסה בקצא"א ואחראי על עבודות השיפוץ בעת האירועים, נגזר קנס כספי בסך 150 אלף שקל; ועל מנהל הפרויקט מטעמה של קצא"א, נגזר קנס בסך 100 אלף שקל. עד כה, ועל אף פניות חוזרות ונשנות של התנועה בעניין, בכירי החברה שהורשעו באחריות לאירוע הדליפה – עודם מחזיקים בתפקידי סמנכ"ל בחברה.

24. ביום 3.12.2014 **אירוע דליפה חמור נוסף התרחש בשמורת נחל עברונה בערבה**, במסגרתה דלפו לא פחות מ-5,000 מ"ק נפט מצינור של קצא"א, שגרמה לזיהום חמור בשמורה, ולנזק שהוערך בגובה כ-216 מיליון שקלים. עלויות השיקום נאמדו בסך 65 מיליון ש"ח. בעקבות הדליפה אף הוגשו כתבי אישום נגד קצא"א וארבעה בעלי תפקידים בכירים. בהמשך הגיעו הפרקליטות וקצא"א להסכם פשרה, במסגרתו התחייבה קצא"א לשלם 100 מיליון שקלים בלבד (כולל 32 מיליון שקלים שכבר הוצאו במסגרת מאמצים לשימור השמורה). לעומת זאת, כתב האישום שהוגש כנגד הבכירים, מתנהל עדיין למיטב הידיעה בערכאות המשפטיות.

25. **דליפות נוספות ממתקני קצא"א מתרחשות תדיר**. כך, עוד באותו יום בו קצא"א הורשעה בזיהום בנחל צין, התגלתה דליפה נוספת במכלי החברה.¹² בנוסף, רק לאחרונה גרמה פעילות החברה לדליפת ענק במפרץ אילת, שהעלתה חשש כבד לזיהום אלמוגים. יתרה מאלה, קיימים עוד דיווחים רבים על מוקדים בעלי פוטנציאל דליפה משמעותי, המהווים סיכון עתידי משמעותי.¹³

26. **בנוסף למסוכנות הסביבתית שהדגימה קצא"א לאורך השנים, מתעוררים חששות כבדים גם באשר לאופן ניהולה והפיקוח עליה**. כך, מדיווחים על אודות פעילות מבקר המדינה בכתובת הדו"ח היחיד שנכתב על פעילות החברה, עולה כי ביקורת שערכו אנשי מבקר המדינה במשרדי קצא"א אימתו חששות שעלו ביחס לפעילותה, ואף הסתיימו בכתובת דו"חות חריפים על אודות הנעשה בחברה. אלא שדו"חות אלה מעולם לא ראו אור, נוכח הנחיות הצנזורה.¹⁴

27. **המדובר בכשלים משמעותיים ביותר בהתנהלות החברה, אשר לרוב אינם מפורסמים לציבור הרחב. הארכת החיסיון תאפשר להמשיך מצב זה, ובכך תוכל קצא"א להמשיך בהתנהלות בעייתית, הכוללת מינויי מקורבים,¹⁵ העלאות שכר ללא אישור ועוד,¹⁶ ללא ביקורת ציבורית ראויה.**

28. גם בעניין המינויים בחברה מתעוררות תהיות רבות, נוכח מינוי בכירים וחברי הדירקטוריון בחברה, הנעשה ביד חופשית לאור אי-כפיפותם הפורמלית לחוק החברות הממשלתיות. מקרה בולט בנושא זה, עניינו מינויו של דוד שרון לתפקיד מזכיר החברה – במהלך כהונתו כמזכיר קצא"א, הוגש נגד שרון כתב אישום במסגרת פרשת הצוללות בדבר קבלת שוחד בסך של כ-130,000 שקלים, בתמורה לסיוע בקידום עסקאות ומסירת מידע פנימי. בהוראת משרד המשפטים, הורחק שרון מהפעילות בקצא"א. **עם זאת, במשך כ-4 שנים לאחר מכן, שרון המשיך לקבל משכורת מקצא"א מבלי שהוא עובד בה**. להערכת מקור שבקיא בפרטים, שולמו לשרון יותר ממיליון שקלים מבלי שהוא נותן דבר בתמורה. יותר מכך, כשנשאלה החברה מדוע היא ממשיכה לשלם לשרון, ענתה שעושה זאת על רקע חוות דעת מטעם משרד

¹² ישראל פישר "ביום של הרשעה בזיהום – התגלתה דליפה נוספת במכלים של קצא"א" **TheMarker** (15.02.2022) <https://www.themarker.com/dynamo/premium-1.10613305>

¹³ דניאל דולב "מסמכים רשמיים של קצא"א: "רק בנס" נמנע דליפת נפט בחיפה" **Ynet** (12.08.2021) <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/sjbgk8glf>

¹⁴ אבי בר-אלי "מה מסתירה הצנזורה, פרק 2: לאן נעלמו דו"חות המבקר על קצא"א?" **TheMarker** (08.12.2014) <https://www.themarker.com/dynamo/1.2506389>

¹⁵ אלוף בן "הדירקטוריון החשאי של קצא"א: ביטחוניסטים, אנשי עסקים ומקורבי פוליטיקאים" **הארץ** (06.01.2015) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2531247>

¹⁶ שני אשכנזי "רשות החברות בודקת: האם שכר הבכירים בקצא"א עלה ללא אישור" **Globes** (27.02.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001403753>

המשפטים. אך ממשרד המשפטים מעולם לא ניתנה המלצה או הוראה להמשיך ולהעסיק את שרון.
29. יצוין שפיטוריו של דוד שרון בסופו של-יום נעשו רק לאחר שהתנועה החלה לפעול בנושא; עניין המדגיש שוב את החשיבות שבהרחבת השקיפות בנושאים אלו.

ג.2. החיסיון גרם לכשלים משמעותיים בפעילות קצא"א

30. יתר על כן, החיסיון אינו רק מאפשר את קיומם של כשלים משמעותיים, ועולה חשש שהוא גורם להם ממש.

31. נזכיר שבשנת 2020 התחייבה קצא"א, באמצעות חברת Med-Red, לספק שירותי אחסון דלק גולמי באשקלון ואילת לצרכנים. כן נקבע כי קצא"א תספיק שירותי הולכת דלק בקו הדלק אילת-אשקלון לתקופה של 10 שנים (2021-2031), עם אפשרות להארכה בעשר שנים נוספות. הסכם זה אפשר בפועל את הגדלת היקף הנפט ומוצרי הדלק המשונעים **בצינורות קצא"א לאורך המדינה עד פי 10.**

32. לאחר חשיפת ההסכם, טענו מומחים כי הגדלה זו של היקף מוצרי הנפט המוזרמים תישא השלכות שליליות רבות בתחומי הסביבה, הכלכלה והוא גם בעל משמעויות ניכרות בתחום החוץ והביטחון. עם זאת, **ההסכם לא אושר בידי הממשלה, ומשרדי הממשלה הרלוונטיים אף לא היו מודעים לקיומו.**

33. במסגרת עתירת ארגוני סביבה שכיוונה לעצירת העסקה, נדרשו ממשלת ישראל וחברת קצא"א לנמק מדוע לא ייקבע שההחלטה להתקשר בהסכם טעונה אישור של הממשלה על פי חוק החברות הממשלתיות, בשל משמעויותיה הרבות. בתגובתה הציגה קצא"א סקר סיכונים שערכה, לפיו הסיכון לדליפות משמעותיות הוא מזערי בלבד, אך המשרד להגנת הסביבה דחה את הסקר וקבע שהחברה לא תוכל להרחיב את פעילותה לשינוע ואחסון נפט במפרץ אילת מעבר למותר לה במסגרת ההיתר שניתן לה עד ההסכם.

34. **כלומר, בחסות החיסיון שהוטל על פעילות קצא"א, נחתם הסכם בעייתי מבחינה סביבתית, המנוגד לאינטרס הציבורי – מתחת לאפה של הממשלה וללא ידיעתה.** כך, פעולות שונות של החברה אשר היו זוכות להד ציבורי ניכר אלמלא החיסיון, נותרות באפלה ואינן נתונות לביקורת ציבורית. כל זאת באופן המאפשר לחברה לקדם את האינטרס הפרטי שלה, גם תוך פגיעה באינטרס הציבורי.

35. יצוין שהסכם Med-Red על כלל סיכוניו הסביבתיים והכלכליים נבלם, אולם יש בו כדי להדגיש שבחסות החיסיון עלולים להיווצר בעתיד הסכמים שונים כמותו, שעשויים להזיק לאינטרס הציבורי.

ג.3. לא ברור מדוע נדרש חיסיון על פעילות קצא"א הנוכחית

36. על החששות האמורים בדבר המשך פעילותה של קצא"א תחת חיסיון, נוספת העובדה כי מלכתחילה, **הסיבות לעמידתו של החיסיון בתוקפו עד היום כלל אינן ברורות.** כאמור, הנסיבות שהביאו לקיום החיסיון מלכתחילה – שעניינן ביחסי ישראל-איראן – נסתיימו בסוף שנות ה-70, כך שנראה שהסיבה המקורית לקיום החיסיון כבר איננה רלוונטית. יתר הסיבות להמשך החיסיון, חסויות אף הן, כך שהציבור אינו יכול להשוות בין הצורך בחיסיון לנזק שהוא גורם.

37. **קיים קושי משמעותי בביסוס חיסיון גורף על פעילותה של חברה עם פוטנציאל נזק כה גבוה, על בסיס הצהרות בעלמא בדבר צרכים ביטחוניים כלליים.**

38. קושי זה בולט עוד יותר על רק השוואה לחברות ממשלתיות אחרות הפועלות בתחומים ביטחוניים רגישים, ושאינן נהנות מחיסיון. כך לדוגמא, התעשייה האווירית לישראל, שגם היא מתעסקת בתחומים ביטחוניים רגישים, אך לעומת קצא"א, לא פעלה תחת חיסיון כה מקיף. לדוגמא, ניתן

למצוא בקלות רשימה של חברי ההנהלה (כולל תפקידים ותמונות),¹⁷ דו"חות כספיים,¹⁸ ודו"חות שכר של העובדים והבכירים.¹⁹ מנגד, נראה שלא ניתן למצוא פרטים דומים עבור קצא"א, למעט דיווחים נקודתיים על שכר הבכירים בחברה.²⁰

ד. המלצות -

39. כל האמור לעיל מצביע על קשיים חמורים בפעילותה של קצא"א, כחברה ממשלתית משמעותית, ובעלת פוטנציאל גבוה לגרימת נזק (כמו גם להשאת רווח), תחת האיפול שמטיל החיסיון. הארכת החיסיון, שממילא הוגדר במקור כהוראת-שעה, תגביר את החששות מהתמשכות והגברת הנזקים הטמונים בפעילות החברה.

40. לפיכך, עמדת התנועה היא כי יש לבטל את החיסיון הנוכחי, המחריג נושאים בודדים בלבד (לדוגמא-איכות סביבה). ככל שעדיין קיים צורך ציבורי בהותרת חלק מפעילות החברה חסויה, אנו סבורים כי יש להפוך את ברירת המחדל. כך, ככלל לא יחול חיסיון על פעילות החברה, ואילו נושאים פרטניים שקשורים ישירות לביטחון המדינה, כמו בוררות ישראל-איראן²¹ או מיקומן של תשתיות אסטרטגיות – יותרו חסויים, באישור מיוחד.

41. אימוץ פתרון זה יאפשר לאזן בין התחומים בהם עוסקת קצא"א שהם בעלי השלכות ביטחוניות ודורשים הגנה בחיסיון, לבין מול האינטרס הציבורי להיחשף לשאר תחומי הפעילות של החברה, שאינם דורשים מעטה סודיות, ופיקוח ציבורי נחוץ בעניינם.

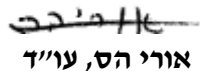
בכבוד רב,



אבירם רוזן

רכז האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון
בישראל



אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון
בישראל



אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון
בישראל

¹⁷ "הנהלה" IAI (התעשייה האווירית לישראל) <https://www.iai.co.il/heb/about/management>

¹⁸ "הדוחות הכספיים של התעשייה האווירית לשנת 2020" IAI (התעשייה האווירית לישראל) <https://www.iai.co.il/heb/iai-publishes-its-annual-financial-statements-2020>

¹⁹ "דו"ח שכר וכוח אדם בחברות הממשלתיות לשנת 2019" רשות החברות הממשלתיות (2019) https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/gca_salary_and_hr_report_2019/he/gca_reports_gca_salary_and_hr_report_2019.pdf

²⁰ שני אשכנזי "רשות החברות בודקת: האם שכר הבכירים בקצא"א עלה ללא אישור" Globes (27.02.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001403753>; חגי עמית ויהונתן ליס "מענק והבטחת תנאים ל-15 שנה: ההסכם החדש של עובדי קצא"א" TheMarker (05.10.2017) <https://www.themarker.com/news/macro/1.4494938>

²¹ חן מענית והדי כהן "שלושה הליכי בוררות" Globes (21.05.2015) <https://www.globes.co.il> גלובס; אלוף בן "ישר אל ואיראן מנסות להסתיר את קרב המשפטי שמתנהל ביניהן בשוויץ" (16.01.2015) <https://www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.2540225>