



מניין של גישה: חסמים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים

עקבות עקיפות Akevot

המכון לחקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני
معهد لبحث الصراع الإسرائيلي - الفلسطيني
Institute for Israeli-Palestinian
Conflict Research

אפריל 2016

מחקר וכתובה: ד"ר נעם הופשטטר, ליאור יבנה

עריכת לשון: יסמין הלוי
עיצוב: סטודיו לי ותמר
תמונת הכריכה: מדפים במחסן ארכיון המדינה בירושלים.
© באדיבות הצלם

הנהלה: רן גולדשטיין, מוקי דגן, ד"ר רון דודאי, הדס זיו, מיכאל ספרד,
תמר פלדמן, רוני פלי, זיו שטהל



עקבות: המכון לחקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני
רח' דוד חכמי 12
תל אביב-יפו 6777812
מסת"ב 2-955-555-965-978 ISBN

הדו"ח מתפרסם בסיוע תמיכת משרד החוץ השוויצרי. התכנים הכלולים בדו"ח זה הם
באחריותו הבלעדית של עקבות: המכון לחקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואין לראותם
כמשקפים את עמדתו של משרד החוץ השוויצרי

תוכן העניינים

6	עיקר הממצאים וההמלצות
11	מבוא
12	על הגישה לארכיון
13	הארכיון והזכות לדעת את האמת
15	על הדו"ח
17	פרק א: הסדרת הגישה לארכיונים בחוק הישראלי ובתקנות
17	על חוק הארכיונים ותקנותיו
19	סעיף 10 לחוק הארכיונים: הזכות לעיין בחומר ארכיוני
19	תקנות העיון ותקופות ההגבלה
21	חשיפת חומר ארכיוני במהלך תקופת ההגבלה
22	חשיפת חומר ארכיוני לאחר תקופת ההגבלה
23	הארכת חיסויו של חומר ארכיוני לאחר תקופת ההגבלה
24	הגישה לארכיון בפסיקה
27	לסיכום: הזכות למידע השמור בארכיון
28	פרק ב: הגישה לחומרי ארכיון המדינה
28	רקע
30	חשיפת חומרים בארכיון המדינה
31	עיון בקטלוגים
31	גישה לקטלוג בארכיון המדינה
33	הקריטריונים לחשיפה בארכיון המדינה
35	החלטה פס/37: נוהלי עבודה פנימיים חורגים מהתקנות
37	היעדר הנמקה בהחלטות לדחות בקשות לעיון
39	היעדר הליך פורמלי של ערר
41	הארכה ללא סמכות של חיסוי חומר מוגבל
43	מקרה בוחן: חסמים לעיון בתיקי המשטרה שבארכיון המדינה
45	לסיכום: הזכות למידע ושינוי תקנות העיון לא הופנמו בארכיון המדינה
47	פרק ג: הגישה לחומרים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון
47	רקע
49	קצב חשיפת החומרים
51	קטלוגים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון
51	בהיעדר קטלוג: מחקר מסונן בידי עובדי הארכיון
53	חשיפת חומרים והגבלת העיון בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון
53	א. חשיפת חומרים בתקופת ההגבלה: הוועדה המשרדית

55	ב. חשיפה לאחר תקופת ההגבלה: צוות החשיפה
56	ג. אמות המידה לחשיפה: מסמך הקריטריונים
59	ד. היעדר הנמקה
60	ה. הגשת ערר על החלטה שלילית
61	עלויות העתקה כחסם נוסף לגישה
62	לסיכום: ליקויים מתמשכים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

64	פרק ד: ארכיוני שירותי המודיעין
65	ראשית הסדרת פעילותם של ארכיוני הארגונים הביטחוניים
65	2010: הארכת תקופת ההגבלה ודרישה לנוהל חשיפה
66	מצב נוהלי החשיפה בשב"כ ובמוסד והיערכותם לתום תקופת ההגבלה
67	נוהל המוסד לחשיפת חומרים ארכיוניים
68	נוהל שב"כ לחשיפת חומרים ארכיוניים
69	לסיכום: גופי המודיעין מתנערים מחובתם לאפשר גישה לארכיוניהם

71	פרק ה: תיעוד בנושא זכויות האדם בארכיונים הממשלתיים
71	שיקולים זרים במדיניות החשיפה: ממצאי מבקר המדינה
73	חיסוי מסמכים בדבר הפרת זכויות אדם: "ניסיון לשלוט בסיפור ידוע היטב"
75	לסיכום: "החומרים האלה אינם כשרים לעיון הציבור"

77	סיכום
79	אחרית דבר: צעד קדימה, שניים אחורה

רשימת טבלאות

29	טבלה 1: מספר התיקים שנמסרו לעיון בארכיון המדינה, 2008–2013 (מעיינים מהציבור וממוסדות המדינה גם יחד)
48	טבלה 2: פניות לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לעיון בחומרים, בחלוקה לפניות ממערכת הביטחון ולפניות מהציבור ואחרים, 2008–2014
50	טבלה 3: פער בין מספר התיקים שמופקדים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לבין מספר התיקים שנסרקים לעיון (ציבורי ומוסדי), 2012–2014
54	טבלה 4: היקף פעילותה של הוועדה המשרדית לאישור עיון בחומר ארכיוני מוגבל, 2008–2014
55	טבלה 5: תוצאות דיוני הוועדה המשרדית בבקשות לעיון בחומר מוגבל, 2008–2014

עיקר הממצאים וההמלצות

במחסני ארכיון המדינה מצויים כ-1.8 מיליון תיקי מסמכים, ובארכיון זה"ל ומערכת הביטחון שמורים כ-12 מיליון תיקים. תיקים אלה מכילים את ה"זיכרון" של מוסדות המדינה בדמותו של התיעוד הממשלתי: פרוטוקולים, הקלטות, תכתובות, דו"חות וכיוצא באלה. תיעוד זה נוצר, נאסף ונשמר מכספי הציבור ולטובתו, והוא אמור לחזור לרשות הציבור ולשמש אותו למחקר ולדיון: להעשיר את הידע שלנו על האירועים והתהליכים שהביאו אותנו עד היום ולשמש מסד להמשך בניית עתידנו. **רק אחוז אחד מכל התיקים האלה פתוח לעיון הציבור.**

חוק הארכיונים מורה כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך". התקנות בדבר העיון בחומרי הארכיונים הממשלתיים ("תקנות העיון") שואבות מרוח חוק חופש המידע ותקנותיו, אך גם מורות על תקופות של הגבלת העיון בחומרים. תקופות אלה נעות בין 15 ל-70 שנה, לפי נושאייהם ומקורותיהם. עם זאת, **תקופות ה"הגבלה" אינן תקופות של חיסיון.** כאשר אדם מבקש לעיין בחומר "מוגבל", התקנות מורות **כי ככלל יש לחשוף את החומר המבוקש**, אלא אם כן בחינת הבקשה מעלה שאחת מהעילות המנויות בתקנות, שעיקרן הגנה על הביטחון, על יחסי החוץ של המדינה ועל צנעת הפרט, מונעת לחלוטין את חשיפת החומר. בהתאם להוראות הדין המינהלי בישראל, החלטה למנוע את חשיפת החומר המבוקש צריכה להיות מנומקת כך שיובהר כי נשקלו כל השיקולים הדרושים. בחינת מצב הדברים בארכיונים הממשלתיים, שמסוכמת בממצאי הדו"ח, מראה שהפרקטיקה בהם שונה בתכלית.

הדו"ח מראה כי מיעוט כוח האדם המופקד על חשיפת חומרים ארכיוניים **מונע למעשה קיום של חשיפה שוטפת ויזומה** של חומרים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה, ומעכב את הטיפול בבקשותיהם של משתמשים בארכיון לעיין בחומר (שיפור חלקי בנושא צפוי בחודשים הקרובים בארכיון המדינה); הדו"ח מציג **שגרה של הארכת חיסויים של תיקים ללא סמכות חוקית.** נציגים מטעם משרדי הממשלה שיצרו את החומר הארכיוני מקבלים החלטות המונעות את גישתם של משתמשים בארכיונים לתיקים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה, אף כי סמכות זו ניתנת בחוק רק לגנזך המדינה והיא כפופה לאישור ועדת שרים. עצמאות המחקר בארכיונים הממשלתיים נפגעת בשל מדיניותם **שלא לאפשר גישה לקטלוג המלא** של החומרים השמורים בהם, ו"מסמכי הקריטריונים" שמתווים את אמות המידה להפעלת שיקול הדעת בהחלטות בדבר חשיפת חומרים לעיון **אינם תואמים את מטרות המוצהרת.** עוד מראה הדו"ח כי הארכיונים **הממשלתיים נמנעים לחלוטין ממתן נימוקים לדחיית בקשות** לעיין בחומר ארכיוני, ולכל היותר מציינים את העילה למניעת העיון. מדיניות זו מנוגדת לחוק, מונעת את בחינת שיקול הדעת שהוביל להחלטה שלילית, ומקשה על הגשת ערר בעקבותיה. בנוסף, הליכי הערר עצמם אינם מוסדרים בנהלים.

בארכיוני שב"כ והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מצוי חומר רב-חשיבות להבנת החברה הישראלית וההיסטוריה של מדינת ישראל והסכסוך הישראלי-פלסטיני. לצד חומר מודיעיני רגיש שאין חולק על הצורך בחסיונו, מצוי בו חומר נוסף רב-ערך שניתן להכשירו לעיון הציבור. לאחר שהתברר כי השב"כ, המוסד וגופים ביטחוניים נוספים נמנעו ממתן גישה לחומרים ארכיוניים שמאז היווצרם כבר חלפו 50 שנה, כהוראת תקנות העיון באותה עת, שונו תקנות העיון ותקופת ההגבלה על חומריותם הארכיונית ל-70 שנה, תוך קביעת תקנה המורה כי ארגוני הביטחון יכינו נוהל מיוחד לחשיפת חומרים בני 50 שנה. הדו"ח מראה כי גופי המודיעין מתנערים מחובתם לאפשר גישה לחומריותם הארכיוניים; שב"כ עדיין לא סיים להכין נוהל חשיפה, ובכך הוא מונע לחלוטין כל עיון של הציבור בחומריו הארכיוניים; **הן שב"כ והן המוסד אינם נערכים לתום תקופת ההגבלה** בת 70 השנה על חומריותם הארכיוניים, הצפוי בתוך שנים אחדות. כיוון שכך, צפוי שגם בשנים הבאות תישלל מהציבור הגישה לחומרים החשובים ששמורים בארכיוני הארגונים הללו – חומרים שהם רכוש של הציבור.

לארכיון יש תפקיד בקידום זכויות האדם, בהגנה עליהן ובחשיפת הפרתן. בכך נוגע הפרק האחרון בדו"ח. הוא מראה כי **הארכיונים הממשלתיים בישראל פועלים במקרים רבים להסתיר תיעוד שעוסק בהפרות זכויות אדם בידי המדינה**, בעיקר במסגרת הסכסוך הישראלי-ערבי. קריטריונים לחיסוי וחשיפה של חומרים שנקבעו בעבר בארכיונים הממשלתיים ונועדו להגן על תדמיתם של המדינה ומוסדותיה ושל בעלי תפקידים אמנם בוטלו בעקבות הערות מבקר המדינה ועתירות לבג"ץ, אולם מסמכים ששופכים אור על פרשות קשות מעברה של המדינה עודם חסויים, שנים רבות לאחר שחלפו תקופות ההגבלה שלהם. מהפרק עולה תמונה של מאמץ להסתיר מסמכים ותיקים מסוג זה, גם בארכיונים שאינם ממשלתיים וללא סמכות בחוק. לא זו בלבד, אלא שמסמכים ותיקים מסוימים שכבר הותרו לעיון, ובהם כאלה שצוטטו בהרחבה בפרסומים שונים, נסגרו מחדש לעיון ומוסתרים מהציבור.

החסמים השונים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים שדו"ח זה מציג משקפים תמונה עגומה. **הממצאים מראים שהארכיונים הממשלתיים אינם מקיימים את תפקידם להעמיד את החומר הארכיוני של המדינה לעיון הציבור**. בפעולת הארכיונים טרם הופנם השינוי שחל בשנים האחרונות במעמד זכותו של הציבור לקבל מידע שמצוי בידי הרשויות ובשינוי התואם שחל בתקנות העיון ב-2010. לכאורה הארכיונים הממשלתיים המרכזיים פותחים את שעריהם לציבור ומזמינים אותו להשתמש בשירותיהם, אך מי שיבקש להסתמך עליהם להשגת גישה לתיעוד המצוי בהם צפוי להתאכזב: היקף החומר הארכיוני שפתוח לעיון הציבור הוא זניח, והארכיונים הפתוחים הם למעשה סגורים. תיקון מצב זה מחייב רפורמה עמוקה ויסודית, והבנה עמוקה שתיעוד עבודת הממשלה ופקידיה הוא קניינו של הציבור ולא סוד שיש להסתיר ממנו.

המלצות לגנז המדינה

1. על ארכיון המדינה להעמיד לרשות הציבור קטלוג מלא ושלם של חומרי הארכיון, ובכלל זה קטלוג של חומרי המסווגים ושל אלה שמצויים בתקופת הגבלה. ככל שפרטים מסוימים בקטלוג עלולים להסגיר פרטים סודיים, ניתן להשחירם או לערוך את הכותרות כך שיימנע סיכון האינטרסים המוגנים.
2. על ארכיון המדינה להפסיק להשתמש בהחלטה פס/37 כמסמך שקובע קריטריונים לשיקול דעת בעת קבלת החלטות בדבר חשיפת חומרים. אם נחוץ נוהל פנימי לקביעת אמות מידה לחשיפת חומרים, עליו להישען על העקרונות שנקבעו בתקנות העיון ועל מבחני האיזון הנהוגים לגבי חופש המידע, ולהיות פתוח לעיון הציבור. אם קיים מסמך נוסף, פרט להחלטה פס/37 שמנחה קבלת החלטות בדבר בקשות לעיון בחומר ארכיוני מוגבל, עליו להיות חשוף לציבור ככל הנחיה מינהלית, תוך שמירת החיסוי על מונחים ופרטים שיש צידוק של ממש לחסותם.
3. במקרים שבהם מחלקת החשיפה מחליטה למנוע עיון מלא או חלקי בחומר המבוקש, יציין הגורם המחליט בכתב את הטעמים שהביאו להחלטתו. על הנימוק לעקוב אחר המתווה שנקבע בנוהל חופש המידע 3.1: "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע", ובפרט להוסיף על לשון עילת ההגבלה שנקבעה את האינטרסים שנבחנו, השיקולים שנשקלו בקשר אליהם, התוצאות הצפויות ממסירת המידע ורף האיזון שלפיו התקבלה ההחלטה. התייעצויות מפקידים עם הגנז בעניין צריכות להיות מתועדות גם הן. תיעוד ההחלטות השונות יהיה זמין לעיון הציבור. במקרה שנימוק מפורט עלול להסגיר בעצמו פרטים שפרסומם פסול, יש להתגבר על הפער באמצעות ניסוח עיקרי הדברים בדרך של פרפרזה.
4. יש לנסח ולקבוע נוהל ברור בדבר הגשת ערר על החלטות למנוע עיון בחומר, הן בתקופת ההגבלה והן אחריה. הנוהל יפרט את הגורמים שידונו בערר – אשר לא יהיו מבין מקבלי ההחלטה המקורית – ויקבע לוח זמנים לקבלת החלטה בערר. על דבר קיומו של הנוהל יש להודיע בשילוט ברור בחדר הקריאה של ארכיון המדינה, וכחלק מכל תשובה על דחיית בקשה לעיון, בחלקה או במלואה.
5. יש לתקן את סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים כך שייקבע הסדר דומה לזה שקיים בסעיף 24 לחוק ועדות חקירה: מינוי ועדה ציבורית שבסמכותה להאריך לתקופות קצובות את מניעת החשיפה של חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה שלו חלפה. עד שישובה החוק, יש למלא את הוראות סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים.
6. על גנז המדינה לוודא כי כלל ארגוני המודיעין והביטחון עומדים בחובותיהם על פי תקנות העיון, ובכלל זה פרסום נוהלי עיון בחומריהם הארכיוניים והיערכות לחשיפה יזומה, לכל המאוחר עם תום תקופת ההגבלה.
7. על גנז המדינה להורות כי מסמכי הקריטריונים הפנימיים של הארכיונים הממשלתיים השונים יכללו הוראות ברורות המעודדות חשיפת חומרים ארכיוניים שנוגעים להפרות חמורות של זכויות אדם. נוהלי הארכיונים צריכים להבטיח טיפול מהיר ומועדף בפניותיהם של קורבנות של הפרות זכויות אדם לעיין בחומרים ארכיוניים שנוגעים לפגיעה בהם. מסמכי הקריטריונים ונהלים פנימיים רלבנטיים אחרים יכללו הוראות מפורשות כי שיקולים שנוגעים להגנה על תדמיתם של אישים, של ארגונים ושל הממשלה ומוסדותיה השונים הם שיקולים פסולים בהקשר של קבלת החלטה בדבר חשיפת חומרים ארכיוניים.

המלצות למשרד הביטחון ולארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

1. על משרד הביטחון להקציב לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון משאבים שיאפשרו לו לממש את חובתו לחשוף באופן יזום את החומרים שתקופת ההגבלה שלהם תמה. אם הדבר אינו אפשרי, ולאור העובדה שבמשך שנים רבות נמנעה חשיפת חומרים משמעותית בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון בשל חוסר תקצוב הולם בידי משרד הביטחון, על גנז המדינה לשקול פתרונות מערכתיים להחזקתם של חומרים ארכיוניים בהיקף משמעותי כל כך בידי משרד ממשלתי שנמנע מתקצוב השבתם לידי הציבור.
2. על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לסיים את מלאכת החשיפה של הקטלוג ולהפיק קטלוג שלם ומלא לעיון הציבור. במקרה שכותרות התיקים עלולות להסגיר מידע מסווג, ניתן להשחיר את הביטויים המסווגים, אולם הקטלוג צריך לתת ביטוי לעובדת קיומם של התיקים. גם בלי תלות בהפקת הקטלוג המלא, על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון להציע לפונים אליו בבקשות עיון גם את רשימת התיקים המתאימים לנושאים שאינם פתוחים לעיון, כולל אלה החסויים, כדי שיוכלו לבקש את פתיחתם.
3. על עובדי ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון להביא לידיעת המבקשים לעיון בחומר מוגבל מה היקף החומר שנמצא לבקשתם, פרטים רבים ככל האפשר על אודותיו, ואת הערכתם לגבי קיומו של חומר רלבנטי נוסף שאותו לא איתרו. המידע יועבר לידיעת המבקשים לפני הדיון בוועדה, כך שהמבקש יוכל לכוון את עובדי הארכיון לחומרים נוספים שהערכתו מצויים בארכיון.
4. על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לפעול בהתאם להוראות חוק הארכיונים, המורה כי הסמכות החלטית בדבר מניעת עיון בחומר ארכיוני לתקופות קצרות מסורה אך ורק בידי הגנז, באישור ועדת השרים, ובכל מקרה ודאי שלא בידי המפקיד.
5. יש לעדכן את מסמך הקריטריונים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון כך שאמות המידה הקבועות בו לא יאפשרו חיסוי רחב יותר של מסמכים מזה המתאפשר על פי התנאים הקבועים בתקנות העיון. בפרט יש למחוק מהמסמך את סעיף 13 ואת שתי ההוראות הנוספות, ולהנחות את עובדי החשיפה בארכיון בדבר ביטולם.
6. במקרים שבהם הוועדה המשרדית או צוות החשיפה מחליטים למנוע עיון מלא או חלקי בחומר המבוקש, יציין הגורם המחליט בכתב את הטעמים שהביאוהו להחלטתו. על הנימוק לעקוב אחר המתווה שנקבע בנוהל חופש המידע 3.1 – "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע". במקרה שנימוק מפורט עלול להסגיר בעצמו פרטים שפרסומם פסול, יש להתגבר על הפער באמצעות ניסוח עיקרי הדברים בדרך של פרפרזה.
7. יש לנסח ולקבוע נוהל ברור בדבר הגשת ערר על החלטות למנוע עיון בחומר, הן בתקופת ההגבלה והן אחריה. הנוהל יפרט את הגורמים שידונו בערר, והם לא יהיו מבין מקבלי החלטה המקורית. עוד יקבע הנוהל לוח זמנים לקבלת החלטה בערר. על דבר קיומו של הנוהל יש להודיע בשילוט ברור בחדר הקריאה של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וכחלק מכל תשובה על דחיית בקשה לעיון, בחלקה או במלואה.
8. על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ועל הגנז לבחון מחדש את משטר האגרות, כך שיוסר החסם המשמעותי של העלות הגבוהה של קבלת עותקי חומר ארכיוני למשתמש. בכך תותאם הפרקטיקה למגמה להימנע מגביית תשלום גבוה בעבור חומרים שהם נחלת הציבור ושהעיון בהם – כולל העתקה – מגשים את הזכות למידע.

מבוא

הארכיונים אינם מרתפי מסמכים פאסיביים. השיטות שבהן הם מארגנים את החומרים שלהם, מידת נגישותם והטכנולוגיות המשמשות לאיסוף, לארכוב ולהנגשה כולם משפיעים על המחקרים ההיסטוריים הנסמכים על עבודת הארכיון, ובדרך זו, גם על השיח הציבורי. ואם הארכיון משפיע על השיח הציבורי, הרי שהמתרחש בו צריך להיות מושא לדין ציבורי.¹

המעשה השלטוני מותיר תמיד עקבות בדמות תיעוד: פרוטוקולים של דיונים, תכתובת בין פקידים, דו"חות בדבר ביצוע. ברבות הימים מתגלגל תיעוד זה – או חלקו ששרד – אל הארכיון, ושם הוא ממתין ליציאתו ממכלי הקרטון שבמחסנים אל השיח הציבורי, הידע המחקרי והסעד הפרטי, או לחלופין לכיליונו.

בעשורים הראשונים לאחר הקמת מדינת ישראל הוגבלה מאוד האפשרות של אזרחים מהשורה לעיין בחומרים ארכיונים ממשלתיים – רכוש הציבור שנוצר בידי עובדי הציבור למען הציבור. חוק הארכיונים, שנחקק ב-1955, ובעיקר התקנות שתוקנו ב-1966 כדי להסדיר את זכותו של הציבור לעיין בחומרים הארכיוניים, ראו בהם רכוש של הפקידות שיצרה את התיעוד. בהתאם לכך, הארכיונים הממשלתיים הגדולים בישראל – ארכיון המדינה וארכיון צה"ל ומערכת הביטחון – העניקו לציבור גישה מוגבלת ומצמצמת לחומרים השמורים בהם. זכות היסוד של אזרחים לקבל מידע שמצוי אצל הרשות – זכות שהוכרה במשך השנים בפסיקת בית המשפט – זכתה לעיגון חקיקתי בישראל ב-1998, עם קבלת חוק חופש המידע. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע בקידום של ערכים חברתיים אחרים, ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון.²

יחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק חופש המידע יצר סביבה משפטית חדשה, שבה הזכות לדעת וחופש המידע נושאים אופי חוקתי וחשיבות עליונה, והם משקפים ומקדמים בין היתר את חופש הביטוי, ואת ערך השקיפות והביקורת על פעולותיהן של רשויות השלטון.³ לפיכך, על אף שחוק חופש המידע אינו חל ישירות על החומר שמועבר לגנזך, יש לראות בהוראותיו "רף עליון" למגבלות שניתן להטיל על עיון בחומר ארכיוני ולהתייחס אליו כמורה

1. הסדנה להיסטוריה חברתית, "ארכיון ללא סדר יום", אתר הארץ, 8.7.2015, www.haaretz.co.il/blogs/sadna/1.2678966

2. הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997 ה"ח 2630, עמ' 397.

3. ראו עת"מ (ת"א) 12848-05-11 קלריס סטריה נ' שירותי בריאות כללית מחוז דן ואח', תק-מח עתמ (תל-אביב-יפו) 12848-05-11(1), 23796 (24/03/2013).

דרך פרשני [...] בכל סוגיה הנוגעת לזכות לדעת ואפילו אין לו תחולה ישירה עליה".⁴ עיקרון זה אומץ בנוסח העדכני של תקנות העיון, שהתקבל ב-2010 (ראו להלן). לחוק הארכיונים ולחוק חופש המידע משותף כלל השקיפות, לפיו כל אדם יכול לעיין במסמכים שבארכיון; תקנות העיון אימצו מחוק חופש המידע את רוחו וגם חלק מהחריגים לכלל זה, כמעט מלה במלה (בשינויים מתחייבים). עוד אימצו תקנות העיון, בשינויים קלים, גם חלק מהנהלים שבחוק חופש המידע: נוהל הגשת הבקשות לחשיפת מידע ופרקי הזמן הקצובים למענה להן; נוסח עילות ההגבלה המרכזיות על חשיפת המידע; חלק משיקולי הרשות בבואה להחליט בבקשת המידע; וכן נוהל מסירת מידע חלקי ומידע בתנאים. במילים אחרות, תקנות העיון עצמן הפנימו את הסביבה המשפטית החדשה לעניין חופש המידע. העובדה כי הארכיונים הם מוסדות ציבוריים שכל תכליתם לשמור על מידע ציבורי ולהעמידו לעיון הציבור מחזקת עוד יותר את הרלבנטיות של הנורמות המתקדמות של חופש המידע לפעולתם של הארכיונים הממשלתיים.

על הגישה לארכיון

הארכיון, כל ארכיון, אוצר בחובו תיעוד בדבר הפעולה האנושית. מסמכים, תצלומים, חפצים – כולם עדויות לפעילותם של הארגונים והיחידים שהארכיון הוקדש להם. תיעוד זה משמש לשימור זיכרון הפעילות, שללא הארכיון המגן עליו הוא שברירי ונדון לשינויים.⁵ למונח "ארכיון" כמה משמעויות, שנוגעות, לפי ההקשר, הן לארגון, הן למבנה

לציבור עומדת זכות הגישה לארכיונים של גופים ציבוריים. על ישויות ציבוריות ופרטיות כאחד לפתוח את הארכיונים שלהן לציבור ככל האפשר עיקרון 1 לעקרונות הגישה לארכיונים

הפיזי שלו והן לנושא פעילותו. כך, מונח זה מתאר במקרים מסוימים אוסף של תעודות בעלות ערך ארוך-טווח, העשויות להיות עדויות לפעולותיו של ארגון או שיש בהן מידע ייחודי על בני אדם, מקומות, אירועים או תופעות. משמעות אחרת של המונח "ארכיון" היא הארגון שאוצר את התיעוד האמור, כלומר אוסף, משמר, מקטלג ומנגיש אותו או חלקים ממנו. משמעות נוספת של המונח היא מצומצמת יותר: המבנה הפיזי שבו שוכן התיעוד.⁶

ערכו ותפקידו של הארכיון, כמוסד המתעד את הפעולה החברתית, מושתתים על הקשר החיוני בין הכרת העבר להכרת ההווה. בידי הארכיונים, הארכיונאים והממונים עליהם מופקדת משימת השמירה על חומר הארכיוני ומתן גישה אליו, כך שיובטח תיעוד נרחב ככל שניתן של החברה, ושהתיעוד הזה יועמד לרשות הציבור. מקצוע הארכיונאי נועד אפוא להבטיח [...] שמירה של המורשת התיעודית העולמית ושימוש בה".⁷

4. מכתבו של עו"ד אבנר פינצ'וק מהאגודה לזכויות האזרח בישראל אל ד"ר יהושע פרוינדליך, גזר המדינה, הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל – טיוטת תקנות הארכיונים (עיון בחומר שהועבר לגנרל), התשס"ט-2009 (29.11.2009), עמ' 1, 8. www.acri.org.il/pdf/archives291109.pdf

5. Randall C. Jimerson, *Archives and Memory*, 19 OCLC Systems & Services 3 (2003), p 90.

6. ראו הערך Archives במילון הרב-לשוני למונחי ארכיונאות של המועצה הבינלאומית לארכיונים: <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/64>

7. סעיף 10 לכללי האתיקה של המועצה הבינלאומית לארכיונים (ICA). <http://www.ica.org/5555/reference-documents/ica-code-of-ethics.html>

שימוש הציבור בחומרים הארכיוניים מותנה ביכולת הגישה לארכיון – זמינותו של חומר ארכיוני לעיון. זמינות זו תלויה בקיומם של שני תנאים מרכזיים: ההיתר בדין המקומי לבוא ולעיון בתייעוד השמור בארכיון, והימצאותם של עזרי איתור (למשל קטלוגים, רשימות מצאי, ממשקי חיפוש ממוחשבים וכיו"ב) שמאפשרים את מציאת המידע המבוקש.⁸ עם זאת, הגישה לחומר הארכיוני עשויה להיות כפופה למגבלות ולחסמים שנובעים ממצבו הפיזי או למגבלות וחסמים אחרים דוגמת אינטרסים ציבוריים בדבר הגנה על הפרטיות, שיקולי ביטחון או שמירה על יחסי החוץ של המדינה.

בשנים האחרונות החלה קהילת הארכיונאים העולמית, לצדם של פעילי זכויות אדם ומשפטנים, לגבש עקרונות וקווים מנחים שנוגעים לגישה לארכיונים. הקווים המנחים נוסחו בעזרת כמה כלים: מילונים מקצועיים, מסמכי מדיניות של גופים מדינתיים ובין-מדינתיים,⁹ ופסיקה של בתי דין לאומיים ובינלאומיים.¹⁰ בין השאר אימץ הגוף המקצועי המרכזי של ארכיונאים – המועצה הבינלאומית לארכיונים (ICA) – מסמך של אמות מידה בתחום הגישה לארכיונים. המסמך, "עקרונות הגישה לארכיונים",¹¹ נוסח כדי לבחון את נוהלי הגישה הקיימים לארכיונים ולתקנם בהתאם לאמות מידה מקצועיות בינלאומיות. העקרונות עוסקים הן בזכויותיו של הציבור לגישה נאותה לחומר, והן באחריותם של אנשי המקצוע הארכיונאי לספק את תנאי הגישה הראויים.

הארכיון והזכות לדעת את האמת

לגילוייו של מידע השמור בארכיונים יש חשיבות מיוחדת למימושה של הזכות לדעת. זכות זו התנסחה בעשורים האחרונים בעיקר על רקע מעברן של מדינות ממשטרים דכאניים במזרח אירופה, באמריקה הלטינית ובמקומות אחרים למשטרים דמוקרטיים, וראשיתה בעיסוק בשאלת גורלם של האזרחים שהועלמו בידי המשטרים הדכאניים.¹² הזכות לדעת היא זכותם של עמים וחברות וכן של יחידים.

International Council on Archives (ICA), "Dictionary of Archival Terminology" (Draft 8. Third Edition/DAT III, 1999). כן ראו שורה של הגדרות מקבילות ממקורות שונים, מצוטטים בערך "גישה" (access) במילון הרב-לשוני של המועצה הבינלאומית לארכיונים:
www.ciscra.org/mat/mat/term/1

Council of Europe, *Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to 9 member states on a European policy on access to archives* (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies).
wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245

10. לסקירה של פסיקה בתי משפט באמריקה הלטינית בנושא זכות הגישה למידע שכלול במסמכים ועוסק ישירות בהפרות של זכויות האדם והמשפט הבינלאומי, ראו Inter-American Commission on Human Rights, *The Inter-American Legal Framework regarding the Right to Access to Information* (2012). pp 123–126.

International Council on Archives (ICA) Working Group on Access, *Principles on 11 Access to Archives* (2012), www.ica.org/download.php?id=2642

12. עקרונותיה של הזכות לדעת נוסחו במסגרת "מערכת העקרונות העדכנית להגנה על זכויות האדם וקידומן באמצעות מלחמה בחסינות-מראש מעונש" של נציבות זכויות האדם של האו"ם. Commission on Human Rights, *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, 8 February 2005. E/CN.4/2005/102/Add.1

כלפי החברה נקבעו העקרונות כי לכל עם יש זכות לדעת את האמת בנוגע לאירועי עבר שעניינם פשעים חמורים שבוצעו באמצעות הפרת זכויות שיטתית ורחבת היקף, ובדבר הנסיבות והסיבות שהובילו לכך. זאת מתוך תפיסה שיישומה המלא והאפקטיבי של הזכות לאמת ימנע את הישנותם של פשעים כאלה.¹³ כן נקבע כי הפרות זכויות האדם שהובילו לזיכוי הן חלק ממורשתו של העם, ועל כן חלה על המדינה חובה לשמר את הזיכרון ההיסטורי באמצעות ארכיונים והפצת ידע על הפרות זכויות אדם שבוצעו.¹⁴

בהיבט זכויותיהם של יחידים נוסח העיקרון המורה כי לקורבנות של הפרות זכויות אדם ולבני משפחותיהם עומדת הזכות לדעת את האמת בדבר הנסיבות שבהן התרחשו הפרות זכויות האדם שמהן סבלו הם עצמם או יקיריהם, ובדבר גורלם של בני משפחה שהועלמו או הומתו.¹⁵ עוד נקבע העיקרון שעל המדינה לנקוט פעולה הולמת כדי לממש את הזכות לאמת. גם כאן מודגשת חובתה של המדינה לשמר ארכיונים שנוגעים להפרת זכויות אדם, ולתת לציבור גישה אליהם.¹⁶

לתיעוד המצוי בארכיונים הממשלתיים של מדינות, ודאי כאלה שמצויות בעיצומו של סכסוך מזוין או כאלה שבהן הסתיים סכסוך כזה, יש חשיבות שחורגת מהשלכותיו על השיח הפוליטי והמדיני. למידע רב שנוצר ונאסף בידי המדינה יש השפעה מכרעת על יכולתם של אזרחיה ושל אחרים המצויים תחת שליטתה ליהנות מזכויות האדם שלהם ומפיצויים בשל הפרתן. כמו כן יש לתיעוד הארכיוני, ובמיוחד לחשיפתו, חשיבות של ממש במניעת מדיניות של פגיעה משמעותית בזכויות אדם ובהעמדה לדין של פקידים ועובדי ציבור המעורבים בהפרות חמורות שלהן ובעבירות פליליות אחרות.¹⁷

ECOSOC, Commission on Human Rights, Promotion and Protection of Human Rights: Impunity, Add. 1 Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity, Principle 2, U.N. Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1 (Feb. 8, 2005).

.Updated Set of Principles, Principle 3 .14

.Updated Set of Principles, Principle 4 .15

.Updated Set of Principles, Principle 5 .16

17. על תפקידם של ארכיונים במסגרת מעברה של חברה ממשטר אוטוריטרי או מסכסוך מזוין ממושב ראו למשל: Antonio González Quintana, *Archival Policies in the Protection of Human Rights* International Council on Archives (ICA) (2009); Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the seminar on experiences of archives as a means to guarantee the right to the truth. U.N. Doc. A/HRC/17/21 (Apr. 14, 2011); Trudy Huskamp Peterson *Securing Police Archives: a Guide for Practitioners*. Swisspeace (2013); Trudy Huskamp Peterson, *The Probative Value of Archival Documents*. Swisspeace (2014); Louis Bickford and others, *Documenting Truth*. The International Center for Transitional Justice (ICTJ) (2009); United Nations Office of the High Commissioner on Publications (2015); Meirian Jump, "The Role of Archives in the Movement for the Recovery of Historical Memory in Spain. La Rioja: A Regional Case Study", 33 *Journal of the Society of Archivists* 2 (October 2012), pp.149–166; Leswin Laubscher, "Facing the Apartheid Archive", 40 *South African Journal of Psychology* 4 (2010), pp. 370–381; Giulia Barrera, *Of condors and judges: archival musings over a judicial investigation*, 9 *Archival Science* 3 (2009), pp Human Rights, Rule-of-Law tools for Post-Conflict States: Archives. United Nations 203–214

ההכרה הגוברת בחשיבותו של הארכיון להגנה על זכויות אדם באה לידי ביטוי גם במסמך חדש של עקרונות בינלאומיים, שמלאכת ניסוחו מושלמת בימים אלה. המסמך, "עקרונות יסוד על תפקיד הארכיונאי בהגנה על זכויות האדם"¹⁸, קובע עקרונות בדבר תפקידיהם המרכזיים של הארכיון והארכיונאי בתחום זה, בין השאר במתן גישה לחומרים שנוגעים להפרת זכויות אדם.

על הדו"ח

בישראל פועלים מאות ארכיונים, רובם המכריע פרטיים – כלומר שמצויים בידיהם של אנשים פרטיים או שייכים לחברות מסחריות, לעמותות או לגופים אחרים. אחרים הוכרו כ"ארכיונים ציבוריים" על פי חוק הארכיונים, כלומר ארכיונים פרטיים בעלי חשיבות ציבורית. כזה הוא למשל הארכיון הצינוני המרכזי, שמשמש את מוסדות התנועה הצינונית (ההסתדרות הצינונית, הקרן הקיימת לישראל וכיו"ב) ושייך לה. דו"ח זה אינו עוסק בגישה לחומרים ששמורים בארכיונים הפרטיים והציבוריים השונים, כי אם בגישה לחומרי הארכיונים הממשלתיים המרכזיים. הדו"ח גם אינו מקיף את מגוון הנושאים הראויים לבדיקה בתפקודם של הארכיונים הממשלתיים, כי אם מתרכז באפשרויות ובחסמים שנוגעים למימוש זכותו של הציבור לעיין בחומרים השמורים בארכיונים הממשלתיים.

הדו"ח מתעד הצטברות של חסמים לגישה לציבור לחומרי הארכיונים הממשלתיים בישראל, בתחומים מרכזיים רבים של עבודתם, גם לנוכח ביקורת נוקבת הנמתחת עליהם במשך שנים.

הפרק הראשון בדו"ח סוקר את ההסדרים בחוק הישראלי שעוסקים ישירות בגישה לארכיונים: חוק הארכיונים ותקנות העיון. הפרק עומד על עיקרי הפסיקה המצומצמת יחסית שנפסקה בשנים האחרונות בנגע למימוש זכות הציבור לעיין בחומרים הארכיוניים.

בפרקים הבאים נסקרים כשלים מרכזיים בגישה לחומרים ארכיוניים בארכיון הממשלתי הרשמי – ארכיון המדינה, ובארכיון הגדול בישראל – ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. עוד סוקר הדו"ח את מצב הדברים ביחס לעמידתם של ארכיון השב"כ והמוסד בחובתם להנגיש חומרי ארכיון מסוימים לציבור.

הפרק האחרון עוסק בתפקידם של ארכיונים בהגנה על זכויות האדם וקידומן. בסיכומו של הדו"ח מתומצתים הממצאים העיקריים ומוגשת שורה של המלצות.

במסגרת המחקר לדו"ח ראיין עקבות משתמשים רבים בארכיונים – היסטוריונים וסטודנטים, חוקרים אקדמיים וגם משתמשים אקראיים. אנו מודים למרואיינים ולמרואינות למחקר זה על הידע ועל נקודות המבט שחלקו עימנו. נעזרנו בדוגמאות הרבות שהם ציינו בפנינו כדי לבסס את הבנתנו באשר למצב הדברים, אולם הדוגמאות שמצוינות בגוף הדו"ח באות בדרך כלל מתוך ניסיונו שלנו בעבודה בארכיון.

שיחות מועילות קיימנו גם בפגישות עם גנז המדינה ד"ר יעקב לזוביק, ועם מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, גב' אילנה אלון ומנהל היחידה לתיעוד וקטלוג בו, מר אבי צדוק. אנו מבקשים להודות להם על הסיוע הרב שהם ועובדיהם הגישו לנו ומקווים להמשיך לקיים איתם דיאלוג ענייני ופורה כדי להרחיב את הגישה לחומר ארכיוני במוסדות שעליהם הם מופקדים.

מידע משמעותי נוסף התקבל באמצעות שורת בקשות שהגשנו למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון על בסיס חוק חופש המידע, ואנו מודים לכל הגורמים שעסקו באיסוף הנתונים והמידע במסגרת הטיפול בבקשותינו.

תודה מיוחדת אנו חבים לעו"ד אבנר פינצ'וק, מנהל היחידה לזכויות אזרחיות ופוליטיות באגודה לזכויות האזרח בישראל, על הייעוץ המקצועי ועל השיתוף בידע ובניסיונו הרב, הנובעים ממחויבותו רבת השנים להרחבת הגישה לתיעוד האצור בארכיונים בישראל.

פרק א: הסדרת הגישה לארכיונים בחוק הישראלי ובתקנות

על חוק הארכיונים ותקנותיו

תחום הארכיונים הממשלתיים והציבוריים במדינת ישראל מוסדר בחוק הארכיונים תשט"ו-1955 ובתקנות שנלוות אליו.¹⁹ החוק בן שישים השנים "מהווה את המסגרת המשפטית, המינהלית והמקצועית לניהול המערכת הארכיונית במדינה",²⁰ וקובע עקרונות לטיפול במסמכים ובתיעוד השמור בארכיונים ממשלתיים וציבוריים אחרים במדינת ישראל: עקרונות בדבר הטיפול במסמכים בידי משרדים ממשלתיים ומוסדות המדינה, העברתם לארכיון, רישום, פיקוח ושמירה עליהם, העתקתם וביעורם. החוק גם מסמיך כמה מוסדות לעשות זאת, והמרכזיים שבהם הם ארכיון המדינה עצמו (המכונה בחוק "הגנזך") והעומד בראשו – גנז המדינה.

"הגנזך" הוא ארכיון מדינת ישראל שבו אמור להיות מופקד כל התיעוד הארכיוני של מוסדות המדינה, כולל של הרשויות המקומיות, וכן של גופי השלטון שקדמו להקמתה – שלטון המנדט הבריטי והשלטון העותמאני בארץ. "ארכיון המדינה", הוא יחידה במשרד ראש הממשלה וממומן מתקציבו.²¹ בראשו ובראש מערכת הארכיונים הממשלתית כולה עומד גנז המדינה – מנהלו של ארכיון המדינה ובעל הסמכות מכוח החוק "להדריך, להנחות ולפקח על ניהול הארכיונים והרשומות במוסדות המדינה, ברשויות המקומיות ובתאגידיים הממשלתיים".²²

חוק הארכיונים והתקנות שנלוות לו מקנים לגנז סמכויות שונות ביחס לכלל החומר בעל הערך הארכיוני בישראל. חומר כזה מוגדר בחוק ככל תיעוד שיש לו ערך חברתי, היסטורי

19. לסקירה מפורטת של תולדות ניסוחו, חקיקתו ותיקונו של חוק הארכיונים ראו פ"א אלסברג, "חוק הארכיונים, תולדותיו ויישומו", ארכיון: מקראות לארכיונאות ולתיעוד, 1 (1987), עמ' 7-29.

20. משרד ראש הממשלה, **דין וחשבון לשנת 2010** (2011), עמ' 71.

21. ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, כמו גם ארכיונים ממשלתיים נוספים, הם באופן פורמלי שלוחות של ארכיון המדינה, על אף שהם נהנים מעצמאות ניהולית רבה וממקורות תקציביים נפרדים.

22. משרד ראש הממשלה, **דין וחשבון לשנת 2010**, ראו לעיל ה"ש 20, בעמ' 71.

או ציבורי, בין שהוא מצוי ברשותו של מוסד ציבורי ובין שבידיים פרטיות.²³

כאמור, החוק קובע מוסד ארכיוני אחד לארכוב התייעוד הממשלתי – הגנזך. אולם באופן מעשי פועלים בארץ ארכיונים ממשלתיים נוספים. הגדול שבהם, ולמעשה הארכיון הגדול במדינה, הוא ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, שלצדו פועלים ארכיונים של גופים ביטחוניים וממשלתיים נוספים.²⁴ כפי שיוצג בפרקים הבאים, נראה כי הכפפתם של הארכיונים הממשלתיים הללו לגנז נותרה פורמלית, וכי לפחות בחלק מפעילותם הם נהנים עדיין מעצמאות רבה מאוד מהגנז, ואף פועלים בעצמם על פי סמכויות המסורות לגנז על פי דין.

מועצת הארכיונים העליונה

לצד הגנז, החוק מקים גם את מועצת הארכיונים העליונה. המועצה מורכבת מנציגי משרד החינוך ומשרדי ממשלה נוספים, נציגי ארכיונים מרכזיים (בהם ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, הספרייה הלאומית, הארכיון הציבורי המרכזי ואחרים) ומומחים שונים.²⁵ המועצה, שבראשה עומד הגנז עצמו, נועדה לשמש גוף של בקרה על פעולותיו של הגנז וייעוץ לו בכמה נושאים שהוגדרו בחוק. בין השאר, המועצה משמשת ערכאת ערעור על החלטות הגנז בנושא ביעור חומר ארכיוני השמור בגנזך או מצוי ברשות אדם או מוסד פרטי (סעיפים 13-14). החוק גם מחיל על הממשלה חובת התייעצות עם המועצה לפני מינוי גנז מדינה חדש לתפקידו (סעיף 2(א) לחוק), ולפני התקנת תקנות מכוחו של חוק הארכיונים (סעיף 18(ג)). עוד ניתנה למועצה הסמכות לאשר, במקרים מסוימים, את החלטת הגנז להגביל את עיון הציבור בחומרים מסוימים (סעיף 10).

23. לצד "הגנזך" והגנז, נקבע גם מוסד הארכיון הציבורי. בעת שנוצר חוק הארכיונים, בראשית שנות החמישים, כבר פעלו במדינה ארכיונים לא מעטים, בהם גדולים וותיקים. כך למשל הארכיון של המוסדות הלאומיים, הקרוי כיום הארכיון הציבורי המרכזי, נועד מלכתחילה להיות הארכיון הממלכתי, ורק נסיבות המלחמה ב-1948 גרמו לכך שארכיון המדינה הוקם כגוף נפרד ממנו (אלסברג, ראו לעיל ה"ש 19, בעמ' 7). לארכיונים אלה ולאחרים שאינם ממשלתיים אך נחשבו לבעלי חשיבות ציבורית נוצר המעמד של "ארכיון ציבורי". סעיף 1 לחוק הארכיונים מגדיר ארכיון ציבורי כ"ארכיון שהוא בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרתו הפקת רווחים, ואושר על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי". רשימת הארכיונים הציבוריים העדכנית נמצאת באתר ארכיון המדינה, היא כוללת כיום 19 ארכיונים בישראל, וביניהם ארכיון חיים ויצמן ברחובות, ארכיון יד ושם ואחרים. חוק הארכיונים קובע כי חומר ארכיוני השמור בארכיון ציבורי לא יהיה ניתן "לעיקול או לשעבוד", יועבר ממנו אך ורק לארכיון המדינה או לארכיון ציבורי אחר, וכי תקנות שיותקנו יקבעו כללים להענקת מעמד ארכיון ציבורי ולביטולו של מעמד זה וכללים לסדרי הניהול שלהם. התקנות שנקבעו (תקנות הארכיונים (תנאים לאישור ארכיונים ציבוריים והסדרים לניהולם), תשי"ח-1957) הכפיפו את סדרי העבודה בארכיונים הציבוריים להנחייתו המקצועית של הגנז, באופן שמשקף את הגישה הכללית של חוק הארכיונים שלפיה ארכיון המדינה והגנז שעומד בראשו הם הסמכות המקצועית המרכזית ביחס לארכיונים הציבוריים והטיפול בתייעוד ששמור בהם. רשימת הארכיונים הציבוריים באתר ארכיון המדינה: www.archives.gov.il/ArchiveGov/meyda/PublicArchives1

24. הכפפתם הפורמלית של ארכיוני הגופים הנוספים הללו לגנז נעשתה רק בשנת 2009, בעקבות עתירה של העיתונאי רונן ברגמן ועיתונו ידיעות אחרונות לבג"ץ. ראו בפרק ד.

25. הממשלה היא המוסמכת בחוק למנות את המומחים ולקבוע את הארכיונים ואת משרדי הממשלה שמהם ימונו נציגים למועצה.

על פי הפרוטוקולים של ישיבות המועצה בשנים 2010-2015,²⁶ מובאים בפני המועצה תהליכים ואירועים עיקריים בתחום הארכיונאות בישראל, אך פרט לסמכויות המוגדרות בחוק, אין בידיה כלים ביצועיים כלשהם. ב-2011 מחתה המועצה על אופן שיתופה בהליך בחירת הגנז החדש ועל מיעוט המידע שניתן לה במסגרת הליך ההיוועצות הקבוע החוק.²⁷ מאז שנת 2008 לפחות לא הובאה בפני המועצה אף בקשה של הגנז להגביל את עיון הציבור בחומרים מסוימים.²⁸

סעיף 10 לחוק הארכיונים: הזכות לעיין בחומר ארכיוני

חוק הארכיונים קובע את העיקרון הבסיסי שכל אדם, ללא אפליה, זכאי לגישה לארכיון הממלכתי ולעיון בחומר השמור בו: "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך".²⁹ באותו משפט נוצרת גם סמכות להגביל את העיון, אשר פורשה בשנים הראשונות לאחר חקיקת החוק ככזו שמאפשרת להטיל עליו הגבלות טכניות בלבד (למשל לקבוע את שעות העיון ואת המקום, דרישה להצגת תעודת זהות וכדומה), ללא אפשרות להטיל הגבלות מהותיות על הזכות לעיין בחומר, למשל בחומר רגיש במיוחד.

ברבות השנים תוקן סעיף 10 לחוק פעמיים, ב-1964 וב-1981. כך נקבעה בו הסמכות להגביל בתקנות את העיון בחומר הארכיוני על פי אמות מידה של סוגו של החומר ("סודי" ו"חשאי"), ועל פי פרק הזמן שחלף מאז נוצר.³⁰ בפרמטרים האלה נעשה שימוש בעת ניסוח התקנות לעיון בחומר הארכיוני, שנקבעו לראשונה ב-1966.

תקנות העיון ותקופות ההגבלה

התקנות שקובעות הסדרים לעיון בחומר ארכיוני נקראות תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני השמור בגנזך) התש"ע-2010³¹ (להלן "תקנות העיון"). הן נקבעו לראשונה ב-1966, ומאז עודכנו כמה פעמים והוחלפו בנוסח חדש בשנת 2010. במרכזן של תקנות העיון קביעת הסדרים בנושא העיון בחומר ארכיוני השמור בארכיון המדינה ובשלוחותיו, ובכלל זה קביעת תקופות של הגבלת העיון וקביעת הסדרים להסרת ההגבלה ("חשיפה"), באופן יזום או בעקבות בקשת פונים מהציבור.

26. העתקיהם של חמישה פרוטוקולים מתקופה זו נמסרו לעקבות במענה לבקשה לפי חוק חופש המידע. על פי המענה, פרוטוקול של ישיבה אחת נמחק לפני הפצתו בשל החלפת מחשב. מכתב מאיילת משה, יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, אל ד"ר נעם הופשטטר, חוקר עקבות (18.6.2015).

27. פרוטוקול ישיבת מועצת הארכיונים העליונה מיום 12.6.2011 (14.6.2011). המסמך נמסר לעקבות במסגרת מענה לבקשה על פי חוק חופש המידע, 30.4.2015.

28. מכתב מאיילת משה אל ד"ר נעם הופשטטר (18.6.2015), ראו לעיל ה"ש 26.

29. חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, ס"ח 1454, סעיף 10(א).

30. פ"א אלסברג, ראו לעיל ה"ש 19, עמ' 27; ציונה רז, "פתיחה לעיון של חומר ארכיוני", ארכיון: מקראות לארכיונאות ולתיעוד 1 (1987), עמ' 46.

31. תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), תש"ע-2010, ק"ת 6917, עמ' 1462-1467.

בתקנות העיון נקבעו "תקופות הגבלה" שנעות, בנוסחן הנוכחי, בין 15 ל-70 שנה, לפי תוכנו של החומר ומקורו. הכלל הוא שתקופת ההגבלה ה"רגילה" היא 15 שנה ממועד היווצרותו של החומר (במסמך בתוך תיק מסמכים – ממועד כתיבתו של המסמך המאוחר ביותר בתיק), אלא אם מדובר בחומר ארכיוני שמוצאו או תוכנו מוגבלים באחד מסעיפיה הנוספים של "התוספת הראשונה" לתקנות העיון, הקובעת תקופות הגבלה מרביות שנעות בין 20 ל-70 שנה.³²

תקופות ההגבלה נתפסות לא פעם כתקופות של חיסיון מוחלט על החומר הארכיוני, אך המצב החוקי שונה בתכלית. כך הודיעה פרקליטות המדינה במסגרת הדיונים בעתירה שביקשה, בין השאר, להורות על חשיפת חומר ארכיוני מסוים:

יודגש כי קציבת התקופות משמעותית בעיקר בכל הנוגע לחשיפה יזומה של חומר. בכל הנוגע לבקשות פרטניות באמצעות הכלי של חוקרים מורשים – התקופות הנן פחות משמעותיות והבקשות נבחנות לגופן. הן לגבי החומר שחלפה התקופה הנקובה בתוספת לתקנות והן לגבי החומר לגביו לא חלפה התקופה – נערכת עבודת חשיפה של בחינה פרטנית של החומר, על מנת לוודא שחשיפתו אינה פוגעת באינטרסים מוגנים כביטחון המדינה, יחסי חוץ וצנעת הפרט.³³

תפקידן העיקרי של תקופות ההגבלה, אם כן, הוא לקבוע את המועד לחשיפה יזומה של החומר הארכיוני בידי הארכיון, כך שתתמלא הוראתו הבסיסית של חוק הארכיונים: "כל אדם רשאי לעיין בחומר ארכיוני המופקד בגנזך".

נוסף למסלול החשיפה היזומה, תקנות העיון מתוות מסלול של חשיפה על פי בקשת מבקש. במסלול זה, שבו אדם מבקש לחשוף לעיון חומר ארכיוני שמצוי בתקופת ההגבלה, על נציגי המפקיד לשקול את הבקשה לגופה, תוך איזון בין שמירה על האינטרסים המוגנים מחד גיסא (בעיקר שיקולי ביטחון, יחסי חוץ וצנעת הפרט) ובין זכות הציבור לדעת מאידך גיסא, ותוך התחשבות במשך הזמן שכבר חלף מעת היווצרותו של החומר הארכיוני יחסית לתקופת ההגבלה שקבועה לו.

32. כמה דוגמאות לתקופות ההגבלה שנקבעו בתוספת הראשונה לתקנות העיון: 20 שנה לפרוטוקולים של ישיבות חסויות של ועדות הכנסת; 25 שנות הגבלת עיון ל"חומר בעיניי חוץ" של משרד הממשלה; 30 שנות הגבלה על חומר ארכיוני של משרתת ישראל, שירות בתי הסוהר והמשרד לביטחון פנים, כמו גם חלק מהחומר של צה"ל ומשרד הביטחון. 50 שנה היא תקופת ההגבלה על החלטות ופרוטוקולים של הקבינט המדיני-ביטחוני של הממשלה, כמו גם על "חומר בעיניי ביטחון" של משרד הביטחון, צה"ל וגופים נוספים. 70 שנות הגבלה נקבעו לחומר שהוגדר באופן עמום "חומר בעיניי פרט ומסמכים אישיים" וכך גם לחומר מודיעיני גולמי ועל חומר של יחידות סמך בטחוניות שמפורטות בחלקן בתוספת השניה לתקנות העיון: השב"כ, המוסד, המכון למחקר ביולוגי והוועדה לאנרגיה אטומית ו"מרכזי המחקר הגרעיני" שבאחריותה; כמו כן הוסמך שר הביטחון לקבוע בצו – שלא יפורסם – יחידות של צה"ל וגופים ביטחוניים נוספים שתקופת ההגבלה על החומר הארכיוני שלהם תהיה 70 שנה.

33. סעיף 17 להודעה מקדימה לדיון מטעם המשיבים בבג"ץ 2467/05 גרשום גורנברג ואח' נ' הממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ואח' (29.3.2007).

חשיפת חומר ארכיוני במהלך תקופת ההגבלה

הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי [...] אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על-פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות.³⁴

הסמכות להחליט בבקשתו של אדם לעיין בחומר מוגבל ("**מבקש**") במהלך תקופת ההגבלה (ובה בלבד) היא של הגוף שהפקיד את החומר בארכיון: המשרד הממשלתי, המוסד הממלכתי או כל ארגון אחר שהפקיד את החומר בארכיון (אלה מכונים בתקנות "**המפקיד**"), תוך שהגנז זוכה למעמד מיעוץ בלבד. אולם תקופת ההגבלה המצוינות בתוספת הראשונה לתקנות העיון אינן סופיות ומוחלטות. לפי התקנות, בעקבות בקשה של אדם מהציבור לעיין בחומר שמצוי בתקופת הגבלה ניתן לקצר אותה, ולאפשר עיון בחומר המבוקש במלואו או בחלקו (הליך המכונה "**חשיפה**").³⁵

למעשה, החוק והתקנות מורים כי מרגע שאדם מבקש לעיין בחומר שמצוי בתקופת הגבלה, **ברירת המחדל** היא לאפשר זאת ולחשוף לעיון את החומר המוגבל, אלא אם לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלבנטיים ונערכו האיזונים הנדרשים על פי החוק והתקנות, התברר כי לא ניתן אלא להמשיך ולמנוע את עיון הציבור בחומר.

התקנות מגדירות אינטרסים מוגנים, שאת הפגיעה האפשרית בהן צריך המפקיד לשקול בעת קבלת החלטה בדבר חשיפת חומר ארכיוני: חשש שהחשיפה תפגע בביטחון המדינה, בביטחון הציבור או בביטחונו של אדם, תפגע ביחסי החוץ של המדינה, או תפגע בפרטיותו של אדם;³⁶ כמו כן ניתן לסרב לחשוף חומר ארכיוני שמהווה פגיעה בצנעת הפרט של אדם שנפטר, פגיעה בסודות מסחריים או בחומר אחר בעל ערך כלכלי.³⁷

המבחן שנקבע בתקנות העיון ביחס לשיקולים מתחום הביטחון, יחסי החוץ והפרטיות הוא אם כן "**מבחן החשש**", שבהקשר של חופש המידע קבע לגביו בג"ץ שאמנם אין הוא צריך להגיע לכדי "ודאות קרובה לפגיעה ממשית" באינטרס המוגן, אולם בהפעלתו יש לאזן בין

34. בג"ץ 142/70 **בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים** פד כח(1), 325 (28.2.1971). פסקה 5 לפסק דינו של השופט ח' כהן.

35. ראו למשל את עמדת המדינה המוזכרת בפסק דינו של בג"ץ 3820/11 **גידי וייץ ואח' נ' משרד המשפטים** תק-על בגץ 3820/11(4), 251 (2.10.2013).

36. תקנת-משנה 8(ב) לתקנות העיון. תקנת-משנה זו מנוסחת כאיסור: "המפקיד לא יחשוף חומר" וגו'. לשונה של תקנת המשנה לקוחה ישירות מלשון סעיפים קטנים 9(א)(1) ו-9(א)(3) לחוק חופש המידע תשנ"ח-1998, שקובעים עליות זהות (ועילות נוספות) למניעת מסירתו של מידע למבקש על פי הוראות החוק.

37. תקנת-משנה 8(ג) לתקנות העיון. על פי תקנת-משנה זו המפקיד "רשאי" למנוע עיון בחומר כאמור. לשון תקנת משנה זו לקוחה מסעיפים-קטנים 9(ב)(6) ו-9(ב)(10) לחוק חופש המידע.

עוצמת הסיכון האפשרי לסכנה שאכן ימומש:

אכן, אין זה מבחן העולה לכלל "ודאות קרובה" דוגמת זה המשמש כסייג לפגיעה בחופש הביטוי מכוח צנזורה [...], אולם אין זה גם מבחן המסתפק באפשרות כלשהי, ולו גם רחוקה, לפגיעה כאמור. בפועל, מדובר במבחן הנדרש לתוחלת הפגיעה בביטחון הציבור או בשלומו. מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו מצביעה על תוחלת הסיכון לשלום הציבור או לביטחונו [...].³⁸

תקנות העיון מפרטות את הנסיבות שיש לשקלל בנוסחת האיזון של החשש מפגיעה באינטרסים המוגנים של ביטחון, יחסי חוץ וצנעת הפרט: ככל שיש בחומר המבוקש עניין היסטורי, מחקרי וציבורי,³⁹ ובהתחשב בפרק הזמן שכבר חלף מתקופת ההגבלה הקבועה ביחס לחומר,⁴⁰ יגבר המשקל שיש לתת לטובת חשיפת החומר לעיון בידי המבקש.⁴¹

גם אם החליט מפקיד החומר הארכיוני, לאחר ששקל את כל השיקולים הנדרשים, כי לא ניתן לאשר בקשה לעיון בחומר מוגבל, התקנות קובעות כי אם ניתן לאפשר עיון בחומר תוך השמטת פרטים מסוימים ממנו, ביצוע של שינויים בו או התניית תנאים ביחס לדרך מסירתו והשימוש בו – על המפקיד לעשות כן ובלבד שהדבר אינו כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה או מכביד "הכבדה ניכרת" על פעולתו.⁴²

חשיפת חומר ארכיוני לאחר תקופת ההגבלה

תום תקופת ההגבלה כשלעצמו – 15, 20, 30, 50 ואף 70 שנה לאחר היווצרות החומר הארכיוני – אינו תנאי מספיק כדי לאפשר את עיון הציבור בו. תקנות העיון מורות במפורש כי לא יימסר חומר לעיון בטרם ייבדק, גם אם חלפה תקופת ההגבלה.⁴³ עם זאת, התקנות אינן יוצרות סד זמנים לביצועה של בדיקה זו. כך, אף שדרישת הבדיקה נוצרה כחלק ממנגנון

38. בג"ץ 2007/11 ינאי שני נ' המשרד להגנת הסביבה ואח', תק-על 2012(1), 2127 (5/2/2012). הנוסחה שנקבעה כאן פורשה בידי היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים כך: "[...] על הרשות לבחון את החשש לפגיעה בהתייחס למכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו (תוחלת הסיכון). ככל שעוצמת הסיכון גבוהה יותר, ניתן להסתפק ברמת הסתברות נמוכה יותר להתרחשות הסיכון כדי להקים חשש לפגיעה באינטרס המוגן, וככל שעוצמת הסיכון נמוכה יש צורך ברמת הסתברות גבוהה להתרחשות הסיכון כדי להקים חשש לפגיעה באינטרס המוגן". נוהל חופש המידע 3.1 – "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" (2013.6.23).

39. תקנת-משנה 9(ה)1(א) לתקנות העיון: "העניין ההיסטורי, המחקרי והציבורי בחומר שחשיפתו התבקשה או עניינו האישי של המבקש בחומר זה".

40. תקנת-משנה 9(ה)1(ב) לתקנות העיון: "משך הזמן שחלף ממועד יצירת החומר, והיחס בין פרק זמן זה לבין תקופת ההגבלה הקבועה לגבי החומר".

41. תקנת-משנה 9(ה)1 לתקנות העיון מורה גם שיש לשקול את היקף החומר שניתן לחשוף מתוך החומר המוגבל המבוקש, לעומת היקף החומר המבוקש שיש מניעה לחשוף אותו בהתאם לאמור בתת-תקנות 8(ב) ו-8(ג). עוד מורה תקנה 9(ה)2 כי המפקיד רשאי לדחות בקשת מבקש אם הטיפול בבקשה מצדיק "הקצאת משאבים בלתי סבירה".

42. תקנת-משנה 9(ה)3 לתקנות העיון.

43. תקנת-משנה 8(א) לתקנות העיון.

קיצור תקופת ההגבלה שעליו המליץ שר הביטחון, בפועל קיומה מאפשר עיכוב שעלול להימשך שנים רבות בחשיפתו של חומר שמועד הגבלתו לעיון הציבור חלף זה מכבר.⁴⁴

בתום תקופת ההגבלה מתהפך נטל האחריות על קבלת החלטות ביחס לחשיפה: למפקיד כבר אין סמכות להחליט בדבר המשך חסיונו של החומר הארכיוני, וגנז המדינה הוא בעל הסמכות לאשר את חשיפתו של חומר ארכיוני שיצא מתקופת ההגבלה. המפקיד הופך ליועץ לגנז בעניין, ולא יותר.

הארכת חסיונו של חומר ארכיוני לאחר תקופת ההגבלה

במקרים שבהם המפקיד, לאחר שבדק חומר שתקופת ההגבלה עליו חלפה, סבור כי החומר עדיין צריך להיות חסוי מעין הציבור, הוא רשאי לבקש מהגנז שיפעל על פי הליך שנקבע בסעיף 10(ג) לחוק הארכיונים. הסעיף מורה כי בסמכותו של הגנז לציין, לבקשת המפקיד, את החומר שתקופת הגבלתו הסתיימה כ"סודי" או "חשאי" – סיווג שמאפשר לגנז לקבוע הגבלות נוספות על העיון בו – ולבקש לשם כך את אישורה של ועדת שרים שנוצרה במיוחד לשם כך: ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מוגבל.⁴⁵ הסמכות שניתנה לוועדת השרים מוגבלת לאישור או התנגדות להחלטת הגנז בדבר סיווגו של החומר. החוק אינו מעניק לה כל סמכות לקבוע, למשל, את משך החיסיון שיוטל על חומר ארכיוני, או כל החלטה אחרת.

ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג

בעקבות תיקון חוק הארכיונים ב-1981 הוקמה "ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג".⁴⁶ לוועדה נתונה הסמכות לאשר את סיווגו של חומר ארכיוני בידי הגנז כ"סודי" ו"חשאי", ובכך למנוע את העיון בו לתקופות שמעבר לתקופת ההגבלה על פי התקנות. תיקון זה נועד להחליף את ההסדר הקודם, שבמסגרתו מועצת הארכיונים העליונה (המורכבת ברובה מאנשי מקצוע מתחום הארכיונאות) הוסמכה לקבל החלטות שנוגעות בחלקן לעיון בחומר רגיל מתחום הביטחון ויחסי החוץ. במהלך ניסוח התיקון לחוק הוצעו למשימת אישור ההגבלות המיוחדות גורמים שונים: ראש הממשלה, קבוצת שרים או שילוב של

44. וראו בעניין זה מכתבו של עו"ד אבנר פינצ'וק **הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל**, ה"ש 4 לעיל, בעמ' 17-19.

45. תקנת-משנה 8(ד) מציינת כי העילות לבקשה להפעלת ההליך לפי סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים הן אלו שמפורטות בתקנות-משנה 8(ב) או 8(ג), (ראו ה"ש 36 ו-37 לעיל) אולם ראוי לציין שהעילות המצוינות בסעיף 10(ג) עצמו לקבלת החלטה להארכת תקופות החיסוי מצומצמות הרבה יותר: "הגנז, באישור [ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג], רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי – מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ של המדינה, וכחשאי – מטעמים של פגיעה בצנעת הפרט". לגנז ניתנת הסמכות לציין חומר כסודי וכחשאי מ"טעמים אחרים" שלא פורטו – באישור מועצת הארכיונים העליונה.

46. שם הוועדה עלול להטעות, שכן, כאמור, סמכותה בחוק היא לבדוק האם לאשר את המלצת הגנז למנוע את העיון בחומר שיצא מתקופת ההגבלה, ולא להתיר עיון בחומר "מסווג" או שמצוי בתקופת ההגבלה הקבועה בתקנות העיון.

שרים ויו"ר ועדה של הכנסת.⁴⁷ בסופו של דבר נקבע כי ועדת שרים שימונו בידי הממשלה תשמש בתפקיד.⁴⁸

במסגרת הדיונים בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת שקדמו לתיקון הסעיף, הובע חשש ביחס למסירת סמכות האישור על הגבלות מיוחדות לגורמים ממשלתיים. חשש אחד היה עירוב של שיקולים זרים בהחלטות. חשש אחר היה כי השרים חברי הוועדה יהיו עסוקים מדי בענייני משרדיהם ולא יוכלו למלא את תפקידם בה.

ואמנם, נתונים שמסר משרד ראש הממשלה לעקבות ביחס לפעילות הוועדה לעניין רשות העיון מראים כי הוועדה אינה פועלת לפחות מאז שנת 2008. בתקופה האמורה לא התכנסה הוועדה ולו פעם אחת, וממילא לא דנה בבקשות ביחס לעיון בחומרים או מניעת העיון ולא קיבלה אף החלטה.⁴⁹ בארכיונים הממשלתיים התגבשו דרכים חלופיות, נטולות הסמכה חוקית, למנוע מן הציבור לעיין בחומרים שמסגרת הזמן החוקית להגבלת העיון בהם חלפה. דרכים אלה יפורטו בפרקים הבאים. עמדת עקבות היא שיש לתקן את חוק הארכיונים באופן שייקבע הסדר אחר לקבלת החלטות בבקשות לחיסוי של חומרים ארכיוניים שיצאו מתקופת ההגבלה.

הגישה לארכיון בפסיקה

הפסיקה העוסקת בגישה לחומרים ארכיוניים היא עדיין מעטה ומצומצמת. מרבית המשתמשים בארכיונים אינם פונים להליך משפטי כאשר נדחית בקשתם לעיין בחומר ארכיוני שביקשו, בין שהסיבה היא מחסור במשאבים, חוסר רצון להסתכסך עם מוסדות שהם תלויים בהם לביצוע עבודתם, או התמשכותם הטיפוסית של הליכים משפטיים לעומת הצורך המיידי יותר בחומרים. אולם כמה מהעיתרות שהוגשו לבג"ץ בשנים האחרונות – בראשן פרשות גורנברג וידיעות אחרונות – היו הכוח שהביא לעדכונים הנדרשים בתקנות העיון בשנת 2010. מעניין כי בכל אחד מהמקרים הללו העותרים היו עיתונאים, הפועלים לאור האתוס המקצועי של חופש המידע וחשיבותו לחופש הביטוי, וחשוב לא פחות – נהנים גם מייצוג משפטי ראוי, שמומן בדרך כלל בידי מעסיקיהם או ארגונים לקידום זכויות האדם.

בג"ץ גורנברג

בשנת 2005 עתרו לבג"ץ העיתונאי גרשום גורנברג והאגודה לזכויות האזרח בישראל. העותרים דרשו לחשוף חומר ארכיוני מוגבל שנגע למחקרו של גורנברג, ולתקן את הנהלים שמגבילים את חופש המידע וחופש המחקר בארכיון: לאפשר לכל אדם לעיין בחומר ארכיוני שהעיון בו אינו גורם לסכנה קרובה לוודאי לפגיעה ממשית בביטחון המדינה, להציג את הקטלוג המלא של חומרי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, לפרסם את נוהלי הארכיון בדבר הקריטריונים לחשיפת חומרים ארכיוניים ולאישור פניות מהציבור לעיין בחומרי הארכיון.

47. ציונה רז, ראו לעיל ה"ש 30, עמ' 50–51.

48. הועדה מונתה פעמיים מאז 2008. חברי הוועדה כיום הם שרת המשפטים איילת שקד, השר יובל שטייניץ והשרה מירי רגב. החלטה 58 של הממשלה ה-34, "ועדת שרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג" (7.6.2015).

49. מכתב מאיילת משה אל ד"ר נעם הופשטר (18.6.2015), ראו לעיל ה"ש 26.

חודשיים לאחר הגשת העתירה פורסמה הוראת משרד הביטחון 59.140, שהגדירה את נוהל ההכרה באדם כ"חוקר מורשה" ואת אופן הטיפול בבקשתו לעיין בחומר. עם התמשכות הדיונים ובמקביל לעבודת הניסוח של התקנות, שונתה הוראה 59.140 כך שהובהר כי שיקולי החשיפה צריכים להיעשות על פי תוכן הבקשה ולא על פי זהותו של המבקש. העתירה הביאה גם לביצוע כמה פעולות בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, ובהן איחוד של הוראות שונות בארכיון לכדי "מסמך קריטריונים" אחד שהוסרו ממנו הוראות הנוגעות לחיסוי מסמכים משיקולים של פגיעה בתדמית המדינה ואישיה ומניעת מחלוקות פוליטיות, והוכנה רשימת תיקים המצויים בארכיון לעיון הציבור.⁵⁰

בעקבות כל האמור, וכן חשיפת חלק מהחומר שגורנברג נזקק לו לשם מחקרו, סבר בית המשפט שהעתירה מיצתה את עצמה ודחה אותה, וחייב את המדינה בתשלום הוצאות.⁵¹ פסק הדין מונה ומזכיר את הבטחותיהם של המשיבים בעתירה להשלים את קטלוג החומרים שבארכיון זה"ל ולהעמיד את הקטלוגים לשימוש הציבור⁵² ומעיר כי משך הטיפול בבקשות העותרים היה בלתי סביר. כן הובעה בפסק הדין תקווה כי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ויתר המשיבים בעתירה ישנו ממנהגם ויקצרו באופן משמעותי את פרקי הזמן של תהליכי החשיפה.⁵³

בג"ץ ידיעות אחרונות

במקביל להתדיינות המתמשכת בבג"ץ גורנברג, הגישו במאי 2007 העיתונאי רונן ברגמן ועיתונו "ידיעות אחרונות" עתירה לבג"ץ בדרישה להכפיף לחוק הארכיונים את ארכיוני שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים והוועדה לאנרגיה אטומית, שהתנהלו באופן עצמאי מגזר המדינה, בניגוד לחוק. לצד הדרישה העקרונית טענה העתירה כי הארכיונים של ארגוני הביטחון עוברים על החוק כשאינם פותחים לעיון הציבור חומרים שברשותם, שתקופת ההגבלה עליהם (שהיו אז 50 שנה) כבר חלפה.

במהלך הטיפול בעתירה הודיע הגנז באופן רשמי על הכפפת ארכיוניהם של הארגונים לארכיון המדינה.⁵⁴ העתירה נמחקה ללא פסק דין,⁵⁵ אך האירה את התעלמותם של שירותי המודיעין וארגונים ביטחוניים נוספים מחובותיהם על פי חוק הארכיונים ותקנותיו. לעתירה, כך נראה, היה חלק במהלך שהביא לשינוי תקנות העיון ב-2010 לגרסתן הנוכחית. היות שבאותה עת הארכיונים של ארגוני המודיעין כבר חרגו בשנים לא מעטות מחובתם לחשוף את חומרי הארכיון שנוצרו לפני יותר מ-50 שנה, תקופת ההגבלה על חומריהם הוארכה ל-70 שנה, תוך קביעת חובה לגבש נוהל בדבר חשיפת חומרים בני 50 שנה.

50. בנושא מסמך הקריטריונים בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ועל זמינות הקטלוג של חומריו ראו פרק ג.

51. בג"ץ 2467/05 גרשום גורנברג ואח' נ' הממונה על ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ואח'. תק-על 2010(1), 406 (13/1/2010). פסק הדין: <http://elyon1.court.gov.il/files/05/670/024/n13/05024670.n13.htm>

52. שם, פסקה 6.

53. שם, פסקה 14.

54. יוסי מלמן "היסטוריה שמורה למקורבים בלבד", הארץ, 16.4.2009.

55. בג"ץ 4081/07 ידיעות אחרונות בע"מ ואח' נ' משרד ראש הממשלה-גנזר המדינה ואח'.

בג"ץ דיר יאסין

בשנת 2007 נדרש בג"ץ לפעולתה של ועדת השרים לעיון בחומר ארכיוני מוגבל: כתב "הארץ" גידי וייץ ועיתונו, יחד עם נטע שושני, סטודנטית מבצלאל, ביקשו לעיין בתיעוד מסוים שבארכיון זה⁵⁶ ומערכת הביטחון בנוגע לאירועים בדיר יאסין ב-1948. תקופת ההגבלה של התיעוד המבוקש – 50 שנה – חלפה מזמן. ועדת השרים שדנה בבקשה החליטה להגביל את העיון בחומר המבוקש לחמש שנים נוספות, משום שלעמדתה חשיפת החומרים עלולה היתה לפגוע ביחסי החוץ של המדינה.

בית המשפט עיין בחומר ולא מצא עילה להתערב בהחלטת ועדת השרים, אך הצביע על ליקויים בדרך קבלת ההחלטות של הוועדה, שאחד מחבריה הודיע על החלטתו מראש ולא התייצב לדיון.⁵⁶ זאת ועוד: בפסק הדין, שניתן ב-2010, קרא בית המשפט לכנס את הוועדה בהקדם כדי שתדון בדבר המשך חיסויו של החומר, שהוארך באותה עת עד 2012. ואולם הוועדה לא ערכה מאז מתן פסק הדין כל דיון נוסף כדי לאשר או לדחות את המשך חיסויו של החומר, והוא עומד על כנו עד היום.

בג"ץ קו 300

ב-2011 פנה העיתונאי גידי וייץ לפרקליט המדינה בבקשה להתיר את העיון בחומרים המוגבלים ששמורים בארכיון המדינה ונוגעים לפרשת קו 300, לצורך הפקת סרט בנושא. הבקשה נענתה בסירוב ווייץ עתר עם שותפיו לבג"ץ בדרישה לקבל את כל החומרים הארכיוניים בנושא. ההתדיינות בין הצדדים נמשכה יותר משנתיים, ובמהלכה קיבלו העותרים לעיונם חלק מהחומרים שביקשו.

במסגרת העתירה ביקש וייץ לחשוף גם את העדויות שנתנו ראשי הממשלה לשעבר שמעון פרס ויצחק שמיר במשטרה. "חשיפת כל חומרי החקירה הקשורים לפרשה הזאת משמעותית מאוד מבחינת המחקר ההיסטורי ובכוחם לפוגג מיתולוגיות כוזבות שנקשרו אליה, וכן גרסאות מרוככות שנשמעות מפייה של גיבוריה עד עצם היום הזה", כתב וייץ מאוחר יותר.⁵⁷ התנגדות המדינה נשענה על שני אדנים עיקריים: האחד הוא תקופת ההגבלה הקבועות לחומר, ועל כך ציין בית המשפט "המשיב ער כמובן לכך שהגבלה זו היא ברירת מחל וניתנת לקיצור במנגנון הנקבע בדיון [...]"; הנימוק האחר נגע ליחסי החוץ של המדינה ונתמך בחוות דעת של משרד החוץ. לאחר שבית המשפט עיין בחומר במעמד צד אחד, הוא קבע כי אין הצדקה להתערב בהחלטת משרד המשפטים, גם בשל הנימוקים וגם בשל העובדה שחומרים רבים אכן נמסרו לעותרים במסגרת ההליך.⁵⁸

56. בג"ץ 10343/07 הוצאת עיתון "הארץ" בעמ' ואח' נ' ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני ואח'. תק-על 2010(2), 3635 (24.5.2010). פסק הדין: elyon1.court.gov.il/files/07/430/103/p08/07103430.p08.htm

57. גידי וייץ "פרשת קו 300: עדויות חסויות של חיילים ואנשי שב"כ נחשפות", הארץ, 28.2.2013.

58. בג"ץ 3820/11 גידי וייץ ואח' נ' משרד המשפטים. תק-על בגץ 3820/11(4), 251 (2.10.2013). פסק הדין: elyon1.court.gov.il/files/11/200/038/t14/11038200.t14.htm

לסיכום: הזכות למידע השמור בארכיון

חוק הארכיונים קובע זכות גישה אוניברסלית לארכיון ולחומר שאצור בו, וקובע הסדרים שונים שנועדו להגן על אינטרסים לגיטימיים של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן על צנעת הפרט של האנשים שמסמכי הארכיון עוסקים בהם. ההסדרים המרכזיים שקבעו החוק ותקנות העיון עוסקים בתקופות חסיונו של החומר הארכיוני לסוגיו ("הגבלה") ובדרכים שבהן ניתן להביא לחשיפתו של החומר הארכיוני לציבור. כל אלה פועלים בתוך המסגרת החוקתית שמתווים חוק חופש המידע והפסיקה בדבר הזכות למידע.

תקופות ההגבלה אינן תקופות של חיסיון מוחלט: משביקש מבקש לעיין בחומר מוגבל, ברירת המחדל היא לאפשר זאת, אלא אם לאחר שנשקלו שיקולים הנוגעים לחששות קונקרטיים בתחומים מוגדרים, התברר שמן הנמנע לאפשר את העיון. לא זו בלבד: התקנות מתוות כי בעת שקילת הבקשה יש לזכור כי זכות העיון הולכת וגוברת ככל שיש בחומר עניין ציבורי וככל שחלף זמן רב יותר מתקופת ההגבלה. מכאן עולה שעל הרשות שהפקידה את החומר להראות כי לאחר ששקלה שיקול ממשי, שוכנעה שלא ניתן להתיר את העיון בחומר אפילו תוך הטלת מגבלות על המעיין.

עם תום תקופת ההגבלה הרשות המפקידה מאבדת את מעמדה המוביל והופכת גוף מייעץ בלבד לבעל הסמכות: גנז המדינה. כאן נותנות התקנות את הבכורה למוסד מקצועי שמשוחרר גם למעשה ולא רק להלכה משיקולים פנימיים שהמוסד המפקיד עשוי לשקול. גם כאשר הגנז סבור, בהמלצת המפקיד, כי עדיין נחוץ לחסות חומר ארכיוני משיקולים ממשיים של מניעת סכנה לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה, החוק והתקנות מכתיבים כי החלטות בנושאים אלה יתקבלו רק באישור דרג בכיר של ועדת שרים.

עד כאן החוק והתקנות. המציאות היא לא פעם שונה ואותה נסקור בפרקים הבאים.

פרק ב: הגישה לחומרי ארכיון המדינה

רקע

ארכיון המדינה (ובשמו הקודם "גנזך המדינה") הוא הארכיון הממשלתי בישראל. לפי חוק הארכיונים שנחקק ב-1955, ארכיון המדינה אחראי לכל החומר הארכיוני המופק במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, המחויבים להפקיד את תיעוד פועלותיהם אצלו. הארכיון אכן מחזיק בתיעוד נרחב של הפעולה השלטונית בישראל, וגם באוספים המתעדים את השלטון הבריטי והעותמאני בפלשתינה, באוספים פרטיים שהופקדו בו בידי אנשים שהיו מעורבים בפעולה ציבורית, ובגופי תיעוד נוספים.

במחסני ארכיון המדינה מופקדים לפחות 1,800,000 תיקים⁵⁹ בכ-150,000 מכלים,⁶⁰ ומצויים בהם גם "אלפים רבים של מכלים שרמת הרישום שלהם כל כך לא טובה שאי אפשר לדעת מה יש בהם".⁶¹ חלק ניכר מהחומרים הארכיוניים שאמורים היו להישמר במחסני הארכיון לא הגיעו אליו מעולם, הן משום שמשרדי ממשלה ומוסדות מדינה מחזיקים חומרי ארכיון רבים במשרדיהם ובמגנזות פרטיות, והן בשל המחסור במקום במחסני ארכיון המדינה, שגרם בשנים האחרונות לעצירה של הפקדת חומרים. גנז המדינה העריך לפני שנים אחדות כי 75% מהחומרים הארכיוניים של מוסדות המדינה שמורים באתרים שונים ואינם מצויים ברשות ארכיון המדינה.⁶² בשנים האחרונות קודמה תוכנית לפתרון מצוקת המקום בארכיון המדינה באמצעות הקמת אתר גניזה מרכזי בערד, אולם התוכנית ירדה מן הפרק, וכמוה התוכנית להקים מבנה קבע לארכיון בירושלים.

עיון של הציבור בחומר הארכיוני שבארכיון המדינה נעשה בחדר הקריאה של הארכיון בירושלים.⁶³ בשנים 2009 ו-2010 ביקרו בחדר הקריאה מדי שנה כ-2,600 משתמשים

59. שיחת עקבות עם ד"ר יעקב לזוביק, גנז המדינה (26.7.2015).

60. עופר אדרת, "בארכיון המדינה מודים: שלל פריטים היסטוריים מחכים במחסנים, ואיש לא יודע מה יש בהם", **הארץ** (4.9.2015). "מכל" בארכיון הוא קופסת קרטון שבה מוחזקים תיקי המסמכים וחומר ארכיוני אחר.

61. שיחת עקבות עם ד"ר יעקב לזוביק (26.7.2015), ראו לעיל ה"ש 59.

62. בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ב-2012 אמר הגנז, ד"ר יעקב לזוביק: "מי שבא היום לבקש תיעוד ארכיוני, קודם כול יכול לקבל רק את אותו רבע שנמצא בירושלים כי השאר, לך תדע היכן הוא כי הוא נמצא בגורן וביקב. רוב התיעוד שלפי החוק היה צריך להישמר בארכיון המדינה, מעולם לא הגיע לארכיון המדינה. הוא נמצא במקומות פרטיים, הוא נמצא במחסנים של משרדים, הוא נמצא בכל מיני מקומות שמישהו תקע אותו כי לא היה מקום לשים אותו בארכיון המדינה." פרוטוקול ישיבה של ועדת הכספים, הכנסת ה-18, עמ' 6 (28.2.2012).

63. משרדי ארכיון המדינה, ואיתם חדר הקריאה, הועברו בסוף שנת 2014 מאזור התעשייה תלפיות לאזור התעשייה בהר חוצבים. במהלך המעבר נסגר חדר הקריאה לשימוש הציבור למשך כמה חודשים.

בארכיון.⁶⁴ למענם ולמען משרדי הממשלה שזקוקים לחומר ממחשני הארכיון, מדי שנה מוצאים מהמחסנים 20-30 אלף תיקים. גנז המדינה מעריך שכמחצית מהתיקים הללו נשלחים למשרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים לשימושם, והמחצית השנייה נמסרת לעיונם של מבקשים מהציבור הרחב בחדר הקריאה: כ-13,500 תיקים במוצע בשנה. התיקים הללו באים מתוך התיקים שפתוחים לעיון הציבור. כפי שיוצג להלן, מדובר במספר זעום מתוך חומרי הארכיון.

טבלה 1: מספר התיקים שנמסרו לעיון בארכיון המדינה, 2008-2013 (מעיינים מהציבור וממוסדות המדינה גם יחד)⁶⁵

שנה	תיקים
2013	26,471
2012	29,751
2011	28,415
2010	26,076
2009	20,502
2008	30,932

ארכיון המדינה הוא יחידה במשרד ראש הממשלה. ככלל, גנז המדינה אינו כפוף לראש הממשלה, אלא במקרים שבהם חוק הארכיונים העניק לממשלה סמכויות קונקרטיות: בשנת 1955 הועברו סמכויות אלו ישירות אל ראש הממשלה.⁶⁶

הארכיון ממומן מתקציב משרד ראש הממשלה, ומעסיק עובדים בהיקף של 55 תקני עובד מדינה. מחלקות הארכיון עוסקות בהנחיית מוסדות המדינה בדבר רישום התייעוד שבידיהם, רישום החומרים שמועברים לארכיון, שיקום חומר ארכיוני, הוצאה לאור של פרסומים שונים, חשיפת חומר ארכיוני ומתן שירות לפונים.⁶⁷ בשנים האחרונות גדל תקציבו הבסיסי של ארכיון המדינה בהתמדה; בשנת 2014 עמד תקציבו הכולל על 47 מיליון ש"ח, סכום הגבוה בכ-22 מיליון ש"ח (85%) מתקציבו המקורי באותה שנה,⁶⁸ וב-2015 החל הארכיון את השנה בתקציב של 36 מיליון ש"ח.

64. משרד ראש הממשלה, "דו"ח פעילות לפי חוק חופש המידע לשנת 2009 (2010), עמ' 39; "דו"ח פעילות לפי חוק חופש המידע לשנת 2010 (2011) עמ' 83. לא מצאנו נתונים עדכניים יותר בנושא זה שפורסמו.

65. מכתב מאיילת משה, יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, אל ד"ר נעם הופשטטר, חוקר עקבות (8.6.2015). כמו כן נמסר נתון ביחס לחלק משנת 2014: 20,252 תיקים עד ל"אמצע השנה".

66. ר' מסמך חוק הארכיונים ותקנות העיון באתר גנזך המדינה, עמ' 1, ה"ש 4. www.archives.gov.il/NR/rdonlyres/DD86DC0B-33B3-47C0-A2E7-0022EACA84DC/0/ArchiveLaw.pdf

67. רשימה של מחלקות ארכיון המדינה מצויה באתר הארכיון: www.archives.gov.il/ArchiveGov/about/department

68. נתונים: הסדנה לידע ציבורי, מפתח התקציב. <http://www.obudget.org/#budget/045107/2015/main>

חשיפת חומרים בארכיון המדינה

עיקר החומרים ששמורים בארכיון המדינה – גם אלו שאמורים להיות פתוחים לעיון הציבור על פי דין – סגורים ואינם נגישים. להערכתו של גנז המדינה, לא יותר מ-5% מהחומרים הארכיוניים שאין מניעה לחשוף אותם לציבור אכן חשופים וזמינים. הרחבת הסריקה של החומרים הבלתי מסווגים ששמורים בארכיון נועדה להיות פתרון חלקי לכך. הגידול בתקציב הארכיון, שהוזכר לעיל, נשען על החלטות הממשלה⁶⁹ ונועד לממן סריקה משמעותית של חומרים ארכיוניים והרחבת פעולות בדיקתם של חומרים בלתי מסווגים לשם חשיפתם. במסגרת פרויקט הדיגיטציה של חומרי הארכיון נסרקים מסמכים בהיקף גדול: כ-150 אלף עמודים ביום. אך אין מדובר בפתרון של ממש לבעיית הנגשתם של חומרי הארכיון לציבור; לדברי הגנז, בקצב הסריקה הנוכחי צפויה סריקת חומרי הארכיון הקיימים כיום להסתיים בעוד כארבעים שנה.⁷⁰ המסמכים שנסרקים אמורים להיות זמינים לעיון הציבור באמצעות אתר אינטרנט חדש של הארכיון, שצפוי לפעול החל מהמחצית הראשונה של שנת 2016.

הגידול התקציבי מאפשר גם להרחיב את פעילות החשיפה באמצעות כמאה מתנדבי שירות לאומי חרדים שיגויסו לשם ביצוע חשיפה יזומה של חומרים בלתי מסווגים. עוד מאפשרת הרפורמה להתחיל לטפל בארכוב של תיעוד אלקטרוני משרדי הממשלה, שעד היום לא נשמר בארכיון.⁷¹

מחלקת החשיפה בארכיון המדינה היא האמונה על בדיקתם של חומרים ארכיוניים, בעיקר מסווגים, לצורך חשיפתם לציבור. המחלקה צנועה בהיקפה. בראשה עומד עובד ותיק של ארכיון המדינה שהיה בעבר מנהל חדר הקריאה בארכיון. שלושת תקניו נחלקים בין שישה גמלאים של משרד החוץ ומשרד ראש הממשלה (בהיקף של חצי משרה כל אחד), שאמונים על חשיפת החומרים שהופקדו בידי משרדיהם. עוד פועלים במסגרת מחלקת החשיפה, גם אם באופן מצומצם בהרבה, נציגים מטעם משרתת ישראל ומשרד הביטחון. ככלל, עבודתם של החושפים ממומנת בידי המשרדים הממשלתיים שעל חשיפת חומריהם הם מופקדים. חריג לכך הם אנשי משרד החוץ – שהם מרבית אנשי מחלקת החשיפה, הממומנים בידי משרד ראש הממשלה. כאשר המשרד הממשלתי אינו מממן חושף, משמעות הדבר שחומרי הארכיונים המסווגים אינם נחשפים לציבור. כך למשל, לחומרי משרתת ישראל לא היה חושף במשך תקופה ארוכה, ואכן חומריה כלל לא נחשפו לציבור במהלכה.⁷² בדומה לכך, כשגנז המדינה נדרש לפני שנים אחדות לסוגיית חשיפתם של חומרי ארגון

69. החלטה 4473 של הממשלה ה-32, "רפורמה בתיעוד עבודת הממשלה והקמת אתר גניזה לאומי בערד" (<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4473.aspx>) (25.3.2012). "רפורמה בתיעוד עבודת הממשלה והקמת אתר גניזה לאומי בערד" (<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des911.aspx>) (17.11.2013). החלטת הממשלה 4473 גם כללה הוראות בדבר הקמת מתקן גניזה לאומי לחומרי הארכיון בערד, אולם חלק מהוראות אלה בוטלו מאוחר יותר ותקציב הומר לפעולות אחרות בארכיון המדינה: חיזוק הטיפול בחומר דיגיטלי שנוצר במשרדי הממשלה והרחבת מערך החשיפה וההנגשה של חומרי הארכיון.

70. יוסי הטוני, "ארכיון המדינה יצא לארכוב דיגיטלי מבוסס דוקומנטום בהיקף עשרות מיליוני שקלים", **אנשים ומחשבים**, 3.4.2014. בהזדמנות אחרת העריך הגנז כי בתוך 15 שנים יסרקו מרבית מסמכי הנייר מהמאה העשרים ששמורים בארכיון. עופר אדרת, ראו לעיל ה"ש 60.

71. בעניין זה ראו הסדנה להיסטוריה חברתית, ראו לעיל ה"ש 1.

72. למקרה בוחן שנוגע לחשיפת חומרי משרתת ישראל ראו בהמשך פרק זה.

”נתיב”, הוא הודיע למבקר המדינה כי לא ניתן לחשוף אותם, שכן ”החשיפה ותקציבה נמצאים באחריות הארגון מייצר החומר”, ונתיב אינו מממן את עבודתו של חושף בארכיון המדינה.⁷³

חוק הארכיונים ותקנות העיון מורים כי במהלך תקופת ההגבלה תינתן סמכות ההחלטה על חשיפת חומרים בידי המפקיד, בהתייעצות עם הגנז, ואילו לאחר תקופת ההגבלה מתחלפים השניים בתפקידיהם: הסמכות היא סמכותו של הגנז, בהתייעצות עם המפקיד. במציאות האבחנה הזו אינה מתקיימת: אותם עובדים במחלקת החשיפה עוסקים בקבלת החלטות החשיפה גם במהלך תקופת ההגבלה וגם אחריה.

עיון בקטלוגים

קטלוג הוא כלי החיפוש הבסיסי בארכיון: זו הרשימה המלאה של הפריטים המצויים בארכיון, בכל רמות התייעוד – תיקים, סדרות של תיקים, חטיבות, אוספים וכו'. קטלוג טוב מאפשר למעיינים לדעת אילו חומרים נמצאים בארכיון ואילו לא, אילו חומרים חסרים ואילו מוגבלים לעיון, עד מתי ומדוע. הקטלוג אמור להיות ערוך לפי

מוסדות המחזיקים בארכיון מפרסמים את דבר קיומו של החומר הארכיוני, כולל חומרים סגורים, ומדווחים על הגבלות שעולות להשפיע על הגישה לארכיון. עיקרון 2 לעקרונות הגישה לארכיונים

היררכיית התיוק הנהוגה בארכיון, והוא עשוי לאפשר מיון של הרשומות וצפייה בהן גם לפי מפתחות אחרים. כל רשומה בקטלוג אמורה להכיל פרטי זיהוי המתארים את תוכן היחידה המקוטלגת, ובמידת האפשר גם הקשרים היסטוריים וארכיוניים של החומרים.

קטלוגים פתוחים לציבור הם תנאי הכרחי לגישה נאותה למידע. עקרונות הגישה לארכיונים שניסח איגוד הארכיונאים הבינלאומי מורים כי מוסדות המחזיקים בחומרים ארכיוניים, ובכלל זה חומרים סגורים לעיון, צריכים להודיע על כך ברבים, וגם לפרט את ההגבלות המשפיעות על הגישה לחומרים, ככל שאלו קיימות; כי המידע הבסיסי על הארכיון ועל החומרים שברשותו צריך להיות נגיש לכלל הציבור ולהינתן חינם; וכי הארכיונים יבטיחו שהמידע הזה עדכני, מדויק, ועולה בקנה אחד עם אמות המידה המקובלות בעולם לתיאור ארכיוני. כל זאת במטרה לשפר ולעודד את נגישות המידע לציבור.⁷⁴

גישה לקטלוג בארכיון המדינה

לרשות הפונים לארכיון המדינה עומד קטלוג חלקי בלבד של החומר המצוי בו. המידע הנגיש ביותר על החומר ששמור בארכיון המדינה נמצא באתר האינטרנט שלו, אך רשומות התיקים הזמינות באינטרנט מקיפות רק חלק קטן מהחומרים הזמינים בארכיון עצמו, ורק את התיקים שנפתחו

73. מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בנתיב – לשכת הקשר (1998), בעמ' 111.

74. International Council on Archives, Principles of Access to Archives, 2012. Principle 2 <http://www.ica.org/13619/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/principles-of-access-to-archives.html>.

לגישה חופשית של הציבור.⁷⁵ בידי צוות חדר הקריאה של הארכיון מצויות רשימות תיקים מודפסות שמהוות את הקטלוג של החומר הרשום שמצוי בידי הארכיון. צוות חדר הקריאה נעזר ברשימות אלה כדי לייצג לפונים אליו, והרשימות נמסרות לעיון הפונים על פי שיקול דעתו של הצוות.

בארכיון המדינה מקובלת החלוקה לחומר מסווג ולחומר בלתי מסווג ("בלמ"ס"). כך למשל, הרחבת מעגל החושפים למתנדבי שירות לאומי נועדה לאפשר את בדיקתם של חומרים בלתי מסווגים בלבד. לדברי גנז המדינה, בכוננת ארכיון המדינה הפרסם באתר האינטרנט של הארכיון קטלוג "כמעט מלא" של התייעוד הבלתי מסווג. בחדר הקריאה של הארכיון מתוכנן להימצא קטלוג רחב יותר, שיכיל גם את החומרים הבלתי מסווגים שתקופת ההגבלה עליהם טרם חלפה. גם התפתחות עתידית זו אינה צפויה לכלול פרסום של רשימה קטלוגית של החומר המסווג ששמור בארכיון.⁷⁶

רשימות תיקים מסווגות נמסרות לפונים לחדר הקריאה לפי שיקול דעתו של צוות חדר הקריאה, ובמקרים מסוימים בהתייעצות עם מנהל מחלקת החשיפה. העובדה שרשימת תיקים מסוימת מסווגת בסיווג "סודי" או "סודי ביותר" כשלעצמה אינה מונעת את מסירתה לעיון של משתמש בארכיון, וחוקרים – בהם חוקרים מטעם עקבות – אכן עיינו ומעיינים בקטלוגים מסווגים. עם זאת, הדבר נתון לשיקול דעתם של עובדי הארכיון, ולעקבות לא ידוע אם אופן הפעלת שיקול הדעת בנושא מוסדר בנוהל כתוב כלשהו בארכיון. קורה שרשימות תיקים אינן נמסרות לעיונם של מבקשים הפונים לארכיון. כך למשל, בינואר 2016 נמסר לחוקר עקבות, לאחר התייעצות בין מנהלת שירותי הקהל לממונה על החשיפה בארכיון המדינה, כי לא יוכל לעיין בקטלוג של "תיקים וקלטות של הוועדה לביורור אירועי הר הבית" מ-1990.⁷⁷ אי-מסירת רשימת התיקים מונעת כמוכן את האפשרות להזמין תיקים מתוכה לעיון, ובכך גם נמנעת בדיקת החומר לשם חשיפתו. בקשת עקבות לקבל נימוקים לסירוב לעיין בקטלוג לא נענתה עד סיום כתיבת דו"ח זה.⁷⁸

75. חשוב לזכור כי תוצאות חיפוש בממשק אינטרנטי או אחר בתוך הקטלוג אינן "קטלוג": תוצאות חיפוש אינן מקיפות את כלל חומרי הארכיון, אלא הן מטבען רשימה חלקית מתוך קטלוג שצומצמה לפי הגדרות החיפוש, והחיפוש עשוי לכלול רק חלק מכלל הרשומות בקטלוג המלא. מתן אפשרות לחיפוש בתוך רשימה של חומרים ששמורים בארכיון, או מתן גישה לרשימה כזו, אינן זהות למתן גישה לקטלוג השלם והמלא של הארכיון. באתר ארכיון המדינה מצוין כי "במאגר [האינטרנטי] ישנן מאות אלפי רשומות שכוללות תיאורים של התעודות הנמצאות בארכיון המדינה. המאגר המלא של הרשומות הללו נמצא באולם הקריאה של הארכיון." בעת סיום כתיבת דו"ח זה עמד הארכיון להפעיל אתר אינטרנט חדש, וייתכן שבו תהיה גישה לרשימת תיקים גדולה יותר. גם אתר האינטרנט החדש לא צפוי לאפשר גישה לקטלוג המלא של ארכיון המדינה.

www.archives.gov.il/archivegov/gallery/faq/risum

76. בשיחות של עקבות עם ד"ר יעקב לזוביק, גנז המדינה, 11.5.2015 ו-26.7.2015.

77. הועדה בראשותו של צבי זמיר מונתה לבדוק את נסיבות האירוע ב-10.8.1990 בו נהרגו 17 בני אדם מירי שוטרי משטרת ישראל בהר הבית. ראו נדב שרגאי, "מהומות אוקטובר 1990", הארץ (28.9.2004).

www.haaretz.co.il/misc/1.1002836

78. תכתובת דואר אלקטרוני בין ליאור יבנה מעקבות למנהלת שירותי מחקר וקהל בארכיון המדינה (18.1.2016, 11-12.1.2016).

הפרקטיקה בארכיון המדינה אינה מבטיחה בדיקה עניינית של בקשה לעיין בתיקים המופיעים בקטלוג המסווג, גם כאשר נמסר קטלוג כזה לעיון. כך למשל, 12 תיקים שביקש חוקר עקבות להזמין בעקבות עיון בקטלוגים מסווגים שניתנו לו⁷⁹ לא הוזמנו כלל מהמחסן בהנחיית גורם בכיר בארכיון.⁸⁰ כיוון שהתיקים לא הובאו מהמחסן ממילא לא ניתן היה לבצע בהם בדיקת חשיפה. כיוון שתקנות העיון מורות שבקשת מבקש לעיין בחומר ארכיוני תיבדק לגופה ותשלל רק בהנתן תנאים מסויימים שמנויים בתקנות, הרי שההוראה שלא להוציא את התיקים מהמחסן לשם בדיקת האפשרות לחשוף אותם נטולת כל בסיס חוקי.

בשיחה ציין הגנז שנושא הגישה לקטלוג החומרים המסווגים "אינו פתור".⁸¹ דיון שנערך בארכיון המדינה במאי 2015 בנושא אפשרות חשיפתו של הקטלוג המלא של חומרי הארכיון הסתיים ללא החלטה לקדם את חשיפתו, בשל התנגדות שהביעו גורמים שהשתתפו בדיון. "נכון לעכשיו אין דרך להראות את הקטלוג של החומר המסווג, כיוון שגם הוא מסווג. לא בטוח שזה רק עניין של משאבים", אמר הגנז.

המלצת עקבות: על ארכיון המדינה להעמיד לרשות הציבור קטלוג מלא ושלם של חומרי הארכיון, ובכלל זה קטלוג של חומרי המסווגים ושל אלה שמצויים בתקופת הגבלה. ככל שפרטים מסוימים בקטלוג עלולים להסגיר פרטים סודיים, ניתן להשחירם או לערוך את הכותרות כך שיימנע סיכון לאינטרסים המוגנים.

הקריטריונים לחשיפה בארכיון המדינה

מדיניות חשיפת החומרים בארכיון המדינה מונחית בעיקרה⁸² על ידי הקריטריונים שהוגדרו ב-1994 בהחלטה פס/37 של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, שאומצה בהחלטת

המוסדות המחזיקים בארכיונים מוודאים שהגבלות הגישה ברורות ומוגבלות בזמן, מבוססות על חקיקה רלוונטית, וכן שגלומות בהן הכרה בזכות הפרטיות וכבוד לזכויותיהם של בעלי חומרים פרטיים.
עקרון 4 לעקרונות הגישה לארכיונים

79. התיקים הוזמנו מתוך שתי הרשימות הבאות: רשימה 90.7/3 של תיקי לשכת סגן שר החקלאות מהשנים 1977-1984 שסיווגה "סודי ביותר" ורשימה 119.8/8 של תיקי לשכת שר המשטרה (-1968 1983) שסיווגה "סודי". על כריכתה של רשימה זו כתובה בכתב יד ההוראה "לא לעיון למשתמשים וחוקרים".

80. תכתובת דואר אלקטרוני בין ליאור יבנה מעקבות למנהלת שירותי מחקר וקהל בארכיון המדינה (20.1.2016, 14.1.2016).

81. שיחת עקבות עם ד"ר יעקב לזוביק, גנז המדינה, 26.7.2015. ראו לעיל ה"ש 59.

82. אתר האינטרנט של ארכיון המדינה מזכיר שלושה מקורות לפעולת מחלקת החשיפה בחשיפת חומרים ארכיוניים: חוק הארכיונים ותקנות העיון (ראו לעיל בפרק א) ו"מסמך הקריטריונים" שמתואר להלן.

ממשלה.⁸³ החלטת ועדת השרים התקבלה לפני יותר מ-20 שנה, בעידן אחר מבחינת ההכרה בחשיבותה החוקתית של הזכות למידע: לפני חקיקת חוק חופש המידע, הפסיקה שבאה בעקבותיו והתיקון לתקנות העיון משנת 2010. יתר על כן, החלטת ועדת השרים לא נועדה כלל לקבוע קריטריונים לחשיפת כל החומרים השונים שמוחזקים בארכיון המדינה; כל מטרתה היה לקבוע קווים מנחים לחשיפת סוג מצומצם של תיעוד בלבד: סטנוגרמות של ישיבות הממשלה וועדותיה.⁸⁴

בארכיון המדינה נוצר נוהג שלפיו הקריטריונים לחשיפתו של כל החומר השמור בארכיון הם הקריטריונים הקבועים בהחלטה פס/37, שנועדו לחשיפתה של קבוצת מסמכים מצומצמת ורגישה. לא זו בלבד, אלא שקריטריונים אלה משמשים הן לחשיפת חומרים שמצויים בתקופת ההגבלה והן לכאלה שתקופת ההגבלה שלהם חלפה.

בשיחה עם עקבות ציין גנז המדינה כי השימוש בקריטריונים שבהחלטה לחשיפת כלל החומרים בארכיון הוא "תורה-שבעל-פה עתיקת יומין", ואמר כי הוא מניח שהסיבה לכך היא שהחלטה פס/37 היא למעשה המסמך היחיד שיש לארכיון שבו גורם מוסמך מפרט קריטריונים לחשיפה.

העובדה כי הקריטריונים המנחים מתי וביצד ניתן לפגוע בזכות היסודית לעיון במידע הממשלתי נקבעים על ידי דרג פקידותי של הרשות המבצעת פוגעת בתכליתו של חוק הארכיונים – העמדת חומרי הארכיון לעיון הציבור. כפי שנכתב בחוות הדעת שהגישה האגודה לזכויות האזרח לגנז המדינה בשנת 2009, "מקומם של קריטריונים לחשיפה הוא בתקנות ולא בכללים". גם אם ניתנה לארכיונים סמכות לקבוע קריטריונים, הרי יש להגבילה, וכן לחייב הוראות חשיפה אחידות לכל מפקידי החומרים בארכיון, אחרת "עושה כל מפקיד דין לעצמו".⁸⁵

בנוסף, נראה כי בארכיון המדינה נמצא מסמך מסווג שמתואר כ"מסמך קריטריונים". בתשובה לשאלת עקבות בדבר קריטריונים לחשיפת חומרים בארכיון המדינה, ציין משרד ראש הממשלה כי מחלקת החשיפה של הארכיון מחזיקה גם ב"[...] מסמך פנימי המפרט את הקריטריונים לחשיפה על פי החלוקה של חומר ביטחוני וחומר הנוגע ליחסי חוץ. המסמך מסווג בסיווג גבוה ולא ניתן לחשוף אותו לציבור". עם זאת, בשיחה עם גנז המדינה הבהיר

83. החלטה 3649 של הממשלה ה-25, "העיון בסטנוגרמות של הממשלה וועדותיה" (25.7.1994). מכתב מאיילת משה לד"ר נעם הופשטר (18.6.2016), ראו לעיל ה"ש 26. ראו לשון ההחלטה והקריטריונים באתר - www.archives.gov.il/NR/rdonlyres/6C0BBB3B-F350-47B5-AF82-54A11A4A3182/0/NohalimHasifa.pdf. יש לציין כי לא ברור כלל מקור סמכותה של ועדת השרים לקבוע קריטריונים כלשהם: גדרי סמכותה מוגדרים בסעיף 10(ג) לחוק הארכיונים ובהם רק אישור או דחייה של החלטת הגנז לציון חומר מסוים כסודי או חשאי. יחד עם זאת החלטת ועדת השרים האמורה אומצה בהחלטת ממשלה ומכאן קיבלה תוקף.

84. עם זאת, סעיף (א)3 במבוא למסמך מחריג ממנו את הסטנוגרמות של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הידועה גם כ"קבינט הבטחוני-מדיני"), ומורה כי קריטריונים כאלה ייקבעו "מאוחר יותר". במסגרת תיקון תקנות העיון בשנת 2010 נקבע כי תיעוד של ישיבות הממשלה וועדותיה תהייה נתונות לתקופת הגבלה של 30 שנה (במקום 40 שנה כפי שמורה החלטה פס/37) וכי העיון בסטנוגרמות של ישיבות הקבינט המדיני-בטחוני יוגבל לתקופה של 50 שנה.

85. אבנר פינצ'וק "הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל", ראו לעיל ה"ש 4, במיוחד פסקאות 13-9 בעמ' 3 ופסקאות 53-61 בעמ' 20-21.

הגנז כי למיטב ידיעתו אין קריטריונים כתובים חסויים המשמשים לחשיפה מעבר להחלטה פס/37, וכי מדובר להבנתו במסמך שבו נשמר הידע המצטבר במחלקת החשיפה מהחלטות קודמות בבקשות חשיפה. ככל שאכן קיים מסמך נוסף – פרט להחלטה פס/37 של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג שמנחה קבלת החלטות בדבר בקשות לעיון בחומר ארכיוני מוגבל – עליו להיות חשוף לציבור ככל הנחה מינהלית, תוך שמירת החיסוי על מונחים ופרטים שיש צידוק של ממש לחסותם.⁸⁶

החלטה פס/37: נוהלי עבודה פנימיים חורגים מהתקנות

עיון בקריטריונים שנקבעו במסגרת החלטה פס/37 מראה שלא אחת הם חורגים מטווח ההגבלה הנתון בתקנות העיון, ומרחיבים ללא סמכות גם את טווח שיקול הדעת של בודקי החשיפה.

ככל שההחלטה נותנת כלים לקבלת החלטות בבקשות עיון בחומר מוגבל, אלה נמצאים בסעיף 2 של פרק המבוא להחלטה. שם נקבע כי הגישה שמנחה את פעולת החשיפה צריכה "להגיע לאיזון בין זכות הציבור לדעת ובין הצורך לשמור על האינטרסים הביטחוניים של המדינה ויחסי החוץ שלה ועל צנעת הפרט".

ממסמך הקריטריונים נעדרים אם כן השיקולים המאזנים שהותקנו בנוסח הנוכחי של תקנות העיון 16 שנה אחרי שנוסח המסמך: העניין ההיסטורי, המחקרי והציבורי בחומר שחשיפתו התבקשה, עניינו האישי של המבקש בחומר, משך הזמן שחלף ממועד יצירת החומר, והיחס בין פרק זמן זה לבין תקופת ההגבלה הקבועה לגבי החומר.⁸⁷ ניסוחו של המסמך מראה שמלכתחילה הוא לא נועד ליצור אמות מידה לשיקולים שיש לשקול ולאזונים שיש לקיים בעת קבלת החלטות בדבר חשיפה ומניעתה, אלא להעמיד רשימה (לא סגורה) של איסורים – רשימת נושאים שחשיפת התייעוד שנוגע להם נאסרת בשל פוטנציאל לגרימת נזק לביטחון, ליחסי החוץ ולצנעת הפרט.

חלק מהנושאים ברשימה אכן מציינים סוגים מוגדרים היטב של מידע רגיש בעליל, שהקשר בין חשיפתו לבין פגיעה בביטחון הוא מובהק.⁸⁸ ואולם סעיפים אחרים במסמך מרחיבים למעשה את עילות ההגבלה הקבועות בתקנות העיון, ואף מטילים איסורים גורפים על חשיפת חומר ארכיוני שיש בו עניין מיוחד לציבור. בחינת המסמך מציגה שתי בעיות מרכזיות:

ראשית, כמה מהסעיפים קובעים איסורים כלליים וגורפים על העיון. חלק מהקריטריונים מגדירים את טווח החומרים שחשיפתם אסורה באמצעות מושגים כלליים הנתונים לפרשנות רחבה. כך, סעיף 5 מונע חשיפת כל מידע "שעלול לגרום נזק לאינטרסים כלכליים של המדינה", וסעיף 10 הוא "סעיף סל" שבמסגרתו עשוי לבוא כל תחום מתחומי פעילות הממשלה: "מידע שיש במסירתו משום פגיעה באינטרס הציבורי [...]". משמעות "האינטרסים

86. מכתב מאיילת משה אל ד"ר נעם הופשטר (8.6.2015), ראו לעיל ה"ש 65; שיחת עקבות עם גנז המדינה ד"ר יעקב לזוביק (26.6.2015).

87. תקנת-משנה 9(ה)(1) לתקנות העיון.

88. למשל סעיף 2: "מידע העלול לסכן מקורות, סוכנים, סיענים, שיטות איסוף מידע ופעילויות של קהיליית המודיעין והביטחון בארץ ובחו"ל".

הכלכליים" ו"האינטרס הציבורי"⁸⁹ אינה תחומה; מושגים כלליים אלה יכולים לציין את כל זירותיה של הפעולה הציבורית. גם מידת הפגיעה שנובעת ממסירת המידע אינה מוגדרת, והיא מושארת להערכתו הסובייקטיבית של מקבל ההחלטה בבקשת החשיפה.

שנית, חלק מהסעיפים אוסרים במיוחד חשיפת מידע מליבת החיים הדמוקרטיים:

הארכיון הציבורי מיועד לאפשר לפרטים ולחברה להכיר את הקשרי חייהם המשותפים ואת הפעולה השלטונית.⁹⁰ אך חלק מהקריטריונים המופעלים בארכיון המדינה ממליצים להגביל את העיון דווקא במידע בעל משמעות היסטורית מיוחדת והשפעה יוצאת דופן על היחסים החברתיים. סעיף 3, למשל, אוסר על חשיפת מידע אשר עלול "[...] לפגוע ביחסים בין המדינה לבין קבוצות המיעוטים ואחרות, והעלול לשמש בסיס לכאורה לתביעות נגד המדינה". בכך נפתח פתח למנוע כל עיון בתיעוד שנוגע למערכת היחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים או לקבוצות כגון נפגעי הגזזת, יוצאי תימן שילדיהם נעלמו, הומוסקסואלים ועוד. במילים אחרות, סעיף זה מגביל את גישת הציבור לכל תיעוד שנוגע לפרקטיקות של אפליה והדרה. לא זו בלבד, אלא שהוראה זו אף מבקשת במפורש למנוע מאדם שנפגע מפעולה פסולה-לכאורה של המדינה להשתמש בתיעוד הארכיוני כדי לקבל סעד מבית המשפט.

סעיף 7 מורה על אי-חשיפת "הנחיות הממשלה לצה"ל, במידה שפרסומן עלול לגרום נזק לביטחון המדינה", ובכך פותח פתח למניעת בחינתן של פעולות הממשלה בידי הריבון: אזרחי המדינה. שני הסעיפים הללו פוטרים את רשויות המדינה ממתן דין וחשבון על מדיניות ופעולה דווקא בשאלות החשובות של מלחמה ושלום ושל המדיניות שמעצבת את היחסים בין הקבוצות בחברה.

לאחר אימוצו של עקרון חופש המידע לדין הישראלי בחקיקה ובפסיקה, ולאחר קבלת התיקון לתקנות העיון ב-2010, התיישן למעשה מסמך הקריטריונים. אין כל מקום לראות בהחלטה פס/37 כלי של הנחיית אמות מידה לחשיפת תיעוד ארכיוני, להבדיל מציון רשימת נושאים שיש לתת תשומת לב מיוחדת לחשיפתם. ממילא אין כל בסיס בדין להרחבה המלאכותית שהורחב השימוש במסמך זה בארכיון המדינה ככלי לקבלת החלטות בדבר חשיפת חומרים ארכיוניים שחורגים מהתחום המצומצם והמוגדר של ישיבות הממשלה והחלטותיה.

המלצת עקבות: על ארכיון המדינה להפסיק להשתמש בהחלטה פס/37 כמסמך שקובע קריטריונים לשיקול דעת בעת קבלת החלטות בדבר חשיפת חומרים. אם נחוץ נוהל פנימי לקביעת אמות מידה לחשיפת חומרים, עליו להישען על העקרונות שנקבעו בתקנות העיון ועל מבחני האיזון הנהוגים לגבי חופש המידע, ולהיות פתוח לעיון הציבור. אם קיים מסמך נוסף, פרט להחלטה פס/37 שמנחה קבלת החלטות בדבר בקשות לעיון בחומר ארכיוני מוגבל, עליו להיות חשוף לציבור ככל הנחיה מינהלית, תוך שמירת החיסוי על מונחים ופרטים שיש צידוק של ממש לחסותם.

89. מעניין לציין כי קריטריון מס' 10 אף הופך את משמעות "האינטרס הציבורי" במאזן השיקולים: הוא מעביר את "האינטרס הציבורי" מהצד המחייב חשיפה לצד ציווי ההגבלה: "זכות הציבור לדעת" הופכת לחובת המפקיד להגן על המידע מפני שיתופו עם הציבור.

90. ראו בפרק המבוא.

היעדר הנמקה בהחלטות לדחות בקשות לעיון

כשבקשת גישה לארכיונים נענית בסירוב, הסיבות לסירוב מפורטות בכתב ובצורה ברורה ונמסרות לפונה בהקדם האפשרי.
עקרון 7 לעקרונות הגישה לארכיונים

בנובמבר 2015 הזמין חוקר מטעם עקבות את תיק ארכיון המדינה ג-5674/6, שמקורו במשרד המשפטים וכותרתו "ענייני ערבים; ועדה לחקירת ענייני ערבים ומיעוטים". המסמכים שבתיק נוצרו בשנים 9-1948, ולפיכך תקופת ההגבלה עליהם פקעה מזמן. התיק לא נמסר ולא ניתן לכך הסבר. רק לאחר הזמנה חוזרת של התיק נמסר כי התיק "חסוי". התשובה לא ציינה את עילת החיסוי, לא מנתה נימוקים להחלטה שלא להתיר את חשיפתו, וגם לא הפנתה את החוקר שביקש את התיק לנתיב אפשרי של ערעור על ההחלטה.

הניסיון של עקבות וכן נסיונם של כל החוקרים שרואיינו לצורך המחקר מראים כי מדובר בתופעה חוזרת: באופן טיפוסי, תשובות שליליות לבקשות עיון בחומרי ארכיון – בין שבתוך תקופת ההגבלה ובין שאחריה – אינן כוללות נימוקים להחלטה, ומתאפיינות בניסוחים קצרים ולקוניים המציינים לכל היותר את העילה הכללית של ההגבלה – "שיקולי ביטחון", "חסי חוץ" או "צנעת הפרט" (או וריאציות על מונחים אלה), ובמקרים רבים התשובה היא פשוט "חסוי", ללא ציון העילה.

כיצד עומד מצב זה מול ההוראות הרלבנטיות בחוק ובפסיקה? המשפט המינהלי בישראל קובע שכל תשובה שלילית של רשות מינהלית לפנייה המציבור מחייבת מתן נימוקים להחלטה.⁹¹ בפסיקה נקבע עוד כי כאשר החלטה של רשות שלטונית פוגעת בזכות יסוד או ערך חוקתי, נימוקה אינו יכול להסתכם בציון לשון העילה המאפשרת את הפגיעה לפי חוק, אלא שיש גם להסביר את הקשר הסיבתי הנדרש בין המקרה הנדון לקיום העילה.⁹²

בית המשפט אף עמד על החשיבות המיוחדת של מימוש עקרונות הנמקה אלה כאשר תשובתה השלילית של הרשות פוגעת בזכות למידע. כך, בפסק הדין המנחה בנושא, קבע ביהמ"ש העליון:

חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת למערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית [...]. אכן, רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה לגביהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו [...].⁹³

91. חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, ס"ח 1526; "חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תש"ט-1958" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 3.1004 (2002).

92. בג"ץ 953/89, אינדור נ' ראש עיריית ירושלים פ"ד מה(4) 683, ובייחוד בעמ' 685-689.

93. פסקה 23 לפסק דינה של השופטת א' חיות בעמ"מ 9135/03 - המועצה להשכלה גבוהה ואח' נ' הוצאת עיתון הארץ ואח' תק-על 2006(1), 697 (19.1.2006).

בית המשפט הוסיף כי ההנמקה המפורטת חשובה במיוחד בנוגע להחלטות שליליות בבקשות חופש המידע, שכן ההחלטה צריכה להצדיק את הפגיעה בעקרון גילוי המידע, שהוא אינטרס ציבורי חיוני.⁹⁴ עוד קבע בית המשפט כי על הרשות המסרבת לגלות מידע להבהיר ממה נובעת רגישות המידע נשוא הסירוב ואיזה חלק מהמידע הוא רגיש, ובכל מקרה, "האמירה הסתמית לפיה מדובר במידע רגיש, רק משום שהנושא עצמו הוא נושא רגיש – אין די בה".⁹⁵ פסיקות ספציפיות אף שבות ומבססות עקרונות אלו ביחס לכל אחת מעילות החיסיון הנתונות בחוק הארכיונים – הגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה,⁹⁶ על פרטיות⁹⁷ ועל סודות מסחריים.⁹⁸

בעקבות הפסיקה פרסמה היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים נוהל שמנחה את צורת ההנמקה הראויה במקרים שבהם הרשות דוחה בקשה לקבל מידע. הנוהל מורה שתשובה שלילית לבקשה תכלול (בין השאר):

- א. ציון העילה שבגללה נחסה המידע המבוקש;
- ב. פירוט האינטרסים השונים שהרשות בחנה ואיזנה – התוצאות הצפויות מחשיפת המידע והיחס ביניהן לבין רמת הוודאות הנדרשת כדי לבסס אינטרס לאי-חשיפה, האינטרס הפרטי של המבקש (אם צוין), האינטרס הציבורי בגילוי המידע ואינטרס מוגן של צד ג, ככל שקיים; ג. הבהרה מדוע לאחר שקילת השיקולים השונים החליטה הרשות שלא לחשוף את המידע המבוקש – במלואו או בחלקו או בתנאים מסוימים;
- ד. הודעה בדבר זכותו של המבקש לערער על ההחלטה, ואת זהות הגורם שהערער יוגש לו.⁹⁹

הוראות הנוהל רחוקות מרחק רב מן התשובות שניתנות למעשה בארכיון, וכפי שהבהיר גזז המדינה, הנימוקים להחלטות שקיבלו מקבלי החלטות בבקשות לעיון בחומר בארכיון אינם מתועדים כלל. יתר על כן, תקנות העיון מורות על חובת ההתייעצות של מפקיד עם הגנז בעת טיפול בבקשה לעיין בחומר מוגבל.¹⁰⁰ תיעוד ההתייעצות עצמה צריך להיות גלוי, אך ככל שהתייעצויות כאלה אכן מתקיימות, הן אינן מתועדות בארכיון.¹⁰¹

94. ש.ם.

95. עת"מ (מחוזי ת"א) 2744/09 גישה נ' משרד הביטחון ואח' תק-מח 2011(1), 27527 (22.3.2011).

96. למשל, עע"מ 3300/11 משרד הביטחון נ' גישה תק-על 2012(3), 11022 (5.9.2012).

97. למשל, עת"מ (נצ') 30204-11-14 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית דבוריה תק-מח 2015(3), 29005 (1.9.2015).

98. למשל, עע"מ 4757/08 קליר כימיקלים שיווק בע"מ (1994) נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון תק-על 2008(4), 872 (23.10.2008).

99. נוהל חופש המידע 3.1, "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" (23.6.2013). תיאור הנוהל לעיל קוצר בהתאם להוראות הרלבנטיות בתקנות העיון.

100. תקנת-משנה 9(א) לתקנות העיון.

101. שיחת עקבות עם גזז המדינה (26.6.2015), ראו לעיל ה"ש 86. וראו בעניין זה את קביעת ביהמ"ש כי "מן הראוי לא רק לבצע את הנחיות הדין אלא אף לרושמו כדת וכדין בכדי שהמתבונן בהם לעתיד לבוא, ישכיל ויבין כי אמנם נהגה [הרשות] כדין". פסקה 5 להחלטה בעת"מ (ת"א) 4947-12-14 קרמר נ' עיריית רמת השרון, תק-מח 2015(2), 27600 (31.5.2015).

התוצאה של כל האמור היא שאין כל יכולת לבחון את שיקול הדעת של המחליטים בבקשות עיון בתיקים שנדחו, ולדעת אם בכלל נעשה האיזון המתחייב. העילות שבזכרות בתשובות שמקבלים הפונים שבקשותיהם נדחו אינן נימוקים, כי אם ציון לקוני של העילה – האינטרס המוגן שבגיננו נדחתה הבקשה. תשובה כזו אינה מאפשרת לפונה לבחון אם ובאיזו מידה שקל המחליט בבקשתו את כל השיקולים הנצרכים לדבר, את כל הנתונים והנסיבות, כולל בחינת האפשרות לגלות פרטים מסוימים מתוך החומר המבוקש. בהיעדר נימוקים לקבלת ההחלטה נפגעת קשות יכולתו של המשתמש לערער על ההחלטה המנהלית של מניעת העיון בתיק: כנגד אילו שיקולים יטען? כיצד יתקוף את סבירותם?

בשיחה עימו גיבה גנז המדינה את הנוהג שלא לנמק החלטות למנוע עיון בחומרים שהוזמנו בידי משתמשים בארכיון, והוסיף כי אילו נדרש רישום נימוק בכל החלטה היה קצב הטיפול בבקשות מואט באופן ניכר.¹⁰² אך זהו עניין שניתן לפתור באמצעות הקצאת משאבים לעבודת החשיפה בהיקף שיהלום את צרכיה, כפי שאכן נעשה לאחרונה בתחום חשיפת חומרי ארכיון המדינה הבלתי מסווגים.

בנוסף, אם הנימוקים להחלטה אינם מתועדים אף ברישומיהם של המחליטים, הדבר מקשה עוד יותר על המחליטים להגן עליה בהליך של ערר, אם יוגש, ותיפגע יכולתה של המדינה להגן על ההחלטה בבית המשפט, במקרה שהחלטה לא מנומקת להמשיך לחסות חומר ארכיוני תתגלגל לפתחו.

המלצת עקבות: במקרים שבהם מחלקת החשיפה מחליטה למנוע עיון מלא או חלקי בחומר המבוקש, יציין הגורם המחליט בכתב את הטעמים שהביאו להחלטתו. על הנימוק לעקוב אחר המתווה שנקבע בנוהל חופש המידע 3.1: "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע", ובפרט להוסיף על לשון עילת ההגבלה שנקבעה את האינטרסים שנבחנו, השיקולים שנסקלו בקשר אליהם, התוצאות הצפויות ממסירת המידע ורף האיזון שלפיו התקבלה ההחלטה. התייעצויות מפקידים עם הגנז בעניין צריכות להיות מתועדות גם הן. תיעוד ההחלטות השונות יהיה זמין לעיון הציבור. במקרה שנימוק מפורט עלול להסגיר בעצמו פרטים שפרסומם פסול, יש להתגבר על הפער באמצעות ניסוח עיקרי הדברים בדרך של פרפרזה.

היעדר הליך פורמלי של ערר

ב-18.3.2014 הזמין חוקר מטעם עקבות בארכיון המדינה תיק של משרד הפנים שבותרתו "שטחים כבושים – כללי" והחומרים הכלולים בו הם מהשנים 1967-1968.¹⁰³ לאחר תזכורת נמסר לחוקר כי

למשתמשים עומדת הזכות לערער על סירוב גישה עקרון 7 לעקרונות הגישה לארכיונים

התיק "נסגר לעיון".¹⁰⁴ בתשובה לבקשת החוקר לשקול מחדש את ההחלטה לסגור את התיק לעיון ולהודיעו את נימוקי ההחלטה לסגור את התיק לעיון, לאיזו תקופה נסגר התיק וכיצד ניתן לערער על ההחלטה התקבלה התשובה הלקונית "התיק נסגר כיוון שהוא עוסק בנושאים

102. שיחת עקבות עם גנז המדינה (26.6.2015), ראו לעיל ה"ש 86.

103. תיק ארכיון המדינה גל-12039/16.

104. דואר אלקטרוני משרותי מחקר וקהל בארכיון המדינה אל ליאור יבנה (28.4.2014).

ביטחוניים. נושא זה קיים גם במשרד הפנים. התיק ייבדק שוב רק ב-2019.¹⁰⁵ כך, ההודעה שנמסרה לחוקר בדבר סגירת התיק לא נומקה, וגם לאחר שביקש מפורשות לקבל נימוקים להחלטה נמסרה לו האמירה הכללית "התיק עוסק בנושאים ביטחוניים", שאינה מהווה נימוק. שאלתו המפורשת של החוקר כיצד יוכל לערער על החלטה זכתה להתעלמות.

בארכיון המדינה אין נוהל ברור ומסודר שמובא לידיעת המשתמש בארכיון ומורה לו את האפשרויות הפתוחות בפניו כדי לערער על החלטה שלילית בבקשתו לעיין בחומר ארכיוני שביקש.¹⁰⁶ בשיחה עימו ציין גנז המדינה כי ישנה אפשרות לא פורמלית לבקש ממנו בהלך בעצמו תיק שהעיון בו נמנע כדי לקבוע אם החלטה מוצדקת או לא, אך אין מדובר בהליך פורמלי ומסודר כי אם בפעילות שהגנז קיבל על עצמו. ואולם גם אפשרות זו לא מובאת לידיעתם של משתמשים בארכיון, בשילוט או בכתב, ולדברי משתמשים שונים שרואינו לצורך מחקר זה, בדרך כלל גם לא בעל פה. בקשה שהפנה עקבות לארכיון המדינה לקבל את מספר העררים שהוגשו בשנים האחרונות נענתה שאין בארכיון נתונים בעניין זה.¹⁰⁷

ערר בתיקים שתקופת ההגבלה בהם חלפה

בתשובה לשאלת עקבות נמסר באופן רשמי כי המבקשים לערער על החלטה של מחלקת החשיפה למנוע עיון בתיק שמועד הגבלתו חלף רשאים לערור עליה: "בקשת הערר מוגשת לבדיקה חוזרת של מחלקת החשיפה ובעת הצורך לחוות דעתו של הגנז", כלומר הפרקטיקה המתוארת כאן כערר אינה אלא הפניית הבקשה לבדיקה חוזרת של מחלקת החשיפה.

גם במקרים שמוגדרים בתשובת ארכיון המדינה "בעת הצורך" (ללא הסבר נוסף), ובהם מועברת הבקשה לעיון הגנז, קביעתו מתוארת שם כ"חוות דעת" בלבד ולא כהחלטה מחייבת, על אף שהחוק ותקנות העיון קובעים את הגנז כבעל הסמכות להחליט בדבר חשיפת תיקים לאחר תקופת ההגבלה.

ערר בתיקים שמצויים בתקופת ההגבלה

אשר לאפשרות הערר על החלטה לדחות עיון בתיקים שמצויים עדיין בתקופת ההגבלה, ארכיון המדינה מציין בתשובתו כי "מבקשים המעוניינים לערער על החלטת המפקיד לא לחשוף חומר ארכיוני לעיון הציבור שמועד הגבלתו טרם חלף מופנים ישירות לגורם המפקיד להגשת ערעור".¹⁰⁸ גם במקרה זה נקבע כי על המשתמש בארכיון לפנות בפנייה חוזרת אל

105. תכתובת דואר אלקטרוני בין ליאור יבנה לעובדת חדר הקריאה בארכיון המדינה, (5.7.2014).

106. בפנייה על פי חוק חופש המידע לארכיון המדינה שאל חוקר מטעם עקבות שאלות מפורטות בדבר האפשרויות לערער על החלטות למנוע עיון בחומרים ארכיוניים. בין השאר ביקש עקבות לקבל עותק מנוהל הגשת ערר, אם קיים כזה. ארכיון המדינה לא מסר העתק של נוהל, לא הסביר את אי-המסירה ולצד זאת גם לא השיב שאין נוהל כזה. בידי עקבות מצוי עותק של מסמך נהלים משנת 2000, שייתכן שאינו תקף. הסעיף האחרון במסמך זה עוסק בערר: "חוקר יוכל לערער בפני 'ועדת בדיקה' על החלטת חושף להשאיר את החיסיון על תיק מסוים. החלטת הוועדה תהיה סופית". המסמך אינו מציין את הרכב "ועדת הבדיקה" או את מתחם סמכויותיה. שירותי מחקר, קהל וחשיפה, "נוהל 3-7: חשיפת חומר ארכיוני מוגבל". מעודכן לדצמבר 2000. בתוך נמרוד דרורי (עורך), **נהלים וטפסים הנהוגים בארכיונים** (2012), עמ' 18.

107. מכתב מאיילת משה לד"ר נעם הופשטטר (8.6.2015), ראו לעיל ה"ש 65.

108. שם.

המפקיד – אותו גורם שדחה את בקשתו מלכתחילה – בהליך שלמעשה אינו ערר כי אם בקשה לשקילה חוזרת של ההחלטה המקורית.

העקרונות הבינלאומיים של הגישה לארכיונים מפרטים את הנדרש מארכיונים בטיפול בעררים על בקשות לעיון שנדחו:

[...] משתמשים שבקשתם לגישה נענתה בסירוב יקבלו הסבר על זכותם לערער, על ההליך להגשת ערעור ועל מגבלות הזמן להגשתו, אם קיימות כאלה. בארכיונים ציבוריים אפשר שיתקיימו כמה דרגות ערעור, כמו סקירה פנימית ראשונה וערעור שני לסמכות עצמאית ונטולת פניות שנקבעה בחוק. [...] ארכיונאים שמשותפים בסירוב הראשוני מעמידים לרשות הסמכות הבודקת את המידע הרלוונטי למקרה, אבל אינם משותפים בקבלת ההחלטות בנוגע לערעור.¹⁰⁹

אולם כפי שפורט לעיל, במקרה של ארכיון המדינה אין נוהל כתוב לעניין. הפרקטיקה של הפניית עררים (ככל שמתקבלים כאלה, ולארכיון המדינה אין כאמור נתונים כלל בעניין) אל הגורם שקיבל את ההחלטה הראשונית אינה תואמת את המקובל בעררים מנהליים בישראל ואת העקרונות המקצועיים הבינלאומיים בדבר גישה לארכיונים.

המלצת עקבות: יש לנסח ולקבוע נוהל ברור בדבר הגשת ערר על החלטות למנוע עיון בחומר, הן בתקופת ההגבלה והן אחריה. הנוהל יפרט את הגורמים שידונו בערר, ואלה לא יהיו מבין מקבלי ההחלטה המקורית, ויקבע לוח זמנים לקבלת החלטה בערר. על דבר קיומו של הנוהל יש להודיע בשילוט ברור בחדר הקריאה של ארכיון המדינה, וכחלק מכל תשובה על דחיית בקשה לעיון, בחלקה או במלואה.

הארכה ללא סמכות של חיסוי חומר מוגבל

אחת ההוראות בתקנות העיון מתנה את העיון בחומרים ארכיוניים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה בבדיקה בטרם יימסר החומר לעיון המשתמש בארכיון. אם תוצאות הבדיקה מעלות שיש להמשיך למנוע את העיון בחומר, חוק הארכיונים ותקנות העיון קובעים את הסמכויות בעניין זה: המלצה של הגנז בפני ועדת שרים לעיון בחומר ארכיוני מוגבל ואישור של ועדת השרים.¹¹⁰

בפועל, ההחלטות בדבר הארכת תקופת ההגבלה על חומרים שונים שמשתמשים בארכיון מבקשים לעיון בהם מתקבלות על ידי אנשי מחלקת החשיפה של ארכיון המדינה, אשר עושים שימוש בסמכות שהחוק ייחד לגנז ולוועדת השרים. החלטות על הארכת חיסויו של החומר אינן קצובות בזמן, אך נהוג שתיק אינו נבדק פעם נוספת אם טרם חלפו חמש שנים מבדיקתו האחרונה.

109. עיקרון 7 לעקרונות הגישה לארכיונים.

110. סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים; תקנת משנה 8(ד) לתקנות העיון. ראו גם בעמ' 23.

נתונים שנמסרו לבקשת עקבות במסגרת המחקר מעלים כי ועדת השרים לא נפגשה ולו פעם אחת מאז שנת 2008 ולא דנה בשום פנייה של הגנז לשקול הארכה של תקופת החשיפה על חומר ארכיוני כלשהו. לאורך תקופה זו המשיכה מחלקת החשיפה בארכיון המדינה להאריך את תקופת ההגבלה על חומר ארכיוני באורח שגרתי ולפי שיקול דעתה. כפי שציינו לעיל, גם במקרים אלה לא נמסרים נימוקים להחלטות להאריך את האיסור על חומרים שכבר יצאו מתקופת ההגבלה, ולא נמסר מידע בדבר אפשרויות לערוך על ההחלטה, שממילא מתקבלת ללא סמכות חוקית.

אין כל ביטחון שדווקא ועדה של שרים היא הגורם המתאים ביותר לאזן בין שיקולי זכות הציבור לדעת לבין האינטרסים המוגנים בשאלה אם להמשיך למנוע עיון בחומר ארכיוני שתקופת ההגבלה שלו חלפה. בעת הדיונים בדבר התיקון לחוק הארכיונים שקבע את הוועדה נשמעו דעות שונות בעניין זה,¹¹¹ ולא מן הנמנע שיש לתקן את החוק ולקבוע הסדר חלופי לזה הקיים. במהלך הדיון בדבר הנוסח העדכני של תקנות העיון הציעה האגודה לזכויות האזרח הסדר דומה לזה שקבוע בסעיף 224 לחוק ועדות חקירה¹¹²: שהסמכות למנוע – לפרק זמן קצוב – את העיון בחומרים ארכיונים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה תימסר לידי ועדה ציבורית בלתי תלויה.¹¹³

אולם כל עוד החוק נותן לגנז את הסמכות הבלעדית להאריך את תקופת ההגבלה, באישורה של ועדת השרים, הפרקטיקה הנוהגת בארכיון המדינה נעשית בחוסר סמכות ובניגוד לחוק הארכיונים. במקרים אלה קשה אף יותר הפגיעה בזכות הציבור לדעת, בחופש המידע ובחופש המחקר כתוצאה מקבלת החלטות למנוע עיון בחומר השמור בארכיון.

המלצת עקבות: יש לתקן את סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים כך שייקבע הסדר דומה לזה שקיים בסעיף 224 לחוק ועדות חקירה: מינוי ועדה ציבורית שבסמכותה להאריך לתקופות קצובות את מניעת החשיפה של חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה שלו חלפה. עד שישונה החוק, יש למלא את הוראות סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים.

111. ציונה רז, ראו לעיל ה"ש 30, עמ' 50–52.

112. סעיף 2(ד) לחוק ועדות חקירה מסמיך את הוועדה להורות על מניעת העיון בדו"ח שחיברה למשך פרק זמן שתקבע, כדי למנוע פגיעה של ממש באינטרסים מוגנים שנמנים בסעיף 20(א): "בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין כלכלי חיוני של המדינה בשלומה או בפרטיותו של אדם, או בדרכי הפעולה החסויות של רשות או גוף שיש להם סמכות חקירה על פי דין". סעיף 224 מורה שאם הממשלה סבורה שיש להמשיך לחסות את דו"ח הוועדה, פרוטוקול של דיונה או כל חומר אחר שקשור בעבודתה לפרק זמן נוסף לאחר התקופה שקבעה הוועדה, תביא הממשלה את הבקשה בפני ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס, שתשמע בין השאר את עמדות הגנז, הצנזור הצבאי הראשי, ואת "מי שהממשלה ביקשה כי הוועדה תשמע אותו". הוועדה מוסמכת לקבוע הוראות בדבר המשך חיסוי החומר. חוק ועדות חקירה תשכ"ט-1968, ס"ח 2294.

113. אבנר פינצ'וק, **הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל**, ראו לעיל ה"ש 4, פסקה 23.3, עמ' 12.

מקרה בוחן: חסמים לעיון בתיקי המשטרה שבארכיון המדינה

בקשת עקבות לעיון בתיק משטרה מתחילת שנות השבעים שמצוי בארכיון המדינה¹¹⁴ נענתה בתשובה הלקונית: "חסוי עד 2042. ממח' חשיפה נמסר לנו שהתיק סגור לעיון משיקולי ביטחון ופגיעה בפרטיות". בתגובה לבקשה נוספת לפירוט השיקולים שהובילו להחלטה, נמסר לחוקר כי "לאחר בדיקה עם [ראש מחלקת חשיפה] נמסר לי כי על פי תקנות הארכיונים חומר בענייני ביטחון סגור לעיון לתקופה של 50 שנה, כך שלחוקר אין מה להלין במקרה זה".¹¹⁵ לא נמסר כל הסבר נוסף.

לגישה ציבורית אל חומרי הארכיון של המשטרה נודעת חשיבות מיוחדת. תפקיד הארכיון כמקדם זכויות האדם וכמגן עליהן הוא קריטי כאשר מדובר בגופי ביטחון ואכיפת החוק. לצד זה, אין ספק שחומר משטרתי הוא רגיש ביותר ושטיפול בו מעורבים היבטים משמעותיים של צנעת הפרט. הדבר מחייב איזון זהיר בין האינטרסים השונים ותשומת לב קפדנית בקבלת החלטות בדבר חשיפת החומר.

חומרי ארכיון של משטרת ישראל מופקדים בארכיון המדינה. תקנות העיון קובעות לחומרים אלה תקופת הגבלה של 30 שנה.¹¹⁶ כלומר, החומרים יוצאים מתקופת ההגבלה 30 שנה לאחר שנוצרו.¹¹⁷ במהלך תקופת המחקר לדו"ח זה הזמין חוקר מטעם עקבות כמה עשרות תיקי משטרה לעיון בארכיון המדינה, כולם לאחר תקופת ההגבלה. להלן הממצאים העיקריים הנוגעים להליכי הטיפול בבקשות ולתשובות שהתקבלו בגינן.

אין קטלוג, יש רשימות תיקים. אדם שמבקש לעיון בחומר ארכיוני של משטרת ישראל נדרש להגיע לחדר הקריאה של ארכיון המדינה, כיוון שברשימת התיקים באתר האינטרנט של הארכיון אין רשימה של תיקי המשטרה. רשימות תיקי המשטרה נמסרות לעיונם של חוקרים על פי בקשה ובמסגרת הייעוץ שצוות חדר הקריאה נותן לפונים.¹¹⁸ אין מדובר בקטלוג המלא של תיקי המשטרה: המידע המופיע ברשימת תיקי המשטרה האמורה מצומצם מאוד¹¹⁹ ואינו כולל כל תיאור, מפורט או חלקי, של תוכן התיק. כך למשל, מעיין שמקבל גישה לרשימות אלה נאלץ לבחון את הרלבנטיות של כל תיק למחקרו על בסיס יחידת המשטרה שבה נוצר התיק, טווח השנים של החומר המצוי בתיק, וכתרות לקונויות ללא כל פירוט של תוכן התיק. כותרות לדוגמה: "יחסים עם הצבא"; "מבצעי מג"ב, שוטפים"; "סמים מסוכנים". כותרותיהם של חלק מהתיקים מציינות פרטים מזהים, למשל שמו של

114. תיק ל-524/13 שמקורו במטה מרחב דרום של משמר הגבול וכותרתו "לקח ומסקנות – מג"ב". החומר בתיק הוא מהשנים 1972–1973.

115. בתכתובת דואר אלקטרוני בין ליאור יבנה לאנשי צוות חדר הקריאה בארכיון המדינה מתאריכים 18.5.2015, 27.5.2015.

116. פרט 4 לתוספת הראשונה לתקנות העיון.

117. הנוהג בארכיון המדינה הוא שבמקרה של תיק מסמכים, התאריך הקובע לצורך חישוב תקופת ההגבלה הוא תאריך המסמך האחרון בתיק. לנוהג זה אין בסיס בחוק או בתקנות.

118. על חלק מרשימות אלה מופיע הסיווג "סודי", על אף שעל כריכתם מצוין כי רשימות אלה כבר הותרו לעיון ונחשפו בעבר.

119. ואכן, בחלק מהרשימות מופיע הכותרת "דו"ח מצומצם".

קורבן מעשה רצח שנחקר או אירוע קונקרטי אחר (למשל, "פיגוע חבלני בבית שאן, 1974"), אולם ככלל המידע הזמין למעיין ברשימות התיקים הללו מזערי.

הגישה מותנית תמיד בבדיקה מקדימה. כל תיקי המשטרה שמצויים בארכיון המדינה כפופים להליך של בדיקה בידי נציג של המשטרה. כך גם לגבי תיקים שכבר נסרו בעבר לעיונם של משתמשים אחרים בארכיון. הפרקטיקה היא שכל תיקי המשטרה נבדקים מחדש לפני כל מסירה לפונה. לא ברור מה מקור הנוהג הזה, שאין לו בסיס בחוק ובתקנות, ויוצר חשש לאפשרות של מניעת העיון במסמכים ובתיקים על-פי זהות המבקש לעיין בהם.

הליך הבדיקה: היקף פעילות מצומצם. נציג המשטרה הוא ניצב בגמלאות, בעל השכלה משפטית, שככל הידוע עוסק במלאכתו זו בהתנדבות. הוא בא לארכיון המדינה פעם אחת בשבוע ובודק את התיקים שהצטברו בשבוע החולף בעקבות בקשות הציבור לעיין בהם.¹²⁰

הליך הבדיקה: פוטנציאל להטיה מוסדית ואישית. הבודק הוא כאמור גמלאי המשטרה, ובודק את חומריו כחלק מהפעלת שיקול דעת אם להתיר לציבור לעיין בהם. בתהליך זה כרוך סיכון ממשי להטיה מוסדית או אישית, העלולה לגרום להמשך ההגבלה בתיקים שאיזון אינטרסים נאות עשוי להביא לחשיפתם. ככל האמור בחומרים שבתוך תקופת ההגבלה, ההטיה הזו מובנית בתקנות העיון, אך בשל הפרקטיקה הנהוגה בארכיון המדינה, בדיקת החשיפה נשארת בפועל בידי נציג המשטרה גם כשמדובר בקביעת הארכת החיסוי בחלף תקופת ההגבלה.

כשאינן נציג, אין עיון: מינוי של נציג מטעם המשטרה לבדיקת תיקיה הוא למעשה תנאי הכרחי לאפשרות העיון בתיקים אלה, כאמור אפילו במקרים שבהם התיקים כבר נחשפו בעבר. במהלך שנת 2015 נעדר נציג המשטרה למשך כחצי שנה, אך הוא לא הוחלף בידי נציג אחר ובאותה תקופה לא ניתן היה לקבל תיקי משטרה לעיון. גם כשחזר הנציג לתפקידו לאחר ההיעדרות, צוות חדר הקריאה מסר לחוקר עקבות כי יש פיגור של כחצי שנה בבדיקת החומר המשטרי, ובשל כך "לא ניתן להבטיח שבקרב נחזור להזמנת חומר חדש".¹²¹

אין התייחסות בכתב, אין נימוקים, אין ערב. ככלל, המשתמש בארכיון אינו מקבל כל התייחסות בכתב לתיקים שהוחלט למנוע ממנו לעיין בהם, פרט לסימון מספר התיק ברשימת התיקים שהזמין ורישום בכתב יד "חסוי" או נוסח דומה (ולעתים אף לא זה). נציג המשטרה אינו מציין כל נימוק להחלטותיו למנוע עיון בתיקים שהחליט שלא לחשוף, וכתוצאה מכך לא ניתן לבחון את האיזונים שנערכו בתהליך קבלת ההחלטה. כמו כן לא מצוין מי היה הגורם שקיבל את ההחלטה למנוע את העיון בתיק, כלומר להאריך למעשה את תקופת ההגבלה שלו: נציג המשטרה לבדו, או האם היתה מעורבות של עובדי ארכיון המדינה, או אולי בידיעת הגנז. ארכיון המדינה גם אינו מפנה את הפונים שבקשתם לעיון בתיק נדחתה להליך של ערב.

מניעת עיון בלא סמכות: במקרים מסוימים נמסר לנציגי עקבות בעל פה, בידי אנשי צוות

120. לדברי צוות חדר הקריאה בשיחות עם עקבות, בעבר לא מונה נציג של המשטרה לארכיון המדינה ולכן תיקי המשטרה לא נחשפו כלל. היקף הפעילות המצומצם הנוכחי של הנציג מוצג כשיפור משמעותי.

121. תכתובת דואר אלקטרוני בין צוות חדר הקריאה של ארכיון המדינה לליאור יבנה, חוקר עקבות, מ-6.12.2015.

חדר הקריאה, כי תיקי משטרה מסוימים שהוזמנו לא נמסרו כיוון שהם מכילים "חומר צבאי" – נימוק כללי שאין לו אחיזה בתקנות העיון. אין כל מניעה כמוכן שנציג המשטרה או הגנז יתייעצו עם גורמים אחרים לשם קבלת החלטה בבקשה לעיין בחומר, אולם אין כל בסיס חוקי להימנעות ממסירת תיק לעיון רק משום שהוא כולל חומר ארכיוני ממקורות שונים שאינם המפקיד.

הארכת תקופת ההגבלה ללא סמכות. סמכות ההחלטה למנוע עיון בחומר ארכיוני לאחר תקופת ההגבלה נתונה בחוק לגנז, בהליך שהוא יוזם ובאישור ועדת השרים להיתר עיון בחומר ארכיוני מוגבל. בפועל, ההגבלה על תיקי משטרה שהוחלט שלא למסור למשתמש בארכיון מוארכת באופן עצמאי, ללא הפנייתם בנוהל הקבוע בחוק לגנז ולוועדת השרים, ולפיכך ללא סמכות חוקית.

בין 19.4.2015 ל-27.5.2015 הזמין נציג עקבות 64 תיקי משטרה, בנושאים שונים, כולם לאחר תקופת ההגבלה. מהם נמסרו לעיון עקבות 39 תיקים. יתר 25 התיקים – כ-40% – לא נמסרו.

לגבי שניים מהתיקים שלא נמסרו צוין כי הם "חסויים". ביחס ל-17 אחרים לא נמסר הסבר, אם כי ביחס לאחדים נאמר בעל פה כי לא נמסרו כיוון שהם "מכילים חומר צבאי". תיק אחד לא נמסר כיוון שבאותה עת הושאל למשטרה, ו-5 אחרים לא נמסרו כיוון שלא נמצאו במחסני ארכיון המדינה. בניכוי התיק המושאל ואלה שלא נמצאו, כ-30% מתיקי המשטרה שהזמין עקבות לא נמסרו, ללא נימוק מספק וללא סמכות חוקית.

יודגש כאן שאין לעקבות כל סיבה לפקפק בשיקול דעתו של הבודק מטעם המשטרה או של כל גורם אחר בארכיון המדינה. אולם במדגם שערך עקבות, האחוז הגבוה של תיקים שהעיון בהם נאסר על אף שעברו את תקופת ההגבלה (לעיתים בשנים רבות) ללא סמכות חוקית, היעדר הנמקה כלשהי להחלטותיהם של הבודק ושל מחלקת החשיפה, והיעדר נוהל נגיש וברור של ערר על החלטות מחלקת החשיפה, הופכים את ההליך כולו לבלתי שקוף ולכן חשוד בעירוב של שיקולים זרים ופסולים, גם אם החשד אינו מוצדק.

לסיכום:

הזכות למידע ושינוי תקנות העיון לא הופנמו בארכיון המדינה

חמש שנים לאחר תיקון תקנות העיון, חלק משומרי הסף של החומרים הארכיוניים טרם התרגלו למצב המשפטי שהשתנה. תקופות החיסיון אינן יכולות להיות תשובה סופית לבקשה לעיון בחומר, ואין די בציון "ביטחון", "יחסי חוץ" או "פרטיות" כדי למנוע עיון. תפקיד הארכיונים הוא לבחון לגופן בקשות של מעיינים, לבצע מאזן של שיקולים שמוכתבים בתקנות, ורק אם אין כל ברירה אחרת – כולל עיון חלקי – למנוע עיון בחומר המבוקש. גם אז יש לנמק את ההחלטה ולפתוח נתיב לערעור עליה בפני גורם שלא היה מעורב בה.

החוק והתקנות מורים על גורמים שונים שבסמכותם לקבל החלטות חשיפה, בתוך תקופת ההגבלה ואחריה. בפועל, אנשי מחלקת החשיפה של הארכיון הם שמקבלים את החלטות, אך הם נמנעים מלנמק אותן, ונמנעים גם מהפניית מבקשים שבקשתם סורבה להליך של ערר – שממילא אינו פורמלי. בנוסף, המנגנון שנקבע בחוק למקרים שבהם יש צורך למנוע את חשיפתם של חומרים שיצאו מהגבלה אינו מופעל, בין היתר בשל חוסר התאמתו למציאות: אין זה סביר שלכל החלטה שמונעת עיון בחומר ארכיוני יידרשו שלושה שרי ממשלה.

גנז המדינה מעריך שרובו המכריע של החומר הארכיוני השמור בארכיון המדינה – כ-85% מתוך קרוב ל-2 מיליון תיקים – הוא חומר בלתי מסווג שאין כל מניעה להעמידו לעיון הציבור. עם זאת, 60 שנה לאחר חקיקת חוק הארכיונים, לא יותר מ-5% מהחומר שאמור להיות גלוי לעיון הציבור אכן גלוי.¹²² הדבר נובע הן מכך שמוסדות מדינה מסוימים נמנעים מהפקדת חומרי הארכיון שלהם בארכיון המדינה, והן מהפרקטיקה שנוגעת לבדיקת תיקים שיצאו מתקופת ההגבלה. המהלך הצפוי בארכיון המדינה, שייעזר במתנדבי שירות לאומי לחשיפת חומרים לא-מסווגים, צפוי להגדיל מאוד את קצב החשיפה, עד אלפי תיקים ביום, ובכך לצמצם בהדרגה את הפיגור הגדול.

הרחבת חשיפתם של חומרים לא-מסווגים וגיוס המשאבים הרבים לשם כך, ולשם דיגיטציה והנגשה של חומרי הארכיון, הם צעדים ברורים, אך הם אינם מהווים פתרון לחשיפת החומר הארכיוני המסווג שתקופת ההגבלה שלו חלפה, כל עוד התקנות מחייבות הליך של בדיקת החומר לפני חשיפה וכל עוד המשאבים המופנים לביצועה של בדיקה זו מצומצמים כל כך. חשיפתם של חומרים אלה תלויה בזמינותם של "בודקים" מטעם מוסדות המדינה שהפקידו את החומר בארכיון, ובכך נוצרת למעשה תלות של הליך החשיפה בנכונותם של מוסדות המדינה השונים להקצות משאבים למען חשיפת חומריהם הארכיוניים לציבור.

לחסמים משמעותיים אלה מצטרפת העובדה שרובו הגדול של החומר שנועד להקלט בארכיון המדינה כלל אינו מגיע אליו: כשלושה רבעים מחומריהם הארכיוניים של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים נשמרים במשרדי הממשלה ובמגזרות פרטיות, על חשבון הציבור אך ללא אפשרות גישה של הציבור לחומרים. כל עוד לא יימצא פתרון להעמדת חומרים אלה תחת פיקוח הגנז ולהעמדתם לעיון הציבור, חלקה הגדול של ההסטוריה המתועדת של מדינת ישראל תמשיך להיות עלומה מעין.

122. לדברי הגנז בשיחה עם עקבות מדובר בהערכה, וסביר שהנתון המדויק נמוך אף יותר. שיחת עקבות עם גנז המדינה, 26.6.2015. ראו לעיל ה"ש 86.

פרק ג: הגישה לחומרים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

רקע

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון הוא הארכיון הגדול בישראל. כ-3,000 יחידות בצה"ל ובמשרד הביטחון מעבירות אל הארכיון את התיעוד שהצטבר בהן מדי שנה: תיקי מסמכים, מפות, תרשימים, צילומים וכיו"ב.¹²³ לצד אלה נשמרים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון גם לא מעט חומרים שקדמו להקמת צה"ל והמדינה. כך למשל נשמרים בו תיעוד שנוגע למחתרות היהודיות שפעלו בארץ לפני הקמת המדינה, ותיעוד בדבר כוחות יהודיים לוחמים בעולם. כמו כן נשמרים בו ארכיוניהם האישיים של בכירים לשעבר במערכת הביטחון, על פי בקשתם. אוספי הארכיון אינם מוגבלים לחומרים ביטחוניים-צבאיים בלבד, שבשל מרכזיותם של צה"ל ומערכת הביטחון בחיים הציבוריים במדינת ישראל נודעת להם חשיבות לא מבוטלת; ברבות השנים הצטברו בו חומרים מגוונים שנוגעים לכל תחומי החיים במדינת ישראל ויש בהם עניין ציבורי רחב: חינוך, רפואה, התיישבות, כלכלה ועוד.

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון הוא חלק מארכיון המדינה ("הגנזך"), וככזה הוא כפוף לגנז המדינה,¹²⁴ אך מעשית הארכיון נהנה בפועלתו מעצמאות רבה מהגנז ומארכיון המדינה. תקציבו מגיע מתקציב משרד הביטחון,¹²⁵ ומשנת 2013 הוא משתייך לאגף תקשוב ומערכות מידע במשרד הביטחון. מועסקים בו 61 עובדים, מהם 34 בעלי השכלה אקדמית, שפועלים בתחומי המקצועיים השונים.¹²⁶ הארכיון שוכן בתל השומר, במבנה שבו מצוי גם חדר הקריאה שלו. שלוחות של הארכיון פועלות במסגרת היחידה לארכיונים טרום-צה"ליים מחוצה לו: הארכיון לתולדות ההגנה בבית אליהו גולומב בתל אביב, וארכיון הפלמ"ח בבית הפלמ"ח שברמת אביב.

במקביל לתפקידו כארכיון היסטורי, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון משמש גם כמגנזה של צה"ל. תיעוד רב מיחידות הצבא השונות מועבר אליו מדי שנה, שם נשמרים החומרים ומשם הם מוצאים לשימוש שוטף ביחידות המפקדות.¹²⁷ נוסף למתן שירותים כמגנזה ליחידות צה"ל, הארכיון רואה את עיקר תפקידו במתן שירות למערכת הביטחון. ואכן, הרוב המכריע

123. משרד האוצר, "תקציב הביטחון – נושאים לא מסווגים (חברת ל)", בתוך **הצעת תקציב לשנות הכספים 2013–2014: דברי הסבר** (2013), עמ' 98.

124. חוק הארכיונים מכיר ב"גנזך" שהוא "ארכיון מדינת ישראל" ולא בארכיונים ממשלתיים אחרים. ככלל, כל הארכיונים הממשלתיים, גם אלה שכפופים מינהלית לגופים אחרים, הם באופן פורמלי חלק מארכיון המדינה ונמצאים תחת סמכותו המקצועית של גנז המדינה.

125. תקציב הארכיון אינו גלוי לציבור, ושאלה שהפנה עקבות לארכיון בעניין לא נענתה.

126. שאר המועסקים בארכיון: 13 עובדים מועסקים בתפקידי מנהלה, וכמו כן משרתים בו 14 חיילים וחיילות. לצדם פועלים באופן קבוע כ-20 מתנדבים. הנתונים נמסרו בשיחת עקבות עם אילנה אלון, מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 30.6.2015.

127. כך למשל, בשנים 2013–2014 היו כ-85% מהתיקים שהועברו לארכיון "תיקי פרט" (תיקים אישיים, תיקי מועדים לגיוס לצה"ל, תיקים משפטיים ואחרים) שלרובם ערך היסטורי מועט. משרד הביטחון, **דו"ח שנתי לפי חוק חופש המידע 2013** (2014), עמ' 108; משרד הביטחון, **דו"ח שנתי לפי חוק חופש המידע 2014** (2015), עמ' 116.

של הפניות לארכיון זה"ל ומערכת הביטחון בבקשה לעיין בחומרים – 86% מהן בשנים האחרונות – באות מתוך גופי מערכת הביטחון ולצורכי עבודתה: עבודת מטה, איתור נתונים, אימות עובדות, ביצוע מחקרים וכו'.¹²⁸ שאר הפניות לארכיון נחלקות בין פניות מהציבור הרחב (חוקרים, סטודנטים, ואחרים שמבקשים מידע מסיבות שונות) לבין פניות מגופים ממשלתיים שאינם חלק ממערכת הביטחון, ובהם האפוסטרופוס לנכסי נפקדים, משרד החוץ ומשרד ראש הממשלה.¹²⁹

טבלה 2: פניות לארכיון זה"ל ומערכת הביטחון לעיון בחומרים, בחלוקה לפניות ממערכת הביטחון ולפניות מהציבור ואחרים, 2008-2014¹³⁰

פניות מהציבור הרחב וגופי ממשלה אחרים		פניות ממערכת הביטחון		מספר פניות לעיון בחומרים	שנה
אחוז מהפניות	מספר הפניות	אחוז מהפניות	מספר הפניות		
15%	1,558	85%	8,648	10,206	2014
19%	1,851	81%	7,969	9,820	2013
15%	1,697	85%	9,337	11,034	2012
17%	1,880	83%	9,271	11,151	2011
14%	1,602	86%	9,988	11,590	2010
12%	1,469	88%	10,667	12,136	2009
9%	1,332	91%	13,043	14,375	2008
14%	11,389	86%	68,923	80,312	סה"כ

כפילות התפקידים של מגנזה וארכיון היסטורי בארגון אחד משפיעה על המיקוד המשימתי בארכיון ועל החלוקה הפנימית של משאביו.¹³¹ למרות ההיקף העצום של החומרים ששמורים בו, הטווח הרחב של הנושאים שהם נוגעים להם וחשיבותם ההיסטורית, מיעוט זניח מחומרי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון פתוח לעיון הציבור הרחב: מתוך כ-12 מיליון תיקים

128. מכתב משי לב, ראש תחום פניות ציבור במשרד הביטחון, אל ד"ר נעם הופשטר, חוקר עקבות (2015.3.6).

129. משרד האוצר, "תקציב הביטחון – נושאים לא מסווגים" ראו לעיל ה"ש 123, עמ' 98-99.

130. מקור הנתונים: מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (2015.3.6), ראו לעיל ה"ש 128. יובהר כי בנתונים שמסר משרד הביטחון בתשובה לשאלות שהגיש עקבות על בסיס חוק חופש המידע נמצאה חוסר התאמה בין הנתון שנמסר לגבי מספר הפניות לעיון בחומרים בשנים 2010 ו-2012 (11,098 פניות ב-2010; 10,437 פניות ב-2012), לבין חישוב סך הפניות מהציבור וממערכת הביטחון כפי שנמסרו בתשובה (11,590 ו-11,034 בהתאמה).

131. בעקבות שתי הביקורות שערך בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון המליץ מבקר המדינה להפריד את פעילות המגנזה של זה"ל והארכיון ההיסטורי למסגרות ארגוניות וניהוליות נפרדות. ההמלצה לא יושמה. מבקר המדינה, "דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998 (2000), עמ' 723.

המוחזקים בארכיון (לצד כמיליון ורבע פריטי תיעוד אחרים: קלטות קול ווידאו, תצלומים, מפות וכיו"ב),¹³² פתוחים לעיון הציבור רק כמה עשרות אלפי תיקים, שמצוי בהם תיעוד שעיקרו מן השנים הראשונות למדינה.¹³³ היקף התיקים שפתוחים לעיון הציבור בארכיון זה¹³⁴ ומערכת הביטחון עומד על 56,662 תיקים לכל היותר (ונתון זה כולל תיקים שנסרקו לצורך עיון מוסדי בלבד ואינם פתוחים לציבור): כ-0.5% בלבד מכל תיקי הארכיון, וכאחוז אחד מהתיקים שאינם תיקי פרט¹³⁴. לדברי גורם בכיר בארכיון, כ-44 אלף מן התיקים הפתוחים נוגעים לתקופת מלחמת העצמאות.¹³⁵ מכך עולה שרובו המוחלט של החומר ההיסטורי המוחזק בארכיון זה¹³⁶ ומערכת הביטחון עודנו חסום לעיון הציבור.

קצב חשיפת החומרים

חסם מרכזי לאפשרות העיון בתיקים בארכיון זה¹³⁷ ומערכת הביטחון הוא קצב חשיפתם וסריקתם לקבצים אלקטרוניים,¹³⁶ שהוא אטי במיוחד, במיוחד נוכח ריבוי החומרים הארכיוניים שתקופת ההגבלה עליהם הסתיימה ונועדו להיחשף ב"חשיפה יזומה", ועדיין ממתנים לתורם.

ההליכים הפנימיים בארכיון מעכבים גם את העיון בתיקים שהוועדה המשרדית קיצרה את תקופת ההגבלה שלהם (ראו להלן). הליך הסריקה מעכב את המבקש לעיין בחומרים בחדר הקריאה במשך שבועות, גם לאחר שהוועדה המשרדית כבר קיבלה החלטה בבקשתו.

132. משרד הביטחון, **דו"ח שנתי 2014**, ראו לעיל ה"ש 127, עמ' 116. בשנת 2015 היו בארכיון זה¹³⁷ ומערכת הביטחון 4,515,000 תיקים "ענייניים" (תיקים נושאים); 1,345,000 תיקי "פרשה" (תיקי חקירה והליכים משפטיים); ו-5,845,000 תיקי "פרט". הנתונים נמסרו בפגישת עקבות עם מנהלת ארכיון זה¹³⁸ ומערכת הביטחון, אילנה אלון, ב-24.2.2016.

133. שם, עמ' 118. בסוף שנת 2014 היו בארכיון זה¹³⁹ ומערכת הביטחון 56,662 תיקים סרוקים, אולם לא צוין כמה מהם נועדו לעיון הציבור הרחב וכמה נסרקו לשימוש מערכת הביטחון בלבד. נתונים שבידינו ומוצגים בטבלה 3 להלן מראים כי לפחות בשנים האחרונות, כמחצית (46%) מהתיקים שנסרקו בארכיון זה¹⁴⁰ ומערכת הביטחון היו מיועדים למעיינים מוסדיים ולא לעיון הציבור. מסמך של משרד האוצר מ-2013 מציין כי מספר התיקים שפתוחים לעיון הציבור בארכיון זה¹⁴¹ ומערכת הביטחון הוא כ-35 אלף. משרד האוצר, "תקציב הביטחון", ראו לעיל ה"ש 123, עמ' 99.

134. שיחת מנהלת ארכיון זה¹⁴² ומערכת הביטחון עם עקבות, 24.2.2016; שיחת גנז המדינה עם עקבות, 26.6.2015. נתונים אלה תואמים נתונים שהתפרסמו לאורך השנים, בין השאר בדו"חות מבקר המדינה.

135. הרצאתו של ראש צוות החשיפה בארכיון זה¹⁴³ ומערכת הביטחון, יואב בן דוד, "חשיפת חומר ביטחוני בארכיון זה¹⁴⁴", ביום עיון של האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע: **התשוקה למידע בארכיון – בין צנזורה לחשיפה**, 25.12.2013.

136. מדיניות ארכיון זה¹⁴⁵ ומערכת הביטחון היא לאפשר לציבור לעיין בחומרים ארכיוניים אך ורק בקבצים דיגיטליים סרוקים מהמסמכים המקוריים, שמוצגים על צגי מחשב בחדר הקריאה של הארכיון. הדבר מאפשר הן שמירה על החומרים והן מחיקת פרטים שלדעת בודקי החומר יש למחוק אותם מן העותק שמוצג לציבור.

טבלה 3: פער בין מספר התיקים שמופקדים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לבין מספר התיקים שנסרקים לעיון (ציבורי ומוסדי), 2012-2014¹³⁷

2012	2013	2014		
25,270	22,927	26,538	תיקים ענייניים	תיקים שהופקדו בארכיון
115,943	131,191	160,098	תיקי פרט	
141,213	154,118	186,636	סה"כ	
1,518	1,190	1,416	לעיון הציבור	תיקים שנסרקו לעיון
1,497	883	933	לעיון מוסדי	
3,015	2,073	2,349	סה"כ	

לפי הערכותיו של הארכיון, ב-1998 היו בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון כ-2 מיליון תיקים מהשנים 1948-1967 שיועדו לחשיפה. עוד העריך אז הארכיון שבשנים הבאות יסתיימו תקופות ההגבלה על 200-400 אלף תיקים מדי שנה.¹³⁸ ובכן, למרות ההיקף העצום של התיקים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה, קצב חשיפתם וסריקתם לעיונו של הציבור הוא נמוך: בשנים האחרונות מספר התיקים שנסרקו לעיון הציבור אינו עולה על כ-1,500 תיקים בשנה – קצב דומה לזה שהיה נהוג בשנות התשעים, שמבקר המדינה אז העיר עליו כי "במצב הקיים, כשאפשר לסרוק בשיטה זו כ-2,500 תיקים בשנה, ולנוכח מאות אלפי התיקים שהגיעה העת לחשיפתם [...], ראוי שהמשרד יבחן שיטות חשיפה מהירות [...]".¹³⁹ לאחרונה החל הארכיון להפעיל פרויקט במסגרתו ייסרקו 500,000 תיקים במהלך השנים הקרובות. עם זאת, קצב חשיפת התיקים לעיון הציבור לא צפוי לגדול בהיקף משמעותי: בתוך תקופת חמש השנים צפויים להחשף כ-10,000 תיקים: כאלפיים תיקים בממוצע מדי שנה, בדומה למצב הנוכחי.¹⁴⁰

המלצת עקבות: על משרד הביטחון להקציב לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון משאבים שיאפשרו לו לממש את חובתו לחשוף באופן יזום את החומרים שתקופת ההגבלה שלהם תמה. אם הדבר אינו אפשרי, ולאור העובדה שבמשך שנים רבות נמנעה חשיפת חומרים משמעותית בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון בשל חוסר תקצוב הולם בידי משרד הביטחון, על גנז המדינה לשקול פתרונות מערכתיים להחזקתם של חומרים ארכיוניים בהיקף משמעותי כל כך בידי משרד ממשלתי שנמנע מתקצוב השבתם לידי הציבור.

137. מקור הנתונים: דו"חות שנתיים של משרד הביטחון על פי חוק חופש המידע, 2012-2014.

138. מבקר המדינה, דו"ח המבקר 50ב, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 712-713.

139. שם, עמ' 715.

140. שיחת עקבות עם אילנה אלון, מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ועם אבי צדוק, ראש היחידה לתיעוד ולקטלוג בארכיון, 24.2.2016.

קטלוגים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

לפונה מהציבור שמעוניין לעיין בקטלוג שלם ועדכני של החומרים המצויים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון אין אפשרות כזו. באתר האינטרנט של הארכיון, הפתוח לציבור, יש רשימה מצומצמת של חומרי ארכיון. גם בחדר הקריאה של הארכיון – שבו ניתן לבקר רק בתיאום מוקדם – אין קטלוג שלם ועדכני של חומרי הארכיון. במסגרת בג"ץ גורנברג התחיבה המדינה להעמיד לרשות הציבור רשימת תיקים מלאה של מצאי הארכיון, ובשנת 2009 אכן הודפסו כמה כרכים של רשימות של תיקים שנחשפו עד אז. אלה כוללות מידע בסיסי על אודות כל תיק, ללא תמצית של תוכן התיק (אבסטרקט). הכרכים הונחו על מדפי חדר הקריאה, אולם לא עודכנו ולא הוחלפו מאז הדפסתם ב-2009. כך התחייבותה של המדינה בפני בג"ץ אינה מתממשת. הכרכים אינם כלי עדכני ומלא שעשוי לאפשר למשתמש בארכיון לבחור תיקים לעיון.

במחשבים שבחדר הקריאה יכולים המשתמשים בארכיון לחפש במאגר שגדל בהדרגה ומונה כיום 360,000 כותרי תיקים, מתוך כ-12 מיליון התיקים המצויים בארכיון. בחלק מהתיקים האלה יכול המעיין לקבל גישה ישירה לחומרים שנסרקו ונפתחו לעיון הציבור. בתשובה לפניית עקבות תוארו המאגרים הללו בקטלוגים של הארכיון הזמינים לציבור,¹⁴¹ אולם כאמור, אין מדובר בקטלוג שלם, שמאפשר לפונים לחפש את מרב החומר שמצוי בארכיון ותואם את נושאי העניין שלהם.

בשיחה עימה ציינה מנהלת הארכיון כי יש קטלוג מלא ושלם של כל האוספים והחומרים המופקדים בו, והוא משמש את צוות הארכיון.¹⁴² בשיחה נמסר גם כי קטלוג זה נמצא בתהליך "בילמוס" – הסתרת הפרטים המסווגים או ניסוחם מחדש כך שלא יחשפו פרטים מסווגים, במטרה לפתוח את הרשימה לציבור. עם זאת, פרויקט ה"בילמוס" החל לפני כשבע שנים לפחות. הנהלת הארכיון אינה יודעת להצביע על מועד משוער לחשיפת הקטלוג, ואף הבהירה שדרושים לכך משאבים רבים שכרגע אינם בנמצא.

בהיעדר קטלוג: מחקר מסונן בידי עובדי הארכיון

בהיעדר קטלוג, הפונים לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון מופנים לאתר האינטרנט של הארכיון, ושם הם מתבקשים לשלוח טופס מקוון עם פרטי בקשתם. בעקבות פנייה זו עובד מטעם הארכיון בוחר חומרים לפי שיקול דעתו וללא התייעצות עם הפונה.

אם הבקשה עוסקת בנושאים שנחשפו בעבר, הפונה מוזמן לחדר הקריאה כדי לעיין בהם מתשובת משרד הביטחון לשאלה בנושא זה עולה כי במקרים שיש בארכיון חומר גלוי, הפונה

141. מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128. בשיחה עם מנהלת ארכיון צה"ל ועם רכז פרויקט המיחשוב של הארכיון, יוסי לוי, (24.2.2016) נאמר לעקבות כי הכוונה היא להעלות לאתר האינטרנט של הארכיון בחודשים הקרובים את רשימת התיקים שנותרתם הותר לעיון הציבור, אולם אין כוונה לאפשר למשתמשים באתר האינטרנט לאחזר את רשימת הכותרים המלאה או לעיין בתמציות התיקים.

142. שיחת עקבות עם אילנה אלון, מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ועם אבי צדוק, ראש היחידה לתייעוד ולקטלוג בארכיון, 30.6.2015.

מוזמן לעיין בו בלי שייעשה ניסיון לאתר חומר נוסף, שטרם נחשף.¹⁴³ במקרים אחרים עובד הארכיון בוחר חומרים כדי להביא אותם בפני הוועדה המשרדית לקיצור תקופת ההגבלה על עיון (ראו להלן).

הפונה אינו יודע בשום שלב אילו חומרים "סוננו" ונמנעו ממנו עוד בשלב מקדמי זה של איתור החומר. מחסור במשאבים ובכוח אדם גורם לכך שאיתור החומרים עשוי להיות חלקי מאוד. מבקר המדינה התריע על כך בעבר,¹⁴⁴ וביקורת מעקב של המבקר כעבור שנים אחדות לא מצאה כל שינוי בהתנהלות זו.¹⁴⁵ מחקר עקבות מראה שעד היום לא חל שינוי של ממש בצורת התנהלות זו.¹⁴⁶

הליך החיפוש הקיים מפקיע מהפונה את זכותו לחפש ולבחור את החומרים שבהם ברצונו לעיין, ומכפיף את תוצאות החיפוש בחומרי הארכיון לשיקול הדעת של הארכיון ועובדיו. בכך נפגעת קשות עצמאותו של המחקר שעורך הפונה. לא זו בלבד שאין לו גישה לרשימת החומרים שמצויים בהגבלה ואלו שטרם נחשפו (וכאמור, אלה הם רובם המכריע של החומרים בארכיון), אלא שאין לו כל דרך לדעת איזה חומר נמנע ממנו בשל אופן הפעלת שיקול הדעת והקצאת משאבי הזמן של הארכיון ועובדיו. למעשה, החוקר אינו יודע מה אינו יודע.¹⁴⁷

המלצת עקבות: על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לסיים את מלאכת החשיפה של הקטלוג ולהפיק קטלוג שלם ומלא לעיון הציבור. במקרה שכותרות התיקים עלולות להסגיר מידע מסווג, ניתן להשחיר את המונחים המסווגים, אולם הקטלוג צריך לתת ביטוי לעובדת קיומם

143. מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

144. "מסירת תיקים לחוקרים נעשית כך: החוקר מוסר לארכיון את נושא מחקרו, ועובדי הארכיון מאתרים וקובעים בעבור את התיקים שלדעתם עשויים לעניין את החוקר. לצורך איתור התיקים נעזרים עובדי הארכיון במפתחות עניינים, ברשימות הממוחשבות וברשימות ההפקדה. אין ודאות שעולה בידיהם לאתר את מרב התיקים מהתקופות שהותרו לחשיפה והעשויים לעניין את החוקר, מאחר שחלק מהתיקים אינו מאותר, בשל שגיאות שנפלו ברשימות הממוחשבות, ובשל אי-עדכון של רשימות ההפקדה ועוד. לדוגמה: אי אפשר לאתר תיק של יחידה זו או אחרת שהמעין מבקש, אם ברשימות הממוחשבות לא נכתב שמה של היחידה המפקדה [...]". מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995** (1997), עמ' 899-900.

145. "מבקר המדינה העיר לארכיון שהנוהג האמור מהווה ליקוי חמור בסדרי העבודה של הארכיון ואינו ראוי מבחינה מקצועית-ארכיונאית; כי הוא עלול לשמש עילה למניעת עיון בחומר משיקולים זרים. המעקב העלה שלא חל כל שינוי בעניין זה". מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50ב**, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 713.

146. במענה לבקשה על פי חוק חופש המידע, ציין משרד הביטחון כי יש באפשרותו של הפונה לבקש רשימות של תיקים לפי נושא, יחידה או תקופה, והרשימות תיחשפנה לעיון המבקש. ככל שאכן קיימת אפשרות כזו, היא לא נמסרה לפונים לשירותי הארכיון שעמם שוחח עקבות ואינה מוזכרת באתר האינטרנט של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. המנחה את הפונים לארכיון בדבר אופן בקשת העיון בחומר מוגבל.

147. עיקרון 2 לעקרונות הגישה לארכיונים מורה כי "למשתמשים עומדת הזכות לדעת אם סדרה, קובץ, פריט או חלק ממנו קיימים, גם אם הוא חסום לשימוש או אם בוער. הארכיונאים מיידיעים על קיומם של ארכיונים סגורים באמצעות תיאור מדויק ובהוספת גיליונות הסרה או סימונים אלקטרוניים. הארכיונאים מספקים מידע רב ככל האפשר על החומר הלא נגיש, כולל הסיבה להגבלה והתאריך שסיקרו בו את החומרים או יעמידו אותם לרשות הציבור, ובלבד שהתיאור לא יסגיר את המידע שביגנו הוטלה ההגבלה או יפר חוק או תקנה מחייבים."

של התיקים. גם בלי תלות בהפקת הקטלוג המלא, על ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון להציע לפונים אליו בבקשות עיון גם את רשימת התיקים המתאימים לנושאים שאינם פתוחים לעיון, כולל אלה החסויים, כדי שיוכלו לבקש את פתיחתם.

חשיפת חומרים והגבלת העיון בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון

א. חשיפת חומרים בתקופת ההגבלה: הוועדה המשרדית

הדיון וקבלת ההחלטות בדבר חשיפת חומרי ארכיון לפני תום תקופת ההגבלה, על פי בקשותיהם של פונים מהציבור, מסור בידיה של ועדה שאנשיה באים מתוך משרד הביטחון וצה"ל: זו "הוועדה המשרדית לקיצור תקופת ההגבלה על העיון", הממונה מכוח הנחיית משרד הביטחון 59.140 שכותרתה "טיפול בבקשות לעיון בחומר ארכיוני שהעיון בו הוגבל".¹⁴⁸

הגישה לארכיונים ניתנת בתנאים שווים והוגנים. החלטות בדבר מתן גישה מתקבלות במהירות האפשרית עם קבלת הבקשה לגישה. עקרון 5 לעקרונות הגישה לארכיונים

בראש הוועדה עומדת מנהלת ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, וחברים בה ראש צוות החשיפה של הארכיון, נציגי ראש תחום היסטוריה במשרד הביטחון, ראש מחלקת היסטוריה באגף המבצעים/תורה והדרכה במטה הכללי של זה"ל, היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, נציג אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב), ונציג מחלקת ביטחון המידע (מחב"ם, לשעבר ביטחון שדה) באגף המודיעין בצה"ל. נציג גנז המדינה אינו חבר בוועדה, שחבריה ממונים בידי שר הביטחון, אולם בהנחיה 59.140 נקבע כי נציג הגנז יוזמן לכל ישיבה של הוועדה, כמו גם נציגי "גופים רלבנטיים אחרים" לשיקול דעתה של יו"ר הוועדה. הוועדה מתכנסת פעמיים או שלוש בשנה, ומובאות אליה בקשות של פונים מהציבור וכן חומרים שאותרו בידי עובדי הארכיון במענה לבקשות אלו. הוועדה סוקרת את הבקשות והחומרים על פי קריטריונים שנקבעו (ראו להלן) ומחליטה אם לאשר את הבקשה ולחשוף את החומרים שהובאו בפניה לעיון המבקש והציבור – במלואם או בחלקם – או לדחות את הבקשה.

בין השנים 2008-2014, שבהן פנו לארכיון יותר מ-11,000 פונים שאינם אנשי מערכת הביטחון, נדונו בסך הכל 402 בקשות שונות לעיון בחומר מוגבל. ככל הנראה, מיעוט הבקשות לעיון בחומר מוגבל ביחס למספר הפונים לארכיון אינו נובע מחוסר עניין של הציבור בחומרים שמצויים בתקופת ההגבלה, אלא מהפרקטיקה הנהוגה בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון בקשר להעמדת חומרים לעיונם של הפונים. פונה שמבקש לעיון בחומר

148. הוראת משרד הביטחון מס' 59.140, **טיפול בבקשות לעיון בחומר ארכיוני שהעיון בו הוגבל**, 6.7.2011. באתר משרד הביטחון: www.mod.gov.il/Guidances/DocLib/h059140m.pdf. נראה כי במשרד הביטחון ישנן הנחיות נוספות שנוגעות לחשיפת חומר ארכיוני, אולם אלה אינן מופיעות באתר המשרד ואף לא נמסרו לעקבות במענה לבקשה שהגיש הארגון על בסיס חוק חופש המידע. מדובר בהנחיות משרד הביטחון שמספריהן 50.95 ו-60.95, שלצד 59.140 "מסדירות את נוהל העיון בחומר מסווג" בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון. משרד האוצר, "תקציב הביטחון", ראו לעיל ה"ש 123, עמ' 99.

בנושאים מסוימים מקבל לעיונו חומרים שכבר נחשפו, אם יש כאלה.¹⁴⁹ שקילת חשיפתם של חומרים נוספים נעשית רק במקרה שהמעין מבקש לעיין בחומר נוסף, או במקרה שאין כל חומר שנחשף בעבר בנושאים המבוקשים. לצד מכשולים אחרים (ראו להלן), צורת פעילות זו תורמת למניעת חשיפתו השוטפת של חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה שלו חלפה: הפונים השונים לארכיון מעיינים שוב ושוב באותו חומר שנחשף מזמן, ולא בחומרים אחרים שהגיע זמנם להיחשף, לעתים שנים רבות לאחר שחלפה תקופת ההגבלה.

טבלה 4: היקף פעילותה של הוועדה המשרדית לאישור עיון בחומר ארכיוני מוגבל,

2014-2008¹⁵⁰

שנה	ישיבות	בקשות לעיון בחומר מוגבל שהובאו לדיון בוועדה
2014	2	48
2013	2	46
2012	3	78
2011	3	73
2010	3	69
2009	3	52
2008	2	36
סה"כ	18	402

בכל ישיבה של הוועדה המשרדית נידונות כ-25 בקשות בממוצע,¹⁵¹ וישיבות אלה מתקיימות פעמיים או שלוש פעמים בשנה. כמתואר בטבלה 5, מרבית הבקשות הנדונות מאושרות, במלואן או בחלקן. עם זאת, לא ניתן לדעת אם החומר שחשיפתו אושרה במלואו (או בחלקו) הוא כל החומר המצוי בארכיון זה¹⁵² ומערכת הביטחון בנושא המבוקש, או רק אותו חלק שעובדי הארכיון בחרו להביא בפני הוועדה. כאמור, צורת העבודה בארכיון זה¹⁵³ ומערכת הביטחון משאירה אי-בהירות גדולה בשאלת היקף החומר שחשיפתו נבחנה.

149. מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

150. שם.

151. מלבד 402 הבקשות לחשיפה, נדונו בתקופה האמורה גם 40 בקשות לעיון חוזר בהחלטות הוועדה.

טבלה 5: תוצאות דיוני הוועדה המשרדית בבקשות לעיון בחומר מוגבל, 2008-2014¹⁵²

תוצאת הדיון	מספר בקשות שנדונו	היקף מסך הבקשות שנדונו
הבקשה אושרה	244	61%
הבקשה אושרה בחלקה	94	23%
הבקשה נדחתה	56	14%
לא אותר חומר בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון	3	1%
הבקשה הועברה לטיפול גורם אחר	5	1%
סה"כ	402	100%
בקשות שהועלו לדיון חוזר בוועדה	40	

המלצת עקבות: על עובדי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון להביא לידיעת המבקשים לעיין בחומר מוגבל מה היקף החומר שנמצא לבקשתם, פרטים רבים ככל האפשר על אודותיו, והערכתם לגבי קיומו של חומר רלבנטי נוסף שאותו לא איתרו. המידע יועבר לידיעת המבקשים לפני הדיון בוועדה, כך שהמבקש יוכל לכונן את עובדי הארכיון לחומרים נוספים שלהערכתו מצויים בארכיון.

ב. חשיפה לאחר תקופת ההגבלה: צוות החשיפה

משרד הביטחון פועל בארכיונו בשני כובעים – כמפקיד החומר הארכיוני וכשלוחה של ארכיון המדינה. עם תום תקופת ההגבלה פוקעת סמכותם של זה"ל ומשרד הביטחון להחליט בבקשות לחשוף חומרים, אך השליטה הפיזית בחומר נותרת בידיהם. צוות החשיפה של ארכיון זה"ל מופקד אפוא למעשה על קבלת החלטות וביצוען בתחום חשיפת חומרים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה.

לפרקטיקה הנהוגה בארכיון זה"ל אין כל יסוד בחוק. הסמכות להאריך את ההגבלה על העיון בחומרים שתקופת ההגבלה שלהם תמה אינה נמצאת בידי המפקידים (במקרה זה זה"ל ומשרד הביטחון), אלא בידי גנז המדינה ובאישור ועדת השרים המיוחדת, האמורה לדון בבקשות להארכת תקופת ההגבלה שהגנז מביא בפניה, מתוך הפניות השונות שמובאות בפניו להארכת ההגבלה.¹⁵³ צוות החשיפה של ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון הוקם בסוף

152. מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

153. בשיחה עם עקבות (30.6.2014) אמרה מנהלת ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון כי הבסיס המשפטי לפעילות זו היא תקנה 8 לתקנות העיון, המורה (בתקנת-משנה 8(א)) על חובת בדיקתו של החומר לפני חשיפתו בידי המפקיד, אף אם תקופת ההגבלה הקבועה בתקנות חלפה. אולם בהוראותיו של סעיף 8 לתקנות העיון – או אף בכל סעיף אחר לתקנות או בחוק עצמו – אין כדי להסמיר גורם מלשהו בצה"ל ובמשרד הביטחון (ובארכיון זה"ל ומערכת הביטחון בתוכם) לאשר חיסוי של חומרים ארכיונים לאחר תקופת ההגבלה; תקנות 8(ב) ו-8(ג) לתקנות העיון מסמיכים את המפקיד לא לחשוף חומרים מסוימים שנבדקו בתוך תקופת ההגבלה, ותקנה 8(ד) מבהירה מפורשות כי האמור אינו נוגע לחומרים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה. במקרים אלה על המפקיד לפנות לגנז בבקשה שיפעיל את סמכותו לפי סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים ויפנה לוועדת השרים כדי שתאשר (או תדחה) את בקשתו של הגנז להאריך את ההגבלה – אם החליט הגנז לאמץ את פניית המפקיד.

שנות השמונים, כאשר ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון החל לחשוף מחומריו לציבור הרחב. מדובר בצוות קטן מאוד: מבין 61 עובדי הארכיון מוקצה לו תקן כוח אדם של 2.5 משרות.¹⁵⁴ בהיקף מצומצם זה נדרש הצוות הן לבצע חשיפה שגרתית של כל החומרים שתקופת ההגבלה שלהם מסתיימת, והן לתת מענה לבקשות לחשיפת חומרים מקרב הציבור הרחב ועובדי מדינה שמחוץ למערכת הביטחון. אחת התוצאות היא שחשיפה שגרתית ושוטפת של חומרי הארכיון שתקופת ההגבלה שלהם תמה אינה מתקיימת כלל, ופעולת החשיפה של הארכיון עוסקת באופן כמעט בלעדי בתגובה לפניות.¹⁵⁵

פעולת החשיפה של חומרים שיצאו מתקופת ההגבלה – המבוצעת כאמור ללא סמכות חוקית – נעשית על סמך הנהלים שנקבעו במשרד הביטחון לעניין חשיפת חומרים שמצויים בהגבלה (ראו להלן), ולדברי מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, תוך שקלול חלון הזמן אל מערך השיקולים בקבלת ההחלטות.

המלצת עקבות: על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לפעול בהתאם להוראות חוק הארכיונים, המורה כי הסמכות להחליט בדבר מניעת עיון בחומר ארכיוני לתקופות קצובות מסורה אך ורק בידי הגנז, באישור ועדת השרים, ובכל מקרה ודאי שלא בידי המפקיד.

ג. אמות המידה לחשיפה: מסמך הקריטריונים

אמות המידה לקבלת החלטות בדבר חשיפת חומרים שעדיין מצויים בתקופת ההגבלה, ובפועל (בניגוד להוראות חוק הארכיונים) גם להחלטות על חומרים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה, מצויות בהנחיית משרד הביטחון (המ"ב) 59.140, "טיפול בבקשות לעיון בחומר ארכיוני שהעיון בו הוגבל" (להלן "ההנחיה", או הנחיה 59.140). ההנחיה מאמצת באופן כמעט מלא את החלקים מתקנות העיון שנוגעים לעילות סירוב לבקשה לעיון בחומר מוגבל.¹⁵⁶ נספח להנחיה זו הוא מסמך שכותרתו "קריטריונים לחשיפת חומר ארכיוני שהעיון בו הוגבל המופקד בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון" (להלן, "מסמך הקריטריונים").¹⁵⁷

154. על אף שפעילות חשיפתם של חומרים ארכיונים לציבור החלה בארכיון צה"ל עוד בשנת 1988, עד היום אנשי צוות החשיפה אינם עובדי הארכיון או משרד הביטחון כי אם "יועצים" חיצוניים, שחוזי העסקתם מחודשים מעת לעת וששכרם משולם על-בסיס שעה. לדברי מנהלת הארכיון, על אף שיש נכונות במשרד הביטחון להגדיל את מספר העוסקים במלאכת החשיפה, תנאי ההעסקה המוצעים מקשים על הארכיון לשכור יועצים מתאימים. שיחת מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון עם עקבות, 24.2.2016.

155. שיחת עקבות עם מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וראש תחום תיעוד וקטלוג, 30.6.2014.

156. סעיף 14 של ההנחיה הוא העתק כמעט מדויק של תקנות-משנה (ב)8-ו(ג) לתקנות העיון. ההנחיה קובעת עילות למניעת חשיפתו ("לא ייחשף") של חומר מוגבל, שבחשיפתו יש "חשש לפגיעה" באינטרסים מוגנים: ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה, ביטחון הציבור או ביטחונו או שלומו של אדם, וכן פגיעה בפרטיות. במסגרת בחינת בקשות שהוועדה "רשאית" לא לאשר מצויים עילות למניעת החשיפה שנוגעות לגילוי סודות מסחריים או פגיעה באינטרסים כלכליים ולצנעת הפרט. ההנחיה פורסמה ב-6.7.2011 ותוקנה ב-14.8.2011, והחליפה גרסה קודמת של הנחיה 59.140 – "טיפול בבקשת חוקר מורשה לעיון בחומר ארכיוני מוגבל" – בעקבות ההתדיינות המשפטית בבג"ץ גורנברג.

157. נראה שמסמך הקריטריונים שנספח להנחיה לא עודכן בשנים האחרונות: המבוא למסמך עדיין מפנה לתקנות העיון בנוסחן מ-1966 ולא לנוסח העדכני משנת 2010. הנחיות ואמות מידה לקבלת החלטות חשיפה מצויות בשני המסמכים, אולם ל"מסמך הקריטריונים" ניתן משקל משני בהנחיה, שקובעת בסעיף 18 כי הוועדה המשרדית תפעל "בין השאר" על פי מסמך הקריטריונים.

המסמך מבהיר גם כי אף על פי שההנחיה נועדה לטפל בחשיפה בתוך תקופת ההגבלה (ס' 7(ג) להנחיה), הקריטריונים שבו חלים גם לחשיפה אחריה.¹⁵⁸

המבוא למסמך מורה שהוא והקריטריונים שבו עודכנו לאחרונה ביוני 2002, אז אושרו בידי שר הביטחון. בהתאם, המסמך נשען על הנוסח הישן של תקנות העיון (לפני שתוקנו ב-2010) ומפנה אליהן. עם זאת, בחלק מהמקרים המבחן שמסמך הקריטריונים קובע לשם שקילת בקשות לעיון בחומר מוגבל הוא מבחן ה"הסתברות גבוהה לפגיעה ממשית". מבחן זה תואם יותר את עקרונות חופש המידע מ"מבחן החשש", המופיע בתקנות העיון ובמסמך הקריטריונים שבשימוש ארכיון המדינה.¹⁵⁹

החלק המפורט של מסמך הקריטריונים הנספח להנחיה 59.140 מציג את האינטרסים המוגנים ורשימה של נושאים שכלולים בכל אחד מהם, שאותם אין לחשוף. כך ביחס ל"חומר ארכיוני שחשיפתו עלולה בהסתברות גבוהה לפגוע פגיעה ממשית בביטחון המדינה",¹⁶⁰ ביחס ל"חומר ארכיוני שחשיפתו עלולה בהסתברות גבוהה לפגוע ביחסי וקשרי החוץ של מדינת ישראל",¹⁶¹ וביחס ל"חומר ארכיוני שחשיפתו עלולה לפגוע בצנעת הפרט".¹⁶²

מסמך הקריטריונים מגולל רשימה ארוכה של נושאים, שחלקם הגדול אכן מצדיקים תשומת לב מיוחדת בתהליך החשיפה. אולם כמה מסעיפי מסמך הקריטריונים עלולים לפגוע בצורה

158. מכתב משי לב לד"ר נעם הופשטטר (3.6.2015) ראו לעיל ה"ש 128; דברי מנהלת הארכיון בשיחה עם עקבות, 30.6.2015.

159. להסבר בדבר "מבחן החשש" ראו עמ' 21-22.

160. פירוט הנושאים תחת כותרת זו מראה שהכוונה בעיקר לנושאים שנוגעים למקורות ושיטות פעולה מודיעיניים. למשל "מידע מודיעיני שבחשיפתו יש גילוי מקורות מודיעין רגישים בארץ או בחו"ל או על דרך הפעלתם"; "מידע על תשתיות ביטחוניות ולאומיות ופגיעות מערכות ומתקנים שעדיין נודעת לו חשיבות ביטחונית"; "מידע שחשיפתו עלולה להעמיד אדם או בני משפחתו בסכנה מיידית" ועוד. המבוא למסמך הקריטריונים מורה כי ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון יחשפו חומר ארכיוני שנוצר עד שנת 1967. לחשיפת חומר ארכיוני שנוצר מאז 1967 יוחדו בחלק המפורט של המסמך הנחיות נפרדות, מרביתן עוסקות בהגנה על אינטרסים ביטחוניים של ממש. כאן מוזכרים נושאים כגון "סדר כוחות צה"ל", "שמות ומספרי יחידות או מתקנים", "מיקום יחידות או מתקנים אשר עדיין לא פורסמו וחשיפתם עלולה לפגוע פגיעה ממשית בביטחון המדינה"; "רמות מלאי של ציוד שנועד לשמש את צה"ל" וכו'. בין אלה מצוי גם "סעיף סל" הכולל "כל מידע אחר שעדיין נודעת לו חשיבות ביטחונית, שחשיפתו לציבור עלולה לגרום לפגיעה ממשית בביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה או בפרטיות."

161. בין אלה: "מידע על קשרים בינלאומיים חשאיים שהן מדינת ישראל והן הצד האחר התחייבו לשמור על חשאיותם"; "מידע על מדינה זרה שחשיפתו עלולה לפגוע ביחסים עם אותה מדינה"; "מידע שיחבל בפעילות דיפלומטית המתקיימת מול אותה מדינה"; ו"מידע שבחשיפתו יהיה משום הפרה של תנאי חוזה, אמנה, הסכם או חוזים בינלאומיים".

162. הנחיה 59.140 מאפשרת לשקול את "צנעת הפרט" של כל אדם כעילה אפשרית למניעת חשיפה, ומסמך הקריטריונים הולך בעקבותיה וקובע (בסעיף 15) מנעד רחב למדי של נושאים שניתן למנוע את חשיפתם בעילה של צנעת הפרט: "מידע אישי, לרבות רישומים פליליים, פסקי דין שניתנו בדלתיים סגורות, הליכי דין משמעתיים, דו"חות ועדות חקירה וקצין בודק של מצ"ח, רישומים רפואיים, מכתבים, פניות אישיות של הציבור לגורמים רשמיים ובהן מידע אישי וכל מידע המצוין כפרטי בחוק הגנת פרטיות התשמ"א-1981". עם זאת, סעיף 16 מורה כי "מידע אישי שיש בו עניין לחשפו לציבור ייחשף ללא פרטים מזהים".

קשה ביכולת לעשות שימוש מחקרי בחומרי הארכיון. סעיף 13 שבא תחת הכותרת "חומר ארכיוני שחשיפתו עלולה בהסתברות גבוהה לפגוע ביחסי וקשרי החוץ של מדינת ישראל" מונה "מידע העלול לסייע בהסתברות גבוהה למדינות ערב או לרשות הפלסטינית במשא ומתן להסדרי שלום ותביעות פיצויים". קושי אחד עם סעיף 13 נובע מכך שהוא מאפשר לחסות כל פעולה של ישראל כלפי כל מדינה, קבוצה או פרט שעשויה להיות לה נגיעה לסכסוך הישראלי-ערבי. עולה החשש שסעיף זה, הספקולטיבי באופיו, נועד להחליף את הקריטריונים שנפסלו בעבר בדבר ההגנה על תדמית המדינה באמצעות מניעת חשיפתן של חומר בדבר פגיעות משמעותיות בזכויות האדם.¹⁶³ קושי נוסף נובע מהעובדה שהגנה על המדינה מפני תביעות פיצויים ועמדות שיובעו, אולי, במסגרת משא ומתן עתידי כלשהו אינם מתפקידי של ארכיון.¹⁶⁴

שתי הוראות נוספות שהוספו למסמך לאחר השלמתו (בין סעיפים 14 ו-15)¹⁶⁵ מרחיקות את הארכיון מתפקידו אל מחוזות אחרים; הוראות אלה אינן חלק מהקטגוריות המפורטות במסמך (שנשענות ככלל על תקנות העיון), ואף אינן ממוספרות כחלק ממנו. הוראה אחת היא למנוע חשיפת מידע שיש בו "פוטנציאל של הפללה עצמית" של מי שנטל חלק ב"פעילות מבצעית", ונושאה של ההוראה השנייה הוא "כל מידע הקושר פרטיו האישיים של קצין/חייל בין במישרין ובין בעקיפין לפעילות מבצעית".

שתי הוראות אלו, ביחד ולחוד, פוגעות בערכו של ארכיון היסטורי, בוודאי ארכיון צבאי. אם נחסמת מפני המעינים הגישה לשמותיהם של המוזכרים בחומרים (להבדיל מקביעת הוראות בדבר פרסומם של שמות כאשר הפרסום עלול לפגוע בצנעת הפרט), נמנעת מהחוקר בארכיון אפשרות להתחקות אחר אירועים ואנשים הקשורים בהם. בהוראה האחרת, המבחן "פוטנציאל להפללה עצמית" מנוסח בצורה כה גורפת, עד שהוא עלול להביא לחסימת חומרים ארכיוניים משמעותיים שנוגעים לתיעוד אירועים משמעותיים מכלי ראשון. סעיף 13 ושתי ההוראות הנוספות הם חריגים בנופו של מסמך הקריטריונים. הם מטילים על הארכיון תפקידי הגנה על אינטרסים שונים שאינם נובעים מהאינטרסים המוגנים בתקנות העיון, אינם מתפקידי של הארכיון ואף זרים לרוחו. יחד הם עלולים לסכל הן את המחקר ההיסטורי בארכיון והן את תפקידו של הארכיון בקידום זכויות האדם.

המלצת עקבות: יש לעדכן את מסמך הקריטריונים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון כך שאמות המידה הקבועות בו לא יאפשרו חיסוי רחב יותר של מסמכים מזה המתאפשר על פי התנאים הקבועים בתקנות העיון. בפרט יש למחוק מהמסמך את סעיף 13 ואת שתי ההוראות הנוספות, ולהנחות את עובדי החשיפה בארכיון בדבר ביטולם.

163. ראו בעמ' 72.

164. במענה לשאלת עקבות בנושא זה במסגרת שיחה עם מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, שלחה מנהלת הארכיון לעקבות את ההבהרה הבאה: "סעיף 13 בקריטריונים: הכוונה למידע שעלול בהסתברות גבוהה לפגוע במו"מ/מ/בהסדרי שלום עתידיים עם מדינות ו/או עם הרשות הפלסטינית, בתחומי ביטחון ויחסי חוץ". דואר אלקטרוני מאילנה אלון, מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לד"ר נעם הופשטר, עקבות, 5.7.2015.

165. נוסחו המקורי של מסמך הקריטריונים, שהוכן בעקבות בג"ץ גורנברג ב-2005, לא כלל את שתי ההוראות האמורות והן נוספו בהמשך. נוסחו של המסמך כפי שהיה באותה עת הוגש במסגרת הודעה מטעם המדינה ב-29.3.2007 וניתן לעיין בו באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל:

www.acri.org.il/pdf/petitions/hit2467meshiv0407.pdf

ד. היעדר הנמקה

החלטות בדבר חשיפת חומרים המצויים בתקופת ההגבלה, כמו גם בדבר מניעת העיון בחומרים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה, מתקבלות כאמור לאחר שיקול דעת שמופעל, לפחות להלכה, על בסיס קריטריונים ותוך איזון בין ההגנה על אינטרסים חשובים של המדינה ובין העניין ההיסטורי, המחקרי והציבורי בחומר, משך הזמן שחלף מאז היווצרו וכו'.

שיבות הוועדה המשרדית הבוחנת את בקשות החשיפה מתועדות בפרוטוקול, אך הפרוטוקול אינו מסר למבקש הבקשה (אפילו תוך השמטת פרטים רגישים) כדי שיוכל לעמוד על השיקולים שהנחו את הוועדה בהחלטה. מתשובת משרד הביטחון לשאלה שהפנה אליו עקבות נראה שהפרוטוקול הקיים הוא סיכום של החלטות הוועדה, ולא תיעוד של העמדות השונות שהושמעו בדיון, וזאת בניגוד לפסיקת בית המשפט שמחייבת עריכת פרוטוקולים מפורטים בעת קבלת החלטות הנוגעות למימושן של זכויות.¹⁶⁶

תשובה כתובה לבקשתו של הפונה נשלחת כחודש ימים לאחר שהתקיים דיון בוועדה המשרדית והתקבלה החלטה בבקשתו. במקרה של החלטה שלילית, התשובה מציינת את העילה להחלטה אך לא את נימוקה. בתשובה לשאלה מסר משרד הביטחון:

הנימוקים להחלטות של הוועדה לסרב לבקשות לעיון בחומר מוגבל או להתיר עיון חלקי מופיעות הן בפרוטוקולים והן במכתבים שנשלחים לפונים. עיקרם פגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בצנעת הפרט.¹⁶⁷

כמו שנהוג בארכיון המדינה, גם כאן התשובות שמכונות "נימוקים" אינן אלא ציון של העילות למניעת עיון הקבועות בתקנות העיון. ציון העילות אינו מהווה מסירת נימוקים להחלטה שהתקבלה, באופן שיוברה האזיון שנערך בישיבת הוועדה בין האינטרסים השונים. המבקש שבקשתו לעיון בחומר מוגבל נדחתה (בין שהחומר יצא מתקופת ההגבלה והוחלט שלא לחשפו ובין שטרם יצא מתקופת ההגבלה) אינו יכול לדעת באיזה אופן – אם בכלל – נשקלו השיקולים השונים ונערכו האיזונים הנחוצים לקבלת החלטה בבקשתו. גם כאן, כמו בארכיון המדינה, על התשובות שדוחות בקשות לעיון בחומר ארכיוני להיות מנומקות באופן שמתווה בנוהל חופש המידע 3.1.¹⁶⁸

166. "הישיבות מסוכמות בפרוטוקולים שבהם נרשמות החלטות הוועדה על-פי הבקשות". מכתב משי לב לד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128. חובתן של רשויות מינהליות לנהל רישום מלא בפרוטוקולים של ישיבותיהן נקבעה בפסיקה: "רישום של פרוטוקול מלא מאפשר ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות, והרי הוועד המרכזי הינו גוף המקבל החלטות והעומד לביקורת על החלטותיו. חשיבותו של הרישום המלא מתעצמת בזוכרנו כי הוועד המרכזי קנה סמכות להחליט החלטות המשפיעות על זכויותיהם, על חירויותיהם ועל מעמדם של עורכי-הדין" (בג"ץ 954/97 כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3), 486); "כסדרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע [...] זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים ידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית. ועל כל אלה: הצורך הדוחק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו". (בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב, פ"ד נט(3), 817).

167. מכתב משי לב לד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

168. ראו לעיל בעמ' 38.

המלצת עקבות: במקרים שבהם הוועדה המשרדית או צוות החשיפה מחליטים למנוע עיון מלא או חלקי בחומר המבוקש, יציין הגורם המחליט בכתב את הטעמים שהביאוהו להחלטתו. על הנימוק לעקוב אחר המתווה שנקבע בנוהל חופש המידע 3.1 – "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע". במקרה שנימוק מפורט עלול להסגיר בעצמו פרטים שפרסומם פסול, יש להתגבר על הפער באמצעות ניסוח עיקרי הדברים בדרך של פרפרזה.

ה. הגשת ערר על החלטה שלילית

קיומו של הליך ערעור על החלטה שלילית בבקשה לחשוף חומר מוגבל אינו מובא לידיעת המבקשים במסגרת ההודעה הכתובה על הדחייה המלאה או החלקית של בקשתם. אך הליך של ערר נקבע, לפחות להלכה, במבוא למסמך הקריטריונים: "מעיון רשאי לערער על הקביעה להגביל עיון בחומר ארכיוני מסוים". המסמך מורה כי "הממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון יבדוק הערעור, שמא הוגבל העיון שלא בדין"¹⁶⁹. עם זאת, הפרקטיקה היא ככל הנראה אחרת, שכן לפי תשובת משרד הביטחון לשאלת עקבות בעניין זה, ערעור על החלטה של הוועדה המשרדית מוגש בבקשה לדיון חוזר באותה ועדה עצמה, בישיבתה הבאה.

על אף שהאפשרות לערער אינה מוצגת למבקשים, נראה שחלקם לפחות מודעים לאפשרות לבקש דיון חוזר בבקשתם, אם לא ערר ממש. לפי הנתונים שנמסרו, 40 בקשות לדיון חוזר בהחלטות הוועדה הועברו לעיונה הנוסף של הוועדה עצמה¹⁷⁰: כ-10% מכלל הבקשות שנדונו. שיעור זה מצביע על הצורך בהליך מוסדר ומובר של ערר. בין שה"ערר" מוגש למנהלת הארכיון (שהיא גם יו"ר הוועדה המשרדית) ובין שהוא מועלה לדיון חוזר בוועדה, בשני המקרים מדובר בהליך שונה מהליך של ערר, שכן הוא מתברר בפני אותו גורם שקיבל את ההחלטה המקורית שעליה עורר המבקש. מבקר המדינה ביקר גם את המדיניות הזאת, אך היא לא שונתה למרות הביקורת.¹⁷¹

לא ידוע לנו על הסדר נפרד לערר על תשובה שלילית על בקשה לעיון במסמכים שיצאו מתקופת ההגבלה (ובאופן מעשי הארכת ההגבלה מעבר לקבוע בתקנות העיון). בנוסף לאמור עד כה, במענה לשאלת עקבות ציין משרד הביטחון כי "ככל החלטה של רשות

169. לא ברור מה סמכותה של מנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון בעניין זה ומה היקף ביקורתה האפשרית ביחס להחלטה שהתקבלה. מסמך הקריטריונים קובע מפורשות שהגורמים היחידים שמוסמכים לשנות את סיווגם של מסמכי הארכיון ל"בלמ"ס" (ובכך לאפשר את העיון בהם) הם ראשי מחלקת ביטחון המידע בצה"ל (מחב"ם) והממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב).

170. משרד הביטחון מסר לעקבות נתונים לא ברורים בעניין זה: בסעיף 9 בתשובת משרד הביטחון לבקשה על פי חוק חופש המידע נמסר כי בשנים 2008–2014 הועלו 40 בקשות לדיון חוזר" לוועדה המשרדית. בסעיף 14 מצוין כי בתקופה זו הוגשו 6 ערעורים. משרד הביטחון לא הבהיר את ההבדלים בין ערעור לבקשה לדיון חוזר ולא מסר פרטים בדבר תוצאות הדיונים החוזרים שנערכו או הערעורים שהוגשו. מכתב משי לב לד"ר נעם הפשטטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

171. בנושא אפשרות הערר כתב מבקר המדינה: "ההמלצות של הוועדות השונות, הוראות משרד הביטחון ופקודות מטכ"ל, לא קבעו נהלים המאפשרים הגשת ערעור על החלטות של המפקידים ושל אלו הפועלים מטעמם, שלא למסור למעיון חומר על פי בקשתו, ואין אפשרות לערער על החלטות כאלה לפני גורמים חיצוניים למערכת הביטחון ואף לא לפני גורמים בתוכה. גם אם בפועל אפשר לערער לפני הממונה על הארכיון, אפשרות שאינה מוסדרת בנהלים, ספק אם יש בכך תועלת, שכן הגוף שיידרש לדון בו הוא הגוף שהיה שותף להחלטה שעליה הוגש הערעור". מבקר המדינה, דו"ח **שנתי 47**, ראו לעיל ה"ש 144, עמ' 900.

ציבורית [...] עומדת הזכות לאזרח בריבו עם השלטון לפנות לבג"צ¹⁷². אין ספק כי בתשובתו זו לא היה בכונת משרד הביטחון להציג את בג"ץ כרשות ערר ראשונה על כל החלטת חשיפה, אך זו משמעות התשובה. הפרקטיקה בארכיון זה¹⁷³ ומערכת הביטחון אינה מאפשרת כל הליך של ערר בפני גורם נפרד מהגורם שקיבל את ההחלטה המקורית.

המלצת עקבות: יש לנסח ולקבוע נוהל ברור בדבר הגשת ערר על החלטות למנוע עיון בחומר, הן בתקופת ההגבלה והן אחריה. הנוהל יפרט את הגורמים שידונו בערר, והם לא יהיו מבין מקבלי ההחלטה המקורית. עוד יקבע הנוהל לוח זמנים לקבלת החלטה בערר. על דבר קיומו של הנוהל יש להודיע בשילוט ברור בחדר הקריאה של ארכיון זה¹⁷⁴ ומערכת הביטחון וכחלק מכל תשובה על דחיית בקשה לעיון, בחלקה או במלואה.

עלויות העתקה כחסם נוסף לגישה

החסם הכספי הוא חסם משמעותי לשימוש בחומרים המצויים בארכיון זה¹⁷⁵ ומערכת הביטחון. עיון הציבור בחומרים אלה מתבצע במסמכים שנסרקו ומוצגים על צגי מחשב. לא ניתן לעיין במסמכים המקוריים, ולא לצלם אותם באמצעים עצמיים;¹⁷⁶ המוצא הוא רכישת עותקים של המסמכים בקובץ דיגיטלי או על גבי נייר.

מי שמבקש לקבל עותקים של הקבצים (שהם כאמור סרוקים ממילא, משיקוליו של הארכיון, ואינם דורשים סריקה נוספת) נדרש לתשלום שאינו נמוך: מחיר דף מודפס או קובץ דיגיטלי הוא 2 ש"ח לעמוד עבור הציבור הרחב (70 אג' לסטודנטים, 1 ש"ח ליחידות צה"ל). לסכום זה יש להוסיף 5 ש"ח תמורת הדיסק שאליו נסרק החומר. מחירהם של צילומים סרוקים גבוהים הרבה יותר: מעיינים מהציבור שזקוקים לצילומי ארכיון זה¹⁷⁷ ומערכת הביטחון לשימוש שאינו מסחרי נדרשים לשלם 80 ש"ח לדיסק ו-20 ש"ח לכל צילום.¹⁷⁸ תחקירים ומחקרים המקיפים מאות עמודי ארכיון ויותר אינם נדירים; העלות המצטברת היא גבוהה ורגסיבית: היא יוצרת חסם דווקא למי שאמצעיו אינם מאפשרים לו לשלם סכום גבוה תמורת עותקי מסמכים רבים ולמי שאינם נהנים מהרבה זמן פנוי שמאפשר להם לעיין במסמכים על צגי המחשב דווקא בתוך חדר הקריאה של הארכיון.¹⁷⁹

172. מכתב משי לב אל ד"ר נעם הופשטר (3.6.2015), ראו לעיל ה"ש 128.

173. הסמכות לגבות תשלום עבור העתקי חומר ארכיוני מצויה בתקנות חוק הארכיונים בדבר אגרות לעיון ולהעתקים (ק"ת 4354, עמ' 1071, ב' בסיון תשמ"ב (24.5.1982) (להלן תקנות האגרות). התקנות עודכנו לאחרונה ב-18.10.2001.

174. עד לפני חודשים אחדים הפנה צוות הארכיון לאפשרות לצלם במצלמה את צגי המחשב ללא תשלום (קודם לכן נגבה תשלום עבור פעולה זו), אולם לאחרונה הוחלה מדיניות חדשה לפיה נאסרה כליל הכנסת מצלמה או טלפון נייד אל חדר הקריאה, כך שגם אפשרות זו ירדה מהפרק. מכל מקום, צילום טקסט מצגי המחשב (בעת שהותר הדבר) נתן תוצאה מטושטשת למדי ולא היה פתרון מעשי למי שנזקק לעיין בכמות גדולה של חומר.

175. ארכיון זה¹⁸⁰ ומערכת הביטחון, "שירותי צילום בארכיון זה" ומערכת הביטחון – מחירון בסיסי" (מסמך שמצוי בחדר הקריאה של ארכיון זה¹⁸¹ ומערכת הביטחון). המחירון קובע בין השאר פטור מתשלום למשפחות שכולות לצרכי הנצחת יקיריהן, וכי נכי צה"ל ישלמו לפי תעריף צה"ל, שנע בין 50% ל-90% מתעריף השימוש הבלתי מסחרי של פונים מהציבור הרחב.

176. לשם השוואה, בארכיון המדינה לא נגבה כלל תשלום תמורת צילום המסמכים באמצעות מצלמה או סריקתם באמצעות סורק פרטי. המבקש לעשות שימוש במכונת צילום נדרש לשלם 35 אג' לעמוד. על שירותים מסוימים שהארכיון מספק נגבה תשלום על פי תקנות האגרות.

המגמה בשנים האחרונות היא לצמצם ואף לבטל כליל את התשלום שנדרש מהציבור עבור קבלת מידע ציבורי שמופק בידו הרשויות. כך למשל, החלטת ממשלה ביטלה את התשלום (20 ש"ח לצילום) שנגבה בעבר תמורת עותקים דיגיטליים של תצלומים המוחזקים ב"אוסף התצלומים הלאומי" בלשכת העיתונות הממשלתית.¹⁷⁷ בנוסף, בדצמבר 2013 נכנס לתוקפו תיקון בתקנות חוק חופש המידע (אגרות) תשנ"ט-1999, כך שאגרות הבקשה, הטיפול והפקת המידע על פי חוק חופש המידע הוזלו מאוד, ובמקרים מסוימים בוטלו.¹⁷⁸

לשאלת עקבות בדבר נכונות ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון לשקול להפחית את תעריפי האגרות¹⁷⁹ השיבה מנהלת הארכיון כי "התעריפים מתואמים עם ארכיון המדינה ולשכת העיתונות הממשלתית ומאושרים ע"י היועץ הכלכלי למערכת הביטחון".¹⁸⁰

החומר הארכיוני בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון הוא רכוש הציבור. משטר האגרות הנוכחי, שמכתב עלות גבוהה לקבלת עותקי קבצים דיגיטליים קיימים של החומר הארכיוני, נשען על תקנות שלא עודכנו מאז 2001, ומנוגד למגמת השנים האחרונות, המבקשת להנגיש ככל האפשר את המידע לציבור.¹⁸¹

המלצת עקבות: על ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ועל הגנז לבחון מחדש את משטר האגרות, כך שיוסר החסם המשמעותי של העלות הגבוהה של קבלת עותקי חומר ארכיוני למשתמש. בכך תותאם הפרקטיקה למגמה להימנע מגביית תשלום גבוה בעבור חומרים שהם נחלת הציבור ושהעיון בהם – כולל העתקה – מגשים את הזכות למידע.

לסיכום: ליקויים מתמשכים בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון

ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון הוא הארכיון הגדול במדינת ישראל, ומספר תיקי המסמכים שמוחזקים בו גדול פי שישה מאשר בארכיון המדינה. בהתחשב בתפקידה של מערכת הביטחון בחיי המדינה מאז הקמתה, אין פלא שבחומרים השמורים בו מצויים פריטים רבים שאינם צבאיים וביטחוניים "טהורים", כי אם נוגעים לכל תחומי החברה והכלכלה בישראל. בשל כך מצערת עוד יותר העובדה שחומרי הארכיון חסומים לציבור כמעט לחלוטין.

177. החלטה 3199 של הממשלה ה-32, "פתיחת מאגר התמונות הלאומי לציבור ללא תשלום" (8.5.2011). <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3199.aspx>

178. היחידה הממשלתית לחופש המידע, **שינוי במשטר האגרות** <http://index.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Hakika/Pages/AgrotChanges.aspx>

179. דואר אלקטרוני מד"ר נעם הופשטר, חוקר עקבות, לאילנה אלון, מנהלת ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, 1.7.2015.

180. דואר אלקטרוני מאילנה אלון, מנהלת ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, לד"ר נעם הופשטר, חוקר עקבות, 5.7.2015.

181. דרך נוספת להנגיש את החומרים ללא עלות למשתמש היא העלאת החומרים לאתר אינטרנט בעל ממשק ראוי לעיון ברשת. הזמינות הדיגיטלית של החומרים שכבר סרוקים הופכת את הנגשתם לפשוטה וזולה יחסית, אולם בטווח הקרוב לא מתוכנן שינוי משמעותי בהנגשת חומרי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון באינטרנט.

בעיית הנגישות החריפה נובעת בחלקה מהותרת הכוח לחשיפת החומרים שתקופת ההגבלה שלהם תמה בידי המפקיד – צה"ל וגופי משרד הביטחון, וזאת בניגוד להוראות החוק. ככל נורמה משפטית, גם כאן ההתמודדות עם המציאות וליקוייה נתונה קודם כל בידי המחוקק ומתקיני התקנות (במקרה זה ראש הממשלה), אך מקורם של חלק מהליקויים הוא בפעולת הארכיון עצמו.

כמו בארכיון המדינה, גם בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון הליך קבלת החלטות על חשיפת חומרים ארכיוניים אינו שקוף ואינו מנומק. מסמך הקריטריונים שאמור להכתיב את אמות המידה לקבלת החלטות כולל הוראות שעשויות להיות גורפות מדי. מצב הדברים אינו מקל על מי שמעוניין לתת אמון בענייניות ההחלטות בדבר מניעת חשיפתם של חומרים לציבור. ב-1997 פרסם מבקר המדינה דו"ח ביקורת שבו חשף ליקויים קשים בארכיון ובאופן פעולתו.¹⁸²

שנים מעטות לאחר מכן פרסם המבקר דו"ח מעקב, שהראה כי רבים מהליקויים לא תוקנו, או תוקנו בצורה שאינה משביעת רצון.¹⁸³ ממצאי דו"ח זה מראים כי חלק מהליקויים הללו לא תוקנו עד היום.

למרות גודלו של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וחשיבותם של החומרים האצורים בו, חלק קטן בלבד מפעילותו נוגע למתן שירות לציבור. ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון פועל בעיקר כמגנזה של צה"ל ונותן שירות לגופי מערכת הביטחון והמשאבים שמוקצים בו למתן שירות לציבור הם מינימאליים. כל עוד לא תשתנה גישת משרד הביטחון לתפקידו של הארכיון, הגישה לחומריו תמשיך להשגל מהציבור, בעליו של החומר הארכיוני.

182. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 47, ראו לעיל ה"ש 144, עמ' 889–906.

183. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50ב, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 711–723.

פרק ד: ארכיוני שירותי המודיעין

חוק הארכיונים מכיר בגוף ארכיוני ממשלתי אחד במדינת ישראל – "הגנזך", הוא ארכיון המדינה, שבראשו עומד גנז המדינה. ארכיונים ממשלתיים אחרים מהווים למעשה "שלוחות" של ארכיון המדינה גם אם פעילותם היא במידה רבה עצמאית: הם נתונים (במידות משתנות) לפיקוח מקצועי של הגנז בהיבטים שנוגעים לשימור החומר המצוי בהם, אך הגנז אינו לוקח חלק בניהולם ובקבלת החלטות בהם, לרבות ביחס לחשיפת חומרים והנגשתם לציבור. כך ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וכך גם ארכיונים של שירותי המודיעין – שב"כ ומוסד – וגופים חשאיים אחרים, דוגמת המכון למחקר ביולוגי בנס ציונה והוועדה לאנרגיה אטומית.

גופים כאלה יוצרים מטבעם מידע ארכיוני ייחודי בתחומם – עדות לפעולות השלטון שאין לה תחליף. כך למשל, החומרים השמורים בארכיון השב"כ מכילים מידע אישי ופוליטי נרחב שנאסף במשך השנים על אזרחי המדינה ותושבי השטחים הכבושים, ותיעוד שנוגע לתפקיד החשוב שמילא הארגון בעיצוב המדיניות ובקבלת החלטות שנוגעות ליחסי המדינה עם האוכלוסייה הפלסטינית בתוכה ובשטחים שבשליטתה. ניתן להניח שארכיון השב"כ מכיל מידע רב ומשמעותי על מהלכים חשובים ופרשיות דרמטיות מאז הקמתו ב-1951. לארכיון השב"כ, כמו לארכיון של כל משטרה חשאית, נודעת חשיבות רבה בכל הנוגע להבנת הפגיעה בזכויות האדם מצד המדינה ומוסדותיה במשך השנים, ומכאן לקידום מצב זכויות האדם במדינה ובשטחים שנתונים לשליטתה.

הסודיות שאופפת את השב"כ, וגם גופים ממלכתיים אחרים כמו המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, מונעת פיקוח ציבורי על פעילותם. גופים אלה נתונים אמנם לפיקוח ממשלתי ובמידה מסוימת גם פרלמנטרי, אולם השיח שמתקיים בחדרי חדרים בין הגופים החשאיים לדרג המיניסטריאלי והפרלמנטרי אינו שקוף ואינו מבוקר בידי הציבור. פתיחת הארכיונים של ארגוני המודיעין חשובה על כן גם כמנגנון חשוב של קידום האחראיות (accountability). הכרה של העושים במלאכה כי בבוא העת החלטותיהם ומעשיהם יהיו חשופים לביקורת באמצעות גישה ציבורית למסמכים שמתעדים אותם עשויה לעודד פעולה שתואמת את הוראות החוק ואת כללי המינהל התקין, עוד יותר משמבטיחים המנגנונים הקיימים.

ארכיוניהם של ארגוני המודיעין ושל גופים ממלכתיים אחרים שעיסוקם חשאי במלואו או בחלקו – נתיב,¹⁸⁴ הוועדה לאנרגיה אטומית, המכון הביולוגי וכיוצא באלה – סגורים ומסוגרים. חוקרים בלתי תלויים ומעיינים מהציבור אינם יכולים לבוא בשעריהם ולעיין בחומרים הארכיוניים השמורים בהם. השימוש המחקרי בהם הוגבל לעובדי המוסדות הביטחוניים עצמם וליוצאיהם ושימשו לביצוע ביצוע מחקרים מטעם המוסדות ולמענם.¹⁸⁵

184. לענין ארכיון נתיב ראו דו"ח מבקר המדינה בנושא נתיב – לשכת הקשר, לעיל ה"ש 73.

185. במקרים מסוימים שימשו הארכיונים הסגורים הללו לביצוע מחקרים בשיתוף מוסדות אקדמיים, שבניגוד לפרקטיקה האקדמית נותרו חשאיים ולא הועמדו לביקורת עמיתים ולעין הציבור. יוסי מלמן, ראו לעיל ה"ש 54.

ראשית הסדרת פעילותם של ארכיוני הארגונים הביטחוניים

בביקורות מבקר המדינה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ציין המבקר כי ארכיוני הארגונים הביטחוניים התנהלו בצורה עצמאית לחלוטין בתוך ארגוניהם:

מרביית האגפים במשרד הביטחון, יחידות הפועלות בתחומי ביטחון במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון, מפעלי תעשייה ביטחוניים, הוועדה לאנרגיה אטומית וגופים נוספים, אינם מעבירים כלל את מסמכיהם לארכיון צה"ל. משום כך אין חושפים מסמכים השייכים לגופים אלה, ונמנעת מהמעוניינים גישה לכמות עצומה של חומר ארכיוני בעל חשיבות רבה למחקר ההיסטורי ולתחומי מחקר אחרים.¹⁸⁶

בשלהי העשור הקודם החל מהלך חלקי של הסדרת פעילותם של ארכיוני הארגונים הביטחוניים במתווה שקובע חוק הארכיונים. גורם מרכזי במהלך זה היה עתירה לבג"ץ של העיתון "ידיעות אחרונות" והעיתונאי רונן ברגמן.¹⁸⁷ העתירה ביקשה לבטל את עצמאותם של ארכיוני השב"כ, המוסד והוועדה לאנרגיה אטומית, ולהכפיף אותם לארכיון המדינה בהתאם לחוק הארכיונים. "איך אפשר לדעת", שאל אז ברגמן, "שבארכיונים הפרטיים לא משמידים את התיקים שגורמים להם מבוכה, על רצח שבויים למשל? עצם העובדה שהאנשים של הארגון הם אלה שאחראים מה יתפרסם, איך יתפרסם ומי ישמור על הניירת, זה הדבר השערורייתי. אנשים לא מבינים איזה פוטנציאל רועם יש לחומרים האלה".¹⁸⁸

בעקבות העתירה הגישה פרקליטות המדינה לבית המשפט את תגובתה, שכללה העתקי מכתבים ששלח גנז המדינה אז אל ראשי השב"כ, המוסד והוועדה לאנרגיה אטומית, ובהם נכתב כי ארכיוני הארגונים הללו מהווים "שלוחה של גנזך המדינה לעניין הפקדתו של החומר הארכיוני".¹⁸⁹

2010: הארכת תקופת ההגבלה ודרישה לנוהל חשיפה

בעקבות הלחץ הציבורי שבא לידי ביטוי בעתירות "ידיעות אחרונות" וגורנברג התעורר הצורך לעדכן את תקנות העיון כך שיינתן כיסוי חוקי לחוסר הפעילות של ארכיוני הארגונים הביטחוניים בתחום מתן גישה לחומרים המוחזקים אצלם. בישיבת מועצת הארכיונים העליונה במרץ 2010, שדנה בטיוטה המסכמת לנוסח החדש של תקנות העיון, אמר הגנז כי הוא מפקח כבר שנים על ארכיוני הארגונים הביטחוניים, וכי אינו מוטרד מהמצב הפיזי של החומרים שמצויים בהם:

[...] בניגוד למה שנאמר בתקשורת... יכול להיות שיש לנו פיקוח יותר טוב על הארכיונים האלה מאשר על הארכיונים האחרים [...]. באופן כללי הארכיונים האלה עומדים בסטנדרטים שמקובלים בשמירת חומר

186. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50ב, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 720.

187. בג"ץ 4081/07, ידיעות אחרונות בע"מ ואח' נ' משרד ראש הממשלה – גנזך המדינה ואח'. ראו לעיל ה"ש 55.

188. אורן פרסיקו, "מי גונב לנו את העבר", העין השביעית, 12.3.2009.

189. יוסי מלמן, ראו לעיל ה"ש 54.

ארכיוני... לא נעשה שם מעולם, לא הבחנתי בכך, איזשהו ניסיון לפגוע בחומר או להסתיר חומר או חלילה להשמיד חומר, כך שאני חושב שברגע שימלאו לארכיונים האלה המועד שנקבע בתקנות החדשות, דהיינו 70 שנה, שזה לא כל כך רחוק – בעוד 8 שנים, הארכיונים האלה ייפתחו לציבור.¹⁹⁰

הדברים נאמרו יותר מ-60 שנה לאחר הקמת המדינה, ובחלוף יותר מ-50 שנות ההגבלה שנקבעו ביחס ל"חומר ארכיוני בענייני חוץ וביטחון של משרד הביטחון, צבא ההגנה לישראל או שלוחה אחרת של מערכת הביטחון".¹⁹¹ מניעת העיון בחומרים אלה נעשתה אפוא ללא כל הסמכה חוקית.

תקנות העיון החדשות קבעו תקופת הגבלה חדשה של 70 שנה ל"חומר של יחידות סמך ביטחוניות של משרד ראש הממשלה, של יחידות ויחידות סמך ביטחוניות של מ[ש]רד הביטחון ושל יחידות צה"ל, שנקבעו בתוספת השנייה או לפיה, וחומר ארכיוני בעניין פעילותן של יחידות אלה המצוי בידי מוסדות מדינה אחרים".¹⁹² בין הגופים שפורטו בתוספת השנייה האמורה מצויים השב"כ, המוסד, הוועדה לאנרגיה אטומית והמכון למחקר ביולוגי בנס ציונה.¹⁹³

מצב נוהלי החשיפה בשב"כ ובמוסד והיערכותם לתום תקופת ההגבלה

כדי לאפשר לציבור גישה ולו לחלק מהחומרים שניתן לחשוף לעיון, ובין השאר בעקבות התחייבויות המדינה בבג"ץ גורנברג,¹⁹⁴ נקבעה בתקנות העיון תקנה 8(ה), שלפיה הארגונים הביטחוניים שתקופת ההגבלה על חומריהם הארכיונים הוגבלה ל-70 שנה יכינו, בהתייעצות עם הגנז, נוהל מיוחד לחשיפת חומרים ארכיוניים "מסוימים" שחלפו 50 שנה מיצירתם. התקנה קובעת כי הנוהל יאמץ את נוסחת האיזון שמופיעה בתקנות העיון: "הוראות הנוהל יתייחסו, בין השאר, לסוגי החומר הארכיוני שייחשפו בשים לב לעניין ההיסטורי, המחקרי והציבורי בחומר ובהתחשב בבקשות שיתקבלו בדבר עיון בחומר".¹⁹⁵

באפריל 2015 הפנה עקבות שאלות לשב"כ ולמוסד בדבר הכלים הקיימים לעיון בחומר

190. פרוטוקול ישיבה של מועצת הארכיונים העליונה מיום 9.3.2010. הפרוטוקול נמסר לעקבות בידי איילת משה, הממונה על ביצוע חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, ב-18.6.2015 כחלק ממענה לבקשה על פי חוק חופש המידע.

191. תקנות בדבר עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך, תשכ"ו-1966, ק"ת 5619.

192. פרט 6 לתוספת הראשונה לתקנות העיון.

193. עוד נקבע כי גופים ביטחוניים נוספים ייהנו מתקופת הגבלה של 70 שנה, אולם זהותם תהיה סודית ולא תפורסם: אלה הן "יחידות של צה"ל ויחידות ויחידות סמך של משרד הביטחון שקבעו שר הביטחון, בצו, באישור ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – הוועדה), כי כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה יש הכרח לקבוע לגביהן תקופת הגבלה מעין בת 70 שנה; הוועדה רשאית לקבוע כי צו לעניין זה, שאושר על ידה לא יפורסם ברשומות, כולו או חלקו; קבעה הוועדה כאמור, יופקד הצו אצל הגנז". פרט 5 לתוספת השנייה לתקנות העיון.

194. סעיף 4 להודעה מטעם המשיבים לקראת הדיון בבג"ץ גורנברג, 26.5.2008.

195. תקנת-משנה 8(ה) לתקנות העיון.

הארכיוני שהם מחזיקים ובדבר היערכותם לחשיפת חומרי הארכיונים שלהם עם סיומה הקרב של תקופת ההגבלה בת 70 השנה. בין השאר, השאלות עסקו באפשרות לעיין בקטלוג של החומר הארכיוני שמוחזק בכל אחד מהארגונים; באפשרויות לעיין בחומר הארכיוני עצמו ובנהלים הנוגעים לבקשות לעיין בחומרים הללו, וכן בהכנת נוהלי חשיפה מיוחדים לחומרים שחלפו 50 שנה מיצירתם (כפי שנקבע בתקנה 8(ה) לתקנות העיון). לאור לקחי העיבוד בחשיפת חומרים בארכיון זה¹⁹⁷ ומערכת הביטחון וממצאי מבקר המדינה בעניין, בפניית עקבות נשאלו הארגונים אם נקבעה תוכנית עבודה להכנת נהלים כאלה, במידה שעדיין לא הוכנו, ואם בוצעו פעולות אחרות כלשהן לעבודת החשיפה הצפויה עם תום תקופת ההגבלה. מלבד התשובות הענייניות ביקש עקבות לקבל עותקים של נוהלי הארגונים בנושאים אלה.¹⁹⁶

נוהל המוסד לחשיפת חומרים ארכיוניים

בתשובת המוסד לפניית עקבות צוין קיומו של נהל העוסק בעיון בחומר ארכיוני של הארגון, אם כי העתק של הנוהל לא נמסר כמבוקש ולא ניתן לדעת באיזו מידה הנוהל מפרט את סוגי החומרים שייחשפו, כאמור בתקנה 8(ה) לתקנות העיון. תשובת המוסד ציינה אגפים במשרד ראש הממשלה שניתן לפנות אליהם בבקשה לעיין בחומרי הארכיון של המוסד,¹⁹⁷ ונאמר כי הפנייה תטופל בכפוף לנוהל שקבע המוסד ולהוראות ולמועדים שנקבעו בתקנות העיון. אשר להכנת התום תקופת ההגבלה בת 70 השנה, במענה מטעם המוסד צוין:

בכוונת המשרד [כך במקור] לפנות בעניין זה אל הגורמים המוסמכים ולהסדיר עמם את המשאבים אשר יוקצו לפעילות החשיפה בארכיון, בחלוף 70 שנה ממועד היווצרות החומר הארכיוני שחשיפתו מתבקשת.¹⁹⁸

תשובה זו מורה שהמוסד לא נערך עד כה לחשיפה הצפויה עם תום תקופת ההגבלה. לא זו בלבד, אלא שהתשובה ("שחשיפתו מתבקשת") רומזת כי אין בכוונת המוסד לערוך חשיפה יזומה של חומריו לאחר תקופת ההגבלה, אלא להסתפק בתגובה לפניות בלבד. עוד צוין בתשובה מטעמו:

החלטה בעניין חשיפת חומר ארכיוני בחלוף 70 שנה ממועד היווצרותו תתקבל על ידי ועדת חשיפה פנים ארגונית ובאישור ראש המוסד. החלטה כאמור תתקבל, לאחר שנשקלה עמדת כלל היחידות במוסד אשר להן נגיעה לחומר המבוקש, ולאחר שהובהר כי בחשיפת החומר הארכיוני לא תהיה פגיעה באחד מאלה: ביטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה, ביטחון הציבור, ביטחון שלומו של אדם, בפרטיות וצנעת הפרט.¹⁹⁹

196. מכתב מד"ר נעם הופשטטר, חוקר עקבות, אל איילת משה, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, "בקשה על-פי חוק חופש המידע לגבי ארכיוני שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים", 30.4.2015.

197. הגורמים שצוינו הם אגף פניות הציבור ומערך ההסברה הלאומי, שניהם במשרד ראש הממשלה.

198. מכתב מאיילת משה, יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, לד"ר נעם הופשטטר, חוקר עקבות, 13.8.2015.

199. שם.

טוב עשה המוסד שהגדיר בנוהל הפנימי שלו את העילות למניעת חשיפת חומרים שקבועות בתקנות העיון. אולם נוהל המוסד המתואר מתנגש חזיתית עם הוראות חוק הארכיונים ותקנות העיון, שקבועות כזכור כי לאחר תקופת ההגבלה, סמכות ההחלטה בדבר מניעת חשיפתם של חומרי ארכיון – גם כאלו שמסכנים את האינטרסים המוגנים המוזכרים – אינה מצויה בידי המוסד כי אם בידי הגנז, על פי בקשת המפקיד (במקרה זה המוסד) ובאישור ועדת השרים. אם תשובת המוסד אכן מתארת את הוראות הנוהל, הן אינן תואמות את החוק.

נוהל שב"כ לחשיפת חומרים ארכיוניים

שירות הביטחון הכללי נשאל שאלות זהות. שלושה חודשים וחצי ישב השב"כ על המדוכה, ובקצם מסר לעקבות כי טרם השלים את הכנת הנהלים וההוראות שנוגעים לעיון הציבור בארכיון הארגון:

במענה לפנייתך נשיב כי טרם סוכמו כל הפרטים הנוגעים להתנהלות השירות בנושאים המפורטים בה. אשר על כן, לא נוכל להעביר מענה מפורט בשלב זה.²⁰⁰

ממענה השב"כ עולה כי חמש שנים לאחר מיסוד חובת נוהלי החשיפה בתקנה 8(ה), ולאחר שתקופת ההגבלה הווארכה למפרע ב-20 שנה כדי לכסות על הפרת הוראות תקנות העיון עד כה בידי שב"כ ובידי אחרים, הארגון טרם השלים את הכנתם של נהלים כלשהם שיאפשרו לציבור לעיין בחומר המצוי בארכיונו. בדומה, תשובת שב"כ מראה כי הארגון נמנע עד כה מהיערכות לקראת תחילתה של החשיפה המשמעותית של עיקר חומריו הארכיוניים, עם סיום תקופת ההגבלה בעוד שנים אחדות.

200. מכתב מאיילת משה, יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, לד"ר נעם הופשטטר, חוקר עקבות, 16.8.2015.

לסיכום:

גופי המודיעין מתנערים מחובתם לאפשר גישה לארכיוניהם

לא רק ארכיוניהם של ארגוני הביטחון עצמם נחסמו לציבור. תקנות העיון מורות כי חומרים ארכיוניים של ארגוני הביטחון שמפורטים בתוספת השנייה לתקנות לא ייחשפו גם במקרים שבהם הגיעו לארכיונים אחרים.²⁰¹

בדצמבר 1970 פנה איש הפרקליטות הצבאית סא"ל דב שפי במכתב אל ראש אגף החקירות בשב"כ. במכתבו שסווג "שמור" ביקש סא"ל שפי מידע על 12 מקרים של טענות למעשי עינויים והתעללות בעצורים פלסטינים, כמו גם טענות על מקרי מוות של עצורים במשמורת. סא"ל שפי נזקק לפרטים כדי לנסות להפריך טענות אלו שהועלו בפני ועדת חקירה בינלאומית.²⁰² תשובת ראש אגף החקירות בשב"כ נשלחה לסא"ל שפי כעבור ארבעה חודשים ותוקה בתיק שנשמר בארכיון המדינה. אולם במסגרת הליך החשיפה של התיק תשובת השב"כ הוצאה ממנו והוחלפה בטופס שמעיד על הוצאת המסמך, ללא פרטים בדבר העילה למניעת עיונו של הציבור במסמך וללא ציון מועד ההחלטה על חיסויו.²⁰³ תוצאות בדיקת השב"כ ביחס לטענות חמורות של עינויים ומוות עצורים נמנעות בשל כך עד היום – הן המציבור והן מקורבנות המעשים הנטענים ובני משפחותיהם.

ברור כי ליבת עיסוקם של ארגוני המודיעין וארגוני הביטחון הממשלתיים האחרים רגישה מאוד לעין הציבור, וזקוקה להגנה של חיסיון מוגבר ביחס לחומרים ממשלתיים אחרים. מסיבה זו בדיקת נקבעו בתקנות העיון תקופות ממושכות מאוד של הגבלת העיון בחומרים: עד לפני שנים אחדות היו אלה 50 שנה מעת היווצרות התיעוד, וב-2010 הוארכה תקופה זו ל-70 שנה. הארכת תקופת ההגבלה בוצעה לאחר שהתברר שאף שתקופת ההגבלה הקודמת – 50 שנה – חלפה זה מכבר, ארכיוני ארגוני המודיעין והביטחון לא עשו דבר כדי לאפשר לציבור לעיין במידע שהוא רכוש.

עם סיומה המתקרב של תקופת ההגבלה המוארכת, נראה שבשני הארגונים שנבדקו במסגרת המחקר לדו"ח זה לא נעשה מספיק כדי לעמוד בדרישותיהן של תקנות העיון. המוסד אמנם כונן נוהל לעיון בחומרים ארכיוניים, אולם נראה שלפחות חלק מהוראות הנוהל מקנות לארגון סמכויות שהחוק אינו נותן לו. עוד עולה מהאמור לעיל שהמוסד טרם נערך למהלך מערכתי של חשיפה יזומה ומסודרת של חומריו לאחר תקופת ההגבלה, וייתכן אף שאין

201. פרט 6 לתוספת הראשונה לתקנות העיון.

202. מכתב מדב שפי, ראש ענף יעוץ וחקיקה במפקדת הפרקליט הצבאי, אל ראש אגף חקירות בשב"כ, "הזמנת עדויות שנמסרו לפני ועדת החקירה המיוחדת של האו"ם בעניין התנהגותנו בשטחים המוחזקים" (27.12.1970). אה"מ חצ-4443/5.

203. טופס "מראה מקום הוצאת תעודות יחידות" מוכנס לתיק מסמכים במקום מסמכים שהוצאו ממנו, במקרים שבהם החליט בודק התיק כי יש לחסות מסמך מסוים אך לא את התיק כולו. בטפסים ניתן מקום לציון פרטים כגון מחבר המסמך, נמענו, תאריכו וסוגו (מכתב, תזכיר, פרוטוקול וכו'). הטפסים שבשימוש ארכיון המדינה אינם מציינים את העילה להחלטה שלא לאפשר את העיון במסמך ואת התאריך בה התקבלה החלטה זו. לא ניתנים בטפסים הללו נימוקים להחלטה למנוע עיון במסמכים שהוצאו מהתיק. לעתים קרובות המידע שמוכנס בטפסי "מראה המקום" הללו הוא חלקי בלבד ולא כל סעיפיהם ממולאים כראוי. במקרים רבים נעשה שימוש בטופס יחיד לציון את הוצאת המתיק של מסמכים רבים.

בכוונתו ליזום חשיפה כלל, אלא רק להגיב לפניות מהציבור. בכך לא יוּשמו לקחי כישלונם של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ושל ארכיון המדינה בחשיפת חומריהם לציבור. בשב"כ המצב קשה עוד יותר, ומתשובתו עולה כי הארגון לא ניצל את הזמן שהיה בידיו עד כה, מאז תיקונן של תקנות העיון החדשות (ואף קודם לכן), לעשות את המינימום הנדרש כדי לאפשר לציבור גישה ולו לחלק מהחומרים שאין מניעה של ממש לעיין בהם.

מניסיון העבר עולה כי בהיעדר היערכות מקדימה והקצאת משאבים נאותה למשימה המורכבת של בדיקת חומרים לפני חשיפתם, תישלל מהציבור זכותו לעיין בחומרים ארכיוניים שהם רכוש. מצב הדברים הנתון מעורר חשש כבד כי יהיה מי שינסה להאריך עוד את תקופת ההגבלה על חומרי הארגונים הללו למשך 90 שנה ויותר. למניעתם הממושכת (והמוחלטת בינתיים) של חומרי ארגוני הביטחון – ובמיוחד השב"כ – תוצאות קשות הן בנוגע למימוש זכות הציבור לדעת והן בנוגע לקיום תפקידו של הארכיון בקידום זכויות האדם ובהגנה עליהן. בכך יעסוק הפרק הבא.

המלצת עקבות: על גנז המדינה לוודא כי כלל ארגוני המודיעין והביטחון עומדים בחובותיהם על פי תקנות העיון, ובכלל זה פרסום ניהולי עיון בחומריהם הארכיוניים והיערכות לחשיפה יזומה, לכל המאוחר עם סיום תקופת ההגבלה.

פרק ה: תיעוד בנושא זכויות האדם בארכיונים הממשלתיים

עיקר החומר הארכיוני שמאפשר הבנה של המדיניות והמעשים שנוגעים לכיבוד זכויות האדם בידי הרשויות הממלכתיות במדינת ישראל מצוי בארכיונים הממשלתיים, היינו ארכיון המדינה ושלוחותיו: ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ארכיון שב"כ ואחרים. לצד הגנז, ובדרך כלל במקומו, פועלים במסגרת הארכיונים הממשלתיים גורמים שונים שהוסמכו לקבוע וליישם את מדיניות החשיפה – או האי-חשיפה – בכל אחד

מוסדות המחזיקים בארכיונים מוודאים שלקורבנות פשעים חמורים לפי הדין הבין-לאומי תהיה גישה לארכיונים שמספקים את הראיות הדרושות להם כדי לעמוד על זכויות האדם שלהם ולתעד את הפרתן, גם אם ארכיונים אלה סגורים בפני הציבור הרחב.
עקרון 6 לעקרונות הגישה לארכיונים

מהארכיונים הללו. גורמי החשיפה הללו מנתיבים אילו חומרי ארכיון ישוחררו מכליאתם במחסנים אל בעליהם – הציבור – ומתי.

בתחילת שנות השמונים ביקש היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה לסגור לעיון את כל תיקי משרד המיעוטים, אשר פעל בשנותיה הראשונות של המדינה, שהיה בהם "אזכור לגירוש אוכלוסיה ערבית, החרמת רכושה ומעשי אכזריות שנעשו בה [ע]ל ידי חיילים"²⁰⁴. גנז המדינה דאז התנגד לבקשה: הוא לא סבר שגילוי המידע שחיסיו התבקש עלול לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. עוד ציין הגנז שהמידע בתיקים מעלה שחומר בהם נוגע, בין השאר, ל"פעולות הגירוש (שלדבריו הממשלה התנגדה להן בכל תוקף) ולדברים שנעשו על ידי מפקדים מקומיים, לפעמים מפקדים מאד חשובים, בעלי שיעור קומה במישור הפוליטי שלנו"²⁰⁵. ועדת השרים שנקבעה בחוק הארכיונים קבעה בניגוד לעמדת הגנז כי התיקים יישארו חסויים בשל חשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה. לאחר פנייה חוזרת של הגנז, הפעם בכובעו כראש מועצת הארכיונים העליונה, מונתה במשרד הביטחון ועדה שהורתה לחשוף 80 תיקים. התנגדות משרד החוץ הביאה להמשך חסיונם של 40 מהם.²⁰⁶

פרשת תיקי משרד המיעוטים, כמו פרשות אחרות ובדיקת מבקר המדינה (ראו להלן), ממחישה את הצורך בספקנות בריאה ביחס לעילות של "ביטחון המדינה", "יחסי החוץ" ו"צנעת הפרט" כהצדקה להורות על המשך חסיונם של תיקים ומסמכים שבאה שעתם להיחשף על פי דין, או שחשיפתם נתבקשה בידי חוקרים, עיתונאים או אחרים שמבקשים להביא לידיעת הציבור מידע ששייך לו.

שיקולים זרים במדיניות החשיפה: ממצאי מבקר המדינה

תקנות העיון, ובעקבותיהן מסמכי הקריטריונים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, מספקים שלוש עילות מרכזיות להגבלת העיון בחומר ארכיוני: שיקולי ביטחון (של המדינה, של הציבור או של יחיד); יחסי החוץ של המדינה, ושיקולים מתחום ההגנה

204. ציונה רז, ראו לעיל ה"ש 30, עמ' 52.

205. מצוטט אצל ציונה רז, שם.

206. שם, עמ' 52–53.

על הפרטיות. אולם היעדרם של קטלוגים מלאים, היעדר נימוקים להחלטות שלא להתיר עיון בחומרים שהתבקשו ומנגנון חלקי מאוד של ערר מסכנים את היכולת לתת אמון בענייניות השיקולים שנשקלים בעת קבלת החלטות בבקשות לעיין בחומרים שטרם נחשפו, וביניהם כאלה שיש בהם כדי לשפוך אור על מדיניות ומעשים שנכרכו בהפרה של זכויות אדם, אפילו לפני שנים רבות מאוד.

במשך שנים רבות, הקריטריונים שהדריכו את החלטות החשיפה בארכיונים הממשלתיים (ראשית בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ולאחר מכן גם בארכיון המדינה) כללו הוראות מפורשות בדבר שמירה על תדמית המדינה, צה"ל ומפקדיו. ב-1987 החל ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לעשות שימוש במסמך קריטריונים (שכונה "מסמך הצירים") שנועד למנוע חשיפה של מסמכים "שפרסומם עלול לפגוע בדימויים של המדינה או של צה"ל, בעיקר מסמכים שיש בהם פרטים על טיפולם של אנשי צה"ל בבני מיעוטים ובמסתננים".²⁰⁷ ב-1990 עדכנה הנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון את הקריטריונים כך שנאסרה חשיפת חומרים שעניינם, בין השאר "[...] תדמיתם של צה"ל ומפקדיו ושל המדינה ואישיה; מוסר הלחימה בצה"ל; השמירה על טוהר הנשק; [...] ועוד".²⁰⁸ ב-1995 אימץ גנז המדינה את "מסמך הצירים" כך שלפחות חלק מהקריטריונים שהופיעו בו הדריכו גם את מלאכת החשיפה בארכיון המדינה.²⁰⁹ ביוני 1996 תוקן מסמך הקריטריונים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון והוסרה ממנו ההוראה שנוגעת לשמירה על תדמיתם של מוסדות המדינה ואישיה, אך תחתיה נוספה ההוראה שלא יחשפו "פרשיות מיוחדות ונושאים חסויים שלמדינה יש אינטרס למנוע את חשיפתם".²¹⁰ מבקר המדינה העיר שניסוחה העמום של ההוראה "פותח פתח למניעת חשיפה מטעמים לא ראויים".²¹¹

ממצאי מבקר המדינה נשענים אמנם על ביקורות שנערכו בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לפני זמן רב – באמצע שנות התשעים ובסופן; אולם חלק מהפרקטיקות שהובילו לממצאים תקפות עד היום ולא שונו למרות הביקורת. מדיניותם של הארכיונים הממשלתיים שלא לנמק תשובות שליליות לבקשות לעיון בחומרים, ולהימנע מיצירת מנגנון ערר מוסדר ושקוף, מותירה פתח נרחב לטעויות ולחדירת שיקולים זרים להחלטות בתחום החשיפה. ב-1999

207. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50ב**, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 714. המבקר מצוין כי השימוש במסמך הצירים נעשה ביוזמת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, אף שהמסמך נדחה בידי ועדה מקצועית שעסקה בנושא ולא אושר בידי שר הביטחון.

208. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 47**, ראו לעיל ה"ש 144, עמ' 895. מבקר המדינה מצוין דוגמאות נוספות למסמכים שחשיפתם נאסרה: "נסיבות היפגעותם של אנשי צבא שלא הובאו לידיעת משפחותיהם; המאבק בין המחותרות; משפטים שנערכו בדלתיים סגורות; משפטים על עבירות ביטחון; עניינים העלולים לעורר ויכוחים פוליטיים". בדו"ח המעקב ציטט מבקר המדינה בהרחבה פנייה של חוקר לממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, שבה הליון החוקר כי עשרות מסמכים שבהם ביקש לעיין בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לא נחשפו במלואם או בחלקם ממניעים לא ענייניים, וכי "נכרה מגמה לצנזר כל מסמך המכיל פרטים לא מחמיאים מעברה של המדינה, גם כשחשיפתם אינה מסכנת עוד את ביטחון המדינה ואינה פוגעת בצנעת הפרט". מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50ב**, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 716.

209. שם, עמ' 714.

210. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 47**, ראו לעיל ה"ש 144, בעמ' 896.

211. שם.

בדק משרד מבקר המדינה עשרות מסמכים וקטעי מסמכים שארכיון זה¹² ומערכת הביטחון אסר את חשיפתם. בעקבות הבדיקה ציין המבקר כי הארכיון מנע חשיפה של מסמכים רבים בלי לציין מה הנזק הצפוי מהחשיפה. בין הדוגמאות שמנה המבקר היו מסמכים בדבר: "שמות של חשודים בגניבת כוורות; הריגת אזרח בטעות בידי קציני צה"ל ב-1951; חוב על ציוד שרכש אצ"ל; העלות הכספית של פירוק האונייה אלטלנה", וגם מה שהמבקר כינה במעורפל "נושא של מסתננים במתקן צבאי". מעט אחר כך מסר הממונה על ארכיון זה¹³ ומערכת הביטחון למבקר המדינה כי מבדיקה שערך הארכיון עצמו במסמכים שבדק המבקר, נמצא שהסיבה לאי-חשיפתם של כמחצית המסמכים לא היתה מוצדקת. עוד מצא המבקר ש"כמעט לא היו מקרים" שבהם עיון הציבור במסמכים שחשיפתם נאסרה במסגרת הליך בדיקה אכן היה עלול לגרום נזק לביטחון המדינה.¹²

חיסוי מסמכים בדבר הפרת זכויות אדם: "ניסיון לשלוט בסיפור ידוע היטב"

בעקבות הערות מבקר המדינה בוטל השימוש במסמך הצירים, ותחתיו הונהגו בארכיון המדינה ובארכיון זה¹⁴ ומערכת הביטחון מסמכי קריטריונים אחרים. ואולם נראה שגם תחת הקריטריונים החדשים, נותרה על כנה הפרקטיקה של חיסוי חומרים ארכיוניים הנוגעים לפרשיות משמעותיות מתולדות המדינה או למערכת היחסים בין המדינה לאזרחיה הערבים, או שיש בהם כדי לפגוע בתדמיתם של מוסדות ואישים.

חוקרים ששוחחו עם עקבות סיפרו שנמנעה מהם גישה לחומרים המצויים בידי ארכיון המדינה וארכיון זה¹⁵ ומערכת הביטחון, העוסקים בנושאים שעניינם פגיעה בזכויות אדם (גם בהקשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני). מניעת העיון בחומרים שעשויים לשפוך אור על מדיניות ומעשים שנוגעים להגנה על זכויות אדם ועל הפרתן מתאפשרת באמצעות פרשנות רחבה לעילות הגבלת העיון הקבועות בתקנות העיון.

גם חומרים שכבר שוחררו בעבר לעיון הציבור, ואף כאלה שפורסמו ברבים, אינם חסינים מחיסוי: כך למשל, ב-2012 פורסם הרומן הגרפי Footnotes in Gaza מאת ג'ו סאקו. הספר עסק בין השאר בעדויות על מעשי הרג אזרחים שביצעו לכאורה חיילי צה"ל לאחר כיבוש רצועת עזה במבצע קדש ב-1956. בעקבות פרסום הספר כתבה העיתונאית עמירה הס על הספר והאירועים המתוארים בו: "מעשי הרג של אזרחים בחאן יונס ב-3.11.1956, למחרת כיבושה בידי צה"ל, וברפיח ב-12.11.1956, שבוע לאחר שוך הקרבות".¹³ ההיסטוריון הצבאי יגיל הנקין, איש מחלקת ההיסטוריה של צה"ל, הגיב לכתבתה של הס במאמר שבו ציין כי דו"ח הבדיקה שקיים צה"ל בנושא מצוי בארכיון זה¹⁴ ולגוי לכול כבר שנים רבות. הנקין אף סקר במאמרו את ממצאי הדו"ח האמור, שלפיהם הרגו חיילי צה"ל כארבעים אזרחים (דיווחים אחרים ציינו מספר הרוגים גבוה יותר, בין 48 ל-111) וביצעו מעשי ביזה.¹⁴ כאשר בא ההיסטוריון שי חזקני לארכיון זה¹⁵ וביקש לעיין בתיק שבו נכלל דו"ח הבדיקה שהנקין

212. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50ב, ראו לעיל ה"ש 131, עמ' 712.

213. עמירה הס, "הקו השחור הדק", הארץ, 5.2.2012.

214. יגיל הנקין, "טבח רפיח 1956 – מה קרה באמת?", אתר פרש, 25.2.2010.
www.fresh.co.il/vBulletin/showthread.php?t=505283#post3635748.

כתב עליו,²¹⁵ התברר כי המסמך הוצא מהתיק והפך לחסוי. בטופס צוינו המועד שבו נחסה המסמך – יומיים לאחר פרסום כתבתה של עמירה הס – והעילה: ביטחון.²¹⁶

בעקבות טענתו של חזקני כי בארכיונים הממשלתיים קיימת תופעה של סגירת תיקים "מביכים" שחוקרים כבר כתבו על תכנם בהרחבה,²¹⁷ בדק את הטענה גנז המדינה הנוכחי, ד"ר יעקב לזוביק, ומצא כי היא נכונה. בפוסט שפרסם בבלוג הפרטי שלו כתב הגנז שלפי בדיקתו, אכן "היו מקרים" שבהם אנשי מחלקת החשיפה בארכיון המדינה סגרו תיקים שכבר היו פתוחים לעיון, וזאת כאשר "חודדו ההנחיות שניתנו להם". אנשי צוות החשיפה בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון אישרו בפני הגנז כי סגרו לעיון תיקים שהיו פתוחים "בשל תוכנם". ד"ר לזוביק לא פירט מהן ההנחיות ש"חודדו" בארכיון המדינה ומהו התוכן שהצדיק את סגירת התיקים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, אך לא הסתיר את ביקורתו על מה שכינה "ניסיון לשלוט בסיפור שהוא ממילא ידוע היטב".²¹⁸

עוד מסתמן כי מדיניות סגירתם של מסמכים "מביכים" אינה מוגבלת לארכיונים הממשלתיים: יוצאי מערכת הביטחון שמציגים את עצמם כ"חושפים מטעם ארכיון המדינה" עורכים ביקורת תקופתית בארכיונים שונים, ומורים על חסיונם של תיקים ומסמכים שונים ועל ביטול חסיונם של אחרים. כך למשל מעיד דודו אמיתי, מנהל ארכיון השומר הצעיר (יד יערי) שבגבעת חביבה, כי אחת לכמה שנים מגיעים אותם "חושפים" לארכיון ומבקשים לעיין בתיקים מסוימים. התיקים המבוקשים בארכיון זה נוגעים באופן טיפוסי ל"כפרים נטושים", ל"אירועי מלחמת העצמאות", ולחומרים שעלולים לפגוע ביחסים הדיפלומטיים עם מדינות מסוימות. כמו כן נבדקים, ולעתים נחסים, חומרים מתוך ארכיוניהם האישיים של שרים וחברים לשעבר בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת, שהופקדו בארכיון.

כיוון שהחלטות בדבר חיסוי מתקבלות בידי גורם שמחוץ לארכיון, לא ברור כיצד ניתן לבקש את ביטולו ואת פתיחת החומר לעיון, ומידי מי. הנהלת הארכיון אינה רואה עצמה מוסמכת להיענות לבקשה לעיין בחומר. בארכיון יד יערי זוכרים שלאחר שהיסטוריון מוכר פרסם את תוכנו של מסמך שעותק שלו היה חסוי ושומר בכספת, גורמים רשמיים איימו לסגור את הארכיון.

מקור הסמכות לפעולת החיסוי והחשיפה בארכיונים הלא-ממשלתיים אינו ברור: חוק

215. תיק 8-776-1958 בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון.

216. Shay Hazkani, Paper presented at "Declassifying Israel: Archives, Declassification and the Academia" Roundtable, Conference of Association for Israel Studies, 23.6.2014

217. בכתבה שפרסם ב"מוסף הארץ" כתב חזקני: "בשני העשורים האחרונים, אחרי ההד האדיר שחוללו ספרי ההיסטוריונים, סגרו הארכיונים הישראליים חלק ניכר מן התיקים הנפוצים. מסמכים ישראלים שדיווחו על גירושם של פלסטינים בעת המלחמה, על מקרי טבח או אונס שביצעו חיילים ישראלים ועל שאר אירועים שנראו בעיני הממסד מביכים, סווגו מחדש לסודי ביותר. חוקרים שביקשו להתחקות אחרי מראי מקום בספריהם של בני מוריס, אבי שליים או תום שגב הגיעו לא פעם למבוי תוהו". שי חזקני, "המחקר שהיה אמור להוכיח שהערבים ברחו ב-48", הארץ, 18.5.2013.

218. Yaacov Lazowick, "Have Israeli archives been hiding files?" Yaacov Lazowick Ruminations (21.5.2013).

<http://yaacovlozowick.blogspot.co.il/2013/05/have-israeli-archives-been-hiding-files.html>

הארכיונים ותקנותיו השונות אינם מעניקים כל סמכות לגנז, לארכיון המדינה או לכל גורם אחר למנוע מן הציבור לעיין במסמכים שאינם מצויים בארכיון המדינה ובשלוחותיו.²¹⁹ תיאור החומרים שה"חושפים" מורים לחסות מראה שלצד תיעוד הנוגע לאינטרסים המוגנים של ביטחון ויחסי חוץ, מוסתרים גם חומרים שנוגעים לזכויות אדם, ובכלל זה ליצירת בעיית הפליטים בעקבות מלחמת 1948.

לסיכום: "החומרים האלה אינם כשרים לעיון הציבור"

בארכיונים הממשלתיים במדינת ישראל, אזכור של הפרות זכויות אדם במסמכים ארכיוניים אינו משמש תמריץ לחשיפת החומר אלא צידוק להמשך הסתרתו. הדבר עולה בין השאר מדבריו הגלויים של מי שהיה גנז המדינה בעת עדכון האחרון של תקנות העיון. בדבריו בפניו מועצת הארכיונים העליונה ציין הגנז אז כי אחד השיקולים להאריך את תקופת ההגבלה של חומרי ארגוני הביטחון הוא הרצון למנוע עיסוק "בעת הנוכחית, במצב הנוכחי" בנושאים שנוגעים למשפט הבינלאומי, כלומר לזכויות האדם:

אני בדקתי את התיקים, וניגשתי ודיברתי עם אנשים. השתכנעתי שבמצב הנוכחי, בעת הנוכחית, החומרים האלה עדיין אינם כשרים לעיון הציבור. חלקם הגדול, כמעט כולם, נוגעים בצנעת הפרט **ולחלקים אחרים יש השלכות לגבי כיבוד החוק הבינלאומי**. עם כל הרצון שלי – ואני בא מהצד של הציבור, אני בא מהצד של האקדמיה, אני לא בא מהצד של המוסדות, אני לא איש שב"כ ולא איש מוסד ואין לי קשר למוסדות האלה – השתכנעתי שברגע הנוכחי אין אפשרות לחשוף את החומרים האלה לציבור.²²⁰

הערת הגנז דאז בדבר הרצון למנוע עיון בחומרים ארכיוניים שיש בהם "השלכות לגבי כיבוד החוק הבינלאומי" מלמדת כי הארכיון מתכחש לשליחותו לקדם את זכויות האדם ולהגן עליהן. חסימת ארכיון השב"כ וארכיונים של ארגוני ביטחון אחרים, כמו גם מניעת עיון הציבור בחומרים בארכיונים שנחשבים "פתוחים" כמו ארכיון המדינה, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ואפילו ארכיונים שאינם ממשלתיים, תורמים לטשטוש ההיסטוריה של מדינת ישראל: מיתוסים נבנים ומנופצים באמצעות שימוש במקורות חלקיים וחסרים; פקידים אינם נותנים דין וחשבון על מעשים פסולים שעשו, והם נהנים מסודיות ארוכת שנים. לעומת זאת נשללת זכותם של קורבנות הפרת זכויות אדם ומשפחותיהם לקבל את האמת כסעד, או לכל הפחות את המידע שמצוי בידי המדינה על הפגיעה בהם.

אין באמור כדי לטעון שהארכיונים הממשלתיים מסתירים באופן גורף כל מידע בדבר הפרות חמורות של זכויות אדם. בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ובארכיון המדינה גלויים מסמכים בדבר אירועים קשים ותקריות חמורות, כמו גם דיונים בדבר ניסוח וביצוע מדיניות הרסנית לזכויותיהם של יחידים וקבוצות. עם זאת, נראה שחומרים רבים מאוד שנוגעים לפגיעה בזכויות אדם במהלך שנות המדינה נמנעים מהציבור בעילות של שמירה על האינטרסים

219. נוסף עוד כי בכל האמור לחומרים שנוצרו סמוך למלחמת 1948, מדובר בחומרים שתקופת ההגבלה שלהם – ככל שהיתה קיימת מלכתחילה – חלפה לפני זמן רב.

220. פרטוקול ישיבת מועצת הארכיונים העליונה מיום 9.3.2010, ראו לעיל ה"ש 190, עמ' 7. ההדגשה שלנו.

המוגנים. כיוון שהחלטות למנוע את הגישה אינן מנומקות, אין ברירה אלא להתייחס לטיעוני ההגנה על יחסי החוץ ועל הביטחון במידה רבה של ספקנות, במיוחד כאשר מדובר בתיעוד שנוגע לאירועים שקרו לפני עשרות שנים.

המלצת עקבות: על גנז המדינה להורות כי מסמכי הקריטריונים הפנימיים של הארכיונים הממשלתיים השונים יכללו הוראות ברורות המעודדות חשיפת חומרים ארכיוניים שנוגעים להפרות חמורות של זכויות אדם. נוהלי הארכיונים צריכים להבטיח טיפול מהיר ומועדף בפניותיהם של קורבנות של הפרות זכויות אדם לעיין בחומרים ארכיוניים שנוגעים לפגיעה בהם. מסמכי הקריטריונים ונהלים פנימיים רלבנטיים אחרים יכללו הוראות מפורשות כי שיקולים שנוגעים להגנה על תדמיתם של אישים, של ארגונים ושל הממשלה ומוסדות המדינה השונים הם שיקולים פסולים בהקשר של קבלת החלטה בדבר חשיפת חומרים ארכיוניים.

סיכום

המידע ההיסטורי, לא כל שכן - מידע אודות ההיסטוריה החדשה של מדינת ישראל, מזין את הדיון הציבורי במגוון נושאים אקטואליים ומשפיע על מהלכם. ויכוחים אודות אירועים בני עשרות שנים מוסיפים להדהד בחלל הזירה הציבורית [...].²²¹

ה"זיכרון" של מוסדות המדינה בדמותו של התיעוד הממשלתי - פרוטוקולים, הקלטות, תכתובות, דו"חות וכיוצא באלה מסמכים ותעודות - אצור בארכיונים הממשלתיים. מידע זה נוצר, נאסף ונשמר מכספי הציבור ולטובתו, אמור לחזור לרשות הציבור ולשמש אותו למחקר ולדיון: להעשיר את הידע שלנו על האירועים והתהליכים שהביאו אותנו עד הלום ולשמש מסד להמשך בניית עתידנו.

הארכיונים הממשלתיים אינם מקיימים את תפקידם להעמיד את החומר הארכיוני של המדינה לעיון הציבור, ומיעוט זעיר של החומרים השמורים בהם עומד לרשות: כ-0.5% מחומרי ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, פחות מ-5% מחומרי ארכיון המדינה, שום דבר מהחומרים ששמורים בארכיון השב"כ. בסך הכול כאחוז אחד בלבד מחומרי הארכיון השמורים בארכיון המדינה ובארכיון זה"ל ומערכת הביטחון גם יחד פתוחים לעיונו של הציבור. רוב החומר שסגור לעיון הוא כזה שאין מניעה חוקית לפתיחתו.

החסם המרכזי בגישה לחומרי הארכיונים הממשלתיים הוא תפיסתי. בפעולת הארכיונים טרם הופנמו השינויים שיצרו תקנות העיון החדשות מ-2010 באופן הפעלת שיקול הדעת בעת קבלת החלטות על בקשות לחשוף חומר ארכיוני. נראה כי במקרים רבים עדיין שורת התפיסה שרואה בתקופות ההגבלה תקופות של חיסוי מוחלט של החומר, ונעדרת הבנה שתקופת ההגבלה ממלאת תפקיד מצומצם מאוד במארג השיקולים שיש להביא בחשבון כאשר נדונה בקשתו של אדם לעיין בחומר מוגבל.

התשובות הלקוניות הדוחות בקשות לעיון בחומר ארכיוני, ללא נימוקים שניתן להעריך ולתקוף במידת הצורך באמצעות הליך של ערר או בבית המשפט, וההימנעות מהפניית המשתמשים בארכיון לאפשרות לערור על ההחלטה, מאפשרים להמשיך למנוע מהמשתמשים בארכיון, ובאמצעותם מהחברה כולה, גישה למידע חשוב ומשמעותי ששמור בו. בכך הופך הארכיון לכספת סגורה.

המשתמשים בארכיונים מוגבלים בדרך כלל ביכולתם לקרוא תיגר על המערכת. הדינים של חוק הארכיונים, תקנותיו והפסיקה הרלבנטית לזכות למידע הם סבוכים ומורכבים. מרבית משתמשי הארכיון אינם מכירים אותם ואינם יכולים להיעזר בהם כדי לעמוד על זכויותיהם במקרים המתאימים, במיוחד כשהם מוטעים לחשוב כי תקופות ההגבלה הן תקופות של חיסוי מוחלט. משתמשים קבועים בארכיונים - חוקרים ואחרים - תלויים ברצון הטוב של צוות הארכיון כדי לקבל גישה לחומרים הנחוצים להם, ולא פעם הם חוששים להתעמת עם החלטות למנוע מהם עיון בחומרים שביקשו. נראה כי אין זה מקרה שהבודדים שעתרו לבג"ץ בשל החלטות למנוע מהם עיון בחומרים ארכיוניים היו כמעט תמיד עיתונאים, שהזכות

221. פסקה 49 לכתב העתירה בבג"ץ 2467/05 גרשום גורנברג ואח' נ' הממונה על ארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ואח'. כתב העתירה: www.acri.org.il/he/1062

למידע וחופש הביטוי נעוצים באתוס המקצועי שלהם, ושמקומות העבודה שלהם מימנו בשבילם, בדרך כלל, את ההליך המשפטי היקר.

עיקר ממצאי הדו"ח ביחס לארכיונים הממשלתיים סוכמו לאורכו, בפרקים שנוגעים לארכיון המדינה, לארכיון זה"ל ומערכת הביטחון ולארכיוני ארגוני הביטחון. חלק מהממצאים משותפים לכל הארכיונים שסקרנו, ואלה הם:

א. **הקטלוגים של הארכיונים חלקיים וחסרים.** בארכיון המדינה צפוי שיפור בגישה לקטלוג החומרים הלא מסווגים כבר ב-2016. בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון, מתרחב לאיטו היקף התיקים שכותרותיהם ניתנות לעיון אך ההתחייבות הוותיקה לחשוף את הקטלוג המלא אינה צפויה להתממש בקרוב. שני הארכיונים המרכזיים הללו אינם רואים חובה למסור לציבור את הקטלוג המלא של החומרים שהם מחזיקים, ובכלל זה החומרים המסווגים. בלי קטלוגים מלאים ופתוחים, קשה להעריך אילו חלקים מההיסטוריה שלנו נשמטים מן המחקר, ונמנעת מאיתנו היכרות עם אירועים, הקשרים ורעיונות. כשחלקים שלמים של הארכיון נותרים בלתי ממופים, גדלה השפעת בחירותיהם של אנשי הארכיון על ההיסטוריה המוגשת לקהל המעיינים, ובד בבד מצטמצמת האפשרות לקיים בקרה על שיקוליהם ועל פעולתם.

ב. הן בארכיון המדינה והן בארכיון זה"ל ומערכת הביטחון נהוגים מסמכים נפרדים שעל פי כותרתם נועדו לקבוע אמות מידה לקבלת החלטות בתחום חשיפתם של חומרים. שני המסמכים מהווים רשימת נושאים האסורים בחשיפה יותר משהם מהווים כלי של שרטוט אמות מידה, והם **מזמינים את העוסקים במלאכת החשיפה להגביל את העיון בחומרים בעלי עניין מיוחד לציבור ולזכויות אדם.** מסמכי הקריטריונים הנוכחיים קודמים לנוסח העדכני של תקנות העיון, שבהן נמנים הן האינטרסים המוגנים והן קריטריונים ברורים לאיזונם. ככל שיש צורך בנהלים פנימיים שיפרטו עוד את אמות המידה לקבלת החלטות חשיפה (בעת תקופות ההגבלה ואחריה), על הנהלים להשתמש באמור בתקנות כנקודת מוצא ולעמוד לעיון הציבור בעצמם. נוהליהם הפנימיים של הארכיונים אינם יכולים למנוע שחרור מידע ציבורי יותר משהחוק מאפשר זאת.

ג. **גופי החשיפה בארכיון המדינה ובארכיון זה"ל ומערכת הביטחון פועלים בחוסר שקיפות ובמקרים מסוימים בלא סמכות.** ההסדר הקבוע בחוק בדבר המשך האיסור על עיון בחומר מעבר לתקופת ההגבלה אינו פועל, ותחתיו הארכיונים מונעים עיון בחומרים שיצאו מתקופת ההגבלה ללא סמכות ובאופן שגרת. פעולתם זו נעזרת בהתעלמות מהוראות בסיסיות של המשפט המינהלי: החובה לנמק תשובות שליליות לבקשות לעיין בחומרים והחובה לקיים מנגנון של ערר על החלטות מינהליות.

החסמים השונים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים שהוצגו בדו"ח זה משתלבים לתמונה קודרת. ארכיון המדינה וארכיון זה"ל ומערכת הביטחון פותחים לכאורה את שעריהם לציבור ומזמינים אותו להשתמש בשירותיהם. ארכיון המדינה אף צפוי להעלות בזמן הקרוב אתר אינטרנט שיאפשר גישה קלה ומהירה למאות אלפי מסמכים סרוקים. אך מי שיבקש להישען על הארכיונים הללו להשגת גישה לתיעוד המצוי בהם על חיינו כאן, על התהליכים שהובילו את החברה הישראלית והחברה הפלסטינית לנקודה שבה אנו מצויים היום, צפוי להתאכזב: אחוז זניח מהחומר הארכיוני פתוח לציבור. הארכיונים הפתוחים הם למעשה סגורים. תיקון מצב זה מחייב רפורמה עמוקה ויסודית, שתישען על הבנה עמוקה שתיעוד עבודת הממשלה ופקידיה הוא קניינו של הציבור ולא סוד שיש להסתיר ממנו. ההמלצות הכלולות בדו"ח זה הן רק חלק מהצעדים הראשונים שיש לצעוד לקראת השבת רכוש הציבור לידיו.

אחרית דבר: צעד קדימה, שניים אחורה

עם הבאתו לדפוס של דו"ח זה הודיע גנז המדינה, ד"ר יעקב לזוביק, בפגישה שקיים עם מספר חוקרים בארכיון (22.3.2016), על שינויים מרכזיים במדיניות הגישה לחומרים בארכיון המדינה. החשובים שבהם הם הכפפת העיון בחומרי ארכיון המדינה לצנזורה הצבאית (בנוסף לחסמים הרבים האחרים בפני עיון הציבור בחומרי הארכיון, כפי שנסקרו בדו"ח זה) וסגירתם לעיון של חומרי ארכיון רבים שנחשפו בעבר והיו פתוחים עד כה לעיון הציבור, אך נחשבים רגישים מדי לפרסום פומבי באינטרנט.


ההגבלות החדשות על הגישה לחומרי הארכיון הן תוצאה של מהלך שנועד דווקא להרחיב את גישת הציבור לחומרי ארכיון המדינה: במהלך אפריל 2016 צפוי לעלות לרשת אתר האינטרנט החדש של ארכיון המדינה, שנועד להנגיש לציבור את חומרי הארכיון שנסרקו וייסרקו בעתיד. לדברי הגנז, עד כה נסרקו כ-10% מכלל חומרי הארכיון, ואם קצב הסריקה ימשך כמתוכנן בתוך כ-30 שנה ייסרקו ויועלו לרשת כל חומרי הארכיון שאינם חסויים.

אולם, העיון בחומרי הארכיון באמצעות אתר האינטרנט הפתוח לכל נועד להיות **ערוץ העיון הבלעדי של ארכיון המדינה**: לפי התכנית, לא יובאו עוד תיקי נייר לחדר הקריאה בארכיון המדינה, אלא במקרים חריגים ובאישור מיוחד של הגנז. לטענת הגנז, החלטה זו היא דרכו ליישב את הקושי שהציגו בפניו לאחרונה עובדי מחסן ארכיון המדינה, שלא יוכלו לעמוד במסירת חומרים הן לחדר הקריאה והן לדיגיטציה באתר האינטרנט בקצב המתוכנן. את החלטה להפסיק את מתן העיון בחומר ארכיוני בחדר הקריאה ולאפשרו אך ורק באתר האינטרנט קיבל הגנז לבדו, ללא התייעצות במשתמשי הארכיון, ללא היוועצות במועצת הארכיונים העליונה וללא דיון ציבורי כלשהו. תיעוד השיקולים שהובילו להחלטה, כמו גם פתרונות אפשריים אחרים שהועלו לבעיית המשאבים האמורה, הערכת התועלת והנזק הצפויים מדרכי הפעולה השונות, ואיזון הצורך המנהלי אל מול התכלית הציבורית של הארכיון – גם הם נחסים, בינתיים, מהציבור.

אחת התוצאות של מדיניות העיון החדשה היא **סגירתם לעיון של חומרים רבים שכבר נחשפו בעבר אך רגישותם לא מאפשרת פרסום שלהם באתר**, להבדיל מעיון פרטני בחדר הקריאה. כפי שהודה הגנז, היעדר ערוץ חלופי לפרסום הפומבי ימנע את העיון בחומר זה לחלוטין, אף שהחומר עבר חשיפה כדיון ונחשב כיום פתוח לעיון הציבור. בדומה, חומרים ארכיוניים בעלי רגישות דומה שעשויים היו להיפתח לעיון בחדר הקריאה בעקבות בקשה פרטנית, לא ייפתחו ויישאו חסויים.

לצד החלטת הגנז לסגור את חדר הקריאה ולאפשר עיון אך ורק בחומר שפורסם בפומבי והועלה לאתר, הוחלט גם על **הכפפת העיון בחומר הארכיוני לבדיקת הצנזורה הצבאית ואישורה** – בנוסף להליכי הבדיקה והחשיפה הקבועים, ולא במקומם. חומרי הארכיון שיועברו לאישורה הוגדרו במסמך של הצנזורה הצבאית שאינו פומבי. השינויים המתוכננים בארכיון יעניקו לצנזורה הצבאית, הפועלת מתוקף תקנות ההגנה לשעת חירום (1945) ונהנית מסמכויות גורפות בנוגע לכל פרסום, את הכוח המעשי למנוע כליל את עיון הציבור בכל חומר מחומרי ארכיון המדינה שתמצא לנכון.

אנו מברכים על המאמץ הניכר להנגיש לציבור כמות גדולה של מסמכים ארכיוניים סרוקים באמצעות אתר האינטרנט, אך הטענה שעמדת עובדי המחסן מאלצת את הגנז למנוע עיון



בחומרים הכתובים בחדר הקריאה מפוקפקת. להחלטת הגנז השפעות חמורות על הגישה לחומרי הארכיון, המחייבות את עיונו המחודש בה. על גנז המדינה, שמתגאה - ובצדק - בתוספת גדולה לתקציב הארכיון לטובת מאמצי הדיגיטציה, להקצות את המשאבים הדרושים להמשך הפעלת חדר הקריאה, לצד הנגשה רחבה של החומר הארכיוני הסרוק באתר האינטרנט של ארכיון המדינה.

חוק הארכיונים בישראל קובע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך". ואולם רובו המכריע של החומר ששמור בארכיונים הממשלתיים סגור לעיונו של הציבור, חלק גדול ממנו לאחר שכבר חלפה התקופה הקבועה בתקנות שבה העיון בחומר מוגבל. ארכיונים ממשלתיים חשובים אחרים סגורים לחלוטין לעיון הציבור. הדו"ח מציג את החסמים שמונעים עיון ברובם המוחלט של חומרי הארכיונים הממשלתיים ומגיש המלצות לתיקון חלק מהכשלים שנמנים בו.

מכון עקבות עוסק בעבר ובהווה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אנו חוקרים את המנגנונים, את הפעולות ואת המדיניות שמובילות להפרתן של זכויות האדם במסגרת הסכסוך. אנו בוחנים אירועים שהנרטיבים והזיכרונות הקולקטיביים שלהם ממלאים תפקיד בהתפתחות הסכסוך, ופועלים גם כארכיון של זכויות אדם: מכון עקבות מאתר, סורק ומקטלג תיעוד בתחום עיסוקנו שמוחזק בארכיונים ממשלתיים ופרטיים. אנו מקדמים את חופש המידע, את הזכות לאמת ואת הזכות לדעת כזכויות של קהילות ושל יחידים. דו"ח זה מתפרסם במסגרת פעילותו של מכון עקבות להרחיב את יכולתו של הציבור לעשות שימוש בארכיונים הממשלתיים ולהסיר את החסמים בפני עיון הציבור בחומרים השמורים בהם.

ISBN 978-965-555-955-2



9 789655 559552