

עניין של גישה: חסמים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים

אפריל 2016

עקבות עכירות Akevot

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

עיקר הממצאים

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 **סגרה 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 שב"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 שביקש 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.

