



משרד ראש הממשלה
ארכיון המדינה

13 ספטמבר, 2016

י' אלול, תשע"ו

לכבוד

מר אביחי מנדלבלית

היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: סוגיות בעניין חשיפת חומר ארכיוני

ההסדר הנוכחי בעניין פתיחת חומר ארכיוני לעיון הציבור איננו מאפשר פתיחת החומר, איננו מאפשר סגירתו במקרה הצורך, איננו שקוף או עקבי, ואיננו משרת את החברה בישראל.

עילת קיומו של הארכיון: לאסוף את כל התיעוד בעל החשיבות ההיסטורית הנוצר על-ידי עובדי הציבור, ולהעמידו לרשות הציבור. מאז ימי המהפכה הצרפתית, ארכיון פתוח של תיעוד הממשל הוא מסממני המובהקים של משטר דמוקרטי.

המסגרת המשפטית: הסעיף הרלוונטי בחוק הארכיונים, תשט"ו 1955 הוא סעיף 10, הקובע "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זאת בתקנות". תתי-הסעיפים האחרים מרחיבים את אפשרויות ההגבלה; מקימים ועדת שרים שבסמכותה לאשר לגנזך להאריך את תקופות סגירת תעודות מטעמי ביטחון ופרטיות; ומאפשרת למועצת הארכיונים להוסיף מגבלות נוספות.

התקנות הרלוונטיות הן תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010, ובעיקר סעיף 8 בו, הקובע שתיעוד יפתח לאחר בדיקה; שהבדיקה תיעשה על-ידי הגוף שהפקיד את התיעוד בארכיון המדינה תוך התייעצות עם הגנזך; שעילות אי-הפתיחה הן הגנת בטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, או החשש לפגיעה בפרטיותו של אדם; ושם המפקיד מעוניין להותיר תיעוד סגור גם מעבר לתקופה שנקבעה, עליו לבקש מן הגנזך לבקש מוועדת השרים לקבל אישור להארכת תקופת ההגבלה. התוספת לתקנות מפרטת תקופות מגבלה שונות לסוגי תיעוד שונים.

עקרונות הסדר: חומר ארכיוני יופקד בארכיון המדינה שם הוא ינוח עד לתום תקופת מגבלה. לקראת תום התקופה מי שהפקיד אותו יבדוק שאין בו תכנים בעייתיים ויפתח אותו, תוך התייעצות עם הגנזך; אם תהיה בעיה הוא ייעזר בגנזך על-מנת לקבל אישור מוועדת השרים להמשך הסגירה. לפקידים, כולל הגנזך, אין סמכות הארכת תקופת המגבלה. השילוב של גוף מפקיד עם הגנזך נועד כנראה ליצור איזון בין צרכי הפקידות הבקיאיה בחומר, לצורכי הציבור המיוצגים על-ידי הגנזך. לעניין חומר ארכיוני "צעיר" עמדת המפקיד חזקה יותר; להבנת, לעניין חומר ארכיוני "מבוגר" (שכבר חלפה תקופת המגבלה) עמדת הגנזך חזקה יותר. ההנחה מאחורי סידור זה הוא שככל שמשך הזמן מיצירת התיעוד גדול יותר, כך גובר כוחו של עקרון היסוד בדבר חומר פתוח בחברה דמוקרטית.

נתונים: יש בארכיון המדינה סדר גודל של 3,000,000 תיקים. מהם כ-125,000 תיקים (כ-4%) מתקופת המנדט, שכמעט כולם נוצרו לפני 70 שנה ומעלה, ואין להם גוף מפקיד ישראלי. כ-450,000 מהתיקים הם

מסווגים (כ-15%). יותר משליש מאלה נחשפו (170,000 תיקים), ורבים נמצאים עדיין בתקופת ההגבלה וטרם נדרשו לחשיפה. שאר 2,400,000 התיקים, יותר מ-80% מאוספי ארכיון המדינה, הם תיקים בלמ"סיים, כמעט כולם בני למעלה מ-15 שנה שתקופת המגבלה שלהם הסתיימה. אלפים בודדים מהם נחשפו. בארכיון זה"ל סדר גודל האוסף דומה לארכיון המדינה אולם אחוז התיקים המסווגים גדול הרבה יותר. כ-100,000 תיקים נחשפו.

סיכום הנתונים: קיים פער של מיליוני תיקים בין מה שאמור היה להיות פתוח לבין מה שפתוח. בהנחה שקצב החשיפה השנתי של עובד במשרה מלאה הוא כ-1,000 תיקים (חמשה תיקים ביום), הרי שהפיגור הוא בגודל של אלפי שנות אדם.

ארכיון המדינה וארכיון זה"ל אינם פתוחים לציבור במובן הפשוט של המלה.

נוח לחלק את הדיון לשני מסלולים: חשיפת תיעוד בלמ"סי, שהוא הרוב, וחשיפת תיעוד מסווג.

הפרקטיקה בחשיפת תיעוד בלמ"סי: למיטב ידיעתי, אף מוסד מדינה מבין המאות שהפקידו בארכיון המדינה מעולם לא עסק בחשיפה, למעט אולי מקרים בודדים לפי דרישה. לדברי נציג נציבות שירות המדינה, אין באף משרד בעל תפקיד שהגדרתו היא חשיפה. אין גם שום מוסד שהקציב לכך תקן. אין באף מוסד עובד הבקי במגוון השיקולים שיש להפעיל בעת ביצוע חשיפה ולא כל שכן המתמחה בצורך לאזן בין צרכי הסתרה לצרכי פתיחה. עובדי המוסדות המפקידים ממוקדים בעיסוקי הליבה של משרדיהם, ונושא הליבה של הנגשת תיעוד לציבור רחוק מעולמם המקצועי.

מאחר והציבור דורש מן הארכיון להראות לו חומר ארכיוני, הפרקטיקה מזה עשרות שנים היא שהארכיון חושף תיקים בלמ"סיים בעצמו. רוצה לומר, כל התיעוד שהועמד לרשות הציבור נפתח שלא לפי ההסדר המשפטי. כל המחקר הארכיוני התבסס על חומרים שאסור היה להם להיפתח בצורה שבה הם נפתחו. על מנת לבצע את ההסדר כלשונו, כל תיק שחוקר היה מבקש לראותו צריך היה לעבור למשרד המפקיד לבדיקה, שם אין מי שתפקידו לבדוק אותו ואין הבנה בסוגיות החשיפה המלאות. גם לו היו עובדים בכל מוסד מדינה שתפקידם לבדוק, משך הזמן הנדרש היה מונע מביצוע חקירה אפקטיבית. אין מדינה בעולם הדמוקרטי עם נוהל כזה.

הקפדה על קיום ההסדר הקיים משמעו המעשי סגירת ארכיון המדינה בפני רוב החוקרים, וחסימת השימוש של הציבור באוספי הארכיון.

הבעיה החריפה מאוד לאור החלטות הממשלה 4473 ממרץ 2012 והחלטה 911 מנובמבר 2013, שהטילו על ארכיון המדינה לסרוק את התיעוד שבאוספיו ולהנגיש אותו לציבור באמצעים דיגיטליים קיימים ובראשם אתר אינטרנט. משמעות ההחלטות היא שעל הארכיון ליזום העמדה של התיעוד לרשות הציבור, ולא רק להמתין לבקשות קונקרטיות לתיקים מסויימים.

גם פרקטיקת החסימה של תיעוד שונה מן ההסדר המשפטי. כאשר ברור שתיק מכיל מידע פרטי שחובה להגן עליו, יש להשאירו סגור במשך 70 שנה. ואולם לא נאמר שיש לסגור את כל התיק; התקנה בהחלט מאפשרת פתיחת התיק לאחר הסתרת המידע הרגיש שבו – ברוב המקרים, מדובר כמעט בכל התיק; חוקרים רבים כלל אינם מתעניינים במידע הפרטי אלא רק במידע הכללי שמסביבו. כשזהו המצב, אין למשרד המפקיד רשות להותיר את התיק המלא סגור מעבר לתקופת המגבלה הראשונית, שהיא בדרך-כלל 15 שנה, ואם ברצונו לעשות כן עליו לבקש מן הגנז שיבקש מוועדת שרים אישור מיוחד להמשך הסגירה.

בחמש שנות כהונתי בתפקיד מעולם לא נתבקשתי לקבל אישור כזה מוועדת השרים, ולא שמעתי שהיתה בקשה כזאת בעבר.

לסיכום: קרוב ל-100% מן התיעוד הבלמ"סי טרם נפתח לציבור, בניגוד לתקנות העיון. 100% מאלפי התיקים שכן נפתחו, נפתחו בנוהל לא תקין. אחוז גדול מן התיעוד הבלמ"סי שמישהו בדק והחליט לסגור, נסגר שלא כדין.

המלצה: בראשית שנה זאת התנענו מהלך לשינוי תקנות העיון כך שלגבי תיעוד בלמ"סי חובת הבדיקה וחובת ההתייעצות יוצלבו: ארכיון המדינה יבצע את החשיפה תוך התייעצות עם הגורם המפקיד. המהלך לא התקדם. בנספח (1) להלן מצורף מסמך ההתנעה ובו מכלול השיקולים. יש לראותו כחלק ממסמך זה.

הפרקטיקה בחשיפת תיעוד מסווג: תיעוד מסווג קיים במספר משרדים ידועים מראש, ומפוזר בכל שאר המשרדים בצורה מזדמנת. רק ארבעה משרדים עוסקים בחשיפה שיטתית: צה"ל ומשרד הביטחון בארכיון צה"ל, ומשרדי החוץ וראש הממשלה באמצעות עובדי ארכיון המדינה בעלי הסמכה. משטרת ישראל הסמיכה פנסיונר קשיש מתנדב המטפל בחומר יום בשבוע כשבריאיותו מאפשרת. משרדים אחרים כגון משרד המשפטים והאוצר, פשוט מתעלמים; ואילו רוב המשרדים כלל אינם יודעים שיש בתוך חומריהם מידע מסווג, ואינם מסוגלים לא לזהות אותו ולא לטפל בו. צה"ל, משרד הביטחון, משרד ראש וממשלה החוץ, אף שהם משקיעים משאבים כלשהם בחשיפה, נמצאים כולם בפיגור גדול; לעניין המשרדים הפיגור הוא של עשרות שנות אדם; לגבי צה"ל הפיגור הוא כנראה של אלפי שנות אדם.

להבדיל מן הטיפול בחומר הבלמ"סי, שבו כל מוסדות המדינה מתעלמות מחובתם לעסוק בחשיפה, בארבעת הגופים המטפלים בחומר מסווג הבעיה היא של פיגור, אולם הבעיה העיקרית היא של סגירה. מטבע העניין חושפי החומר המסווג אינם פותחים כל מה שהם בודקים, ויש אחוז, לעיתים אחוז לא קטן, של חומר שהם סוגרים על דעת עצמם גם מעבר לתקופת המגבלה הנקובה בתקנות. פרקטיקה זאת סותרת את התקנות, המחייבות פניה אל הגנז לקבלת אישור מוועדת השרים.

בחמש שנותיי בתפקיד נתבקשתי להעביר שלושה תיקים לוועדת השרים. קשה מאוד לכנס את הוועדה, ובקשתי מאוקטובר 2014 לדון בשני תיקים קיבלה מענה בספטמבר 2016 (במהלך ההמתנה צירפתי בקשה לתיק שלישי). אפשר להעריך שבחמש שנים אלה נסגרו, בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל, אלפי תיקים או חלקי תיקים, מבלי שוועדת השרים אישרה ולו סגירה אחת מביניהן. ההתכנסות הקודמת לפני 2016 היתה ב-2007.

לסיכום: רוב התיעוד המסווג טרם נפתח לציבור; 100% מן התיעוד שנבדק והוחלט על המשך סגירתו, נסגר ללא סמכות.

בכך לא תמו החסמים המונעים פתיחת חומר ארכיוני. יש שלוש סוגיות נוספות: מעמד הגנז ושיקול דעתו; סתירות בין חוקים שונים; ושיפוט ערכי כולל זכות הציבור לדעת.

מעמד הגנז ושיקול דעתו: לית מאן דפליג שלגנז יש מעמד דה יורה בהליך החשיפה. בפועל, הדברים ברורים פחות.

1. מוסדות המדינה האמורים להתייעץ עם הגנז לגבי פתיחת תיקים, אינם מתייעצים. משרד הביטחון ביצע מהלך של התייעצות לפני כעשור, ומאז לא שוב. לגבי משרדי החוץ וראש הממשלה, ניתן לומר שמנהל מחלקת החשיפה בארכיון הוא בא כוח הגנז. לגבי כל שאר מוסדות המדינה, אע"פ שבחמש שנות כהונתי מעולם לא התייעץ איתי אף גורם. (צריך להודות שכאשר הארכיון חושף בעצמו הוא ממעט להתייעץ עם הגופים המפקידים).
2. מעמדו של הגנז מול המחלקה המשפטית של משרד רה"מ, שנציגתה משמשת כיועצת המשפטית של הארכיון: עמדתה של היועצת המשפטית של משרד רה"מ היא כי חובתו של הגנז להתייעץ בלעדית עם אנשי מחלקתה, ולקבל את פרשנותם המשפטית. עמדתו היא שעל-מנת לייצג את הציבור עלי להתייעץ גם עם משפטנים מן הציבור שיש להם עמדה בענייני פתיחת חומר ארכיוני. הגבלת ההתייעצות למחלקה המשפטית המשרדית מעקרת מתוכן את מעמד הגנז כבעל שיקול דעת.
3. סוגיה (2) מקבלת משנה חשיבות בגלל שבהסדר המשפטי הנוהג, אין לציבור אפשרות לדעת מה יש בתיעוד, על-סמך מה מתקבלות החלטות החשיפה, ואין מי שישמיע את עמדותיו. דריסת הרגל היחידה שיש לציבור לפני דיון בבג"ץ הוא באמצעות הגנז. זוהי דריסת רגל חלשה, מוגבלת, תלויה בעמדותיו האישיות של הגנז, וגם פועלו של הגנז איננו נתון לבקרה ציבורית.
4. כרגע ישנו גנז שעמדותיו לעניין חשיפה רדיקליות למדי – וראה נספח (2). ואולם בפועל אין לגנז דרך להביא את עמדתו לכדי ביצוע. מה שממחיש שגם הפקיד היחיד שתפקידו לייצג בראש ובראשונה את

הציבור, אין לו בעצם סמכויות מעשיות. ההחלטה המעשית בעניין חשיפת חומר ארכיוני לציבור היא בידי הפקידים, ללא מנגנון פיקוח אמיתי לפני בג"ץ.¹

5. אפילו ההליך הנדיר של ההעברה לוועדת השרים אינו שקוף בפני האזרחים. ההעברה מעלה את רמת המתדיינים מפקידים לנבחרים, ואולם גם היא מתבצעת רחוק מבקרה ציבורית.

סתירות בין חוקים: עקרון היסוד בחשיפת חומר ארכיוני הוא שבמוקדם או במאוחר כל החומר ייפתח לציבור; יש ממנו שייפתח כעבור 15 שנה, ויש שייפתח כעבור עשרות רבות של שנים או יותר; אולם כולו סופו שייפתח. (חומרים ביטחוניים מסויימים ייתכן שיישאר חסויים כל עוד ישראל נמצאת באותה מלחמה מול אותם אויבים – אולם אפילו חומרים אלה צפויים להיפתח לאחר תום הסכסוך). הסיבה שכל התייעוד סופו להיפתח מבוססת על חובת הממשל להראות לציבור את כל התייעוד וזכות הציבור לראותו; וכן על הסברה שכל דבר שהיה פעם סודי או רגיש יחדל מלהיות כך בחלוף זמן ארוך דיו. בדיונים שונים אני אוהב להמחיש אמירה זאת כך: כל התייעוד שנוצר במדינת ישראל במאה העשרים, ממש כולו, יהיה פתוח במאה ה-23. מה שנותר להחליט הוא מה ייפתח כבר כעת.

ההסדרים החוקיים אינם כאלה. יש מספר חוקים המחייבים סגירה של חומר ארכיוני ללא תאריך פתיחה כלשהו. תיקי מערכת בתי המשפט, לדוגמא. חומרי מפקדי אוכלוסין. וכנראה שיש עוד חוקים המתייחסים לחומרים מוגדרים כ"אסורי פתיחה". בעת חקיקת אותם חוקים לא חשבו על הצורך הארכיוני ארוך הטווח: ברור מדוע בעת ביצוע מפקד יש להבטיח לאזרח את שמירת סודיות הנתונים; לא ברור ששמירת הסודיות תחול גם בדור נינו של האזרח. (במדינות דמוקרטיות רבות מפרסמים נתוני מפקדים לאחר 70-100 שנה; אלה החומרים המבוקשים ביותר שיש, בפער ניכר).

כך גם לגבי חומרי בתי המשפט וכל חומר אחר שברור מדוע הוא מוגן בעת יצירתו, והמחוקק שכח לתת תאריך תפוגה לשמירה.

אותו הכלל חל גם על נושאים, ולא רק על סוגי תיעוד. הגנת פרטיותו של אדם חי היא ברורה; הצורך בהגנת פרטיותו של מי שנפטר לפני עשור ברור פחות, וחל כנראה על פחות נתונים. הצורך להגן על פרטיותו חמישים שנה אחרי מותו ברור עוד פחות, ואין דרך להצדיק את ההגנה על פרטיותו 200 שנה אחרי מותו. להבנת, אין כרגע מנגנון המשקף עקרון זה: מה שאסור אסור, ומה שמותר מותר, ומרחק הזמן איננו נחשב.

שיפוט ערכי והאינטרס הציבורי: חשיפת תיעוד מסווג דורשת החלטות ערכיות: בהינתן שגילוי של מידע מסויים עלול לגרום נזק לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה, מה משקל הצורך של הציבור לדעת את אותם הנתונים, על-אף המחיר. אחת הדרכים להתמודד עם הצורך לאזן היא לשתף נציגי ציבור בגיבוש מדיניות החשיפה. שיתוף כזה לא קיים. דרך אחרת היא לשאוף לחשיפה המבוססת עובדות: לבחון האם חשיפת מידע תפגע במקור מודיעיני, או בשיטת עבודה, או בשותף זר.

בעוברנו לתחום החשיפה הבלמ"סית, משקלו של שיקול הדעת הערכי גדל. מניסיוני, החשש לגילוי מידע הוא גדול, ובמקרה של ספק אין ספק ולא פותחים. מאחר והציבור אינו יודע מה הוא לא רואה, הוא לא צפוי להתלונן. בכך נוטלים לעצמם עובדי המדינה את ההחלטה מה טוב לציבור שיידע, וזאת מבלי שלציבור עצמו יש מקום בדיון. היות שכך, מכיוון שהמידע איננו מגיע לציבור, אין דרך לדעת מה האינטרס שלו.

למעט מקרה אחד. בנובמבר 2004 העלה יד ושם מאגר שמות קורבנות השואה לאתר האינטרנט שלו. המאגר כלל מידע אודות מיליוני אנשים, רבים מהם מי שניספו בשואה, אך גם מאות אלפים מהם ששרדו, וכן נתונים אודות אנשים שהיו קשורים איתם לאחר המלחמה. בין שנת 1945 לשנת 2004 עברו 59 שנה. באתר היו מאז עלייתו למעלה מ-100,000,000 משתמשים (רבות מדי יום, גם היום). בכל אותה תקופה היו עשרות בקשות להסרת נתון זה או אחר. כמחצית מן המבקשים מסירים את בקשתם בעת שיחת המשך עם נציגי יד ושם, ובמחצית מן המקרים אכן הוסרו הנתונים.

¹ בפעם היחידה שהשתתפתי בישיבה של ועדת השרים נכחו בחדר 19 אנשים, כאשר אני הייתי היחיד שתמך בפתיחת החומרים. יחס מספרי כזה איננו משקף את עמדות הציבור. לו ניתן היה לדמיין דיון פתוח בתיקים, הבדלי העמדות היו מאוזנים יותר. זוהי המחשה לכך שההסדר הנוכחי איננו מאפשר דיון המשקף את מלוא האינטרס הציבורי, ורצוי למצוא מנגנון מייצג יותר.

האינטרס הציבורי כפי שהוא משתקף ממקרה הבוחן היחיד שבו ארכיון ישראלי העלה לציבור מידע אישי רב הוא שמיליוני אנשים מבקרים באתר, וכמה עשרות מבקשים להסיר נתון. נראה שהאינטרס הציבורי הוא לגילוי, לא להסתרה.

ולבסוף, השיקול הערכי עצמו. העובדה שאדם שכבר נפטר לא ידע קרוא וכתוב: זאת ידיעה שראוי להסתיר, למען כבודו, או אולי לחשוף, על-מנת שילדיו המשכילים יוכלו להתגאות באביהם שדחף אותם להצליח הרבה מעבר ליכולותיו שלו (זאת שאלה אמיתית שנתקלתי בה, ותשובת הפקידים היתה הפוכה לתשובת הילדים). העובדה שאדם אומלל התאבד מפאת נסיבות חייו הקשות, היא סוד נורא שיש להסתיר לעולמים, או אולי נתון שראוי לה לחברה להכיר על-מנת לצמצם אומללות? (גם כאן, מצאתי סתירה בין עמדת הפקידים לעמדת צאצאים). העובדה שלאדם היתה מחלת נפש – שהיא מחלה ככל המחלות, חשוב להדגיש – צריכה להישאר נסתרת בפני נכדיו, או אולי דווקא גלויה?

ההסדר המשפטי הנוכחי איננו מאפשר דיון ציבורי בשאלות אלה.

אבקש הנחיות כיצד להתקדם במכלול נושאים זה.

בברכה,



ד"ר יעקב לזוביק

גנז המדינה

העתקים: שלומית ברנע, יועמ"ש משרד ראש הממשלה

נספחים:

1. הנמקת הצורך בהעברת אחריות החשיפה של תיעוד בלמ"סי מן המפקיד לגנז, ינואר 2016
2. עקרונות הגנז לעניין חשיפת חומר ארכיוני, 2014

התנעת הליך שינוי תקנות העיון (התש"ע 2010)

מבוא: ההוראות לפתיחת חומר ארכיוני לעיון הציבור נמצאות **בתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע – 2010**. פעולת הפתיחה נקראת שם "חשיפה". עקרונות החשיפה מפורטים בסעיף 8 בתקנה, וליבת השיטה מוצגת בסעיף 8(א):

חשיפת חומר מוגבל [...] לעיון הקהל יעשה המפקיד, בהתייעצות עם הגנז, בתום התקופה הנקובה [...] הראשונה או בתום תקופת קצרה יותר שעליה יחליט המפקיד בהתייעצות עם הגנז, ביזמתו או על פי בקשת מבקש בהתאם לתקנה 9; בכל מקרה לא תהיה חשיפה של חומר מוגבל לעיון הקהל בטרם עבר בדיקה, אף אם התקופה הנקובה בתוספת הראשונה חלפה².

(התקנה במלואה נמצאת כאן).

ההסדר משית את חובת החשיפה על הגופים המפקידים, ועליהם להתייעץ עם הגנז; בתום תקופת המגבלה הכתובה בחוק יש לקבל את סיועו בדרך לווודת השרים שהיא המוסמכת היחידה לאשר הארכת חסימה.

מצב הדברים הנוכחי: זאת חובה כבדה. בארכיון קיימת מערכת תפעולית ייעודית לטיפול בחומרים ארכיוניים, ולמיטב אומדנו, משימת החשיפה בחומרים שעיקר הבעיה בהם היא הגנת הפרטיות ניתנת לביצוע בקצב ממוצע של כחמשה (5) תיקים ביום עבודה. הטיפול בחומרים מסווגים מסובך יותר ואורך זמן רב יותר. ללא מערכת ייעודית, הטיפול ימשך אף יותר.

בקצב חשיפה של חמשה תיקים ביום, עובד במשרה מלאה יחשוף כ-1,000 תיקים בשנה. בארכיון המדינה מופקדים כרגע כשני מיליון תיקים (2,000,000) ועוד כמיליון ממתנים להרחבת מתקן האיחסון. סדר גודל של 3,000 שנות אדם. בכל שנה נוצרים הרבה יותר תיקים מאשר נחשפים, כך שהפיגור גדל בהתמדה.

ישנם משרדים שהפקידו מעט חומרים בארכיון; להם יש פיגור של עשרות שנות עבודה. משרדים שהפקידו הרבה ידרשו להשקיע מאות שנות אדם.

ההצעה:

יש לתקן את התקנה. ראשית, יש להכניס בה הבחנה בין חומר ארכיוני מסווג במקור (שמגיע בעיקר ממספר קטן וידוע מראש של גופים מפקידים), לבין חומר ארכיוני בלמ"סי, המהווה כ-80-85% של התייעוד המופקד בארכיון המדינה.

לעניין חומר מסווג במקור, יש להותיר את ההסדר הקיים על כנו.

לעניין חומר בלמ"סי, יש להפוך את הסמכויות כך שמי שיבצע את החשיפה יהיה הגנז, כלומר עובדי ארכיון המדינה, וחובת ההיוועצות תהיה עם הגופים המפקידים.

נימוקי ההצעה:

² הטכסט המלא הוא:

חשיפת חומר מוגבל, לפי הסוג שצויין בטור א' לתוספת הראשונה, לעיון הקהל יעשה המפקיד, בהתייעצות עם הגנז, בתום התקופה הנקובה בטור ב' בתוספת הראשונה או בתום תקופת קצרה יותר שעליה יחליט המפקיד בהתייעצות עם הגנז, ביזמתו או על פי בקשת מבקש בהתאם לתקנה 9; בכל מקרה לא תהיה חשיפה של חומר מוגבל לעיון הקהל בטרם עבר בדיקה, אף אם התקופה הנקובה בתוספת הראשונה חלפה.

ניתן לחלק את הנימוקים לשיקולים שליליים, המתמקדים בסיבות לא להשית את החובה על משרדים, ולנימוקים חיוביים, מדוע כן להעביר את החובה לארכיון.

נימוקים שליליים:

1. הגופים המפקידים, כלומר כל מוסדות המדינה, כלל אינם יודעים על החובה הכבדה שהוטלה עליהם.
2. אין במוסדות המדינה עובדים המוכשרים לביצוע המשימה.
3. נציבות שירות המדינה איננה מכירה כלל הגדרת תפקיד "חושף", למעט בארכיון המדינה.
4. אין תקנים לביצוע המשימה בשום מוסד מדינה.
5. אין במוסדות המדינה מומחיות לביצוע המשימה. בתיעוד בלמ"סי יש רק עילה אחת לאי-פתיחה של תיעוד ארכיוני שהגיע מועד פתיחתו, והיא עילת הגנת הפרטיות.
6. המומחיות הנדרשת איננה בליבת המומחיות של אף מוסד מדינה.
7. החומר הופקד נמצא פיסית – בהגדרה – בארכיון. חשיפתו תחייב השבתו לגופים המפקידים, הפרדת החלקים הבעייתיים מן החלקים הלא בעייתיים, והחזרה לארכיון של התיקים המופרדים. הליך שיגרום בוודאות לאובדן תיעוד.
8. כפיית המשימה על מוסדות המדינה תחייב הכשרה אחידה לכל העוסקים בכך, על-מנת שהחלטות החשיפה תהיינה עקביות וברורות הגנה בפני פניות לבג"ץ.
9. כפיית המשימה על מוסדות המדינה תיצור ניגוד עניינים מהותי בין הצורך להפקיד תיעוד בעל ערך היסטורי בארכיון המדינה, כפי שנקבע בחוק הארכיונים (תשט"ו 1955) מחד; ומאידך, ככל שיופקד יותר תיעוד, כך תגדל מעמסת החשיפה.
10. כפיית המשימה על מוסדות המדינה מייצרת ניגוד עניינים נוסף, בין זכות הציבור לדעת, המחייבת פתיחה נרחבת של כל תיעוד שאין הצדקה מלאה להותירו סגור, לבין עובדי המוסדות שייתכן שירצו להגן על עצמם או קודמיהם מפני תכנים מביכים שיימצאו בתיעוד.
11. מאחר ורוב התיעוד נוצר לפני שנים רבות ואף עשרות שנים, אין במשרדים בקיאות בנסיבות היווצרות התיעוד והקשריו.
12. יש ובתיעוד בלמ"סי השתרבב מידע מסווג, בין שהיה מסומן ובין שלא. אין במשרדים המפקידים יכולת לזהות תיעוד זה ובוודאי לא לשקול את שיקולי החשיפה שלו. הותרת הבדיקה במשרדים המפקידים תגרום לפתיחה לא מודעת של מידע מסווג, או לחלופין לחסימה של מידע מסווג שאין בעיה לפתוח אותו.

נימוקים חיוביים:

13. ארכיון המדינה, שחובתו מומחיותו ושאיתו הוא להעמיד את התיעוד לרשות אזרחי המדינה, הוא הגורם הממשלתי היחיד שיש לו רצון לקדם את חשיפת החומר. (מכתב זה הוא המחשה לכך).
14. ארכיון המדינה מעוניין ליטול עליו את המעמסה, היכן ששאר הממשל איננו מעוניין לעסוק בכך.
15. ארכיון המדינה עומד ממילא בחזית, כאשר פניות מן הקהל ומיצוי הליכים לקראת פניות לבג"ץ בעניין זה מופנות תמיד אליו.
16. ארכיון המדינה, בהיותו הגורם היחיד הרואה את כל סוגי החומרים ותכניהם, הוא בעל יכולת פוטנציאלית לפתח תורת חשיפה עקבית שתביא לפתיחה (והמשך סגירה) עקביים על כל סוגי התיעוד.
17. החומר נמצא כבר ברשותו של הארכיון, מה שמקל עליו את הטיפול בו.
18. לארכיון יש יכולות תשתיות ייחודיות, הכוללות אפשרות לסריקה של כל תיעוד מבוקש, וביצוע חשיפה על גב הסריקה, דבר החוסך טיפול לוגיסטי מסובך.
19. המערכת המיחשובית שבארכיון מאפשרת הסתרה ממוקדת של מילים בודדות (שמות, לדוגמה), תוך פתיחת שאר המידע בפני הציבור. אפשרות זאת מבטיחה שהציבור יראה כמעט כל תיעוד גם כאשר יש בו מידע פרטי; בהעדר המערכת (כלומר, בכל המשרדים המפקידים), החשיפה תבצע במקבת ולא באיזמל, ותיקים רבים ייסגרו פשוט כי יש בהם מידע רגיש.

20. מערכות הארכיון מתוכננות כך שניתן יהיה לקיים בהן מערכת מידע ומאגר החלטות שבהן ניתן יהיה לשמר את סך כל ההחלטות הממוקדות והעקרונות שבהן טמון המענה לשאלות שעל העוסקים בחשיפה להתמודד איתן.
21. ביצוע החשיפה על-גב סריקות במערכת הארכיון מאפשרת עבודה ב-workflow ייעודי, עם כל יתרונות המעקב, תיעוד ההחלטות, בקרת איכות וכו'.
22. ביצוע החשיפה במערכות של הארכיון יכולה להתבצע במהירות, מבלי לכפות זמני המתנה על האזרח.
23. מאחר ורוב התיעוד שטרם נחשף נוצר לפני שנים רבות, דווקא בארכיון המדינה, ארגון שעוסק בהכרת העבר, יש סבירות להיכרות גדולה יחסית עם ההקשר של תוכן התיעוד.
24. יש בארכיון עובדים שזאת משימתם מבחינת הגדרת תפקיד (נציבות שירות המדינה) ותקנים (אגף התקציבים).
25. בארכיון המדינה יש מחלקה של מומחי חשיפה לתיעוד מסווג. שילובם במנגנון החשיפה הבלמ"סית מאפשרת זיהוי מידע מסווג בתוך החומר הבלמ"ס וטיפולו הנאות.

רשם: דר' יעקב לזוביק



גנז המדינה

שיקול דעת בחשיפת תיעוד ארכיוני

עמדת גנז המדינה

הקדמה:

חוק הארכיונים ותקנות העיון קובעים תקופות הגבלה שבהן אין חובה לפתוח תיעוד ארכיוני לעיון ציבורי. לאחר תקופת ההגבלה יש לפתוח את התיעוד, אלא אם כן המפקיד שכנע את גנז המדינה שיש טעם להאריך את סגירת התיעוד, והגנז שיכנע בכך ועדת שרים.

במסמך זה קובע הגנז את הפרשנות לעילות ההגבלה שהוא ינקוט בה בעת שיקולו.

המסגרת החוקית:

חוק הארכיונים (תשט"ו 1955) קובע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זאת בתקנות" (סעיף 10 (א)). בסעיף (2) שם נקבע שמניעת העיון תהיה "מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ של המדינה [...] ומטעמים של פגיעה בצנעת הפרט". תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), תש"ע-2010 מעדכנים את נושא הגנת הפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והם מוסיפים שמותר (אבל לא חובה) להימנע גם מפתיחה של תיעוד שיכול לגרום נזק כלכלי, או לפגוע בהגנת הפרטיות של מי שנפטר (סעיף 8 (ג) (1-2)).

ממועד יצירת התיעוד ועד תום תקופת ההגבלה האחריות על הפתיחה היא של הגוף שהפקיד את התיעוד, תוך התייעצות עם הגנז. ממועד תפוגת ההגבלה כמפורט בתקנות העיון, הגנז הוא הגורם המוביל, ויש לשכנע אותו על-מנת שהוא יפנה לוועדת השרים (תקנות העיון, סעיף 8 (ד)).

ארכיון צה"ל הוא שלוחה של ארכיון המדינה, ומעמד הגנז בשני הארכיונים זהה לעניין זה.

בעיית הפרשנות:

העילות לאי-פתיחת תיעוד הן סבירות, וקיימות במדינות דמוקרטיות רבות. האדם הסביר מבין שמדינה חייבת לשמור לעצמה סודות בנושאי ביטחון ויחסי חוץ, ושאסור לה להראות את המידע האישי אודות האזרחים המצוי בידה. אלא שבמעבר בין העקרון למעשה יש כר נרחב לפרשנות סובייקטיבית: מה פוגע בביטחון במדינה ומה לא? מתי גילוי מידע אודות מעשים שקרו מסוכן למדינה ומתי יש בו כדי לחזק את החוסן הדמוקרטי של ציבור הנושא באחריות למעשים או מבקש ללמוד מן העבר?

הרקע הפילוסופי:

הרעיון המרכזי בהתגבשות תפיסת העולם המשכילה במאה ה-18 היה שיש להתייחס לעולם כפי שהוא, ולא למה שמתואר בכתבי קודש או מסורות עתיקות. הכרת המציאות קודמת להבנתה ולפרשנותה; התנגשות בין עובדות אמפיריות לאמונות, דעות או משאלות לב כופה על האמונות, הדעות או משאלות הלב להתאים עצמן. פריצת דרך רעיונות זאת, שהיתה מהפכנית לשעתה, היא המסד שעליו בנוי העולם המודרני: המדע והרפואה, הכלכלה וההנדסה, הפסיכולוגיה והפוליטיקה.

ללא הבנה זאת אין משטר דמוקרטי, ולא רק בגלל שהאזרחים זקוקים למידע אמפירי על-מנת להחליט במי לתמוך בבחירות. הם גם עלולים להידרש להגן על מדינתם, וחובתם להבין על מה הם מגינים. במאה העשרים הוכח שחיטוט בעבר ודרישת אחריותיות (accountability) היו מקור כוח חיוני למדינות הדמוקרטיות.

עקרון ההתיישנות:

כעקרון, המתח בין הצורך בשקיפות מלאה מחד, לבין הגנת סודות המדינה והאזרח מאידך, נפתרים בחוק הארכיונים ובתקנות העיון על-ידי קביעת תקופות ההגבלה. למוסדות המדינה ועובדיהם ניתנת שהות שבה הנושאים מתיישנים ומתקררים לפני שהציבור מקבל גישה לתיעוד. בבואנו לשקול הארכת הגבלה יש לוודא שהטיעונים לכך הם חזקים במיוחד, וגוברים על משך הזמן שעבר.

הארכת תקופת ההגבלה של תיעוד מטעמי ביטחון המדינה:

1. טיעונים ביטחוניים ראויים להארכת הגבלה:
 - 1.1. מידע אודות מערכות נשק קיימות;
 - 1.2. מידע אודות שיטות פעולה קיימות;
 - 1.3. מידע אודות עניינים מודיעיניים שטרם התיישנו;
 - 1.4. מידע אחר שגילוי עלול להשפיע לרעה על יכולות מבצעיות קיימות או עתידיות;
 - 1.5. מידע אחר שגילוי עלול ליצור סכנה מיידית קרובה לביטחון המדינה, ברוח הוראות העבודה של הצנזורה הצבאית.

2. שיקולים ביטחוניים לא קבילים:
 - 2.1. ניסיון להסתיר אמת היסטורית;
 - 2.2. ניסיון להשפיע על דיון ציבורי;
 - 2.3. ניסיון למנוע או לצמצם ביקורת ציבורית;
 - 2.4. ניסיון למנוע מבוכה.

3. שיקולי רוחב נוספים:
 - 3.1. ראיית התמונה הכללית יכולה לפעמים לגבור על הנזק מגילוי נקודתי; יש להימנע מסגירת תיעוד כאשר הסגירה פוגעת באפשרות להגיע לראיה כוללת.
 - 3.2. כך גם לעניין הבנת המגמה ההיסטורית. יש להימנע מסגירת תיעוד כאשר הסגירה פוגעת באפשרות להגיע להבנת המגמה ההיסטורית.
 - 3.3. אין להאריך סגירה של תיעוד כאשר תיעוד אחר עם תוכן דומה כבר נפתח.
 - 3.4. יש לברר האם הסתרת ידיעות עלולה לעודד המשך התנהגות לא נאותה.

הסבר: יש מקרים שבהם תיק מסויים מלמד על ההיפך מן התמונה הכוללת. דוגמא ממחקריו של פרופ' בני מוריס, שמצא תריסר מקרים של אונס נשים ערביות בידי חיילי צה"ל במלחמת השחרור. כל מקרה היה פשע. ואולם מאחר והוא ראה את מכלול התיעוד, הוא יכול היה לומר שהתופעה היתה נדירה ויוצאת דופן: תריסר מקרי אונס במלחמה שנמשכה שנה וחצי בשנות הארבעים של המאה ה-20 זה מספר נמוך יחסית. כך גם כאשר תיעוד ישן מעיד על התנהגות בזויה שאחר-כך תוקנה: המכלול מספר סיפור שונה מן התיק הבודד.

הארכת תקופת ההגבלה של תיעוד מטעמי מדיניות חוץ:

4. טיעוני מדיניות חוץ ראויים:
 - 4.1. חשש לפגיעה בגורמים זרים;
 - 4.2. מניעת אפשרות להמשך פעילות סודית;
 - 4.3. חשש לגילוי עמדות של נושאים ונותנים בשיחות מדיניות שטרם הסתיימו. (ככל שהזמן עובר, טיעון זה ייחלש, והצורך בדיון ציבורי מושכל יגבר).

5. עילות מדיניות חוץ לא קבילות:
 - 5.1. כל העילות מסעיף (2) לעיל.
 - 5.2. מידע אודות מדינות או גורמי חוץ שבינתיים אינם אויב (בריטניה בתש"ח) או אינם קיימים (יוגוסלביה), אלא כאשר יש סכנה לפגיעה בגורם קיים.

6. שיקולי רחב: כמו בסעיף 3 לעיל.

הגבלת תיעוד מטעמי הגנת הפרטיות:

7. עילות להארכת הגבלה מטעמי הגנת הפרטיות:

- 7.1. אנשים הזכאים להגנת פרטיות והמתוארים בתיעוד, עדיין חיים אף שעברו יותר מ-70 שנה מהיווצרות התיעוד.
- 7.2. תיקי אימוץ.

8. עילות הגנת הפרטיות לא קבילות:

- 8.1. הפעילות המדווחת בתיק נעשתה על-ידי בעל תפקיד בעת מילוי תפקידו, גם אם הוא עדיין חי;
- 8.2. מידע אודות אדם שנפטר, שעדיין היה רגיש בשנים הראשונות לאחר פטירתו;
- 8.3. תיק שערכו המחקרי או הציבורי לא ייפגע על-ידי השחרת שמות.

9. שיקולי רחב נוספים:

- 9.1. רגישות בהגנת הפרטיות יורדת עם הזמן והחשיבות המחקרית עולה;
- 9.2. רגישות היא עניין סובייקטיבי. מידע שהאחד רוצה להסתיר, השני רוצה לפרסם;
- 9.3. מחילה, שיכחה ופרספקטיבה מצמצמים את העניין במה שהיה פעם מסעיר;
- 9.4. מותם עם השנים של בני משפחה וחברים מצמצמים את הרגישות של מה שהיה פעם פרטי;
- 9.5. התבגרותם של דורות אחרים מגבירה את הצורך לפענח באמצעות תיעוד את מה שפעם ניתן היה לברר בשיחה.

בברכה,



ד"ר יעקב לזוביק

גנז המדינה