



משרד ראש הממשלה
ארכיון המדינה
יחידה
- בלמ"ס -



ארכיון המדינה

עקרונות לחשיפה של חומר ארכיוני – היבטים של הגנת הפרטיות

[אוגוסט 2020]

[אוגוסט 2021]

[מרץ 2024]



1. רקע:

1.1. חומר ארכיוני ממלכתי המופקד בארכיון המדינה, צריך להיחשף לעיון הציבור על ידי המוסד שהפקיד אותו. מוסדות מדינה רבים הסמיכו את ארכיון המדינה לחשוף במקומם את חומריהם הארכיוניים. חשיפת חומר ארכיוני המוגבל לעיון נעשית לפי ההוראות שבתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן – "תקנות העיון").

2. מטרת הנוהל:

2.1. להנחות את עובדי החשיפה שבארכיון כיצד לחשוף חומר ארכיוני ממלכתי, באופן שהחשיפה לא תהווה פגיעה בפרטיות.
הנוהל אינו מתייחס לעילות ההגבלה האחרות שבתקנות העיון: הגבלה בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון או בשלום של אדם או הגבלה בשל סוד מסחרי/כלכלי/מקצועי וכד'.

3. הבסיס החוקי לנוהל:

- 3.1. חוק הארכיונים, התשט"ו-1955
- 3.2. חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981
- 3.3. תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010
- 3.4. "גילוי דעת: מהם "מידע" ו"ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם בחוק הגנת הפרטיות" – מסמך של הרשות להגנת הפרטיות מיום 20.12.2022

4. קהל היעד:

4.1. עובדי החשיפה בארכיון המדינה.

5. אחריות וסמכות:

5.1. מנהלי תחום החשיפה.

6. גוף הנוהל:

במהלך בדיקת תיק/מסמך לקראת חשיפתו יש לפעול לפי המפורט להלן:

6.1. שלב ראשון: בדיקת סמכות החשיפה:

6.1.1. תקנות העיון קובעות, כי הסמכות לחשוף חומר ארכיוני מוגבל נתונה למוסד המפקיד, בהתייעצות עם הגנז. כאמור לעיל, מוסדות מדינה רבים הסמיכו את עובדי הארכיון לחשוף את חומריהם. ככל שמוסד המדינה הרלוונטי לא עשה כן, יש להעביר את התיק לבדיקתו.



6.1.2. ככל שהמוסד המפקיד הסמיך את הארכיון יש לעבור לשלב השני.

6.2. שלב שני: בדיקת חקיקה ספציפית המגבילה את העיון:

6.2.1. תקנה 14 לתקנות העיון קובעת כי הוראות תקנות אלו כלל לא יחולו על חומר שזכות העיון בו הוגבלה על פי חיקוק, או על פי הסכם שנערך עם מפקיד שאינו מוסד ממוסדות המדינה. כלומר: ככל שיש בחוק אחר הוראה ספציפית המגבילה את העיון במידע כלשהו (למשל: סודיות רפואית, מידע על אימוץ), לא ניתן יהיה לחשוף חומר כזה בהתאם להוראות תקנות העיון אם הן סותרות את החקיקה הספציפית. כך גם בחשיפת חומר שחל עליו הסכם הפקדה פרטני שקובע הוראות חשיפה אחרות.

6.2.2. סוגיית החלות של חובות סודיות ספציפיות מכוח חוקים אחרים היא שאלה מקצועית, שמי שיידע לתת עליה את הדעת לרוב הוא **המוסד המפקיד** האמון על התחום המקצועי הרלוונטי. בחלק מכתבי ההסמכה של מוסדות מפקידים פורטו הוראות חוק ספציפיות כאלו אשר מגבילות את העיון בחומר. לכן, יש לעיין בכתב ההסמכה של המוסד המפקיד הרלוונטי על מנת לברר קיומם/היעדרם של הוראות חוק ספציפיות. לא כל כתבי ההסמכה מפרטים זאת, ולכן **בכל מקרה של ספק יש לפנות לנציג המוסד המפקיד לבירור.**

6.3. שלב שלישי: חשיפת חומר ארכיוני בהתאם לאמור בתקנות העיון:

6.3.1. ככל שסמכות החשיפה הועברה לעובדי הארכיון ואין הוראות חוק אחרות שמגבילות את החשיפה, יש לבחון את חשיפת החומר הארכיוני כמפורט להלן.

6.3.2. "חומר בענייני פרט של אדם ומסמכים אישיים" – נוהל זה עוסק רק בסוג חומר זה. הכוונה לכל מסמך או מידע על אדם מזוהה או שניתן לזיהוי באמצעים סבירים, מידע שהופך את האדם ללא אנונימי.

6.3.3. תקופת ההגבלה של חומר כזה היא 70 שנה מיום יצירתו.

6.3.3.1. אם חלפה תקופת ההגבלה, ונמצא שחשיפת החומר עלולה לפגוע בפרטיות

כפי שיתואר להלן, יש לפנות לגנזת על מנת שתבחן אם לפנות לוועדת השרים לצורך המשך הגבלת העיון. לא ניתן להאריך את תקופת ההגבלה על חומר שחלפה תקופת ההגבלה שלו, ללא אישור ועדת השרים.

6.3.4. מתי חשיפת חומר בענייני פרט של אדם ומסמכים אישיים תיחשב כפגיעה בפרטיות?

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע רשימה סגורה של מצבים שייחשבו **כפגיעה בפרטיות** – להלן פירוט והרחבה של מקרים הרלוונטיים לעבודת החשיפה:



- 6.3.4.1 בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת;
- 6.3.4.2 האזנה האסורה על פי חוק;
- 6.3.4.3 צילום אדם כשהוא ברשות היחיד - הפסיקה קבעה שרשות היחיד היא לא רק מקומו הפרטי של האדם כגון ביתו או רכוש אחר השייך לו מבחינה קניינית, אלא כל מקום בו יש ציפייה לגיטימית לפרטיות (גם חדר שינה השייך למישהו אחר, בית מלון, רכב, משרד ציבורי וכד'), וכל צילום במצבים אינטימיים גם אם נעשה ברשות הרבים. **המושג בא לממש את השמירה על הזכות לפרטיות ללא קשר למיקום הפיזי.**
- 6.3.4.4 פרסום תצלומו של אדם ברבים בניסיונות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו; - אין לחשוף תמונה של אדם כאשר החשיפה עלולה להשפילו או לבזותו. לא די שהסיטואציה "מביכה", יש צורך באלמנט של השפלה או ביזוי באופן שיפגע באדם כאינדיבידואל וכיצור אנושי. כך אין לפרסם תמונה המבצעת החפצה, דה-הומניזציה או תמונה המנציחה רגעים אינטימיים. לדוגמא: חולה בבית חולים, אדם בלבוש מינימלי, אדם ישן בתנוחה מבזה, תצלום של אדם עושה מעשה מבזה או בהקשר משפיל.
- 6.3.4.5 פרסום תצלומו של נפגע ברבים שצולם בזמן הפגיעה או סמוך לאחריה באופן שניתן לזהותו ובניסיונות שבהן עלול הפרסום להביאו במבוכה, למעט פרסום תצלום בלא השהיות בין רגע הצילום לרגע השידור בפועל שאינו חורג מהסביר באותן נסיבות; לעניין זה, "נפגע" - מי שסבל מפגיעה גופנית או נפשית עקב אירוע פתאומי ושפגיעתו ניכרת לעין; - אין לחשוף צילום של אדם שצולם בזמן שנפגע ברבים גופנית או נפשית באופן שאפשר לזהות את הפגיעה ובניסיונות שבהן הפרסום עלול להביכו.
- 6.3.4.6 העתקת תוכן של מכתב או כתב אחר שלא נועד לפרסום, או שימוש בתכנו, בלי רשות מאת הנמען או הכותב, והכל אם אין הכתב בעל ערך היסטורי ולא עברו חמש עשרה שנים ממועד כתיבתו; לעניין זה, "כתב" - לרבות מסר אלקטרוני כהגדרתו בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001; - ברוב המקרים מסמכים המצויים בין חומרי הארכיון לא ייכללו בסעיף זה מכיוון שניתן לומר שניתנה הסכמת הנמען או הכותב ככל שאחד מהם הוא נציג של גוף ציבורי (למשל מכתבים אל/מ



אישי ציבור). בכל מקרה, לרוב תחול על מסמכים שבארכיון הסיפא שלפיה לכתב ערך היסטורי (שכן לולא כך, לרוב לא אמור היה להיות מופקד בארכיון) וגם חלפו 15 שנה ממועד כתיבתו (שכן תקופת ההגבלה המינימלית של חומר ארכיוני היא ממילא 15 שנה). עם זאת, עדיין יתכן כי **בתכנו של מסמך** שכזה ימצא מידע שיפגע בפרטיות לו יפורסם, מכוח אחד מהסעיפים הקטנים האחרים ועל כן עדיין יש לבחון את המכתב לגופו (למשל: מכתב של אדם לאיש ציבור ובו מידע על צנעת חייו האישיים).

6.3.4.7. שימוש בשם אדם, בכינוי, בתמונתו או בקולו, לשם ריווח;

6.3.4.8. הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדן לגבי ענייני הפרטיים של אדם; ראו את החובה לברר זאת מול המוסד המפקיד (סעיף 6.2). נזכיר: ברגע שיש חובת סודיות מכוח חוק אחר, תקנות העיון כלל לא חלות על החומר הנבדק.

6.3.4.9. הפרה של חובת סודיות לגבי ענייני הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע; - כאמור גם חובת סודיות שבהסכם גוברת על תקנות העיון.

6.3.4.10. שימוש בידיעה על ענייני הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה; - מקרה זה הוא השכיח ביותר בעבודת החשיפה בארכיון, מפני שאדם אשר פרטים אודותיו מצויים בין חומריו של מוסד מדינה, בוודאי לא נמסרו לאותו מוסד על מנת להעמידם לעיון הציבור בארכיון המדינה.

6.3.4.11. פרסומו או מסירתו של דבר שהושג בדרך פגיעה בפרטיות לפי פסקאות (1) עד (7) או (9); (הכוונה לפסקאות 6.3.3.1-6.3.3.8 ו-6.3.3.10 לעיל) – מקרה זה יכול להיות רלוונטי בעבודת החשיפה, ככל שיימצא בין חומרי הארכיון מסמך שהושג בדרך של פגיעה בפרטיות (למשל: האזנה אסורה, בילוש או התחקות, צילום ברשות היחיד וכו').

6.3.4.12. פרסומו של עניין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, לרבות עברו המיני, או למצב בריאותו או להתנהגותו ברשות היחיד; - אין לחשוף כל פרט בנוגע לנושאים אלו אודות האדם.

6.4. "ענייני הפרטיים של אדם" – מהם?



6.4.1. החוק לא הגדיר את המונח "ענייניו הפרטיים של אדם" וביהמ"ש קבע שאת תוכן הביטוי יש לצקת בכל מקרה בהתאם לנתונים הרלוונטיים. כלומר מדובר במונח שפירושו הוא תלוי הנסיבות וההקשר. בין סוגי המידע שנחשבים כדיעה על ענייניו הפרטיים של אדם ניתן לציין:

- כתובת ומספר טלפון של אדם
- פסילת מועמדות של אדם כמועמד למשרה אם זו נעוצה בפרטים אישיים אודותיו
- מספר חשבון בנק
- מספר כרטיס אשראי
- יומן שיחות פרטיות
- קופת חולים אליו הוא שייך
- פניית אדם לרשויות לצורך הגשת תלונה

כאמור, אלו דוגמאות בלבד וכל מקרה ייבחן לגופו בהתאם לנסיבותיו. כלומר, לעתים נתונים אלו יהיו אפשריים לחשיפה, ונתונים אחרים שלא הובאו בדוגמאות לא יהיו אפשריים לחשיפה.

6.5. הגדרת "מידע"

6.5.1. בנוסף לאיסור הכללי על פגיעה בפרטיות שחלה על כל אדם, קובע סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות איסור על מסירת מידע על ידי גוף ציבורי.

6.5.2. "מידע" מוגדר כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

6.5.3. דוגמאות לנתונים המהווים "מידע":

6.5.3.1. אישיות של אדם – פרטים אישיים מסוימים על אדם, לרבות מידע שמקורו

במבחני התאמה, מידע על עבר פלילי, מידע בדבר מוצאו.

6.5.3.2. מעמד אישי – היותו של אדם נשוי, רווק, אלמן, גרוש, יתום.

6.5.3.3. צנעת אישות - התנהגות אדם ברשות היחיד, נטייה מינית.

6.5.3.4. מצב בריאותי – מידע גנטי, מידע רפואי, מידע על מצב נפשי, היותו נושא נגיף.

6.5.3.5. מצב כלכלי – נכסיו של אדם, חובות והתחייבויות כלכליות, שינוי במצב כלכלי,

מקרקעין שברשותו, בעלות על רכב, ירושה, צו עיקול, השקעות, מידע על

השתכרות, מידע בנקאי.

6.5.3.6. דעות ואמונות – תפיסת עולם, דעה פוליטית, אמונה דתית של אדם.



6.5.4. בנוסף, נכללים במונח "מידע" מכוח הפסיקה - נתוני מיקום (משום שאפשר ללמוד מהם על אורחות חייו ועל קיומם של קשרים אישיים ומפגשים חברתיים), נתוני תקשורת, הרגלי צריכה.

6.5.5. חשוב! אלו דוגמאות בלבד והדינמיות של החיים גורמים להיווצרות נתונים חדשים שעשויים להיחשב "מידע".

6.6. מתי מותר למסור מידע אודות אדם?

6.6.1. הסכמה: פרסום וחשיפה לא יהוו פגיעה בפרטיות אם האדם אודותיו המידע – מסכים להם. הסכמה צריכה להיות מדעת, ויכול שתינתן במפורש או מכללא.

6.6.2. כאשר המידע כבר פורסם לרבים או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין.

6.7. הקלות – מקרים בהם על אף הפגיעה בפרטיות ניתן, תוך הפעלת שק"ד, לחשוף את המידע:

6.7.1. פגיעה שאין בה ממש (פגיעה של מה בכך) - אם חשיפת מידע כלשהו יביא לפגיעה שאין בה ממש, הרי שתהיה בכך הגנה מפני תביעה אזרחית או פלילית לפי חוק הגנת הפרטיות. הקביעה האם פגיעה מסוימת היא פגיעה שאין בה ממש נתונה לשיקול דעת בכל מקרה לגופו. לדוגמא, עצם חלופי זמן רב מיום יצירת מסמך ארכיוני אשר חשיפתו עומדת לדיון, תוכל להביא למסקנה כי הפגיעה בפרטיות שתהיה בחשיפתו, תהיה פגיעה שאין בה ממש. קביעה זו תלויה כמובן בסוג המידע הפרטי שבחומר האמור ובפגיעה בפרטיות שיש בו. חלופי הזמן לא יכול "לצמצם" באופן גורף כל פגיעה שהיא. כאמור, מדובר בהגנה בהליך משפטי בלבד ולא בקביעה שאין בחשיפה פגיעה בפרטיות.

6.7.2. עניין ציבורי - גם אם יש פגיעה בפרטיות, ניתן לפרסם מידע ככל שיש בו עניין ציבורי, כלומר הוא מביא תועלת לציבור. (לדוגמא: מידע על אודות נבחר ציבור, מידע בעל ערך היסטורי וכיוב').

יש לערוך איזון בין העניין הציבורי לבין מידת הפגיעה בפרטיות.

6.8. צנעת הפרט של נפטר:

הגנת הפרטיות מכוח חוק הגנת הפרטיות מתייחסת לחיים בלבד, לכן ככל שהמידע הפרטי שבמסמך שבפניכם נוגע לנפטר (מי שידוע בוודאות שהוא נפטר או שלפי גיל המסמך ניתן להניח שהוא נפטר), הדבר היחיד שאין לפרסם לפי סעיף 2א לחוק הגנת הפרטיות הוא תצלום גופת אדם גלויה באופן שניתן לזהותה.

מותר לפרסם תצלום כזה רק אם מתקיים אחד מאלה:

(1) אותו אדם הסכים בחייו לפרסום כאמור;

(2) חלפו 15 שנים ממועד פטירתו של אותו אדם;



- (3) התקבלה הסכמה לפרסום מאת קרוב משפחה;
- (4) לא היו לנפטר קרובי משפחה המנויים בפסקה (3) ובית המשפט אישר את הפרסום;
- עם זאת, הפסיקה הרחיבה את תחולת הגנת הפרטיות גם בסיטואציות אחרות על נפטרים תוך התייחסות לכבוד הנפטר.**
- תקנות העיון הותירו **שיקול דעת** שלא לחשוף מידע שפרסומו עשוי לפגוע בצנעת הפרט של נפטר.