

משבר חשיפת התיעוד המופקד בארכיונים הממשלתיים

רקע לדיון ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, 30 באוקטובר 2017

1. הארכיונים הממשלתיים: לא ספינה דולפת, אלא ספינה שטרם יצאה אל הים

המניע המיידי לדיון הוועדה הוא איתורם של כמה עשרות מסמכים באתר ארכיון המדינה שנראה שלא היו אמורים להיחשף לעיון הציבור. הכול מסכימים שתפקוד נאות של הרשויות מצריך שחומרים מסוימים יורחקו מעיני הציבור לפרקי זמן מסויימים, וכי בחשיפת מאות מיליוני מסמכים, טעויות נקודתיות יתרחשו תמיד. אך מקרי החשיפה הספורים יכולים להסיח את הדעת מבעיה רחבה בהרבה: **מדיניות ארוכת שנים של מחדל ותת-תקצוב לחשיפת חומרי הארכיונים הממשלתיים**, עליה העירו גם מבקר המדינה וגנזי המדינה השונים, שתוצאתה: **חיסוי כ-99% מהתיעוד הממשלתי מפני הציבור. הבעיה הבסיסית היא העדר חשיפה סדירה.**

לפי נתונים רשמיים, 1.29% בלבד מהתיקים המופקדים בארכיונים הממשלתיים פתוחים לעיון הציבור. גם הקטלוגים של הארכיונים הללו סגורים לציבור, ואי אפשר לדעת אפילו מה קיים בהם. רבים מהתיקים סגורים בניגוד לחוק ולתקנות, בלי שום קשר לשיקולי פרטיות, לבטחון או ליחסי חוץ.

ובכן, ספינת הארכיונים הממשלתיים אינה "דולפת": היא טרם יצאה אל הים הפתוח של העיון הציבורי. בכך, הארכיונים הממשלתיים מועלים למעשה בייעודם ובתפקידם: לאפשר לציבור להכיר את עברו.

כמו הבעיה, גם הפתרון למשבר החשיפה אינו נקודתי: כדי לאפשר חשיפה ראויה, יש להקים בארכיון המדינה מערך חשיפה מקצועי, המסוגל לבצע את בדיקות החשיפה בזמן שנקבע להן בחוק (עד 60 יום בבקשה בתוך תקופת ההגבלה, ובאופן יזום מיד עם תום תקופת ההגבלה או מיד אחריה), ופועל בשקיפות לפי החוק, התקנות ונהלי עבודה ברורים. כך גם יימנעו ככל הניתן טעויות המובילות לחשיפה או להגבלה המיותרת.

2. החוק: רוב-רובו של התיעוד אמור להיות פתוח לעיון הציבור

חוק הארכיונים קובע שככלל, "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך". זאת, כדי לממש את זכות היסוד לחופש המידע והמחקר ובהתאם לתפקיד הראשי של הארכיון הממשלתי: להנגיש לציבור את התיעוד הנוגע להיסטוריה של החברה והמדינה. עם זאת, החוק מאפשר לקבוע בתקנות סייגים לעיון. תקנות העיון קובעות מספר מוגבל של עילות להגבלת הזכות החשובה לעיון בחומר ארכיוני: חשש לפגיעה בבטחון, ביחסי החוץ, בפרטיות או בסודות מסחריים – חשש כבד מספיק, שיכול לגבור על האינטרס הציבורי בחשיפה.

בנוסף, לכל סוג של תיעוד ממשלתי נקבעה בתקנות "תקופת הגבלה", שאחריה הוא אמור להפתח לעיון הציבור ביוזמת הארכיון. תקופות ההגבלה נעות בין 15 ל-70 שנה, לפי היחידה יוצרת החומר ונושאו (בארה"ב: 10 שנים, ולאחר 25 שנה מועבר כל חומר אוטומטית לביקורת לקראת חשיפה). בקשת ציבור לחשוף לעיון חומר מסוים, גם בתוך תקופת ההגבלה, צריכה להיענות בחיוב, אלא אם נמצא בבדיקה כי מתקיימות עילות הגבלה כנ"ל. הגבלת עיון אחרי תקופת ההגבלה מחייבת המלצה מגנז המדינה והחלטה של ועדת שרים מיוחדת.

3. בפועל: 1.29% בלבד (!) מהתיעוד הממשלתי פתוח לעיון הציבור וגם הקטלוג סגור לעיון

חרף הוראות החוק, מצב החשיפה בארכיונים הממשלתיים בבי רע:

בארכיונים הממשלתיים המרכזיים במדינת ישראל מוחזקים כ-15 מיליון תיקים: כ-3 מיליון תיקים רשומים בארכיון המדינה, וכ-12 מיליון בשלוחתו, ארכיון צה"ל ומעלהב"ט. מיליוני תיקים נוספים לא הופקדו או הופקדו

וטרם נרשמו, ותיקים רבים, כנראה מיליונים, מצויים בארכיוני גופים בטחוניים הסגורים עדיין לחלוטין לציבור (שב"כ, מוסד ועוד).

לפי נתוני ארכיון המדינה וארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, רק 1.29% מסך התיקים המופקדים אצלם נגישים לעיון הציבור. באתר ארכיון המדינה זמינים לעיון כ-144,000 תיקים. כ-94% מתיקיו שתקופת ההגבלה על העיון בהם חלפה עדיין סגורים לציבור. בארכיון צה"ל ומע"ל בפתוחים לעיון כ-47,000 תיקים, שהם כ-0.4% מסך התיקים אצלו. חובת בדיקת התיקים לשם חשיפתם עם תום תקופת ההגבלה אינה נתחמת בזמן, וכמעט שאינה מתקיימת.

הקטלוגים של הארכיונים הממשלתיים סגורים כמעט כולם. כ-6% בלבד מרשומותיהם זמינות לציבור. כך נחסה מהחוקרים והמעיינים מה בכלל קיים בארכיון, מה מוגבל לעיון ומדוע.

נוכח העדר תקצוב ומדיניות חשיפה ברורה, **קצב החשיפה הוא איטי באופן בלתי מתקבל על הדעת ואינו מאפשר לממש בפועל את זכות הציבור לשימוש אפקטיבי בארכיון**. בקשות לחשיפת **מסמכים בלתי מסווגים** מתארכות חודשים רבים, ומצבן של בקשות לחשיפת מסמכים מוגבלים קשה עוד יותר. בקצב הנוכחי תימשך חשיפת המסמכים הקיימים מאות שנים.

מצב זה מלווה במדיניות ארוכת שנים של תת-תקצוב לחשיפה בארכיונים הממשלתיים, תקופות הגבלה המתמשכות במחדל ובלא סמכות, היעדר שקיפות והסדרה של בדיקות החשיפה: בארכיון המדינה לא קיימים נהלים פנימיים לביצוע חשיפה.

4. לאחרונה: נזקים למחקר, עצירת החשיפה

בשנתיים האחרונות חלו בארכיונים הממשלתיים שני שינויים עיקריים שהוסיפו עוד קשיים לחשיפה:

א. באפריל 2016 הופעל אתר אינטרנט חדש של ארכיון המדינה, ובו, לראשונה, אפשרות לעיין בתיעוד ברשת. העיון האינטרנטי פתר חלק מקשיי הגישה לארכיון, והגדיל באופן משמעותי את כמות הפניות אליו. חומרים שארכיון המדינה מגדיר "בלתי מסווגים" נבדקים ונסרקים במסגרת פרויקט ייעודי, בו הועלו עד כה לרשת כ-3.75% מחומרי הארכיון הרשומים.

אולם, בד בבד **החליטה הנהלת ארכיון המדינה לעצור את עיון הציבור בתיקים המקוריים**, הלא סרוקים. מאות משתמשי ומשתמשות הארכיון צפו נזקים קשים ממהלך זה, ועודם קוראים לביטולו. ואכן, **נוצרו נזקים לחשיפה:**

כשני-שלישים מהתיעוד שנפתח בעבר בחדר העיון, אינו זמין באינטרנט; תפקידה של הצנזורה הצבאית בחומרים גבר עם הנגשתם באינטרנט בבחינת "פרסום פומבי", שבתחום סמכותה; הגישה לחומרי חוזי ושמע הפכה קשה מאוד; ונפגעה נגישות העיון של מי שגישתם לאינטרנט מוגבלת, אם מחמת חוסר אוריינות מחשב או אמצעים, בעיות שפה ועוד. אקדמאים/ות, יוצרים דוקומנטריים ותחקירנים מעידים כי עצירת האפשרות לעיון בחומרי המקור, כשלעצמה, פגעה קשות באפשרות לבצע מחקר מקצועי נרחב בארכיון.

ב. בתאריך 19.6.2017 הנחה המשנה ליועמ"ש את גנז המדינה להקפיד כי בדיקות החשיפה של התיעוד שתקופת ההגבלה שלו תמה ייעשו על-ידי יוצרי (מפקידי) החומרים עצמם (משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות וכד'). זאת, בלי הגבלת זמן ובניגוד לעמדתו של הגנז ולנוהג שחל מזה שנים רבות לחשוף חומרים כאלה על-ידי הארכיון. **ההנחיה החדשה, השנויה במחלוקת משפטית, בולמת את החשיפה המועטה הקיימת כמעט לגמרי:**

בעקבות ההנחיה, כל גוף המפקיד תיעוד לארכיון המדינה אמור להקים ולהפעיל מערך חשיפה. אך רובם המכריע של המפקידים חסרים ניסיון, ידע ותקציב למשימה, כפי שעולה מתשובות לבקשות חופש מידע

שהוגשו כבר בנושא. תפעול מערכי החשיפה יארך חודשים רבים לפחות, ועד אז נעצרת חשיפת כל חומרי הארכיון שיצרו המפקידים. ככל שייקבעו אצל עשרות המפקידים ערוצים ונהלים לחשיפה, צפויים להיווצר תוהו ובוהו מקצועי ומבוך של נהלים וערכאות שיקשו מאוד על ציבור המבקש לעיין בתיעוד.

ההנחיה החדשה נתקלת בהתנגדות רחבה בכל שדרות התחום. נזקיה כבר ניכרים: גז המדינה דיווח כי העביר לבדיקת מפקידיו בקשות ציבור לעיון בכ-1,400 תיקים, מתוכם נבדקו ונחשפו 15 תיקים בלבד.

לסיכום: פתרונות

הארכיונים הממשלתיים בישראל נמצאים כבר עשרות שנים במשבר חשיפה מתמשך, שביטוייו בסגירה הכמעט מוחלטת של חומריהם מפני הציבור. במקביל, הולכת ומתרחבת הדרישה הציבורית לחופש המידע הציבורי, ובכלל זה המידע הרשמי אודות העבר.

בחודשים האחרונים נבלמה גם פעולת החשיפה שבכל-זאת התקיימה בארכיון. מצב בלתי סביר זה ניתן לפתרון בהנחיה לכל המפקידים להסמיך את ארכיון המדינה לחשוף את חומריהם, כפי שכבר עשו מיעוטם. בה-בעת יש לשוב ולאפשר את העיון בחומרי המקור, שם חשופים תיקים רבים שאינם זמינים באתר.

אך משבר החשיפה לא ייפתר בזאת: החוק והתקנות קובעים כי מדינת ישראל מחויבת להגיש לעיון הציבור את עיקר החומר הארכיוני שבמחסניה. אך במדיניות הנוהגת, חובת הבדיקה והחשיפה בתום תקופת ההגבלה הולכת ומתארכת בלי גבול, והחשיפה בתוך התקופה מועטה ואיטית.

הפתרון למשבר אינו בסתימת צינור הניקוז של ספינה מושבתת, אלא בהפעלתו תוך הקמת מערך חשיפה בארכיון המדינה המסוגל להתמודד עם משימתו הדחופה ביותר: ביצוע בדיקת חשיפה יזומה לכל חומר מיד עם תום תקופת ההגבלה עליו, פתיחת הקטלוגים לעיון הציבור והבטחת ובדיקה מהירה של בקשות העיון.

בברכה,

דודו אמיתי,	פרופ' גדי אלגזי,	מיכל וייץ,	עו"ד אור סדן,	ד"ר נעם הופשטטר,
יו"ר האיגוד הישראלי	החוג להיסטוריה	מפיקה	התנועה לחופש	מכון עקבות
לארכיונאות ולמידע;	כללית, אוניברסיטת		המידע	
	תל אביב;			
חבר מועצת	חבר מועצת			
הארכיונים העליונה	הארכיונים העליונה			