

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



נושאים ארגוניים

---

# מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו





## מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

### רקע

כל מדינה מחזיקה במידע אשר עליה למנוע את חשיפתו לציבור אזרחיה ולגורמים אחרים, ובעיקר גורמים עוינים, העלולים להשתמש בו לרעה, דבר העלול לפגוע בין היתר בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מידע זה מכונה בחוקים שונים, בין היתר, "ידיעה סודית" או "מידע מסווג". רוב המידע המסווג במדינת ישראל נמצא בגופי מערכת הביטחון, וכשאינ עוד צורך להשתמש בו - הוא מופקד בארכיון מדינת ישראל, בשלוחותיו ולעיתים אף בארכיונים ציבוריים. מידע ארכיוני מסווג זה נחשף בחלוף הזמן לציבור, במסגרת זכות הציבור לדעת ובהתאם לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955.

### נתוני מפתח

כ-10,000

תיקים מסווגים שתמה תקופת הגבלתם נחשפים מדי שנה בארכיון המדינה

כ-2.45 מיליון

תיקים בארכיון המדינה, מהם 300,000 מסווגים שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לנובמבר 2019

11

ארכיונים נחשבים שלוחות של ארכיון המדינה: שבעה הוגדרו בחוק וארבעה הוכרו על ידי הגנז

כ-7,100

תיקים מסווגים נחשפו בממוצע כל שנה בארכיון צה"ל בשנים 2000 - 2016

כ-981,000

תיקים מסווגים, שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לינואר 2019, מופקדים בארכיון צה"ל

22

ארכיונים ציבוריים קיימים בישראל, ומאות ארכיונים פרטיים

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בסוגיית הימצאותם של חומרים מסווגים בכלל הארכיונים, ובסוגיית גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר. הביקורת נערכה, בין היתר, בארכיון המדינה ובשלוחותיו וכן בארכיונים נוספים; במשרד המשפטים; במוסד; בשב"כ; בצה"ל ובמשרד הביטחון.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**חשיפת חומרי ארכיון** - 300,000 תיקים מסווגים בארכיון המדינה ו-981,000 תיקים מסווגים בארכיון צה"ל לא נחשפו לעיון הציבור אף שתקופת הגבלתם הסתיימה, וזאת בלי לבקש את אישור ועדת השרים המוסמכת לכך.

**חומרים מסווגים בארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה"** - אף כי מופקדים בהם חומרים מסווגים אבטחתם אינה מוסדרת ולא ברור אם החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, חל על ארכיונים אלו.

**חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים** - חומרים מסווגים נמצאים בארכיונים אלה, אף שאבטחת הארכיונים אינה מוסדרת בחוק. בכך קיימת סכנה לחשיפת מידע מסווג.

**בדיקה כפולה של חומרים בארכיון המדינה לשם מניעת דליפת מידע מסווג** - הבדיקה מתבצעת הן על ידי מחלקת החשיפה בארכיון המדינה והן על ידי הצנזורה. הבדיקה הכפולה אינה יעילה ועלולה לגרום לבזבז משאבי ציבור.

**פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים** - זה שנים שמנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגנזי המדינה כפי שנקבע בתקנות הארכיונים הציבוריים.

**גילוי מידע מסווג בתהליך כתיבת ספרים** - במהלך הפקת ספרים שכותבים נבחרו ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים לכך, אף שהם אינם מורשים מהבחינה הביטחונית.





**פעילות הממונה על הביטחון במערכת הביטחון בארכיונים** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות המלמ"ב למניעת דליפת מידע מסווג המצוי בארכיונים שונים, ובייחוד בארכיונים ציבוריים ופרטיים. עם זאת, בחוק לא הוקנתה למלמ"ב הסמכות לפעול כך, ופעילותו תלויה הן בהסמכת הגנז והן בהסמכת מנהלי הארכיונים.


**קליטת הרשומות הדיגיטליות והנגשתן לציבור באתר המרשתת של ארכיון המדינה** - משרד מבקר המדינה מציין זאת לחיוב. עם זאת, היכולת לקליטת חומרים ארכיוניים דיגיטליים מסווגים מוגבלת.

**צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים למניעת אפשרות של גילוי מידע מסווג לגורמים השותפים להפקת ספרים של נבחר ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, שעבודתו נמצאת בעיצומה.


## עיקרי המלצות הביקורת

על הגנז, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה **לפעול למציאת פתרון לקשיים ביישום חוק הארכיונים בעניין כינוסה של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג.** 

על הגנז **לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על הארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה"**. לחלופין עליו לבחון כיצד נכון להסדיר את סוגיית אבטחת החומרים המסווגים בארכיונים אלה. 

על שב"כ להוביל עבודת מטה, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, הגנז, המלמ"ב והיועץ המשפטי לממשלה, **בסוגיית הימצאות חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ולהחליט על דרך פעולה לטיפול בסוגיה**. עד שתוסדר דרך הפעולה כאמור, על המטה לביטחון לאומי, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף **ולפעול לקידום הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים.** 

על הגנז, בשיתוף הצנזורת הצבאית הראשית ומנהלת ארכיון צה"ל, **להעלות לפני היועץ המשפטי לממשלה את סוגיית המחלוקת לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים, כדי שיכריע בה.** 

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי צוות "סופרי צללים" ישלים את עבודתו, ועל משרד המשפטים, לאחר שיבחן את המלצות הצוות, **לגבש פתרונות מניעתיים ובני אכיפה בעניין.** 

## סיכום

במדינה דמוקרטית צריך להישמר האיזון שבין עקרון השקיפות וחופש הביטוי מחד, ושמירה על ביטחון המדינה ומניעת חשיפת מידע מסווג מאידך. בארכיונים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים מסווגים. כמו כן מידע מסווג מצוי בידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר הכותבים ספרים. עיון הציבור בחומר ארכיוני, כמו גם כתיבת ספרים, מהווים זכות בסיסית, אולם צריכים להיעשות תוך בקרה ושמירה על מידע מסווג. בביקורת עלה כי קיימים פערים בהסדרת כללי הביטחון בנושאים אלה, והם מהווים סיכון לדליפת מידע מסווג.

**הדילמה בין הנגשת מידע לציבור לבין הסיכון לחשיפת מידע מסווג**





## מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

### מבוא

כל מדינה מחזיקה במידע אשר עליה למנוע את חשיפתו לציבור אזרחיה ולגורמים אחרים, ובעיקר גורמים עוינים, העלולים לעשות בו שימוש לרעה, ולפגוע בכך בין היתר בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מידע זה מכונה בחוקים שונים, בין היתר, "ידיעה סודית"<sup>1</sup>, או "מידע מסווג"<sup>2</sup>. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), מוגדרת "ידיעה סודית" - "ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד", או "ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד".

רובן של הידיעות הסודיות במדינת ישראל נמצאות בחומרים<sup>3</sup> של גופי מערכת הביטחון: צה"ל, משרד הביטחון, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד) וכיוצא בזה; ידיעות סודיות נמצאות גם במשרדי ממשלה, ובעיקר במשרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) ובמשרד החוץ.

חומרים של מוסדות המדינה שאין עוד שימוש בהם מופקדים בארכיון מדינת ישראל (להלן - הגנזך או ארכיון המדינה)<sup>4</sup>. פעילותו של ארכיון המדינה מוסדרת, בין היתר, בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), ובתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן - תקנות העיון), ובראשו עומד הגנזך<sup>5</sup>. על פי נתוני ארכיון המדינה מנובמבר 2019, מופקדים בו כ-2.45 מיליון תיקים, הכוללים כ-400 מיליון עמודי נייר; מתוכם הועלו לאתר הארכיון שבמרשתת כ-370 אלף תיקים במלואם. על פי נתוני ארכיון המדינה עמד תקציב הארכיון לשנת 2018 על כ-59 מיליון ש"ח.

בין החומרים המצויים בארכיון המדינה יש גם כאלו המכילים ידיעות סודיות. חומרים מסוג זה, לרבות מסווגים, מופקדים גם בארכיונים המוגדרים בחוקים שונים חלק מארכיון המדינה, ושמהם נבדקו - הארכיון שבמרכז מורשת מנחם בגין (להלן - ארכיון בגין); ארכיון המכון למורשת דוד בן-גוריון (להלן - ארכיון בן-גוריון) וארכיון מרכז יצחק רבין (להלן - ארכיון מרכז רבין); שלושת ארכיונים

1 חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 113(ב).

2 חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, סעיף 1.

3 מסמכים, מפות, תרשימים, סרטים, קלטות וכו'.

4 בעניין ניהול ארכיון המדינה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 166 א (2016), "גנזך המדינה - היבטים בניהול ארכיון המדינה", עמ' 265-306.

5 בסוף ספטמבר 2018 סיים את כהונתו הגנזך הקודם וביולי 2019 מונתה גנזת שכינה לפני כן כסגנית הגנזך.



אלה ביחד יכוננו בדוח זה - ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה<sup>6</sup>). כמו כן מופקדים חומרים כאלה בארכיונים המצויים בגופי מערכת הביטחון ואשר הגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה, דוגמת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - ארכיון צה"ל<sup>7</sup>), ארכיון המוסד וארכיון שב"כ (בדוח זה יכוננו ארכיונים אלה יחד גם - שלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים<sup>8</sup>). החומרים הארכיוניים אמורים לעמוד לעיון הציבור בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק הארכיונים ובתקנותיו.

נוסף על כך מצויים חומרים ארכיוניים של מוסדות המדינה, לרבות מסווגים, גם בארכיונים ציבוריים<sup>9</sup> וכן בידי בעלים פרטיים (להלן - ארכיונים פרטיים).

עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר, בעיקר בכירים, כותבים לעתים ספרים על פועלם או על התרחשויות שאליהן נחשפו במסגרת תפקידם הציבורי. בתהליך כתיבתו ועיבודו של ספר כזה נחשף לעיתים מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים השותפים להפקתו, דוגמת סופרי צללים<sup>10</sup> ועורכים לשוניים.

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו". בביקורת נבדקו סוגיות הנוגעות להימצאותם של חומרים מסווגים בכלל הארכיונים, פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים, פעילותו של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב) בארכיונים, סוגיות במעורבות הצנזורה הצבאית (להלן - הצנזורה) בארכיון המדינה ובשלוחותיו וגילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר.

- 
- 6 בסך הכול קיימים במדינת ישראל שבעה ארכיונים שהוגדרו בחוק "חלק מארכיון המדינה".
  - 7 על פי הוראת משרד הביטחון 11.81, "ארכיון צה"ל ומע"ב"ט ומחקר היסטורי - הוראת ארגון", ארכיון צה"ל משמש גם מגנזה מרכזית של צה"ל.
  - 8 בסך הכול קיימים במדינת ישראל ארבעה ארכיונים שהגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה.
  - 9 על פי חוק הארכיונים, "ארכיון ציבורי" הוא "ארכיון שהוא בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרתו הפקת רווחים ואושר על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי".
  - 10 "סופר צללים" על פי מילון רב-מילים הוא "אדם הכותב בשמו ומטעמו של אדם אחר".





הביקורת נעשתה: בארכיון המדינה; במשרד הביטחון - בארכיון צה"ל ובמלמ"ב; בארכיון בגין, בארכיון מרכז רבין ובארכיון בן-גוריון; בארכיון הציבורי - ארכיון מפלגת העבודה על שם משה שרת שבקרן ברל כצנלסון, הממוקם בבית ברל (להלן - ארכיון בית ברל); במשרד המשפטים; במוסד ובשב"כ; בצה"ל - ביחידת הצנזורה, ובמחלקת ביטחון מידע (מחב"ם); במטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל) ובמזכירות הממשלה.<sup>11</sup>

נוסף על כך נפגש צוות הביקורת עם בעלי תפקידים בשני ארכיונים ציבוריים שאינם גופים מבוקרים על פי חוק מבקר המדינה (התשי"ח-1958): הארכיון לתולדות התנועה הקיבוצית וההתיישבות ב"יד טבנקין" שברמת אפעל (להלן - ארכיון יד טבנקין) וארכיון השומר הצעיר יד יערי שבגבעת חביבה (להלן - ארכיון יד יערי).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

## ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה

ארכיון המדינה, הארכיון הממלכתי הראשי של מדינת ישראל, נוסד בשנת 1949. הוא פועל כיחידה במשרד רה"ם וממוקם בירושלים. חוק הארכיונים מסדיר את מעמדו, את תפקידיו ואת התנהלותו, ונקבע בו כי "בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני של מוסדות ממלכתיים שקדמו להקמת מדינת ישראל... וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה... שאינו צריך שימוש עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות"<sup>12</sup>.

כאמור, בביקורת נבדקו שלושה ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה. פעילותם של שלושת ארכיונים אלה מוסדרת בחוקים כמפורט להלן:

על פי החוק להנצחת זכרו של מנחם בגין, התשנ"ח-1998, המרכז להנצחת זכרו של מנחם בגין "יקים ארכיון; הארכיון יהיה חלק מארכיון המדינה והוראות חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, יחולו עליו".

בחוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997, נקבע כי "המרכז יקים ארכיון; הארכיון יהיה חלק מארכיון המדינה והוראות חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, יחולו עליו".

11 טיוטת דוח הביקורת נשלחה גם למשרד לביטחון הפנים לקבלת תגובתו בהיותו של השר לביטחון הפנים ממונה על ביצועו של החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (בעניין החוק ראו בהמשך).

12 חוק הארכיונים, סעיף 4.



על פי חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976 (להלן - חוק דוד בן-גוריון), "ארכיון המכון למורשת דוד בן-גוריון יהיה חלק מגנזך המדינה, ויחולו עליו הוראות חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, ואולם הפעלת סמכויותיו של גנז המדינה תהיה בתיאום עם מועצת המכון".

כפי שיפורט בהמשך, בביקורים שערך צוות הביקורת בכל אחד משלושת ארכיונים אלו הוצגו לפניו חומרים מסווגים המצויים בהם.

## האחריות להחזקת חומר ארכיוני בארכיון בן-גוריון

על פי חוק דוד בן-גוריון רשאי המכון למורשת דוד בן-גוריון (להלן - המכון למורשת בן-גוריון) "להעביר לאוניברסיטת בן-גוריון בנגב מתפקידיו הכרוכים בלימוד ובמחקר, למעט תפקידיו הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני; פרטי ההעברה ייקבעו באמנה" (ההדגשה אינה במקור).

על פי אמנה שנחתמה בשנת 1982 בין המכון למורשת בן-גוריון לבין אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון או האוניברסיטה) העביר המכון לאוניברסיטה את תפקידיו הכרוכים בלימוד ובמחקר, כדי שיבוצעו ביחידה אקדמית נפרדת באוניברסיטה. יצוין כי על פי האמנה, ארכיון בן-גוריון לא אמור להיות מועבר לאחריות האוניברסיטה, אלא להישאר באחריות המכון.

בביקורת נמצא כי בפועל, סמוך לחתימה על האמנה הועברו התפקידים הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני בארכיון בן-גוריון, לרבות החומר המסווג, מהמכון למורשת בן-גוריון לאוניברסיטה, בדרך שאינה עולה עם חוק דוד בן-גוריון ובאמנה. להלן הפרטים:

עובדי הארכיון מקבלים שכר מאוניברסיטת בן-גוריון. אתר המרשתת של הארכיון הוא חלק מאתר המרשתת של האוניברסיטה, והאחריות לאבטחת המידע בארכיון, ובכלל זה של החומרים המסווגים, היא של מחלקת הביטחון באוניברסיטה.

בספטמבר 2018 כתב הגנז דאז למשרד מבקר המדינה שארכיון בן-גוריון "בוודאי איננו חלק מארכיון המדינה, אלא הוא ארכיון של המכון לחקר ישראל והצינונת, שהם עצמם חלק מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב". באוקטובר 2018 מסרה ראשת המינהל במכון למורשת בן-גוריון למשרד מבקר המדינה כי ארכיון בן-גוריון עבר לאחריות האוניברסיטה, וזאת עקב צורך בתמיכה תקציבית.

בתגובתו מאפריל 2019 לטיטוט דוח הביקורת כתב מנהל המכון למורשת בן-גוריון למשרד מבקר המדינה, כי האמנה נחתמה במטרה להגשים את תכלית חוק דוד בן-גוריון בכל הנוגע ללימוד ולמחקר, וכי אף שהדבר לא נכתב באמנה, האוניברסיטה



קיבלה עליה את החזקת הארכיון "על מנת להציל את הארכיון, שהוא נכס לאומי" (ההדגשה במקור). מנהל המכון הוסיף כי נוכח האמור לעיל קיים שיתוף פעולה בין האוניברסיטה לבין המכון למורשת בן-גוריון בכל הקשור לארכיון, ואולם האוניברסיטה והמכון ייקחו לתשומת ליבם את הערות הביקורת וירחיבו את שיתוף הפעולה הקיים ביניהם "בכל הנוגע לנוכחותו של המכון למורשת בן-גוריון בחיי היום יום ובתפעולו השוטף של ארכיון בן-גוריון".

בתגובתה מאפריל 2019 לטיוטת דוח הביקורת כתבה אוניברסיטת בן-גוריון כי "המכון למורשת דוד בן-גוריון מינה את האוניברסיטה לביצוע תפקידיו ביחס לארכיון, אך אין לראות במינוי זה משום העברה. המכון לא הסיר מעליו את הקשר לתפקודו התקין של הארכיון... ללא מינוייה של האוניברסיטה, הירתמותה הכספית והמקצועית, לא היה המכון יכול... למלא את ייעוד החוק".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי הארכיון יפעל בהקדם האפשרי לקביעת פגישה עם מנהל המכון למורשת בן-גוריון להסדרת סוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון למורשת בן-גוריון כי בכך שבפועל האוניברסיטה קיבלה עליה להחזיק את הארכיון, לרבות החומר המסווג, הרי שמדובר ב"העברת תפקידיו" של המכון "הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני" לאוניברסיטה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק, גם אם נעשה מתוך כוונה טובה.

על הגנז ומנהל המכון למורשת בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון לגבש הצעה להסדרת האחריות להחזקת החומר הארכיוני בארכיון בן-גוריון.

## תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 על ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), שעל ביצועו ממונה השר לביטחון הפנים, עוסק בפעולות לאבטחה פיזית, לאבטחת מידע ולאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות שעל גופים ציבוריים לנקוט. בחוק נקבע כי החובה לנקוט פעולות לאבטחת מידע חלה על הגופים הציבוריים המצוינים בתוספות הראשונה והשנייה לחוק, ובהם משרד רה"ם. נוסף על כך נקבעה בחוק החובה של הגופים הציבוריים למנות "ממונה ביטחון", שיהיה האחראי לארגון פעולות האבטחה ולפיקוח עליהן. על פי החוק, "קצין מוסמך" הוא מי שרשאי לתת הנחיות מקצועיות לגוף ציבורי ולאשר את מינויו של ממונה הביטחון באותו גוף.



על פי החוק להסדרת הביטחון, הקצין המוסמך של משרד רה"ם הוא נציג שב"כ. ארכיון המדינה הוא יחידה במשרד רה"ם, ולכן החוק להסדרת הביטחון חל עליו. הממונה על הביטחון במשרד רה"ם, האחראי לביטחון ביחידות המשרד, אחראי אפוא גם לארכיון המדינה.

על הגופים המנויים בתוספות הראשונה והשנייה לחוק להסדרת הביטחון חלים גם כללי שירות הביטחון הכללי (אבטחת מידע) התשס"ד-2004 (להלן - כללי שב"כ לאבטחת מידע). בכללי שב"כ לאבטחת מידע נקבעו עקרונות לאבטחת מידע מסווג, ובכלל זה קביעת האנשים המורשים להיחשף אליו ודרכי אחסנתו של מידע זה. מתוקף כללים אלה נקבע סיווג ביטחוני לעובדי ארכיון המדינה הנחשפים לחומרים מסווגים.

בביקורת נמצא כי הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה, ושמצויים בהם חומרים מסווגים, אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם ואינם מצוינים מפורשות בתוספות לחוק להסדרת הביטחון.

כמו כן, בקרב הגופים המבוקרים קיימות דעות שונות לגבי השאלה האם מעצם הגדרתם של ארכיונים אלה "חלק מארכיון המדינה" חל עליהם החוק להסדרת הביטחון (שחל על ארכיון המדינה). להלן הפרטים:

בדצמבר 2018 כתבה היועצת המשפטית של ארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה בנוגע לארכיון בגין ולארכיון מרכז רבין כי חוק הארכיונים מנחה לגבי שמירת החומר שבהם ולא לגבי אבטחת המבנים שבהם הוא נשמר. עוד כתבה כי "אין תחולה להסדרים אחרים מבחינת אבטחה, סיווג עובדים וסדרי עבודה אחרים שאינם מכוח חוק הארכיונים והתקנות שהותקנו מכוחו".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי הארכיונים שמעמדם נקבע בחוק הם חלק מארכיון המדינה במובן הרחב, ויש לראות בהם חלק מארכיון המדינה גם לעניין תחולת החוק להסדרת הביטחון עליהם. עוד ציין כי עמדה זו תואמת את עמדת היועצת המשפטית של שב"כ.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי קביעת נוהלי אבטחה אחידים היא הכרחית, אולם היא באחריות גורמי הביטחון הרלוונטיים. עוד הוסיף כי הבהרת תחולת החוק להסדרת הביטחון היא בסמכות המשרד לביטחון הפנים, בהיות השר לביטחון הפנים הממונה על ביצוע החוק. בתגובתו של משרד רה"ם נכללה תגובתו של ארכיון המדינה ולפיה הוא יפעל לקביעת פגישה בעניין זה עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי ארכיון בן-גוריון, ארכיון



בגין וארכיון מרכז רבין מוגדרים על פי חקיקה ספציפית רשות עצמאית, שאינה כפופה לארכיון המדינה. עם זאת, הם נחשבים על פי חוק חלק מארכיון המדינה. משכך ניתן לבצע לבעלי התפקידים בארכיונים האמורים החשופים למידע מסווג בדיקת התאמה ביטחונית, מאחר שניתן לראות בהם בעלי תפקיד בארכיון המדינה, גם אם אינם עובדי הארכיון. שב"כ ציין כי נושא אבטחת המידע וסיווג המשרות בארכיונים אלו ייבדק על ידי היחידה המופקדת על הטיפול בנושא בשיתוף קצין הביטחון של ארכיון המדינה ויטופל בהתאם לתקנות ולכללים שהותקנו מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.<sup>13</sup>

נוכח חוסר הבהירות אם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים חל על "הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה", בפועל הם אינם מונחים ישירות על ידי קצין מוסמך כמוגדר בחוק וממילא מינוי ממונה הביטחון שלהם אינו מאושר על ידי קצין מוסמך. למשרות העובדים בארכיונים אלו לא נקבע סיווג ביטחוני, אף שכאמור, בכל אחד מהארכיונים מופקדים חומרים מסווגים של מוסדות המדינה. במצב דברים זה, קבעו ארכיונים אלה את סדרי האבטחה בעצמם כמיטב הבנתם, לעיתים בסיוע המלמ"ב<sup>14</sup>. להלן הפרטים:

**ארכיון מרכז רבין:** בינואר 2019 כתבה היועצת המשפטית של מרכז יצחק רבין למשרד מבקר המדינה כי "מרכז יצחק רבין אינו נכלל בגדר החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים... את ההנחיה באשר לשמירת המסמכים החסויים קיבלנו מהמלמ"ב".

בתגובתו ממאי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין מרכז יצחק רבין כי יפעל בהתאם להנחיות שיקבל בנושא. עוד הדגיש המרכז כי הוא מקפיד לשמור על כלל החומרים המצויים בידי באופן מיטבי.

**ארכיון בגין:** בביקור בארכיון בגין שהתקיים באוגוסט 2018 מצא צוות הביקורת כי חברה חיצונית היא זו שמנחה לגבי האבטחה בארכיון.

בהתייחסותו מיוני 2019 לטיטת דוח הביקורת ציין מרכז מורשת מנחם בגין כי לציבור אין גישה לחומר המסווג.

**ארכיון בן-גוריון:** באפריל 2018 ביקר בארכיון נציג המלמ"ב, ובעקבות הביקור כתב למנהלו כי "כיום אין סדרי אבטחה נאותים במקום". ממסמכי המלמ"ב עולה עוד כי בארכיון בן-גוריון קיימים מסמכים מסווגים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה וכי

13 פורסם בס"ח תשס"ב מספר 1832 מיום 21.2.2002.

14 במשך שנים פועל המלמ"ב לאיתור חומרים מסווגים בארכיונים (בעניין פעילות זו של המלמ"ב ראו בהרחבה בהמשך).



בעת שהועברו המסמכים לארכיון נקבעו במקום סדרי אבטחה על ידי קצין הביטחון דאז של משרד הביטחון, ואולם לאחר עזיבתו של מנהל הארכיון "לא טופל הארכיון ביטחוני". יצוין כי בביקור שערך צוות הביקורת בארכיון זה באוקטובר 2018 נמסר לו כי אוניברסיטת בן-גוריון היא שדואגת לאבטחת הארכיון.

בינואר 2019 כתבה היועצת המשפטית של אוניברסיטת בן-גוריון כי עד כה פעלה האוניברסיטה בנוגע לארכיון על פי הנחיות ארכיון צה"ל; כי אנשי ארכיון צה"ל אישרו את אופן השמירה של החומרים המסווגים; וכי לא קיימים נהלים כתובים בנוגע לאופן שמירת החומרים המסווגים. בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת הבהיר ארכיון צה"ל כי הוא אינו קשור כלל לנושא, וכי ככל הנראה הכוונה היא לאנשי המלמ"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר לגנז כי אף שארכיון מרכז רבין, ארכיון בגין וארכיון בן-גוריון מוגדרים בחקיקה חלק מארכיון המדינה, הוא לא העלה את סוגיית אבטחת המידע בארכיונים אלו לפני הגורמים הרלוונטיים כדי שהללו יטפלו בכך. במצב זה קיים סיכון שמידע מסווג המצוי בהם ייחשף לגורמים שאינם מוסמכים, ואף לגורמים עוינים.

בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה כי טרם מונה גנז חדש<sup>15</sup>, וכשיתמנה - יהיה זה אחד הנושאים שבהם יידרש לטפל.

בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המשרד לביטחון הפנים כי הוא "רואה חשיבות רבה להסדרת נושא השמירה על חומרים ארכיונים מסווגים לצורך הבטחת השמירה על ביטחון מדינת ישראל וסודותיה". המשרד לביטחון הפנים הוסיף כי "לאור האמור, המלצות אלו מקובלות עלינו".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד המשפטים כי הוא "איננו הממונה על תחום הארכיונים או על תחום אבטחת המידע ואינו עוסק בליווי משפטי ישיר וצמוד של הפעילות השוטפת בתחומים אלו. תפקיד מחלקת ייעוץ וחקיקה, בשם היועץ המשפטי לממשלה, הוא לסייע בייעוץ משפטי ובליווי חקיקה כשמתעוררות שאלות משפטיות מורכבות, רגישות, או רוחביות, במסגרת הפעילות של אותם הגופים".

15 כאמור, ביולי 2019 מונתה גנזת.



מאחר שמדובר בסוגיה משפטית מורכבת ושנויה במחלוקת, על הגנז לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על "הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה", וזאת מכוח תחולת החוק על משרד רה"ם וכדי להגשים את תכליתו - שמירה על מידע מסווג בגופים הכפופים לחוק. לחלופין עליו לבחון כיצד נכון להסדיר את נושא אבטחת המידע בארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה. זאת כדי להבטיח שחומרים מסווגים המצויים אצלם יאובטחו כראוי, ושגורמי הארכיון החשופים אליהם יהיו בעלי סיווג מתאים.

## סיווג ביטחוני למנהלו של ארכיון בן-גוריון

בכללי שב"כ לעניין סיווג ביטחוני והתאמה ביטחונית נקבע כי מנהל ארכיון בן-גוריון חייב להיות בעל סיווג ביטחוני<sup>16</sup>.

בביקורת נמצא כי בניגוד לכללי שב"כ לסיווג ביטחוני, למנהל ארכיון בן-גוריון אין סיווג ביטחוני כלשהו. מנהל ארכיון בן-גוריון נחשף אפוא לחומרים מסווגים ללא שקיבל הכשר ביטחוני לכך.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי יבצע לאלתר את הליך ההתאמה הביטחונית, בכפוף לתוצאות בחינה עדכנית של הצורך ברמת הסיווג.

## חשיפה של חומר ארכיוני מוגבל מטעמי ביטחון המדינה בארכיון המדינה ובשלוחותיו

כאמור, לכל אחד מגופי מערכת הביטחון, דוגמת צה"ל, משרד הביטחון, שב"כ והמוסד, יש ארכיון אשר הוכר כשלוחה של ארכיון המדינה. למשל, במכתב לראש שב"כ מנובמבר 2007 אישר גנז המדינה דאז כי ארכיון שב"כ הוא שלוחה של ארכיון המדינה לעניין הפקדתו של החומר הארכיוני של שב"כ, וכי החומר הארכיוני המופקד בארכיון שב"כ כמוהו כחומר המופקד בארכיון המדינה. במכתבים דומים הוכרו ארכיון צה"ל וארכיון המוסד כשלוחות של הגנז. לפיכך ארכיונים אלו כפופים לחוק הארכיונים ותקנותיו.

על פי חוק הארכיונים, "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות"<sup>17</sup>. הסמכות להתקנת תקנות הוקנתה בחוק לממשלה,

16 כאמור, לגבי שאר המשרות בארכיון בן-גוריון לא נקבעו דרישות לסיווג ביטחוני.

17 חוק הארכיונים, סעיף 10 (ב).



וזו העבירה אותה לרה"ם. תקנות העיון מסדירות את העיון בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, וקובעות באילו חומרים יוגבל עיון הציבור ולאילו פרקי זמן (להלן - תקופת ההגבלה). על פי תקנות אלו, תקופת ההגבלה של החומרים שמקורם בצה"ל היא 50 שנה (למעט חומרים של אגף המודיעין ושל יחידות מסוימות, המוגבלים ל-90 שנה<sup>18</sup>), וחומרים של המוסד ושב"כ מוגבלים ל-90 שנה<sup>19</sup>.

על פי תקנות העיון, כל חומר מוגבל יועמד לעיון הציבור בתום תקופת ההגבלה שנקבעה לו או על פי בקשת מבקש - בטרם הסתיימה תקופה זו. העמדת חומר מוגבל לעיון הציבור תיעשה על ידי "המפקיד"<sup>20</sup>, בהתייעצות עם הגנז, בתום התקופה הנקובה". בכל מקרה לא יועמד חומר מוגבל לעיון הציבור לפני שייבדק. "בדיקה" מוגדרת בתקנות העיון - "בחינת חומר ארכיוני מוגבל בידי המפקיד או מי שהוא הסמיך לכך, כדי לאפשר את עיון הקהל בו" (תהליך הבדיקה וההעמדה לעיון הציבור ייקרא להלן - חשיפה). כמו כן נקבע בתקנות העיון כי מפקיד לא יחשוף חומר מוגבל אם יש בחשיפתו חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלמו של אדם.

ארכיון המדינה, שהוא חלק משרד רה"ם, מבצע את החשיפה של החומר הארכיוני עבור משרד זה. כמו כן, משרדי ממשלה רבים אחרים, דוגמת משרד החוץ, הסמיכו את ארכיון המדינה לבצע עבורם את תהליך החשיפה. ארכיון צה"ל אמון על חשיפתו של החומר הארכיוני של משרד הביטחון וצה"ל.

בתהליך החשיפה בודק המפקיד או מי שהוא הסמיך לכך את החומרים המיועדים להיחשף לעיון הציבור ומוודאים כי אלו אינם מכילים מידע מסווג, וזאת על פי הקריטריונים לחשיפת חומר ארכיוני שפורטו בהרחבה בהחלטת ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה בשנת 1994<sup>21</sup>. קריטריונים דומים לחשיפת חומרים נקבעו לגבי ארכיון צה"ל.

18 ב-3.2.19. הוארכה תקופת ההגבלה של חשיפת חומרים ארכיוניים של גופים אלה, מ-70 שנה ל-90 שנה. העדכון פורסם בקובץ התקנות מס' 8162.

19 גם תקופת ההגבלה של חשיפת חומרים ארכיוניים של המוסד ושל שב"כ הוארכה כאמור.

20 מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית שהפקידה בגנזך חומר ארכיוני. מפקיד רשאי להסמיך את גנז המדינה לחשוף עבורו חומרים.

21 החלטה פס/35 של ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, מ-25.7.94.







משרד מבקר המדינה בחן<sup>22</sup> לצורך לימוד והשוואה את המצב החוקי הקיים בארצות הברית ובבריטניה בעניין חשיפת מסמכים מסווגים והעלה כלהלן:

**ארה"ב:** חוק חופש המידע (The Freedom Of Information Act) מעגן את הזכות לדרוש מידע מהממשלה. החוק פוטר את הממשלה, בין היתר, מחשיפת מידע מסווג כך שככל שמסמך מוגדר כמסווג אין חובה לחשפו.

בצו הנשיא (Executive Order 13526) נקבעו, בין היתר, כללים להסרת סיווג ביטחוני ממסמכים. בצו נקבעו לוחות זמנים להסרת סיווג, בכפוף לנושאים הנדונים במסמכים. כמו כן מוסדרת בצו הקמת מוסד לערעורים (Interagency Security Classification Appeals Panel) שבסמכותו לאשר חריגה מלוחות הזמנים הקבועים בצו לגבי הסרת סיווג.

**בריטניה:** חוק חופש המידע הבריטי (Freedom of Information act 2000) מעגן את הזכות לחשיפת מידע הנמצא בידי הרשויות. חוק זה אינו חל על גופי הביטחון במדינה.

בחוק התיעוד הבריטי (Public Records Act 1958) נקבע כי החל משנת 2013 כל תיעוד שנדרש להישמר יועבר 20 שנה לאחר כתיבתו למשרד הרשומות.

על פי החקיקה הבריטית, עם העברת התיעוד מגופי הביטחון למשרד הרשומות, הוא מוכפף אוטומטית לחוק חופש המידע וניתן לחשוף אותו. על פי חוק הרשומות ניתן לפטור העברה של חומר לרשות התיעוד והסמכות לכך נתונה בידי Secretary of State.

## עיכובים בחשיפת מסמכים שתקופת הגבלתם תמה

כאמור, בתקנות העיון נקבע כי חשיפת חומר ארכיוני מוגבל שתמה תקופת הגבלתו תיעשה בתום התקופה הנקובה בתקנות.

נמצא כי ארכיון המדינה וארכיון צה"ל לא חשפו תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה ושהאחריות לחשיפתם מוטלת עליהם. הדבר בולט בייחוד בארכיון צה"ל, נוכח ההיקף הרב של חומרים ארכיוניים כאלה המופקדים בו.

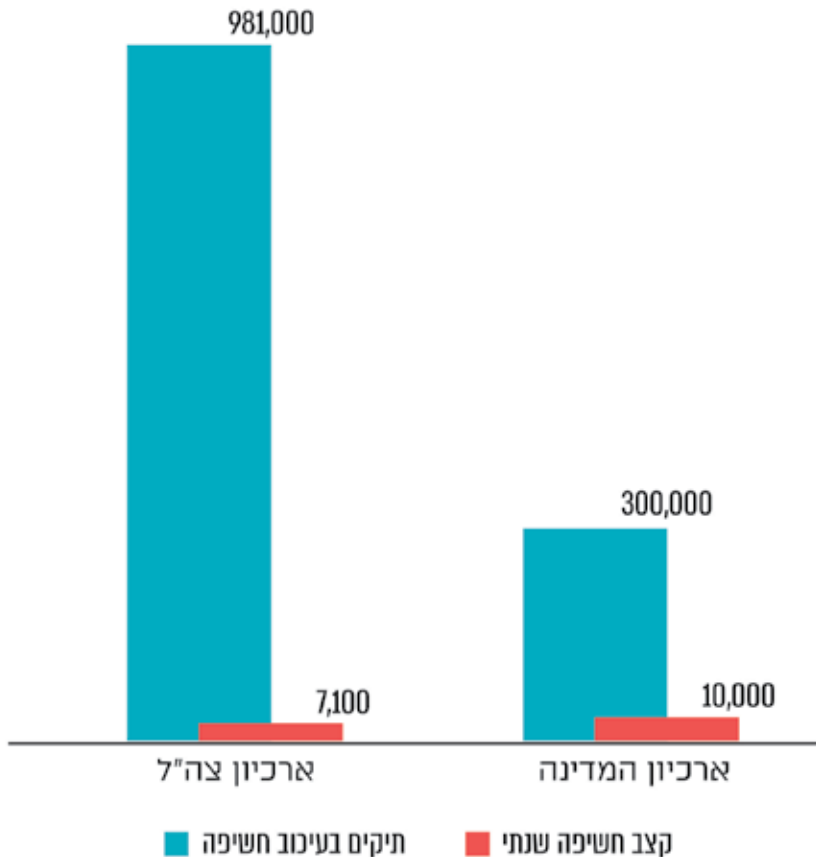
בעניין זה יצוין כי בדוח הגנז בנושא החשיפה הארכיונית מינואר 2018 נכתב כי בארכיון המדינה יש כ-300,000 תיקים מסווגים שמועד חשיפתם כבר הגיע, אולם

22 המידע התקבל מאתרים רשמיים רלוונטיים במרשתת.



הם טרם נחשפו. עוד ציין הגנז בדוח האמור כי מדי שנה בשנה נחשפים בארכיון המדינה כ-10,000 תיקים מסווגים. במהלך הביקורת מסר ארכיון צה"ל למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2000-2016 הוא חשף כ-113,940 תיקים, וכי נכון לינואר 2019 יש בארכיון 981,156 תיקים שמועד חשיפתם כבר הגיע, ואולם הם טרם נחשפו.

### תרשים 1: עיכוב בחשיפה בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל



על-פי נתוני ארכיון המדינה וארכיון צה"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### 1. עיתוי החשיפה של חומר מוגבל בתום תקופת ההגבלה שלו

בביקורת עלה כי קיימת אי-הסכמה בקרב גורמים שונים לגבי חובת המפקיד לחשוף מידית ובאופן יזום חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה לגביו הסתיימה. להלן הפרטים:



היועצת המשפטית של ארכיון המדינה כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי לדעתה, משמעותן של תקנות העיון היא "כי חומר אשר חלפה תקופת ההגבלה שלו ייחשף מיד עם תום התקופה". כלומר, חומר כזה ייחשף באופן יזום בלי להמתין לבקשת מבקש (להלן - חשיפה יזומה).

השאלה מהו המועד לחשיפתו של חומר ארכיוני שתמה תקופת הגבלתו עלתה גם בכנס של האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע שנערך בשנת 2018, שבו חברים בין היתר נציגי משרדי ממשלה ומנהלת ארכיון צה"ל משמשת מזכירתו. בכנס דובר על חשיפת חומרים שתקופת ההגבלה שלהם היא 15 שנים, ועלתה השאלה אם המחוקק התכוון לכך שלאחר תום 15 השנים יתחיל הליך החשיפה או שמייד בתום 15 השנים יועמד החומר במלואו לעיון הציבור. בשל אי-הבהירות הוצע בכנס "לקבוע את מהלך החשיפה בזמן ההפקדה".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין הגנז לשעבר כי לדעתו כל דחיית חשיפתו של חומר מעבר למועד תום ההגבלה מהווה הפרת חוק.

בדומה לכך מסר משרד רה"ם בהתייחסותו לטיטת דוח הביקורת כי להבנתו, "כוונת מחוקק המשנה הייתה שבתום תקופת ההגבלה החומר ייחשף... וזאת לאחר שעבר בדיקה". משרד רה"ם הוסיף כי כל נושא החשיפה יוסדר מחדש בהצעת חוק ארכיונים חדש.

בהתייחסותו מיוני 2019 לטיטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי "החוק אמנם קובע כי בדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך הוא אינו מחייב כי הבדיקה תתבצע מיד בתום תקופת ההגבלה". היועץ המשפטי הוסיף שמפאת היקף החומר שבארכיון צה"ל לא ניתן לחשוף את החומרים "בזמן אפס". לדעתו, "פרשנות המאפשרת את העיון, למי שביקש לעיין במידע מסוים, בכפוף לבדיקה שמתבצעת לאחר שהוא מגיש את בקשתו, הולמת ותואמת את כוונת המחוקק. זאת, לצד פעולות יזומות המתבצעות בארכיון צה"ל, בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו שם" (ההדגשה במקור)<sup>23</sup>.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר ארכיון צה"ל כי לא ניתן לבצע הלכה למעשה חשיפה יזומה ומיידית של מסמכים שתמה תקופת הגבלתם, בעיקר מכיוון שבארכיון יש צוות חשיפה קטן שמטפל, בין היתר, גם בחשיפת חומר שתקופת ההגבלה לגביו טרם הסתיימה.

23 בתגובתו האמורה של היועץ המשפטי הוא הפנה לפסק דין 10343/07 שנתן בג"ץ. לטענת היועץ המשפטי קיבל בית המשפט בפסק דין זה את עמדת המדינה, ולפיה ניתן לבחון את החיסיון רק כאשר מוגשת פנייה לעיון בחומר מסוים, והמדינה אינה חייבת לבחון את כל החומר שברשותה באופן יזום. יש להדגיש כי בפסק דין זה צוטטה עמדת המדינה ואולם אין בו הכרעה מפורשת לגביה.



חשיפת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת ההגבלה היא חשובה בשל זכות הציבור לעיין בחומר זה. נוכח אי-ההסכמה לגבי החובה לבצע חשיפה יזומה בכלל, ובייחוד מיד בתום תקופת ההגבלה, על הגנז, בשיתוף היועצים המשפטיים של ארכיון המדינה, על משרד רה"ם ועל מערכת הביטחון להידרש לנושא ולפעול מול משרד המשפטים להבהרתו.

## 2. היעדר מערכת מידע מסווגת ברמת "סודי" ומעלה בארכיון המדינה

בארכיון המדינה מבוצעת קליטת רשומות דיגיטליות ממשרדי הממשלה, סריקה של רשומות נייר והנגשה של החומר הארכיוני לציבור באמצעות אתר המרשתת של הארכיון. כדי לבצע חשיפה של קבצים דיגיטליים מסווגים שמצויים בארכיון נדרש שתהיה בארכיון מערכת מידע מסווגת. עם השנים הלך וגדל משקלם של הקבצים הדיגיטליים, ובכללם קבצים מסווגים, על חשבון החומרים שעל גבי נייר.

בביקורת עלה כי בארכיון המדינה יש מערכת מידע המורשית להכיל חומרים ברמת סיווג של עד "שמור", ואולם אין מערכת מידע המורשית להכיל חומרים ברמת סיווג "סודי" ומעלה.

בדצמבר 2018 כתב מנהל תחום בכיר במחלקת החשיפה שבארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה כי הגנז הקודם ניסה לקדם את התקנתה של מערכת מסווגת, אך ללא הצלחה. לדברי המנהל, במצב דברים זה מסמכים מסווגים יישמרו בינתיים בנפרד, דבר שיפגע ביכולת הארכיון "לקלוט, לחשוף ולהנגיש חומרים דיגיטליים". בינואר 2019 כתבה סגנית הגנז דאז למשרד מבקר המדינה בעניין התקנת מערכת מידע ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון, כי הקשיים בנושא זה הם תקציביים ואבטחתיים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי לאחר השלמת הטיפול במערכת שברמת סיווג "שמור", יטפל הארכיון, בשיתוף הממונים על אבטחת המידע במשרד רה"ם ובשב"כ, באפיון המערכת שברמת סיווג "סודי" ומעלה.

מבקר המדינה מצייין לחיוב את קליטת הרשומות הדיגיטליות והנגשתן לציבור באתר המרשתת של ארכיון המדינה. עם זאת, בהיעדר מערכת מידע ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון המדינה המאפשרת עבודה של כמה עובדים בו-זמנית, יש לארכיון יכולת מעטה מאוד לקלוט חומרים ארכיוניים דיגיטליים המסווגים ברמת סיווג כזאת, וממילא יש לו יכולת מוגבלת לבצע להם חשיפה. על הגנז, בשיתוף משרד רה"ם ושב"כ, לבחון פתרונות לחסמים המונעים את אפיונה של מערכת לקליטת חומר ארכיוני דיגיטלי ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון המדינה ואת אחסונו של חומר כזה. בנוסף, מומלץ כי הגנז ישקול שימוש באמצעים מתקדמים נוספים על מנת ליעל ולרז את תהליך החשיפה של מסמכים מסווגים.

## חיסיון לאחר תום תקופת ההגבלה ללא אישור ועדת השרים

בחוק הארכיונים נקבע כי הגנז, באישור ועדה של שלושה שרים שתמנה הממשלה (להלן - ועדת השרים), רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה (להלן - הטלת חיסיון). מפקיד המבקש הטלת חיסיון צריך לפנות לגנז שיפעיל את סמכותו האמורה. בשנים 2014-2018 התכנסה ועדת השרים שלוש פעמים בלבד לשם דיון בהטלת חיסיון על חומר ארכיוני מעבר לתקופת ההגבלה על תיקים יחידים בלבד.

בביקורת עלה כי ברוב המקרים שבהם הוטל חיסיון על חומרים ארכיוניים בתום תקופת ההגבלה, הדבר נעשה ללא אישורה של ועדת השרים, בין היתר עקב קשיים בכינוסה. להלן הפרטים:

במכתב מספטמבר 2016 ליועץ המשפטי לממשלה בעניין חשיפת חומר ארכיוני כתב הגנז דאז כי "אפשר להעריך שבחמש שנים אלה [שבהן כיהן כגנז] נסגרו בארכיון המדינה וארכיון צה"ל אלפי תיקים או חלקי תיקים, מבלי שוועדת השרים אישרה... ההתכנסות הקודמת [של ועדת השרים] לפני 2016 הייתה ב-2007... לסיכום: 100% מן התיעוד שנבדק והוחלט על המשך סגירתו, נסגר ללא סמכות".

**ארכיון צה"ל:** בארכיון צה"ל קיימים חומרים ארכיוניים שמעמדם הוגדר "חסוי מושהה". בנובמבר 2018 כתבה מנהלת ארכיון צה"ל לנציגי משרד מבקר המדינה כי ב"חסוי מושהה הכוונה לתיק שנבדק ע"י צוות החשיפה בארכיון צה"ל אך כמות העבודה שיש להשקיע בתיק על מנת להורידו לרמת בלמ"ס [בלתי מסווג] היא גדולה במיוחד". מנהלת הארכיון הוסיפה כי "תיק חסוי מושהה לא נסגר סופית



לעיון והוא ייבדק בשנית במידה ותהיה פנייה". בדצמבר 2018 מסרה מנהלת הארכיון כי "בדיקה כזאת מתבצעת כעבור לא פחות מ-5 שנים מבדיקה קיימת", וכי תיק עשוי להיות מוגדר "חסוי מושהה" גם אם תמה תקופת ההגבלה שלו. כן מסרה כי "ההעלאה לוועדת השרים צריכה להיות רק תגובתית [בעקבות פניית אזרח לפתוח לעיון חומר מוגבל, ולא באופן יזום בתום תקופת ההגבלה], אנחנו לא יכולים להעסיק את ועדת השרים". מנהלת הארכיון ציינה כי בתקופת כהונתה כמנהלת הארכיון (כתשע שנים) עלו ארבעה נושאים לוועדת השרים, וכן ציינה כי "ההחלטה לגבי אופן העלאת הנושאים לוועדת השרים [העלאה תגובתית בלבד] התקבלה לפני שנים רבות. במהלך תקופתי כמנהלת ארכיון צה"ל הנושא תוקף מספר פעמים ע"י הגורם המשפטי שלנו".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר ארכיון צה"ל כי קיימת איטיות ובעייתיות בכל הנוגע לממשק שבין ועדת השרים לבין הארכיון, וכי "תיקון טכני של הליקוי ללא פתרון אמיתי יהיה בבחינת צעד פרוצדורלי גרידא, שלא יתרום לשיפור או ייעול בהנגשת החומר הארכיוני לציבור".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי פרשנות נכונה לחוק הארכיונים היא כי "אין מקדישים תשומות כוח אדם לבדיקתו של מידע", אלא אם כן מוגשת בקשה לגילוי או על פי תיעדוף שיקבע הארכיון, וכי עמדה זו נוגעת "גם לשאלת העלאת התיקים לאישור ועדת השרים".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי לפי נוסח החקיקה לא מדובר בפנייה תגובתית בלבד על בקשת מבקש, אלא על כל מפקיד שסבור שלא ניתן לחשוף חומרים בתום תקופת ההגבלה לפנות לגנז כדי שהלה יפנה לוועדת השרים. משרד רה"ם הוסיף כי הנחיה כזאת תועבר למנהלת ארכיון צה"ל, וארכיון המדינה יפקח על ביצועה.

מהאמור עולה כי ארכיון צה"ל מטיל חיסיון על תיקים שלמים שתקופת ההגבלה שלהם תמה, בלי לבקש את אישורה של ועדת השרים, זאת בהתבסס על עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון. הדבר לא מתיישב עם לשון החוק הקובעת את הצורך באישורה של ועדת השרים, והוא אף מנוגד לעמדותיהם של הגנז ושל משרד רה"ם בעניין זה.

**ארכיון המדינה:** במכתבו מספטמבר 2016 ליועץ המשפטי לממשלה בעניין חשיפת חומר ארכיוני ציין הגנז דאז כי קשה מאוד לכנס את ועדת השרים.

בדצמבר 2017 כתב הגנז דאז לעובדי הארכיון כי "סגירת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת המגבלה... מותרת רק באישור ועדת שרים מיוחדת לכך... בדרך-כלל איננו

מקפידים על ההוראות הללו, אף שזה החוק. אני מציע שגם הלאה נתעלם כאשר תיק נחשף בחלקו; אני לוקח על עצמי את האחריות שלא העברתי שברירי תיקים לוועדת השרים. אולם אינני מוכן לנהוג כך בתיקים מלאים".

בדוח משנת 2018 בנושא החשיפה הארכיונית<sup>24</sup> ציין הגנז דאז כי "כולם יודעים שהשרים לא ידונו" ולכן הפקידים הסמיכו עצמם לסגור תיקים. ביולי 2018 מסר הגנז למשרד מבקר המדינה כי "לוקח כשלוש שנים לכנס את הוועדה".

מהאמור עולה כי נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה שלהם תמה, בלי לבקש את אישורה.



בעת חיקוקו של חוק הארכיונים עמדה לנגד עיניו של המחוקק זכות הציבור לעיין בחומרים הארכיוניים. אולם, בביקורת נמצא כי חומרים ארכיוניים רבים שתמה תקופת הגבלתם אינם נחשפים לעיון הציבור, בין היתר בשל הקושי בכינוס ועדת השרים.

באוקטובר 2018 מסר סגן מזכיר הממשלה למשרד מבקר המדינה כי כינוס ועדת השרים מתעכב בגלל סדרי עדיפויות של השרים החברים בוועדה.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי קשה לכנס את ועדת השרים בתכיפות גבוהה מאוד, מכיוון שהשרים עסוקים בענייני משרדיהם. משרד רה"ם הוסיף כי נוכח הקושי לכנס את הוועדה "במהלך כתיבת חוק הארכיונים החדש, שעליו עמלים בחודשים האחרונים בארכיון המדינה, יוצע מנגנון חלופי לוועדת השרים".

משרד מבקר המדינה ער לקשיים ביישום הוראות החוק, הן לגבי חשיפה יזומה בתום תקופת ההגבלה והן לגבי כינוסה של ועדת השרים לשם הטלת חיסיון. מוצע כי הגנז, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה, יפעלו על מנת למצוא פתרון למצב לא תקין זה לרבות גיבוש מנגנון חלופי והסדרתו.

24 דו"ח הגנז על נושא החשיפה הארכיונית, ארכיון המדינה, מ-15.1.18.





## פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים

בדוח סיכום סקר ארכיונים של הספרייה הלאומית של ישראל<sup>25</sup> משנת 2017 צוין כי בסך הכול נספרו בארץ יותר מ-500 ארכיונים (ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים), אולם "הערכות מצביעות על כך שבארץ יש כ-800 ארכיונים, שחלקם קטנים מאוד"<sup>26</sup>. כפי שיתואר להלן, בחוק ובתקנות נקבעו דרכי הפיקוח של הגנז על ארכיונים אלו. יצוין כי בארכיונים אלו מצויים גם חומרים מסווגים, דבר שמגביר את הנחיצות לפיקוח עליהם.

### ארכיונים ציבוריים

בחוק הארכיונים נקבע כי ארכיון ציבורי הוא "ארכיון שהוא בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרתו הפקת רווחים, ואושר על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי". בישראל יש 22 ארכיונים שהמדינה הכירה בהם כארכיונים ציבוריים, דוגמת ארכיון יד טבנקין וארכיון בית ברל.

בתקנות הארכיונים (תנאים לאישור ארכיונים ציבוריים והסדרים לניהולם), התשי"ח-1957 (להלן - תקנות הארכיונים הציבוריים) נקבעו כללים בעניין סדרי הניהול של הארכיונים הציבוריים ודרכי הפיקוח של הגנז עליהם.

בתקנות הארכיונים הציבוריים נקבע כי מנהל ארכיון ציבורי יערוך וישלח לגנז לפחות אחת לשנה דוח המכיל בין היתר פרטים על החומר הארכיוני שנרכש או שהתקבל על ידי הארכיון הציבורי ועל החומר הארכיוני שבוער בארכיון הציבורי או שנפגע בו ממועד מסירת הדוח האחרון, על שינויים בדרכי השמירה של החומר הארכיוני ועל פרסומים מטעם הארכיון הציבורי. הגנז רשאי להיכנס לכל ארכיון ציבורי בכל זמן סביר כדי לברר אם קוימו תקנות אלה, ואם מצא שלא קוימו - עליו למסור על כך דוח לממשלה. לאחר קבלת הדוח רשאית הממשלה לבטל את אישור הארכיון כארכיון ציבורי. בעניין זה יצוין כי ארכיונים ציבוריים זכאים לפטור מתשלום ארנונה, ואחד הטעמים לכך הוא העומס המוטל עליהם, הבא לידי ביטוי בין היתר בחובה להגיש את הדוח האמור לגנז בכל שנה<sup>27</sup>.

25 הגוף הלאומי מטעם מדינת ישראל המופקד על האצרות המודפסים של מדינת ישראל ושל תרבות העם היהודי. הספרייה הלאומית של ישראל פועלת על פי חוק הספרייה הלאומית, התשס"ח-2007.

26 הספרייה הלאומית, "דו"ח סיכום סקר ארכיונים, פרויקט 'אז' - רשת ארכיוני ישראל", אוקטובר 2017, עמ' 15.

27 מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פטורין) (פטור מארנונה לארכיון ציבורי), התשע"ד-2014, פורסם באתר המרשתת של נבו (2014/19/9).

בביקורת נמצא כי זה שנים לא הגישו מנהלי הארכיונים הציבוריים דוחות שנתיים לגנזי המדינה, כפי שנקבע בתקנות הארכיונים הציבוריים. אשר לגנזים, הם לא דרשו את קבלתם של דוחות אלו וממילא גם לא דיווחו לממשלה על שדוחות כאלה לא התקבלו.

מנהל ארכיון בית ברל, מנהל ארכיון יד טבנקין ומנהל ארכיון יד יערי מסרו למשרד מבקר המדינה כי מזה שנים הם אינם מגישים דוחות שכן הם אינם מתבקשים לעשות כן.

היועצת המשפטית של ארכיון המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי גנזי המדינה לא דרשו דיווחים אלה בשנים האחרונות משיקולים הנוגעים לסדרי עדיפויות ולמשאבים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה כי הגנז הקודם אכן לא פיקח על פעילות הארכיונים הציבוריים, אולם לאחרונה ביקשה סגנית הגנז<sup>28</sup> מכל מנהלי הארכיונים הציבוריים למסור דוחות פעילות שנתיים.

## ארכיונים פרטיים

חומרים ארכיוניים מצויים גם בידי אנשים פרטיים (ארכיונים פרטיים). בחוק הארכיונים נקבע כי "הגנז ינהל פנקס חומר ארכיוני הנמצא בידי בעלים פרטיים (להלן - הפנקס)". עוד נקבע בחוק הארכיונים כי "בפנקס יירשם חומר ארכיוני בעל ערך, כפי שייקבע על ידי הגנז, הנמצא בבעלותם או בהחזקתם של אנשים ומוסדות פרטיים ואינו מופקד בארכיון ציבורי". כן נקבע בחוק כי "הרישום ייעשה על יסוד הצהרת הבעלים של החומר הארכיוני, או של המחזיק בו, או על יסוד ידיעה שהגיעה לגנז על מציאות החומר"<sup>29</sup>. נוסף על כך נקבע בחוק כי "הגנז רשאי לדרוש מכל אדם ידיעות על חומר ארכיוני הנמצא בבעלותו או בהחזקתו"<sup>30</sup>.

היועצת המשפטית של ארכיון המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הגנז אינו מנהל פנקס לגבי ארכיונים פרטיים ואינו עוקב אחר הנעשה בהם.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי עד כה לא ניהל ארכיון המדינה רישום כזה משום שאופן הרישום הקבוע בחוק אינו ישים. עוד מסר משרד רה"ם כי "לגנז ידיעות בודדות על חומר ארכיוני כזה. בחוק הארכיונים החדש נציע לבטל חובת ניהול פנקס זה".

28 כאמור, ביולי 2019 מונתה אותה סגנית לגנזת.

29 חוק הארכיונים, סעיף 8.

30 שם, סעיף 9.



משרד מבקר המדינה מציין כי על הגנז להקפיד על קבלת דוחות שנתיים כנדרש שכן בארכיונים אלו קיימים חומרים מסווגים שעלולה להיות לחשיפתם השפעה על ביטחון המדינה. נוסף לכך, במסגרת גיבוש הצעת חוק הארכיונים החדש, מוצע לבחון את מתכונת הדיווח הנדרשת מארכיונים ציבוריים ואת דרכי קבלת המידע מארכיונים פרטיים - ובפרט בכל הנוגע לחומרים מסווגים.

## חומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים

על פי סעיף 1(2) לחוק הארכיונים, יכולים להימצא בארכיונים ציבוריים ופרטיים, חומרים ארכיוניים "שיש בהם ענין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם". יש לציין כי חוק הארכיונים אינו קובע מגבלת סיווג בנוגע לחומרים שארכיון ציבורי או פרטי רשאי להחזיק.

כעולה ממסמכי המלמ"ב, חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים (על פעילות המלמ"ב בארכיונים ציבוריים ופרטיים ראו בהרחבה בפרק בנושא "פעילות של המלמ"ב בארכיונים").

הארכיונים הציבוריים והפרטיים אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, ולפיכך אינם מחויבים לנהוג לפי כללי שב"כ לאבטחת מידע בעניין אופן הטיפול במידע המסווג שברשותם וקביעת האנשים המורשים להיחשף לו (התאמה ביטחונית). זאת, אף שיש בהם חומרים מסווגים. להלן דוגמאות:

ארכיון בית ברל (ארכיון ציבורי): בארכיון נמצאו חומרים מסווגים רבים, ואלו סומנו כמוגבלים לעיון הציבור. מנהל הארכיון ציין כי בשנת 2002 מסר משרד רה"ם לארכיון הוראות בעניין סדרי האבטחה של חומר מסווג המוחזק בו.

צוות הביקורת ערך באוגוסט 2018 ביקור בארכיון בית ברל ומצא אי התאמות בין ההוראות שמסר משרד רה"ם לבין סדרי הביטחון במקום. מנהל הארכיון ציין כי חלק מההנחיות לא בוצעו בשל שיקולי בטיחות.

בדצמבר 2018 כתב מנהל ארכיון בית ברל למשרד מבקר המדינה כי לעובדי הארכיון ולו עצמו לא נקבע סיווג ביטחוני, אף על פי שהם נחשפים לחומרים מסווגים.



בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב היועץ המשפטי לקרן ברל כצנלסון כי "כלל המסמכים המסווגים... אינם ניתנים לגישה על ידי אף אחד למעט מנהל הארכיון".

**ארכיון יד יערי (ארכיון ציבורי):** נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארכיון זה באוגוסט 2018 ומצאו כי חומרים מסווגים מוחזקים באולם נעול ובו חדר כספת שדלתו פתוחה. בתגובתו מאפריל 2019 על ממצאי דוח הביקורת כתב מנהל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי בחדר הכספת נמצאים חומרים חסויים מסיבות רבות, לאו דווקא ביטחוניות, וכי צוות הארכיון מטפל בהם על פי "השכל הישר" וזאת "הן מפני שאנחנו בעלי מקצוע שהוכשרנו לכך ומנוסים בזאת... והן מפני שכך מסמיך אותנו החוק". עוד כתב מנהל הארכיון כי "חומרים מסווגים מהווים חלק זעיר מפריטי ארכיון יד יערי, ורובם ככולם חומרים משנת 1948 שהוויכוח על חשיפתם נמשך ויימשך". עוד הוסיף כי "צוות הארכיון עבר הכשרה מקצועית ובקי עקב כך בחובותיו בנוגע למסמכים הקשורים לביטחון המדינה". עם זאת ציין המנהל שהוא עצמו לא עבר תהליך של סיווג ביטחוני.

**ארכיון יד טבנקין (ארכיון ציבורי):** בארכיון נמצאו בשנת 2016 חומרים מסווגים. בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב מנהל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי בעניין החומרים המסווגים "מתקיים קשר מקצועי רציף עם נציגי המלמ"ב, הבודקים את תיקי הארכיון, והמלצותיהם מבוצעות על ידי צוות הארכיון".

**ארכיון המכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום (ארכיון פרטי):** בארכיון נמצאו תיקים מסווגים ורגישים מהארכיון הפרטי של אבא אבן, ואלו סומנו כמוגבלים לעיון הציבור. בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המנהל בפועל של הארכיון כי לדעתו, המסמכים המופקדים במכון מאובטחים כראוי - הם נמצאים בחדר נעול היטב, שאין אליו גישה חופשית, והוא מוגן באמצעות מערכת אזעקה.

**הארכיון בחוות השקמים (ארכיון פרטי):** במסמכי המלמ"ב נכתב שבארכיון בחוות השקמים קיימים חומרים מסווגים.

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת הדוח כתב בעל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי רובו הגדול של החומר כבר הועבר לארכיון המדינה.

**חומרים המצויים אצל בתו של בכיר לשעבר במערכת הביטחון (ארכיון פרטי):** משנפטר אותו בכיר, הועברו חומרים שהיו מצויים אצלו אל בתו. במסמכי המלמ"ב נכתב כי החומרים "לא נבדקו בשל חילוקי דעות של מלמ"ב עם הבת לגבי עתיד המסמכים. להערכת צוות החשיפה יש בחומר [מסמכים מסווגים]... מתקופת כהונתו [של הבכיר] בתפקיד".



בתגובתה מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסרה בתו של אותו בכיר כי "לא זכורה לי כל פנייה רשמית בכתב, מיחידה כלשהי במשרד הביטחון לגבי בקשה לבדוק חומרים כלשהם אשר קשורים לתקופת כהונתו של אבי".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי חוק הארכיונים כלל אינו מתייחס לחומרים מסווגים ואינו קובע מה רשאי או אינו רשאי ארכיון ציבורי או פרטי להחזיק, וכי חוק העונשין ותקנות שירות המדינה מסדירים הוצאת מסמכים ממשמורת המדינה. עוד מסר משרד רה"ם כי חומר ארכיוני ממלכתי, ובכלל זה חומר מסווג, אינו אמור כלל להגיע לארכיונים ציבוריים או פרטיים, וכי ארכיון המדינה פועל בימים אלו להשבת חומרים ממלכתיים שנמצאים בידיים פרטיות.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי מידע מסווג אינו יכול להיות מוחזק על ידי גורמים שאינם מורשים לכך, וכי השירות "יפעל בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים לבחינת דרכי הטיפול והאכיפה בנוגע להחזקת מידע מסווג על ידי גורמים שאינם מורשים". עוד מסר שב"כ כי הוא אינו מוגדר כ"קצין מוסמך" בנוגע לארכיונים ציבוריים ופרטיים בהתאם לחוק להסדרת הביטחון ולכן, אם יוחלט להתיר לארכיונים שאינם חלק מארכיון המדינה להחזיק במידע מסווג, יש לפעול להסדרה חוקית שתאפשר להנחות ארכיונים אלו בהיבטי אבטחת מידע ובעניין ביצוע התאמה ביטחונית.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המלמ"ב כי חומרים מסווגים אינם יכולים להיות בידיים פרטיות וכי גורם פרטי המחזיק בהם עובר על חוקי המדינה בעניין החזקת חומרים מסווגים על ידי גורם שאינו מורשה.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המשרד לביטחון הפנים כי הוא רואה חשיבות רבה בהסדרת נושא השמירה על חומרים ארכיוניים מסווגים.



חוק הארכיונים ותקנותיו אינם מסייגים החזקת חומרים ארכיוניים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ובפועל, חומרים מסווגים נמצאים באותם ארכיונים. מכיוון שהחוק להסדרת הביטחון אינו חל על ארכיונים אלה, הם פועלים בעניין אבטחתם - אבטחה פיזית, אבטחת מידע ומתן הרשאות הגישה לחומר - ללא הנחיה של גורם ממלכתי מוסמך. עקב כך החומרים המסווגים שבהם נגישים לגורמים בלתי מוסמכים ועלולים אף להיות נגישים לגורמים עוינים. משמעות הדבר היא שמידע מסווג, שהושקעו מאמצים בהסתרתו, עלול להגיע לידי האויב ובכך לסכן את ביטחון המדינה.

יודגש כי גודל הסיכון הנובע ממצב זה אינו ידוע, משום שכאמור, לפני הגנזת אין תמונת מצב מלאה לגבי כלל החומרים הארכיוניים, לרבות חומרים מסווגים, המצויים בארכיונים אלה. מן האמור עולה כי המצב הנוכחי טומן בחובו סיכון ממשי לחשיפת מידע מסווג.

על שב"כ - האחראי לשמירת הסוד במדינה - להוביל עבודת מטה בסוגיית הימצאות חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ולקבוע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו. על עבודת המטה להיעשות בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, האחראי על החוק להסדרת הביטחון, וכן בשיתוף הגנז, המלמ"ב, היועץ המשפטי לממשלה והגורמים המשפטיים הרלוונטיים.

## פעילות של המלמ"ב בארכיונים

### סמכות המלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים

כאמור, הגם שחומרים מסווגים מופקדים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ארכיונים אלו אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, והוא אינו חל עליהם. משמעות הדבר היא שאין גורם המוסמך על פי חוק להנחות גופים אלה בנוגע לאבטחה פיזית של החומרים המסווגים ולאבטחת המידע המצוי בהם. בביקורת נמצא שבפועל המלמ"ב מבצע "בהרשאת גנז המדינה בעבר, פעילות אל מול ארכיונים ציבוריים וגם אל מול ארכיונים פרטיים וזאת משום הצורך להבטיח כי מסמכים [מסווגים] לא יזלגו החוצה". צוותים של המלמ"ב שפעלו בארכיונים איתרו חומרים מסווגים רבים.

יצוין כי המלמ"ב הוא גוף הפועל מתוקף החוק להסדרת הביטחון והוא הן הממונה על הביטחון במשרד הביטחון והן הקצין המוסמך של משרד הביטחון ושל "מפעלי



מערכת הביטחון<sup>31</sup>, כפי שהגדיר בצו שר הביטחון<sup>31</sup>. המלמ"ב פועל בגופים אלה על פי האחריות המוטלת עליו בנוגע להנחיית פעולות האבטחה הפיזית ואבטחת המידע, כולל הטיפול במניעת חשיפתם של מסמכים מסווגים.

יוצא אפוא שפעילות המלמ"ב בארכיונים הציבוריים והפרטיים למניעת חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה מתבצעת מתוקף הרשאה של גנזי המדינה לשעבר ובהסכמה של מנהלי הארכיונים, אך אינה מוסדרת בחקיקה.

בפברואר 2010 כתב הגנז דאז למנהלי ארכיונים כי צוותי המלמ"ב פועלים "מטעמי ובתיאום איתי" לבדיקת חומרים בארכיונים של "מוסדות וגופים ציבוריים". מטרת הבדיקה הייתה "למנוע חשיפה של מידע העשוי לפגוע בביטחון המדינה או בקשרי החוץ שלה ולייעץ למנהלי הארכיונים לגבי אפשרותם לחשוף מידע היסטורי על פעילות גופי הממשל בישראל ובמערכת הביטחון". גם הגנז שכיחן בתקופת הביקורת הוציא מכתבים דומים.

בנובמבר 2017 כתב גנז המדינה דאז כי בקיץ 2011 "החתימו אותי על מכתב שמסמיך את אנשי המלמ"ב [לפעול בארכיונים]", מאחר "שזה נוהל קיים, ושכך נהג קודמי". הגנז דאז ציין כי כמה שנים לאחר מכן גילה כי החתימה על ייפוי הכוח לא הייתה בסמכותו. היועצת המשפטית של ארכיון המדינה כתבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי לא ידוע לה שלמלמ"ב יש סמכות לפקח על חשיפת מסמכים בארכיונים, וכי למיטב ידיעתה בעבר היו גנזים שהסמיכו את המלמ"ב לכך, אבל ללא בסיס חוקי ברור.

באוגוסט 2018 הנחה רה"ם את ראש המל"ל לקדם הסדרה של סמכויות המלמ"ב לגבי הטיפול במניעת חשיפתם של חומרים מסווגים המצויים בארכיונים הציבוריים והפרטיים. בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 צוין לפני רה"ם כי פעילות המלמ"ב "מבוצעת מתוך רצונם הטוב של מנהלי הארכיונים ולא מתוך סמכות ישירה מכוח החוק אלא בדרך עקיפה, מכוח סמכות הגנז על הארכיונים הציבוריים. יש צורך לתת מענה חוקי למלמ"ב, כמו גם לשאר הגופים המנחים בחוק להסדרת הביטחון לעניין אבטחת מידע לפעול ע"מ להבטיח כי סודות המדינה עליהם הם אמונים [י]ישמרו".

בעקבות זאת התקיים בינואר 2019 דיון במל"ל בנושא "חוק הארכיונים - סמכויות מלמ"ב". בדיון סוכם כי משרד הביטחון יגיש בכתב "מיפוי של כלל הדרכים האפשריות למתן סמכות הנחיה ואכיפה למלמ"ב בהקשר של מסמכים מסווגים... המצויים בארכיונים השונים".

31 החוק להסדרת הביטחון, סעיף 21.



בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם המל"ל כי מדובר בנושא מורכב ששנים רבות לא נמצא הסדר מיטבי עבורו, ולכן גם עבודת המטה בעניינו נמשכת זמן רב. משרד רה"ם הוסיף כי המל"ל ימשיך לפעול לשם יישום הנחיית רה"ם בהקדם האפשרי ויבצע עבודת מטה שתסדיר את האחריות לטיפול בחומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים. עם זאת, קידום הנושא תלוי גם בגורמים אחרים, שצריכים לשם כך לבצע עבודת מטה מורכבת.

עוד מסר משרד רה"ם בתגובתו, בשם ארכיון המדינה, כי חוק הארכיונים מסמך את הגנז לדרוש מכל אדם למסור לו ידיעות על חומר ארכיוני הנמצא בהחזקתו. כמו כן נמסר כי בסמכות הגנז להעתיק חומר זה בהסכמת בעלי החומר הארכיוני וכי הוא האציל סמכותו זו לנציגי המלמ"ב.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי סעיף 9 לחוק הארכיונים (דרישת מידע על ידי הגנז מכל אדם), סעיף 113 לחוק העונשין (איסור החזקת ידיעה סודית ללא הרשאה), והסמכות של המלמ"ב לשמירת הסוד במערכת הביטחון - החיבור של כל אלה מאפשר להסמך את המלמ"ב לפעול מול ארכיונים פרטיים, כל עוד הדבר נעשה בהסכמתם. על בסיס זה הושתתה ההסמכה שניתנה מהגנז ואשר נבחנה משפטית טרם ניתנה. עוד הוסיף היועץ המשפטי, כי "אין בכך כדי לייתר את העבודה שהוטלה על המל"ל לקידום של הסדר חדש ומשופר לעניין זה".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המלמ"ב כי ללא פעילותו בארכיונים היה נגרם נזק ממשי לביטחון המדינה, וכי הוא פועל בארכיונים בתיאום מלא עם גנזי המדינה. עם זאת, מקובל על המלמ"ב כי נדרש להסדיר באופן מלא את סמכויותיו לפעול בארכיונים ציבוריים וארכיונים פרטיים.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר אגף המודיעין בצה"ל כי הוא תומך בהסדרת סמכויות מלמ"ב בעניין זה, וכי כל עוד סמכויות המלמ"ב לא יוסדרו הדבר יפגע בסוד הצה"לי.





משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות של המלמ"ב למניעת דליפתם של חומרים מסווגים המצויים בארכיונים השונים, ובייחוד בארכיונים הציבוריים ובארכיונים הפרטיים, נוכח מציאות שבה אין גורם מקצועי המוסמך על פי חוק לעשות כן. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי הסמכות לבצע פעילות זו אינה מוסדרת בחוק, והפעולות שהמלמ"ב מבצע להקטנת הסיכון לדליפת מידע מסווג תלויות בהסמכת הגנז ובהסכמתם של מנהלי הארכיונים.

על המל"ל, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף ולפעול לקידום הסדרת האחראיות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים, בכל רמות הסיווג.

## הטלת חיסיון על מסמכים ארכיוניים ללא הגבלת זמן

בחוק הארכיונים נקבע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות". תקנות העיון מגבילות את העיון במסמכים ארכיוניים מסוגים שונים לתקופות קצובות של לא יותר מ-90 שנה. תקנות אלו חלות על ארכיון המדינה ושלוחותיו. לגבי ארכיונים ציבוריים - אומנם תקנות העיון אינן חלות עליהם, ואולם בתקנות הארכיונים הציבוריים נקבע כי תנאי לאישורו של ארכיון כציבורי הוא בין היתר שבתקנון שלו יפורטו התנאים שלפיהם תותר גישת הציבור לחומר הארכיוני "שהם לדעת הגנז דומים לתנאים שנקבעו [בתקנות העיון]".

בביקורת עלה כי בארכיון בן-גוריון (המהווה חלק מארכיון המדינה) נמצאים תיקים שעליהם כתב צוות המלמ"ב כי הם סגורים לעיון לתמיד. עוד עלה, כי בארכיון יד יערי (ארכיון ציבורי) קיימים תיקים המכילים חומרים ארכיוניים שעל חלקם כתב המלמ"ב "סגור", ללא ציון תאריך יעד לפתיחה או לבדיקה מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין כל הוראת חוק המאפשרת להטיל חיסיון ללא הגבלת זמן על חומרים ארכיוניים, ולכן סגירתם כאמור על ידי המלמ"ב אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החקיקה.

## מעורבות הצנזורה בארכיון המדינה ובשלוחותיו

כאמור, על פי תקנות העיון, חומר שהעיון בו הוגבל יועמד לעיון הציבור לאחר בדיקה (תהליך החשיפה). מחלקת החשיפה שבארכיון המדינה היא שחושפת את החומר הארכיוני על פי הקריטריונים שקבעה ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג. עיקרם של קריטריונים אלו הוא אי-חשיפת חומר שידיעתו עלולה לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט. כאשר מסתיים תהליך החשיפה מועלים החומרים הארכיוניים שנחשפו לאתר המרשתת של הארכיון.

כיום, העיון במסמכים נעשה על פי רוב באתר המרשתת של הארכיון, ואילו בעבר הוא נעשה באולמות הקריאה שבארכיון<sup>32</sup>. לצוות הביקורת נמסר כי ממוצע המשתמשים (אנשים שנכנסו למערכת) החודשי באתר ארכיון המדינה בחודשים ינואר-אוקטובר 2019 היה כ-27,637 משתמשים.

בעניין זה יצוין כי לצנזורה יש סמכות לאסור פרסום של מידע העלול לפגוע בביטחון המדינה, וזאת מכוח תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 (להלן - תקנות ההגנה). הקריטריונים שלפיהם פועלת הצנזורה נקבעו ב**בג"ץ שניצאר**<sup>33</sup>, ולפיהם הצנזור רשאי לאסור פרסום רק אם הדבר יגרום בוודאות קרובה לפגיעה ממשית בביטחון המדינה.

## היעדר אחידות בפעילות הצנזורה מול ארכיון המדינה ומול שלוחותיו

הצנזורה בודקת חומרים ארכיוניים שמצויים בארכיון המדינה טרם העלאתם לאתר המרשתת של הארכיון. זאת, כיוון שהיא רואה בהעלאה כאמור פרסום. לעומת זאת, הצנזורה אינה בודקת חומרים לפני העלאתם לאתרי המרשתת של שלוחותיו של ארכיון המדינה (הן ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה והן שלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים). להלן פרטים:

**ארכיון המדינה:** בשנת 2010 קבעה יועצת משפטית במשרד ראש הממשלה כי "ככל שהגנזך מעונין לפרסם מסמכים שחשף, בין באתר האינטרנט של הגנזך ובין במסגרת ספרים שהוא מוציא לאור, הרי שפרסומם ברבים כאמור מחייב אישור מוקדם של הצנזורה" (ההדגשה במקור).

**ארכיון צה"ל:** ארכיון צה"ל פועל לפי חוות דעת משנת 2016, שבה קבע היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי "המחוקק מניח שהממשלה יודעת מה היא מפרסמת. שמירת הסודות הממשלתיים לא אמורה להיות תחום הסמכות והפעולה של הצנזורה

32 העמדת חומרים לעיון באולם הקריאה נעשית כיום במקרים חריגים בלבד.

33 בג"ץ 680/88 שניצאר ואחרים נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617, 630 (10.1.89).



היונקת סמכותה מתקנות ההגנה שכאמור, אינן חלות על המדינה". לפיכך ארכיון זה"ל מעלה חומרים לאתר המרשתת שלו ללא בדיקתה המוקדמת של הצנזורה.

ארכיון שב"כ: אתר המרשתת של שב"כ מאפשר לעיין בחומרים ארכיוניים. על פי נוהל של שב"כ בנושא חשיפת חומר ארכיוני של שב"כ, כל פרסום של חומר ארכיוני ביוזמת שב"כ ייעשה באישור הגורם המוסמך בשב"כ, וזאת בתום תהליך בקרה פנימי. הנוהל אינו דורש בדיקה של הצנזורה לפני פרסומו של החומר הארכיוני ומשכך בדיקה כזו אינה מבוצעת.

ארכיון בן-גוריון: כאמור, גם בארכיון בן-גוריון מופקדים חומרים מסווגים. מנהל הארכיון מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי הארכיון אינו מקיים קשרי עבודה עם הצנזורה, זאת אף שהוא מעלה מסמכים לאתר המרשתת שלו.

מן האמור עולה כי קיים שוני בין הנעשה בארכיון המדינה ובין הנעשה בשלוחותיו בנוגע לבדיקת חומרים על ידי הצנזורה לפני העלתם למרשתת, וזאת אף שבארכיון המדינה ובשלוחותיו - וביחוד ארכיון זה"ל - קיימים חומרים מסווגים.

## הצורך בקיומם של שני הליכים - חשיפה וצנזורה

כאמור, הליך החשיפה בארכיונים נועד למנוע חשיפת חומר שגילוי עולל לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט. ההליך המתקיים בצנזורה נועד למנוע פרסום של מידע העלול לפגוע בביטחון המדינה.

כיוון שעל פי רוב חומרים ארכיוניים נחשפים כיום לעיון הציבור באמצעות העלאתם ישירות לאתר המרשתת של הארכיון, כאמור לעיל, עולה השאלה אם יש צורך בבדיקתם על ידי שני גורמים - צוותי חשיפה של הארכיון המאשרים את העיון בחומרים, וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם.

הצנזורת הצבאית הראשית מסרה ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה כי בראייתה, העמדה לעיון הציבור ופרסום הם כיום היינו הך. בתגובתה מיוני 2019 על ממצאי הביקורת מסרה הצנזורת כי מכוח תקנות ההגנה היא מוסמכת לבחון חומר ארכיוני הנוגע לביטחון המדינה לפני העמדתו לעיון וכן לפני העלאתו למרשתת, שכן בשני המקרים מדובר בפרסום, המוגדר בתקנה 86 לתקנות ההגנה "להפיץ, לפזר, למסור, להודיע או לעשות מצוי לכל בן-אדם או בני-אדם". סמכות זו אינה מוגבלת לשלב שלפני העלאת מידע למרשתת<sup>34</sup>.

34 למרות התייחסות עקרונית זאת לשאלת סמכותה, הצנזורה כאמור דורשת בדיקתם של חומרים ארכיוניים רק לפני העלאתם למרשתת.



בתגובתה מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסרה הצנזורה כי פרסום חומר שנוגע לביטחון המדינה ללא אישור מוקדם של הצנזור אסור מכוח תקנות ההגנה, והדבר נכון הן בנוגע להעמדת מידע לעיון והן בנוגע להעלאתו למרשתת. הגבלה זו של זכות העיון נקבעה בתקנות ההגנה, ובהתאם לתקנה 14 בתקנות העיון<sup>35</sup> היא גוברת על ההסדר שנקבע בחוק הארכיונים ובתקנות העיון. עוד מסרה הצנזורה כי סמכויותיה האמורות מכוח תקנות ההגנה חלות גם על ארכיון המדינה וגם על "מסמכים המוחזקים בארכיונים הנוספים". הצנזורה הציעה להקים מנהלת חשיפה לאומית "אשר תפעל לפי מבחני הצנזורה, תאפשר חשיפה ופרסום של יותר חומרים ארכיונים בנושאי חוץ וביטחון, בצורה מבוקרת ואחראית... [ו]תבטיח, כי [י]שמר האיזון הראוי בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת מחד, וביטחון המדינה מאידך".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי "ארכיון המדינה מפרסם לעיון הציבור הרחב רק חומר שעבר בדיקה, חשיפה וצנזורה בהתאם לחוק... עם זאת ארכיון המדינה חולק על עמדת הצנזורה וסבור כי עדיין יש מקום להבחין בין עיון באולם קריאה לבין פרסום".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי תקנות ההגנה אינן חלות על המדינה ולכן אין בסיס לדרישת הצנזורה לבצע ביקורת מטעמה על החלטות של צוותי החשיפה בארכיון, מה גם שצוותים אלה הוסמכו לכך על פי דין ויש להם הכישורים הנדרשים לביצוע המשימה. היועץ המשפטי הוסיף כי ראוי שהצנזורה והארכיונים יפעלו לקיום נוהל עבודה סדור בעניין פרסום חומר ארכיוני לציבור, לרבות פרסום במרשתת, תוך התייחסות ומתן משקל הולם לכללי הצנזורה ולהחלטותיה וכן לתכליות חוק הארכיונים והסמכויות שהוקנו על פיו. עם זאת ציין היועץ המשפטי כי על מנת לטייב את עבודת הבדיקה של צוותי החשיפה הוא הציע ושב ומציע שגם הצנזורת תפעל להסמכתם המקצועית. יצוין כי הצנזורה לא הביעה בתגובתה את עמדתה לגבי תחולת תקנות ההגנה על המדינה.

ארכיון צה"ל מסר בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי הוא נסמך בעניין זה על עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.



35 התקנה קובעת כי הוראות תקנות העיון לא יחולו, בין היתר, על חומר שזכות העיון בו הוגבלה על פי חיקוק.



הן ארכיון המדינה והן שלוחותיו - ובייחוד ארכיון צה"ל - מחזיקים בחומרים מסווגים. אף על פי כן לא קיימת אחידות דעים לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים שעברו תהליך חשיפה לפני העלתם למרשתת. משום כך הארכיונים פועלים בעניין בדרכים שונות - ארכיון המדינה מעביר לבדיקת הצנזורה מסמכים שנחשפו לפני העלתם למרשתת, ואילו ארכיון צה"ל, ארכיון שב"כ וארכיון בן-גוריון אינם נוהגים כך.

זאת ועוד, במציאות הטכנולוגית של ימינו, שבה מסמך ארכיוני שנחשף עולה בפועל לאתר המרשתת של הארכיון, מיטשטשים הגבולות בין "עיון" בחומר ארכיוני שנחשף לבין "פרסום". הדבר מעלה את שאלת הצורך בבדיקתו של אותו החומר על ידי שני גורמים נפרדים.

על הגנז, בשיתוף הצנזורת הצבאית הראשית ומנהלת ארכיון צה"ל, להעלות ליועץ המשפטי לממשלה את סוגיית המחלוקת לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים, כדי שיכריע בה. על היועץ המשפטי להביא בחשבון בשיקוליו שני אינטרסים ציבוריים חשובים: הימנעות מלחשוף לציבור מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה ושאיפה ליעילות ולהימנעות מבזבוז משאבי ציבור.

## גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר

בסעיף 113א לחוק העונשין נקבע האיסור על כל אדם שאינו מוסמך לכך למסור ידיעה סודית. בסעיף 117 לחוק העונשין נקבעו איסורים על עובדי ציבור<sup>36</sup> להחזיק ולמסור ללא סמכות ידיעות שהגיעו אליהם בתוקף תפקידם. האיסור תקף גם לגבי עובד ציבור לשעבר.

נבחרי ציבור, מדינאים ועובדי ציבור אחרים (להלן - נבחרי ציבור או עובדי ציבור) נוהגים לכתוב ספרים הנוגעים לפועלם ולעשייתם, וזאת על פי רוב לאחר סיום תפקידם. ספרים כאלה עוסקים לא אחת בנושאים הקשורים לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה. על פי "כללים לענין היתרים לפרסום ספרים בידי עובדי הציבור"<sup>37</sup> (להלן - כללי הפרסום) שקבעה בשנת 1975 ממשלת ישראל, על עובד ציבור וכן על מי שחדל להיות עובד ציבור המעוניינים לפרסם ספר או חוברת להגיש בקשה להיתר לוועדת השרים לפרסומים.

36 עובד הציבור מוגדר בסעיף 34כד. לחוק העונשין בין היתר כ"עובד המדינה, לרבות חייל", ו"נושא משרה או תפקיד על פי חיקוק, בין במינוי, בין בבחירה ובין בהסכם".

37 הודעה בדבר כללים לענין היתרים לפרסום, י"פ 2097, 13.3.75.



על פי כללי הפרסום, אם הפרסום כולל ידיעה אשר חלה עליה חובת בדיקת צנזורה לפי תקנות ההגנה, יעביר אותו עובד הציבור תחילה לבדיקת הצנזורה<sup>38</sup> ורק לאחר מכן לוועדת השרים לפרסומים.

תהליך כתיבת ספר על ידי עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר כולל את העברת כתב היד לגורמים שונים השותפים להפקתו של הספר - עורך ראשי, עורך לשוני, מעצבים, אנשי דפוס ועוד. עובדי ציבור לשעבר הכותבים את זיכרונותיהם, נעזרים לעיתים גם בסופרי צללים.

**נמצא כי הגם שמתקיים התהליך הנדרש בכתיבת ספרים כדין, כלומר הגשתם לצנזורה ולוועדת השרים לפרסומים לפני פרסומם, במהלך הפקת הספר נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים להפקה שאינם מורשים מבחינה ביטחונית להיחשף למידע כזה.**

צוות הביקורת בחן דוגמאות של פסילות שביצעה הצנזורה בכתבי יד של כמה כותבי ספרים טרם פרסומם. בבדיקה עלה כי כתבי יד אלו היו בידי גורמים השותפים להפקתם טרם הגעתם לצנזורה, כלומר כשהם כללו עדיין את המידע המסווג. להלן פירוט תגובות כותבי הספרים הללו לממצאי הביקורת:

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור א' למשרד מבקר המדינה כי כתב את ספרו ללא סיוע של סופר, העביר את טיוטת הספר, שנכתבה בכתב ידו, להוצאת ספרים, וזו הדפיסה את הספר. לאחר שהושלמה כתיבת הספר ועריכתו, הועבר עותק לצנזורה הצבאית. הוא הדגיש כי "כל המהלכים הללו... זהים לחלוטין לנוהג הקיים שנים רבות בישראל לגבי פרסום של ספרי זיכרונות על ידי מי שמילאו בעבר תפקידים בשירות המדינה... הצורך בשינוי הנהלים אינו נתון בוויכוח" (ההדגשה אינה במקור).

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור ב' למשרד מבקר המדינה כי "הנושא של הביקורת הוא אכן מענה לפרצה שחשוב לסגור... אני סבור שהתערבות מבקר המדינה בנושא - נכונה בעיקרה ובמסקנותיה. ככל שיעודכנו הכללים בעקבות יוזמת המבקר אשתף כמובן פעולה עם לשונם ורוחם".

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור ג' למשרד מבקר המדינה כי בספרו הקפיד שלא לכלול מידע הידוע לו אך ורק מתוקף חברותו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובגופי המשנה שלה, וכי אין בספר "ולו פרט אחד של מידע (להבדיל מדעה), שלא נחשף בתקשורת גלויה". עוד כתב כי הצנזור

38 הצנזור הפועל מכוון של תקנות ההגנה רשאי לאסור לפרסם "חומר שפרסומו היה עשוי, או עלול להיות עשוי, לפגוע, לדעתו, בהגנתה של ישראל או בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי".



סבר שאמירות מסוימות מקבלות משנה תוקף כשהן נאמרות על ידי אדם בתפקידו ולפיכך בהיותו חבר כנסת הוא הסכים ללא עוררין לכל הפסילות של הצנזורה. הוא הדגיש כי קודם הגשת הספר לבדיקת הצנזורה הוא נחשף לעיניו של אדם אחד בלבד - העורך.

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב עובד ציבור ד' למשרד מבקר המדינה כי כל המידע בספרו התבסס על מידע גלוי, בדרך כלל עיתונאי, שלא הגיע לידיעתו מתוקף עבודתו אלא בעקבות עבודת מחקר יסודית, שכללה בין היתר סריקת קטעי עיתונות בארכיון. עוד כתב כי "ממה שנמסר לי ע"י הצנזורה... הפסילה נבעה לא משום שהיו [חומרים] מסווגים או שהגיעו אלי מתוקף עבודתי, אלא משום רגישות מדינית או צבאית".

**צוות סופרי צללים:** בדצמבר 2015 כתב היועץ המשפטי לממשלה לשעבר ש"נוכח הרושם כי סוגיית חשיפת המידע בעת כתיבת ספרים מצריכה התייחסות רוחבית" הוא מורה "על הקמת צוות שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעה של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עם עיתונאים". היועץ המשפטי לממשלה הטיל על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) להקים את הצוות<sup>39</sup> לרכז את עבודתו ולהציג לפניו את המלצותיו (להלן - צוות סופרי הצללים או הצוות). יצוין כי כבר בתחילת עבודתו ציין הצוות כי "הבעיה טמונה... [לא רק במסירת המידע עצמו אלא גם] במידע הגולמי המצוי בידי האנשים שאינו מועבר לאישור הצנזורה, ומשמש ליצירת התוצר הסופי שרק הוא מועבר לאישור".

צוות סופרי הצללים קיים ממועד הקמתו ועד לתום תקופת הביקורת שמונה דיונים, האחרון שבהם בינואר 2017. לדיוני הצוות הוזמנו גם עיתונאים, פוליטיקאים, אנשי מערכת הביטחון, אנשי אקדמיה ואנשי משפט.

הצוות עסק בבעייתיות ובמורכבות של השליטה של המדינה במידע ביטחוני ומדיני רגיש, ובכלל זה במניעת דליפתו לגורמים בלתי מוסמכים, זאת בהתחשב בהתפתחות הטכנולוגיה ובערוצי התקשורת המגוונים. כן עסק הצוות בחשיבותה של הזירה התקשורתית כ"זירת לחימה" ובשמירה על עקרונות חופש הביטוי וחופש העיתונות. הצוות דן בין היתר בסוגיות שלהלן:

1. **הבעייתיות בסעיף 117 לחוק העונשין:** סעיף 113 לחוק העונשין אוסר על כל אדם למסור ידיעה סודית; אשר לסעיף 117 לחוק זה, הוא אוסר על עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר למסור כל ידיעה שהגיעה לידיעתם בתוקף תפקידם, לכאורה גם ללא קשר להיותה ידיעה סודית. במצע לדיון הפתיחה של צוות

39 הצוות כולל נציגים של הפרקליטות הצבאית הראשית, הצנזורה הצבאית, המלמ"ב, היועץ המשפטי לשב"כ, היועץ המשפטי למוסד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ו"כל גורם אחר שתמצאי לנכון לצורך קידום העניין".

סופרי הצללים צוין כי "אין ספק שסעיף 117 בנוסחו הנוכחי, מהווה הגבלה משמעותית מאוד על זכות היסוד לחופש הביטוי של עובדי הציבור, ובפרט של עובדי הציבור לשעבר... הסעיף עלול להפוך להיות כלי פעולה כנגד עובדים... גם בנושאים בלתי מסווגים לחלוטין".

בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים בספטמבר 2016 צוינו העמדות הבאות: כי "המדובר בחקיקה בעייתית מאוד מכיוון שהיא רחבה מידי... יש ליצור נוסח חוק חדש ובו איסורים מצומצמים מאוד". וכן כי "ההסדר המשפטי הקיים יוצר זילות של מוסד הסוד, זאת כיוון שכאשר הכל סוד - שום דבר אינו סוד".

יצוין כי בשנת 2001 תוקן חוק העונשין ונקבעה בו הגנה מסוימת למי שחדל להיות עובד ציבור יותר מחמש שנים לפני שמסר ידיעה הנוגעת לביטחון המדינה, ובלבד שהגורם המוסמך אישר קודם למסירתה כי מסירת הידיעה לא תפגע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. בתיקון נקבע שהגורם המוסמך לעניין זה הוא הצנזור הצבאי הראשי או בעל תפקיד אחר, "הכל כפי שתקבע הממשלה בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת". בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים בינואר 2017 צוין כי "עד היום לא אושר ופורסם הצו שמגדיר מיהו 'הגורם המוסמך'".

2. **קשיים באכיפת חוק העונשין ופער ב"סל הכלים" להתמודדות עם התופעה:** במצע לדיון הפתיחה של צוות סופרי הצללים צוין כי על רקע נוסחו של סעיף 117 "לא מפתיע לגלות כי הפרקליטות ממעטת עד מאוד לעשות שימוש בסעיף זה ולהגיש כתבי אישום על הפרת האיסור הקבוע בו". בדיון הצוות הראשון ציין נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה כי "הגורם לפרשיות חוזרות ונשנות בנושא הוא הפער הדרמטי בין התשתית הנורמטיבית הקיימת מאז ימי המנדט למציאות... פער זה משפיע על מדיניות האכיפה בתחום זה שכמעט אינה קיימת". נציג היועץ המשפטי למשרד רה"ם ציין כי "הבעיה האמיתית היא שכאשר מגיעים למקרי מבחן, אין אכיפה פלילית בפועל". נציג מחלקת הבג"צים ציין כי "חשוב לתת את הדעת לכך שלעיתים הנזק שנגרם כתוצאה מנקיטת הליכים פליליים גדול מן התועלת". המשנה ליועץ המשפטי לממשלה סיכמה, כי צוות סופרי צללים יתמקד "במציאת פתרונות מניעתיים ואכיפתיים מגוונים". בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים במאי 2016 צוין כי סנקציות המוטלות על עובדים במקום העבודה, דוגמת פיטורין, אינן רלוונטיות בנוגע לעובדי ציבור לשעבר, וכי "ניתן להפעיל עליהם סנקציה של פגיעה בפנסיה, אך עדיין היא אינה מבטיחה את מניעת הפרסום, וממילא אינה פשוטה משפטית".





עוד צוין בדיון צוות סופרי הצללים כי כללי הפרסום המסדירים את הקמת ועדת השרים לפרסומים מקורם בחוק שבוטל<sup>40</sup>, והוראותיו מוזגו בסעיף 117 לחוק העונשין, ולכן "העיגון שלהם מאוד בעייתי".

צוות סופרי הצללים גיבש שתי טיוטות הכוללות הצעות לטיוב השמירה על סודות המדינה הן במישור הנורמטיבי והן בהיבטים של חיזוק מנגנוני אבטחת המידע, ניהול כוח האדם, היבטים טכנולוגיים והיבטים אחרים.

יצוין כי באפריל 2017 ציין בג"ץ<sup>41</sup> בהחלטתו בעתירה שהוגשה נגד החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית: "רשמנו לפנינו את העובדה כי בד בבד עם ההחלטה לסגור את תיק התלונה שבנדון הוחלט גם להקים צוות שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעות של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עיתונאים, על מנת למנוע הישנות מקרים כאלה בעתיד". בסיום פסק הדין צוין כי "יש לקוות כי המלצות אלה [של צוות סופרי הצללים] תוגשנה בהקדם שכן מדובר בתופעה שהטיפול בה נדרש ויפה שעה אחת קודם".

בשנת 2018 הטיל שר הביטחון דאז על המשנה לנשיאת בית המשפט העליון לשעבר, לגבש חוות דעת בעניין הדלפות שיש בהן סכנה לביטחון המדינה. השופט התייחס בין היתר לעבודת צוות סופרי הצללים וציין לגבי הצעות שהעלה הצוות כי "יש להביא לקידומן בהקדם האפשרי, תוך ניסוחן באופן סופי על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, שהן מצויות בפניהם לעיון".

בביקורת עלה כי אף שעברו כשלוש שנים מאז שהוקם צוות סופרי הצללים וכשנתיים מאז שהביע בג"ץ תקווה כי המלצות הצוות יוגשו בהקדם - לא הגיש צוות סופרי צללים את המלצותיו, וממילא טרם הסתיים הטיפול בנושא והוא לא סוכם על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד המשפטים כי בשבועות הקרובים תועבר ליועץ המשפטי לממשלה טיוטה מעודכנת של דוח צוות סופרי הצללים, במטרה לקדם את השלמת עבודת הצוות.

40 דיני עונשין (ביטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), התשי"ז-1957.

41 בג"ץ 8784/15 ד"ר הראל פרימק ואח' נ' משרת ישראל ואח', 27.4.17.



בביקורת עלה כי גם כאשר כללי הפרסום והצנזורה מקוימים במלואם, נחשפים גורמים בלתי מורשים למידע מסווג עקב היותם שותפים לתהליך כתיבתם והפקתם של ספרים לפני הגשתם לצנזורה ולוועדת השרים לפרסומים. נוסף על כך, מדיוני צוות סופרי צללים עולה כי יש בעיות ניכרות בכללים הקיימים, בישימות של הוראות חוק העונשין ובאפשרות לאכוף אותן. משרד מבקר המדינה מעיר כי הנושא אינו מקודם דיו, אף על פי שהן בג"ץ והן השופט שמינה שר הביטחון דאז הכירו בחשיבותו.

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי צוות סופרי הצללים ישלים את עבודתו. אשר למשרד המשפטים, לאחר שיבחן את המלצות הצוות עליו לגבש פתרונות ברי אכיפה למניעת חשיפת חומר מסווג לפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר.



## סיכום

בארכיון המדינה ובשלוחותיו וכן בארכיונים ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים ארכיוניים מסווגים. זאת, אף שחלק ניכר מהם אינם כפופים להסדרי ביטחון מידע ממלכתיים או שכפיפותם להסדרים אלה מוטלת בספק. מצב זה טומן בחובו סכנה לגילוי של מידע מסווג ולפגיעה בביטחון המדינה. הפעילות שמקיים המלמ"ב על מנת למנוע את גילויים של חומרים אלה לעין הציבור היא אומנם חשובה אך אינה מבוצעת מכוח חוק והיא תלויה בהסמכת הגנז ובהסמכתם של מנהלי הארכיונים. סכנה לגילוי של מידע מסווג קיימת גם בתהליך כתיבתם של ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור בהווה ובעבר. הגם שטרם פרסום הספרים קיימת חובה להעבירם לאישור הצנזורה ולאישור ועדת השרים לענייני פרסומים, אין זה מן הנמנע שסוד ידלוף לגורמים שאינם מורשים תוך כדי תהליך הכתיבה וההבאה לדפוס. צוות שהקים היועץ המשפטי לממשלה כדי לבחון את הסוגיה דן בנושא מזה למעלה משלוש שנים ואולם טרם הגיש המלצותיו.

בדוח זה עלתה גם סוגיית מעורבות הצנזורה בארכיונים. במציאות הטכנולוגית הקיימת מיטשטשים הגבולות בין עיון בחומר ארכיוני לבין פרסומו, שכן העיון במסמכים ארכיוניים שנחשפו נעשה על פי רוב באתר המרשתת של הארכיון. הדבר מוביל לשאלת הצורך בקיומן של שתי בדיקות נפרדות - של מחלקת החשיפה ושל הצנזורה - כפי שמתבצע בארכיון המדינה. נדרשת בחינה ממצה של שני המושגים הללו - עיון ופרסום - בכל הנוגע למהותם ולהתאמת ההסדרים החלים עליהם למציאות הנוכחית.

בעידן בו השימוש בניירת הולך ונעלם, נדרשת היערכות לאומית לניהול ארכיונים באופן דיגיטלי. בכלל זה יש לוודא כי המערכות המשמשות ארכיונים אלו מוגנות מפני חדירה אליהן, כי הן מאפשרות שינוע מאובטח של מידע מסווג ורגיש, וכי הן כוללות מנועי חיפוש מתקדמים לטובת הציבור.

נוכח הרגישות הביטחונית הגלומה בתפוצתם הנרחבת של חומרים מסווגים, כפי שעלה בדוח זה, וחוסר הבהירות לגבי הכללים החלים על אבטחתם, קיימת חשיבות לטיפול בממצאי דוח זה בהקדם האפשרי. במסגרת זאת, יש להקפיד כי יתקיים איזון ראוי בין זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי לבין השמירה על הסוד וביטחון המדינה.

