

"הדברים אינם נעימים"

פעילותו של מנגנון ועדת השרים לחיסוי של תיעוד ארכיוני

דו"ח מכון עקבות, אוקטובר 2021

"שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה".

השופט משה לנדוי, בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז(4) 2416, 2407 (1962)

2	מבוא
3	הארכיונים הממשלתיים: מורשת של הסתרה משיקולים פסולים
5	סעיף 10 לחוק הארכיונים: מנגנון החיסוי של חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה שלו חלפה
6	ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג: רקע
7	עיקר פעילותה של ועדת השרים: חיסוי פשעי מלחמה ואירועים אחרים מ-1948/9
7	תיקי משרד המיעוטים
7	דו"ח יעקב שמשון שפירא
8	תיק דיר יאסין
10	עשרה מסמכים מארכיון צה"ל
10	דו"ח ריפתין
12	תיק ארכיון צה"ל 681-922/1975 - מחקר הפליטים
13	ועדת השרים: מסורת של חיסוי חומרים ארכיוניים ללא סמכות חוקית
14	סיכום
16	נספח א': קטעים מ"מסמך הצירים"
17	נספח ב': חוות דעת גנז המדינה יהושע פרוינדליך בנושא דו"ח ריפתין, 2006
19	נספח ג': החלטת ועדת השרים בנושא דו"ח שפירא, 1986

מבוא

ועדת שרים מיוחדת, בראשות שר המשפטים, הוסמכה בחוק לאשר החלטות של גנז המדינה למנוע חשיפת חומר ארכיוני ש"תקופת ההגבלה" שלו כבר חלפה אך משיקולי ביטחון לאומי או יחסי החוץ של המדינה קבע הגנז כי לא ניתן עדיין לחשוף את החומר לעיון הציבור. אף שהוועדה החלה לפעול בתחילת שנות השמונים, היקף פעילותה קטן ועד היום נסגרו באישורה תיקים ומסמכים מעטים. עם זאת, החומרים שנסגרו עד היום בהחלטת הוועדה (חלקם, כפי שנראה להלן, ללא סמכות חוקית) הם חומרים חיוניים להכרת ההיסטוריה של מדינת ישראל, בפרט אירועים וקווי מדיניות החשובים להבנתו שורשיו והתפתחותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

כפי שמראים ממצאי מחקר ממושך של מכון עקבות המובאים בדו"ח זה, עיקר פעילותה של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מוגבל (להלן "ועדת השרים") הוא מניעה של חשיפת חומר ארכיוני שנוגע לאירועי הנכבה ולפשעי מלחמה שבוצעו במהלך מלחמת העצמאות. התוצאה: באמתלה של חשש מפגיעה בביטחון וביחסי החוץ של המדינה נמנע פרסומו של תיעוד חשוב על אודות אירועים היסטוריים מרכזיים עד היום, למעלה משבעים שנה לאחר מלחמת העצמאות. פעילות זו של ועדת השרים פוגעת באפשרות לקיים דיון היסטורי מורכב ומבוסס-עובדות, מביאה לסילוף ההיסטוריה של ראשית המדינה, ומזיקה לשיח הציבורי והפוליטי במדינת ישראל.

הפרקטיקה המתוארת בדו"ח זה נוגעת למניעת עיון בחומרים היסטוריים שהופקדו בשני הארכיונים הממשלתיים הפתוחים בישראל – ארכיון המדינה וארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. הדו"ח מפרט שורה של מסמכים ונושאים קונקרטיים שנותרים מוסתרים וחסויים מעין הציבור מזה עשרות שנים, חושף את שורשי מדיניות ההסתרה והחיסוי ומבהיר כי אלה מונחים על ידי שיקולים פוליטיים ותדמיתיים, ולא מבוססים על סיבות ענייניות ולגיטימיות שבגינן מותר – ואף הכרחי לעיתים – לעכב את חשיפתו של חומר ארכיוני לעיון הציבור.

פרקטיקה זו מצטרפת לשני נדבכים נוספים של חיסוי והסתרה שיטתיים וממוסדים של חומר ארכיוני בישראל, שניהם תוארו בדו"חות קודמים שפרסם מכון עקבות. האחד מתרחש בארכיונים הציבוריים (שאינם ממשלתיים) הפזורים בישראל, ונחשף בדו"ח **השתקה: פעילות מלמ"ב לחיסוי מסמכים בארכיונים**, שפרסמנו ביולי 2019. הדו"ח תיאר את ממצאיו של מחקר ממושך שערכנו, ולפיהם פעל אגף מלמ"ב במשרד הביטחון מאז שנת 2002 לחיסוי בלתי חוקי של תיעוד המצוי בארכיונים ציבוריים שונים (לא ממשלתיים) ברחבי המדינה, וזאת ללא כל סמכות חוקית ובאופן שהביא בין השאר להסתרת תיעוד שעוסק באירועי מלחמת העצמאות ב-1948/9 – ובעיקר בעקירת האוכלוסייה הפלסטינית במהלך המלחמה ובעקבותיה.¹

פרקטיקה אחרת, שהיא נפוצה ומשמעותית יותר להסתרת תיעוד בארכיונים הממשלתיים תוארה בהרחבה בדו"ח מכון עקבות **עניין של גישה: חסמים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים**, מאפריל 2016: סירוב לבקשות של משתמשים ומשתמשות בשירותי הארכיונים הממשלתיים לחשוף לעיון חומר ארכיוני, בין באמתלות שווא (הצגה כוזבת של אינטרסים מוגנים ככאלו שמונעים חשיפתו של חומר מסוים²) ובין

¹ בראיון לכתבה של הגר שיזף בעיתון "הארץ" שהתבססה על ממצאי דו"ח עקבות, התייחס יחיאל חורב, לשעבר ראש מלמ"ב, לתועלת, לשיטתו, בחיסוי מסמכים היסטוריים ובכללם כאלה שצוטטו בספרות המחקרית: "אני לא זוכר את המסמך המדובר, אבל אם [ההיסטוריון בני מוריס] ציטט ממנו, אבל אין את המסמך עצמו, אז העובדות שלו לא חזקות. אם הוא יגיד 'כן, יש לי את המסמך', עם זה אני לא יכול להתווכח. אבל אם הוא רק אומר שזה כתוב שם, יכול להיות שזה נכון ויכול להיות שזה לא נכון. אם המסמך כבר היה בחוץ והיו סוגרים אותו בארכיון, הייתי אומר שזו טיפשות. אבל אם מישהו ציטט משהו, זה הבדל של יום ולילה מבחינת תקפות הראיה שהבאת [...] כשהמדינה מטילה חיסיון הפרסום נהיה חלש יותר, כי אין [לחקר] את המסמך. [...] גם אם מישהו כתב שהסוס שחור, אם הוא לא מחוץ לאורווה, אי אפשר להוכיח שהוא באמת שחור". הגר שיזף, **מערכת הביטחון מסתירה בכספות מסמכים על הנכבה. זה מה שהם מספרים, הארץ**, 5 ביולי 2019.

² כך לדוגמה, המקרה של תיק ארכיון המדינה ג-5430/1: ביום חמישי, 31 במרץ 2016, בשעה 10:50 בבוקר הזמין חוקר מכון עקבות מספר תיקים לעיון בחדר הקריאה של ארכיון המדינה (שבאותה תקופה עדיין פעל). כשעתיים לאחר מכן התקבלה תשובה באמצעות דואר אלקטרוני כי שניים מהתיקים שהוזמנו חסויים. ביחס לאחד מהם, תיק ג-5430/1

בהחלטות שמקבלים פקידים ללא סמכות חוקית, למשל למנוע חשיפת חומר שתקופת ההגבלה שלו כבר חלפה³ – מבלי לפנות למנגנון שנקבע במסגרת סעיף 10ג לחוק הארכיונים ועומד במרכזו של דו"ח זה.

הארכיונים הממשלתיים: מורשת של הסתרה משיקולים פסולים

במשך שנים רבות, הקריטריונים שלפיהם התקבלו החלטות החשיפה בארכיונים הממשלתיים (ראשית בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ולאחר מכן גם בארכיון המדינה) כללו הוראות מפורשות שמנעו פתיחתו לעיון של חומר ארכיוני שעלול לפגוע בתדמית המדינה, צה"ל ומפקדיו.

ב-1988, סמוך למועד שבו החל ארכיון צה"ל לחשוף חומר לעיון חוקרים מחוץ למערכת הביטחון, חיברה זהבה אוסטפלד אז סגנית מנהל ארכיון צה"ל ומעה"ב, מסמך שנועד להתוות את שיקול הדעת של העוסקים במלאכת חשיפת החומר הארכיוני בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון.⁴ המסמך, שכותרתו "פירוט צירים בעלי רגישות ביטחונית, מדינית ואישית" (וכונה בקיצור "מסמך הצירים") הוא בעיקרו רשימה של מה שהוגדר "מספר צירים שהם רגישים גם היום" – ושנועדו שלא להפתח לעיון הציבור. לכל אחד מהם צוינו דוגמאות.⁵

ששמו "יפו-כללי; שיכון ביפו", השיב החוקר על בסיס הפרטים הידועים על אודות התיק כי הוא מכיל חומר שנוצר בין אפריל 1948 ליולי 1950, כך שהחומר המאוחר ביותר בו נוצר לפני קרוב ל-66 שנה. לפיכך, בהתחשב בהוראות תקנה 9(ה) לתקנות העיון התבקשה בשנית חשיפת התיק, שתקופת ההגבלה המרבית האפשרית לגביו חלפה ושתמצית תוכנו מצביעה על עניין היסטורי, מחקרי וציבורי מובהק בחומר. כעבור כשעה וחצי התקבלה תשובה נוספת לפיה בדיקה חוזרת של מנהל מחלקת החשיפה העלתה כי "מדובר בחומר שנסגר לעיון מטעמים של צנעת הפרט, תקופת החיסיון היא 70 שנה". חוקר מכון עקבות הזמין את התיק לעיון פעם נוספת בדצמבר 2019 וביוני 2020 הוא התקבל, ובו 185 עמודים סרוקים – אף לא אחד מהם הושחר, במלואו או בחלקו. בעיון מדוקדק בתיק, שעוסק בפעולות ובמדיניות ביחס לעיר יפו לאחר כיבושה ב-1948, לא נמצא כל בסיס לטענה משנת 2016 על כך שחומר המצוי בתיק עשוי לפגוע בפרטיותו של אדם כלשהו; נראה שכל תפקידה של הטענה היה למנוע בכוז את פתיחתו לעיון של התיק.

³ כך לדוגמה, המקרה של פרשת הטענות למעשי טבח בחאן יונס וברפיח בשנת 1956: בספטמבר 2020 הגיש חוקר מכון עקבות לארכיון צה"ל ומערכת הביטחון בקשה לפתוח לעיון את כל החומר שעוסק בכיבוש רפיח וחאן יונס ב-1956, ובאופן ספציפי תיק שהיה פתוח בעבר ובו תיעוד בדבר חשדות לביצוע מעשי הרג של אזרחים ברפיח בידי צה"ל בתקופה זו. ב-21 בדצמבר 2020 נמסרה תשובת ארכיון צה"ל: "להלן התייחסות בנוגע לפניוטיך לארכיון צה"ל לחשיפת תיקים לציבור – תקרית רפיח, חאן-יונס והאוכלוסייה המקומית בשנת 1956 – תקרית רפיח – הנושא לא מאושר לחשיפה" (ההדגשה שלנו). כיוון שתקופת ההגבלה על התיעוד הזה כבר חלפה (ראו בפרק הבא), אין לארכיון צה"ל ועובדיו כל סמכות למנוע על דעת עצמם את חשיפת התיעוד.

⁴ על פי מכתב מארכיון צה"ל אל ממלא מקום גז המדינה, המסמך מבוסס על "המסמך שאושר על-ידי ועדת ורדי" (המכתב, מ-17 באפריל 1989, מצוי בתיק ארכיון המדינה ג-7977/7). הכוונה ל"ועדה לקביעת קריטריונים לפתיחת חומר ארכיוני" (שנוצר בין שנת 1948 ל-1957) בראשות אלוף רפאל ורדי. אוסטפלד שימשה מרכזת הוועדה. שר הביטחון יצחק רבין קיבל את המלצות ועדת ורדי ב-4 ביולי 1988, אולם כפי שציין מאוחר יותר מבקר המדינה, **מסמך הצירים עצמו**, שהוגש בידי ארכיון צה"ל לוועדת ורדי, **נדחה** בידי הוועדה **ולא אושר** בידי שר הביטחון. למרות זאת, קבע מבקר המדינה, ארכיון צה"ל "כלל את מסמך הצירים בנהליו, וקבע, שלפי אמות המידה שנקבעו בו ייקבע אילו מסמכים מהשנים 1948-1956 (ולא רק מ-1948) ייחשפו לציבור הרחב. [ארכיון צה"ל ומעה"ב] אף הודיע לגופים שונים במשרד הביטחון, לגז המדינה ולחוקרים שפנו לארכיון, ששר הביטחון אישר אמות מידה אלה, אף שהשר לא אישרן. השימוש באמות המידה הכלולות במסמך הצירים הביא להחמרת התנאים לחשיפת חומר ארכיוני, ומנע חשיפת מסמכים שניתן היה לחושפם לפי אמות המידה שקבע שר הביטחון ב-1988"; מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 50' לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998** (2000), עמ' 714.

⁵ עותק של "מסמך הצירים" נמסר למכון עקבות לאחר למעלה משלוש שנים של מאמצים. לאורך תקופה ממושכת נמנע ארכיון המדינה מלחשוף לעיונו תיקים שהופקדו בארכיון המדינה בידי הארכיון עצמו ועוסקים בארכיון צה"ל, תיקים שבהם ביקשו חוקרי המכון לעיין במסגרת מחקר בדבר מדיניות החשיפה בארכיונים הממשלתיים. לאחר שהתחלף בכיר מסוים בארכיון המדינה והחל הטיפול בבקשתנו לחשוף את התיקים מהפקדת ארכיון המדינה, עובדה עדיין חשיפת התיקים שעל-פי כותרותיהם עוסקים בארכיון צה"ל, בטענה שעל ארכיון המדינה להתייעץ עם ארכיון צה"ל בעניין חשיפת החומר הזה. בהמשך נחשפו חלק מהתיקים אולם מסמכים רבים בהם הושחרו ללא הצדקה עניינית, כולל "מסמך הצירים" (באחד התיקים שנמסרו לנו לא הושחר – ככל הנראה בטעות – העמוד האחרון של "מסמך הצירים"). בעקבות ערר שהגיש מכון עקבות לגז המדינה פחת היקף ההשחרה בתיקים שעוסקים בארכיון צה"ל, ובין השאר נמסר למכון עקבות עותק גלוי של "מסמך הצירים" שנושא את התאריך ספטמבר 1988.

לאחד ה"צירים" ניתנה הכותרת "חומר העשוי לפגוע בתדמית צה"ל כצבא כובש נטול אושיות מוסריים" (כך במקור). שלוש דוגמאות ניתנו ל"ציר" זה והראשונה בהן: "התנהגות אלימה נגד אוכלוסייה ערבית ומעשי אכזריות (הרג, רצח שלא בהתאם לתנאי קרב, אונס, שוד ביזה)".⁶ פרשת דיר יאסין צוינה תחת הכותרת "נושאים העשויים לעורר ויכוח ציבורי פוליטי".⁷ תחת הכותרת "חומר הקשור לסכסוך היהודי ערבי והעשוי לפגוע בביטחון המדינה גם כיום" פורטו דוגמאות רבות, בהן "גירוש ערבים",⁸ "קביעת מדיניות נגד שיבת ערבים לארץ", "פינוי ישובים ותושבים (מגדל)", "הריסת כפרים" ועוד (ראו נספח א'). תחת הכותרת "מבצעים מיוחדים" צוין מעשי זוועה של בודדים או יחידות קטנות במהלך מבצע ("חירם"-להיס).⁹ שמו של שמואל להיס פותח גם את הדוגמאות המובאות במסמך תחת הכותרת "פרשיות מיוחדות": "פרשת להיס, דו"ח ריפתין, משפטי מחתרות בדלתיים סגורות, משפט חלסה,¹⁰ טדי איתן, וייגרטן ע"ע, משפטי ריגול, רצח דווימ[ה] – משפטים ביטחוניים וועדות חקירה [...]".

הקריטריונים לחשיפת חומר ארכיוני בארכיונים הממשלתיים שונו במהלך השנים:¹¹ "מסמך הצירים" אינו משמש את ארכיון המדינה מזה שנים רבות, וגם ארכיון צה"ל קבע קריטריונים אחרים לחשיפת חומר ארכיוני, שאינם כוללים את ההוראות הפסולות שהנחו אותו בעבר.¹² ואולם בחינת החומרים שנתרו לאורך השנים חסויים באמצעות החלטה של ועדת השרים מראה כי ההליך משמש עדיין להסתרתו של תיעוד העוסק בנושאים שנמנו בעבר ב"מסמך הצירים": תיעוד מימי ראשית המדינה שעשוי לפגוע בתדמית צה"ל ולחשוף פרשיות ומעשים פסולים שבחלקם היוו פשעי מלחמה. חלק מתיעוד זה צוין מפורשות ב"מסמך הצירים" כחומר שיש להותיר חסוי: דיר יאסין, דו"ח ריפתין, פרשות דווימה ולהיס. בכל אחד מהמקרים הללו, קשה לראות כיצד פרסום של מסמכים ותיקים הנוגעים לפרשיות בנות שבעים שנה ויותר, או דיונים בנוגע למדיניות ביחס לאזרחי המדינה הפלסטינים, מעורר חשש ממשי לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה עשרות רבות של שנים לאחר התרחשותם. כמו פעולת המלמ"ב בארכיונים הציבוריים, גם מנגנון ההסתרה של ועדת השרים משמש באופן מעשי כאמצעי נוסף להטלת חיסוי על חומר המצוי בארכיונים

⁶ שתי דוגמאות נוספות ניתנו ל"ציר" זה: "התנהגות אלימה בין מפקדים לחיילים; פגיעות במקומות קדושים (חילול כנסיות, מסגדים, ובתי קברות)". לא ברור מדוע "התנהגות אלימה בין מפקדים לחיילים" צוינה כדוגמה בציר זה, ייתכן שמדובר בטעות עריכה.

⁷ ההקשר במסמך: "חומר שטרם פורסם על ארגוני אצ"ל ולח"י".

⁸ לדוגמה זו ניתן פירוט נוסף: "גירוש ערבים: מדיניות תגובה נגד מסתננים, הוראות לפגוע במסתננים גם במקרה של ספק; הוראות לגבי התמסרות ערבים" (ההדגשה במקור).

⁹ שמואל להיס, אז מפקד פלוגה בגדוד 22 של חטיבת כרמלי, הואשם ברצח עשרות אזרחים בכפר חולה שבלבנון בשני אירועים נפרדים, ב-31 באוקטובר וביום למחרת, 1 בנובמבר 1948. להיס הורשע בבית דין צבאי ברצח 15 איש (באירוע השני, ב-1 בנובמבר) ונדון לשבע שנות מאסר. לאחר ערעור קוצר עונשו לשנת מאסר אחת וביום העצמאות 1950 ביטל נשיא המדינה חיים ויצמן את עונש המאסר כליל. ב-1955 זכה להיס לחנינה מנשיא המדינה יצחק בן צבי.

¹⁰ הכוונה למשפטם של שלושה חיילים שהואשמו ברציחתן ביולי 1948 של ארבע נשים ערביות שנעצרו ונמסרו לידיהם באדמות הכפר חלסה בגליל העליון (כיום קרית שמונה). בסופם של ההליכים המשפטיים זוכו שלושת החיילים הנאשמים מחוסר ראיות.

¹¹ על פי מבקר המדינה, ב-1990 עדכנה הנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון את הקריטריונים כך שנאסרה חשיפת חומרים שעניינם, בין השאר [...] תדמיתם של צה"ל ומפקדיו ושל המדינה ואישיה; מוסר הלחימה בצה"ל; השמירה על טוהר הנשק; [...] ועוד" (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995 (1997), עמ' 895). ב-1995 אימץ גנז המדינה, לפי הצעת ארכיון צה"ל, את "מסמך הצירים" כך שלפחות חלק מהקריטריונים שהופיעו בו הדריכו גם את מלאכת החשיפה בארכיון המדינה (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 ב', עמ' 714). ביוני 1996 תוקן מסמך הקריטריונים לחשיפה בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון והוסרה ממנו ההוראה שנוגעת לשמירה על תדמיתם של מוסדות המדינה ואישיה, אך תחתיה נוספה ההוראה שלא ייחשפו "פרשיות מיוחדות ונושאים חסויים שלמדינה יש אינטרס למנוע את חשיפתם". מבקר המדינה העיר שניסוחה העמום של ההוראה "פותח פתח למניעת חשיפה מטעמים לא ראויים" (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 47, עמ' 896).

¹² תקנות העיון בנוסחן העדכני משנת 2010 כוללות הנחיות לעניין שיקול הדעת שיש להפעיל בעת חשיפת חומר ארכיוני שמצוי בתקופת הגבלה, והוראות בדבר העילות שלפיהן ניתן לחסות חומר לאחר תקופת ההגבלה, בהליך הקבוע בסעיף 10 לחוק הארכיונים. נוסף לזה, בארכיון צה"ל קיים מסמך קריטריונים שאינו כולל עוד את ההוראות הפסולות שנכללו בעבר ב"מסמך הצירים". בארכיון המדינה נמנעים כבר שנים רבות מקביעת נוהל פנימי ברור של הנחיות לבדוקי בדיקות חשיפה.

הממשלתיים שתקופת ההגבלה שלו חלפה לפני שנים רבות, חיסוי שמביא לסילופו של הסיפור המתועד של הסבסוך הישראלי-פלסטיני.

סעיף 10 לחוק הארכיונים: מנגנון החיסוי של חומר ארכיוני שחלפה תקופת ההגבלה שלו

10. (א) כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות. יוכל שההגבלה תהיה לפי סוגו של חומר ארכיוני ולפי תקופה קצובה מזמן היווצרו.

(ב) [...].

(ג) (1) לעניין סעיף קטן זה תקבע הממשלה ועדה של שלושה שרים;

(2) הגנז, באישור הוועדה, רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי – מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ של המדינה, וכחשאי – מטעמים של פגיעה בצנעת הפרט; הגנז רשאי, בהסכמת המועצה, לעשות כאמור מטעמים אחרים;

(3) על העיין בחומר ארכיוני מן הסוגים האמורים רשאי הגנז להטיל הגבלות מיוחדות.¹³

פתיחה לעיין של חומר ארכיוני המופקד בארכיונים הממשלתיים – ארכיון המדינה, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וארכיונים נוספים¹⁴ – ("חשיפה") מוסדרת בסעיף 10 לחוק הארכיונים, תשט"ו-1955 ובתקנות הארכיונים (עיין בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן "תקנות העיין").

סעיף 10(א) לחוק הארכיונים קובע את העיקרון הבסיסי שלפיו כל אדם, ללא אפליה, זכאי לגישה לארכיון הממלכתי ולעיין בחומר השמור בו: "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך" (כלומר, ארכיון המדינה ושלוחותיו). באותו משפט נקבע גם סמכות להגביל את העיין באמצעות תקנות.

תקנות העיין, שתוקנו מכוחו של סעיף 10(א) לחוק הארכיונים, נקבעו לראשונה ב-1966, תוקנו מספר פעמים במשך השנים והוחלפו בנוסח חדש בשנת 2010. במרכזן של תקנות העיין נקבעו הסדרים בנושא העיין בחומר ארכיוני השמור בארכיון המדינה ושלוחותיו, ובכלל זה הוגדרו תקופות של הגבלת העיין והסדרים לפתיחת החומר לעיין הציבור ("חשיפה") – באופן יזום לאחר שחלפה תקופת ההגבלה או בעקבות בקשה מהציבור במהלך התקופה.¹⁵

תקופות ההגבלה שנקבעו בתקנות העיין בנוסח הנוכחי נעות בין 15 ל-90 שנה, בהתאם לתוכנו של החומר ומקורו. הכלל הוא שתקופת ההגבלה ה"רגילה" היא 15 שנה ממועד יצירתו של החומר (במסמך המצוי בתוך תיק מסמכים – ממועד כתיבתו של המסמך המאוחר ביותר בתיק), אלא אם מדובר בחומר ארכיוני שמוצאו או תוכנו מוגבלים באחד מסעיפיה של התוספת הראשונה לתקנות העיין, הקובעת תקופות הגבלה מרביות שנעות בין 20 ל-90 שנה.¹⁶

¹³ סעיף 10 לחוק הארכיונים.

¹⁴ מספר ארכיונים ממשלתיים מהווים באופן פורמלי שלוחות של ארכיון המדינה על אף שבאופן מעשי הם פועלים כחלק מהגופים שהקימו אותם ולעומדים בראש ארכיון המדינה אין יכולת ממשית להתערב בנעשה בהם, כולל במדיניותם ביחס לפתיחת תיעוד לעיין הציבור. בין אלה ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, ארכיון שירות ביטחון כללי, ארכיון המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, ארכיון הוועדה לאנרגיה אטומית וארכיון המכון למחקר ביולוגי (בנס ציונה). כמו כן הארכיונים של מרכזי הנצחה לראשי הממשלות דוד בן גוריון, מנחם בגין ויצחק רבין שהוקמו בחקיקה מהווים באופן פורמלי אף הם שלוחות של ארכיון המדינה.

¹⁵ לדיון בהוראותיהן של תקנות העיין ביחס לבקשות מהציבור לעיין בחומר ארכיוני שמצוי עדיין בתקופת הגבלה, ראו פרק א' בדו"ח מכון עקבות עניין של גישה: חסמים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים (2016).

¹⁶ כמה דוגמאות לתקופות הגבלה שנקבעו בתוספת הראשונה לתקנות העיין: 20 שנה לפרוטוקולים של ישיבות חסויות של ועדות הכנסת; 25 שנות הגבלת עיין ל"חומר בענייני חוץ" של משרדי הממשלה; 30 שנות הגבלה על חומר ארכיוני של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר והמשרד לביטחון פנים, כמו גם חלק מהחומר של צה"ל ומשרד הביטחון. 50 שנה היא תקופת ההגבלה שחלה על החלטות ופרוטוקולים של הקבינט המדיני-ביטחוני של הממשלה, כמו גם על "חומר בענייני ביטחון" של משרד הביטחון, צה"ל וגופים נוספים. 70 שנות הגבלה נקבעו לחומר שהוגדר באופן עמום "חומר בענייני פרט ומסמכים אישיים", ו-90 שנה נקבעו (במסגרת התיקון האחרון לתקנות העיין) כתקופת ההגבלה של חומר מודיעיני גולמי ושל חומר של יחידות סמך ביטחוניות המפורטות בחלקן בתוספת השנייה לתקנות העיין: שב"כ, מוסד,

במקרים שבהם המפקיד, לאחר שבדק חומר שתקופת ההגבלה עליו חלפה, סבור כי החומר צריך עדיין להיות חסוי מעין הציבור, הוא רשאי לבקש מהגנז לפעול על פי הליך שנקבע בסעיף 10(ג) לחוק הארכיונים. הסעיף מורה כי בסמכותו של הגנז להגדיר, לבקשת המפקיד, את החומר שתקופת הגבלתו הסתיימה כ"סודי" או "חשאי" – סיווג שמאפשר לגנז לקבוע הגבלות נוספות על העיון בו – ולבקש לשם כך, קודם לקביעתן של אותן הגבלות נוספות, את אישורה של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מוגבל. לוועדת השרים נתונה הסמכות לאשר את סיווגו של חומר ארכיוני בידי הגנז כ"סודי" ו"חשאי", ובכך למנוע את העיון בו לתקופות שמעבר לתקופת ההגבלה המוגדרת על פי התקנות.

הסמכות שניתנה בידי ועדת השרים הוגבלה לאישור של החלטת הגנז בדבר סיווגו של החומר. החוק אינו מעניק לוועדה כל סמכות לקבוע, למשל, את משך החיסיון שיוטל על חומר ארכיוני, או לקבל כל החלטה אחרת. בהמשך נראה שהוועדה חורגת לעתים קרובות מגדר סמכותה החוקית, הן באשר לקביעת תקופות החיסיון והן באשר להחלטות שונות שהיא מקבלת.

ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג: רקע

ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג הוקמה בעקבות תיקון לחוק הארכיונים מ-1981.¹⁷ תיקון זה נועד להחליף את ההסדר הקודם, שבמסגרתו מועצת הארכיונים העליונה (המורכבת ברובה מאנשי מקצוע מתחום הארכיונאות) הוסמכה לקבל החלטות שנוגעות בחלקן לעיון בחומר רגיש מתחום הביטחון ויחסי החוץ. במהלך ניסוח התיקון לחוק הוצעו למשימת אישור ההגבלות המיוחדות גורמים שונים: ראש הממשלה, קבוצת שרים או שילוב של שרים ויו"ר ועדה של הכנסת. בסופו של דבר נקבע כי ועדת שרים שימונו בידי הממשלה תשמש בתפקיד.¹⁸

במסגרת הדיונים שקדמו לתיקון הסעיף, הובע חשש ביחס למסירת הסמכות לאשר הגבלות מיוחדות בידי גורמים ממשלתיים. חשש אחד היה עירוב של שיקולים זרים בהחלטות. חשש אחר היה כי השרים חברי הוועדה יהיו עסוקים מדי בענייני משרדיהם ולא יוכלו למלא את תפקידם בה.¹⁹

ואמנם, ועדת השרים מתכנסת לעתים נדירות בלבד. בארכיונים הממשלתיים התגבשו דרכים חלופיות, בחלקן נטולות הסמכה חוקית, למנוע מן הציבור לעיין בחומרים שמסגרת הזמן החוקית להגבלת העיון בהם חלפה. כך למשל, עובדים בארכיונים הממשלתיים מונעים על דעת עצמם חשיפתם של תיקים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה, מבלי לבקש מהגנז את הסכמתו לחיסיון ומבלי לקבל את אישור ועדת השרים להחלטת הגנז; עובדי ארכיון המדינה משחירים חלקי תיקים ועובדי ארכיון צה"ל דוחים באופן שגרתי בקשות לעיון בחומר שתקופת ההגבלה שלו חלפה ללא פנייה למסלול הקבוע בחוק הארכיונים.²⁰

המכון למחקר ביולוגי והוועדה לאנרגיה אטומית ו"מרכזי המחקר הגרעיני" שבאחריותה; כמו כן הוסמך שר הביטחון לקבוע בצו – שלא יפורסם – יחידות של צה"ל וגופים ביטחוניים נוספים שתקופת ההגבלה על החומר הארכיוני שלהם תהיה 90 שנה.

¹⁷ שם הוועדה עלול להטעות שכן, כאמור, סמכותה בחוק היא לאשר או לדחות את המלצת הגנז למנוע את העיון בחומר שיצא מתקופת ההגבלה, ולא להתיר עיון בחומר "מסווג" או שמצוי עדיין בתקופת ההגבלה הקבועה בתקנות העיון.

¹⁸ ציונה רז, הפתיחה לעיון הציבור של חומר ארכיוני. ארכיון: מקראות לארכיונאות ולתיעוד 1 (1987), עמ' 50-52. הוועדה מונתה פעמיים מאז 2008. חברי הוועדה האחרונים שמונו, בתקופת הממשלה ה-34, היו שרת המשפטים איילת שקד, השר יובל שטייניץ והשרה מירי רגב. החלטה 58 של הממשלה ה-34, "ועדת שרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג" (7.6.2015). ממשלת ישראל ה-35 (שקיבלה את אמון הכנסת ב-17 במאי 2020) לא מינתה חברים לוועדה זו; גם הממשלה הנוכחית, ה-36 במספר (שהחלה לכהן ביוני 2021), לא מינתה חברים לוועדה.

¹⁹ ציונה רז, שם.

²⁰ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת שנתי 70ג' (2020), עמ' 337-338.

עיקר פעילותה של ועדת השרים: חיסוי פשעי מלחמה ואירועים אחרים מ-1948/9

במסגרת המחקר לדו"ח זה העביר מכון עקבות למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון פניות על פי חוק חופש המידע, בבקשה לקבל את רשימת החומרים שנותרו סגורים בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ובארכיון המדינה באמצעות המנגנון שנקבע בסעיף 10ג לחוק הארכיונים (בהחלטת הגנז ובאישור ועדת השרים). המידע התקבל במאי 2019. מהמידע שהתקבל וממחקר משלים נוסף שערך מכון עקבות התברר כי הרוב המכריע של חיסוי חומרים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל באמצעות מנגנון זה נוגע לתיעוד בדבר פשעי מלחמה וגירוש של אוכלוסייה אזרחית במהלך מלחמת העצמאות ב-1948/9, כמו גם לשורשי מדיניותה של מדינת ישראל כלפי אזרחיה הפלסטינים כפי שעוצבה באותה התקופה.

בעמודים הבאים מתוארים החומרים והתיקים החסויים כיום בעקבות החלטה של ועדת השרים, על בסיס המנגנון שנקבע בסעיף 10ג' לחוק הארכיונים.

תיקי משרד המיעוטים

בתחילת שנות השמונים ביקש היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה, שנציגו בדק את תיקי משרד המיעוטים לקראת חשיפתם לעיון, לסגור לעיון את עשרות תיקי משרד המיעוטים אשר פעל בשנותיה הראשונות של המדינה.²¹ בדיון במועצת הארכיונים העליונה תיאר גנז המדינה דאז את התיקים ככאלה ש"בהם מדובר בצורה כזו או אחרת בגירוש אוכלוסייה ערבית או בעיבוד מקרקעין הנחשבים כרכוש נטוש, והרבה פעמים הדברים אינם נעימים".²² גנז המדינה פיקפק בהיגיון שמאחורי ההחלטה לסגור את התיקים לעיון; הוא לא סבר שגילוי המידע שחיסויו התבקש עלול לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. עוד ציין הגנז שהמידע בתיקים מעלה שהחומר הכלול בהם נוגע, בין השאר, ל"פעולות הגירוש (שלדבריו הממשלה התנגדה להן בכל תוקף) ולדברים שנעשו על ידי מפקדים מקומיים, לפעמים מפקדים מאוד חשובים, בעלי שיעור קומה במישור הפוליטי שלנו".²³ הגנז הביא את הסוגיה להכרעה של ועדת השרים, וזו קבעה ב-6 במאי 1985, **בניגוד לעמדת הגנז**, כי התיקים יישארו חסויים בשל חשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה. לאחר פנייה חוזרת של הגנז, הפעם בכובעו כראש מועצת הארכיונים העליונה, מונתה במשרד הביטחון ועדה שהורתה לחשוף 80 תיקים. התנגדות משרד החוץ הביאה להמשך הטלת חיסיון על 40 מהם.²⁴

החלטה זו ממאי 1985 היתה החלטתה הראשונה של ועדת השרים לאחר הקמתה בדצמבר 1983; כבר בהחלטה ראשונה זו חרגה הוועדה מסמכותה הקבועה בחוק הארכיונים: לאשר (או לדחות) את החלטתו של הגנז להכריז על חומר ארכיוני כ"סודי" או "חשאי".

דו"ח יעקב שמשון שפירא

בשנת 1984 ביקש ההיסטוריון בני מוריס לפתוח לעיון את תיק 25/1/0 של משרד המשפטים המופקד בארכיון המדינה. בתיק מצוי דו"ח שחיבר היועץ המשפטי הראשון לממשלה, יעקב שמשון שפירא, בהוראת ראש הממשלה דוד בן-גוריון, שהסמיך את שפירא לבדוק "אם היו פגיעות על-ידי חיילים והצבא בחיי תושבים

²¹ הסמכות לבקש שלא לחשוף חומר שתקופת ההגבלה שלו חלפה מצויה כאמור לעיל בידי "המפקיד" – הגורם שהפקיד את החומר בארכיון המדינה. במקרה זה לשכת היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה באה בנעליו של המפקיד המקורי – משרד המיעוטים – שנסגר בשנת 1949.

²² פרוטוקול ישיבת מועצת הארכיונים העליונה, 29 במאי 1985. תיק ארכיון השומר הצעיר-יד יערי 40-19.7.

²³ מצוטט אצל ציונה רז, ראו לעיל ה"ש 18, בעמ' 52.

²⁴ שם, עמ' 52-53. אין בידינו רשימה מלאה של 40 תיקי משרד המיעוטים שנסגרו, אולם נראה שהם כלולים ב"קטלוג החומר המסווג" של ארכיון המדינה. החל בנובמבר 2019 החל ארכיון המדינה לאפשר לציבור לבקש חשיפתם של כ-251 אלף התיקים הכלולים בקטלוג זה. בין השאר ביקשו חוקרי מכון עקבות לפתוח לעיון את התיקים ממשרד המיעוטים שכלולים בקטלוג. מלאכת חשיפתם של תיקים מתבצעת באיטיות.

ערכים בגליל ובדרום, שלא בהתאם לחוקי המלחמה המקובלים" במבצע יואב ובמבצע חירם (15 באוקטובר עד 1 בנובמבר 1948). גנז המדינה דאז, אברהם אלסברג, פנה אל סמנכ"ל משרד המשפטים וביקש ממנו להחליט אם להיענות לפנייתו של מוריס ולפתוח את התיק לעיון: "הדין וחשבון של היועץ המשפטי לממשלה מיום 1 בדצמבר 1948, על תוצאות החקירה, כולל לא רק תיאור האירועים המחרידים והידועים מתוך מסמכים אחרים, אלא גם שמותיהם של עדים", כתב הגנז אלסברג וצירף עותק של דו"ח שפירא.²⁵ משרד המשפטים מסר לגנז כי אין באפשרותו להעמיד כוח אדם לבדיקת התיק. בסופו של דבר עתר מוריס לבג"ץ בדרישה לאפשר לו לעיין בחומר. בעקבות העתירה, וימים ספורים לפני מועד הדיון שנקבע בבג"ץ, הגיש גנז המדינה תזכיר לוועדת השרים שבו תיאר את תוכן התיק כ"תיעוד מאותו סוג שנסגר לעיון לגבי משרד המיעוטים", וביקש לאשר את החלטתו לציין את התיק כ"סודי" בשל פגיעה בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה.²⁶ הוועדה כונסה בבהילות בתוך ימים אחדים, לישיבה שבה נכח רק אחד מחבריה: שר המשפטים אברהם שריר, שהודיע לפרוטוקול כי שר הביטחון יצחק רבין והשר משה ארנס "הודיעו לו עמדתם" שיש לציין את החומר כסודי. ועדת השרים אישרה את החלטת הגנז לציין את החומר כ"סודי" ולא ציינה את טעמיה.²⁷ בדיון שהתקיים בבג"ץ כעבור ימים אחדים מחק מוריס את העתירה, בעקבות הערת בית המשפט כי "החלטת ועדת השרים מביאה אותו למבוי סתום מבחינה משפטית".²⁸

מכון עקבות מנסה מאז שנת 2015 להביא לפתיחתו לעיון של תיק ארכיון המדינה שבו ביקש מוריס לעיין עוד ב-1986. משרד המשפטים – שהוא הגורם שהפקיד את התיק בארכיון המדינה – השיב לאחרונה לפניית מכון עקבות כי בדק את התיק וכי הוא מתיר את פתיחתו לעיון הציבור. לשאלת מכון עקבות השיבה גנז המדינה כי משרד המשפטים לא בדק למעשה את עותק הדו"ח עצמו, כיוון שאחד מעובדי ארכיון המדינה הוציא מהתיק שהועבר אל משרד המשפטים את עותק הדו"ח. לדבריה, העובד פעל מתוך הנחה ש"אין סיכוי" שתותר חשיפתו של המסמך. היא הוסיפה כי לאחר שהתבררה התקלה הועבר עותק הדו"ח אל משרד המשפטים, אך האחרון טרם מסר את החלטתו בדבר חשיפת הדו"ח.

תיק דיר יאסין

14 שנים חלפו עד הפעם הבאה שבה הובאה סוגיית חיסויו של חומר ארכיוני אל שולחנה של ועדת השרים. במרץ 2000 התקיים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה דיון בדבר חיסויו דו"ח של ארגון ההגנה על הטבח בדיר יאסין ומספר תצלומים שמתעדים את תוצאותיו, בעקבות פנייה של חוקר לעיין בחומרים. בדיון נמסר כי בארכיון צה"ל נפתח לעיון תיק מסמכים בנושא זה כבר עשר שנים קודם לכן. בסיכום הדיון הוחלט כי "במכלול האיזונים נקבע כי אין לפתוח לעיון חומר בפרשה כאובה וטעונה זו מעבר למה שנחשף, שאולי כיום לא היו שוקלים לחושפו. מדובר בדימויה ותדמיתה של מדינת ישראל, ובמרכיבים העלולים, לדעת כמעט כל משתתפי הדיון, לפגוע ביחסי החוץ של ישראל ושעה זו איננה השעה המתאימה לאפשר פרסום בשער בת-רבים של חומר כה רגיש בעניין".²⁹

ועדת השרים שהתכנסה כעבור שמונה חודשים, ב-4 בדצמבר 2000, אישרה את חיסויו החומר למשך שנה אחת. בדיון נוסף שקיימה ועדת השרים בפברואר 2002 היא האריכה את החיסויו בחמש שנים נוספות. ב-2007 פנתה יוצרת הקולנוע נטע שושני לארכיון המדינה וביקשה לעיין ב"דו"חות, קבוצת תעודות ממקורות ההגנה וקבוצה של צילומים" בנושא הטבח בדיר יאסין. בעניין זה שמעה ועדת השרים את עמדת גנז

²⁵ מכתב גנז המדינה אברהם אלסברג לסמנכ"ל משרד המשפטים יהודה שפירא, 17 בפברואר 1985. תיק ארכיון המדינה ג-7321/1.

²⁶ תזכיר הגנז אל ועדת השרים, 9 באוקטובר 1986. תיק ארכיון המדינה ג-7320/51.

²⁷ עתירתו של מוריס לבג"ץ הוגשה ב-9 בספטמבר 1986. ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסוג, החלטה סח/2 תיק משרד המשפטים: ענייני ערבים – ועדה לחקירה בעניין ערבים ומיעוטים, מיום 14 באוקטובר 1986. תיק ארכיון המדינה ג-7320/51. ראו נספח ג'.

²⁸ מזכר מאת תמר הקר מפרקליטות המדינה אל אלסברג, גנז המדינה, מיום 19 באוקטובר 1986. תיק ארכיון המדינה ג-7320/51. ב-1997 פנה מוריס פעם נוספת אל גנז המדינה דאז, אביתר פריזל, וביקש לעיין בחומר. הגנז השיב בשלילה. ²⁹ עו"ד יעקב שפירא, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה. סיכום דיון מיום ל' באדר א' תש"ס (7.3.00) בעניין בקשה לפתוח לעיון הציבור חומר ארכיוני (בעיקר מצולם) הנוגע לפרשת דיר יאסין. ההדגשה שלנו. תיק ארכיון המדינה ג-13336/1.

המדינה וכן את נציגי ארכיון צה"ל, משרד המשפטים ומשרד החוץ. הוועדה ציינה כי "הבעיות הכרוכות ביחסי החוץ של ישראל הקשורות לאירועים שהתרחשו בשנת 1948 לא נפתרו והעימות לא הגיעה עדיין לסיומו"³⁰ והאריכה את החיסוי בחמש שנים נוספות. שושני עתרה נגד ההחלטה לבג"ץ, יחד עם העיתונאי גידי וייץ ועיתון "הארץ". בית המשפט דחה את העתירה במאי 2010, אך קבע שבשל העובדה שאחד מחברי ועדת השרים לא השתתף כלל בישיבתה ומסר את החלטתו מראש, "יש טעם היום להתכנסות מוקדמת של הוועדה" לדיון נוסף בטרם תחלוף תקופת חמש השנים.

נושא התייעוד מדיר יאסין הובא אל ועדת השרים פעם נוספת, בפברואר 2017. גם הפעם הוארך החיסוי על התיק בחמש שנים נוספות, עד פברואר 2022.

39 עמודים מתוך סטנוגרמות של ישיבות ממשלה

בשנת 1995 נפתחו בארכיון המדינה לעיון הציבור סטנוגרמות (תמלילים שתועדו בקצרות) של ישיבות הממשלה ב-1948 ו-1949, אולם קטעים רבים מסטנוגרמות אלה הושחרו בעותקים שהועמד לרשות הציבור. בספרו "תיקון טעות" תיאר בני מוריס את אופיים של הקטעים הללו: "כמעט כל החומר שנשאר חסוי עוסק בגירוש ערבים, בהרס כפרים ערביים ובמעשי ביזה, שוד, אונס ורצח על-ידי חיילי ההגנה וצה"ל".³¹

אף שההשחרות בוצעו עוד בשנים 1994-1995, רק בישיבה של ועדת השרים מדצמבר 2000 אושר חיסויים של 39 עמודים (בשלמותם או בחלקם) מתוך הסטנוגרמות. לעתים הושחרו סעיפים מלאים בדיון, לעתים פסקאות.³² על פי המידע שמסר משרד ראש הממשלה לעקבות, ב-4 בדצמבר 2000 החליטה ועדת השרים כי קטעי הסטנוגרמות הללו יסווגו כ"סודיות" למשך שנה אחת, ובישיבתה ב-3 בפברואר 2002 הוחלט "להאריך את החיסוי בחמש שנים עד ל-2 בפברואר 2007. אף על פי שכבר לפני 14 שנים פג תוקף אישור ועדת השרים לציון הקטעים האמורים כ"סודיים", נותרו הקטעים מושחרים.

חשוב להעיר שרשימת 39 הקטעים שוועדת השרים אישרה את ציונם כ"סודי", כפי שנמסרה למכון עקבות במענה לבקשה על-פי חוק חופש המידע, אינה כוללת את כל החומר שהושחר בידי עובדי ארכיון המדינה בתוך הסטנוגרמות של ישיבות הממשלה הזמנית מ-9-1948. בדיקה של הסטנוגרמות שהועלו בינתיים לאתר האינטרנט של ארכיון המדינה מראה כי קטעים נוספים שהושחרו באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת נותרו מושחרים עד היום.³³

³⁰ מצוטט בפסק הדין בבג"ץ 10343/07 הוצאת עיתון הארץ בע"מ ואח' נ' ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני ואח', מיום 24 במאי 2010.

³¹ בני מוריס, **תיקון טעות: יהודים וערבים בארץ ישראל 1936-1956** (תל אביב: עם עובד, 2000), עמ' 133.

³² סטנוגרמה של ישיבת הממשלה מיום [26 במאי 1948](#): סעיף ו' בסדר היום: הושחרה כותרת הסעיף וכל הדיון בו - עמ' 45-54; ישיבת הממשלה מיום [9 ביוני 1948](#) (אחר הצהריים): הושחר סעיף ח' בסדר היום, כולל כותרת הסעיף וכל הדיון בו - עמ' 14-25; ישיבת הממשלה מיום [16 ביוני 1948](#): הושחרו עמ' 4-6 וקטעים בעמודים 28-29; סטנוגרמה של ישיבת הממשלה מיום [20 ביוני 1948](#): הושחר קטע בעמודים 13-14; ישיבת הממשלה מיום [27 ביוני 1948](#): הושחרו קטעים בעמ' 2-3; ישיבת הממשלה מיום [14 ביולי 1948](#): סעיף ג' בסדר היום: הושחרו כותרת הסעיף ועמ' 34-37; סטנוגרמה של ישיבת הממשלה מיום [18 ביולי 1948](#): הושחר הדיון בסעיף ה' לסדר היום, אך כותרתו נותרה גלויה: האוכלוסייה הערבית בשטח הנתוש ורכושה, עמ' 39-41; ישיבת הממשלה מיום [27 במרץ 1949](#): הושחר קטע בעמוד 33, בתוך דיון שעוסק במצוקת הפרדסים וניתן להניח שהחלק המושחר עוסק בגורל הפרדסים שבעליהם הפלסטינים נעקרו. בכמה מהסטנוגרמות האלה ובאחרות מושחרים קטעים נוספים, שלא מוזכרים בהחלטת ועדת השרים.

³³ ב-25 באפריל 2021 פנה מכון עקבות אל גזת המדינה וביקש לפתוח לעיון את החלקים המושחרים בסטנוגרמות הממשלה מ-1948-1949. עוד באותו יום השיבה גזת המדינה למכון עקבות כי החומרים יועברו לבדיקה לשם חשיפתם לציבור. תכתובת במייל בין ליאור יבנה לרותי אברמוביץ', 25 באפריל 2021. בבדיקה שערך מכון עקבות בספטמבר 2021 נמצא כי החלקים המושחרים טרם נפתחו לעיון הציבור.

עשרה מסמכים מארכיון צה"ל

באותה ישיבה של ועדת השרים בדצמבר 2000 הוטל חיסוי למשך שנה על קבוצת מסמכים שתוארה במידע שנמסר למכון עקבות כ"עשרה מסמכים מארכיון צה"ל, כולם מסמכים צבאיים מתקופת מלחמת העצמאות".³⁴ בשיחה עם מכון עקבות אמר גנז המדינה לשעבר, יעקב לזוביק, שלמיטב זכרונו כל המסמכים או חלקם נגדו "לסזון", אם כי המידע שנמסר מתארך כאמור את המסמכים לתקופת מלחמת העצמאות.³⁵

בפברואר 2002 האריכה ועדת השרים את חיסוי המסמכים בחמש שנים נוספות, עד 2 בפברואר 2007. אף שתוקף החיסוי פג, המסמכים עודם סגורים וטרם נפתחו לעיון הציבור.³⁶

דו"ח ריפתין

בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון מצוי תיק ובו דו"ח חקירה שערך יעקב ריפתין, חבר ועד הביטחון,³⁷ לבקשתו של דוד בן-גוריון, בעקבות דיווחים על מעשי פשע חמורים שביצעו חברי ההגנה. בתיק שבארכיון צה"ל מצוי הדו"ח שהגיש ריפתין לבן-גוריון וכן 35 נספחים לדו"ח – ככל הנראה תיעוד החקירה שבו נעזר ריפתין לכתיבת הדו"ח.³⁸

בשנת 2004 הובא דו"ח ריפתין לראשונה לדיון בפני ועדת השרים, בעקבות פנייה של העיתונאי שלמה נקדימון שביקש לחשוף את החומר. צוותי החשיפה בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל ביקשו למנוע את חשיפת החומר, וגנז המדינה דאז יהושע פרוינדליך פנה אל מזכירות הממשלה בבקשה לכנס את ועדת השרים כדי לאשר את החלטתו לציין את הדו"ח כ"סודי" וכ"חשאי". במסמך רקע שהכין מאוחר יותר הגנז, הוא פירט את הסיבות להחלטתו לחסות את החומר. ראשית, מסיבות של הגנה על צנעת הפרט: הדו"ח כולל את שמות המבצעים ואת שמות הקורבנות, ולטעמו הדבר דורש תקופת חיסוי של 70 שנה על החומר, לפי תקנות העיון שהיו בתוקף אז; שנית בשל פגיעה בביטחון המדינה, משום שאזכור פרטני של מעשי זוועה, כולל רצח שבויים, "עלול להביא לסערת רוחות ואולי למעשי נקם"; ושלישית בשל פגיעה ביחסי החוץ, "משום שכמה מהמעשים שנעשו, בעיקר רצח שבויים, וגם מעשים אחרים, יש בהם משום פגיעה בחוק הבין-לאומי. לכך מצטרף גורם נוסף, והוא שחלק ממעשי הזוועה שנעשו היו כנגד עריקים פולנים, ונושא זה הוא רגיש ביותר ועשוי להזיק ליחסים בין המדינות".³⁹

ב-30 ביוני 2004 הובאה החלטת הגנז לדיון בוועדת השרים שהתכנסה בהרכב חסר, בהשתתפות היו"ר, שר המשפטים יוסף לפיד, ומאיר שטרית שהיה שר במשרד האוצר.⁴⁰ שטרית תמך באישור החלטת הגנז אך לפיד התנגד, וההחלטה לא אושרה בהיעדר רוב. שני השרים הסכימו "בכל מקרה" למחוק שמות אנשים המוזכרים בדו"ח, ולהשהות את ביצוע ההחלטה למשך שבוע.⁴¹ השר שטרית הודיע כי יערער ויביא את ההחלטה לישיבת ממשלה. המשנה למזכיר הממשלה הסביר כי לא ניתן לערער בישיבת ממשלה על החלטה של ועדת שרים סטטוטורית, ושטרית ביקש להביא את ההחלטה לדיון חוזר בפני ועדת השרים בהרכב מלא.

³⁴ מכתבה של שקד פרידריך לבטוב, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, אל ליאור יבנה, מנהל מכון עקבות. **חומר ארכיוני בארכיון המדינה שפתיחתו לעיון מנועה מכוח סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים**, 16 במאי 2019.

³⁵ שיחת מכון עקבות עם יעקב לזוביק, 22 בספטמבר 2019.

³⁶ ב-8 באוגוסט 2021 פנה מכון עקבות למנהלת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וביקש לפתוח לעיון את המסמכים.

³⁷ ועד הביטחון, שבראשו עמד דוד בן-גוריון, פיקח על פעילות ההגנה והיו חברים בו אנשי הסוכנות היהודית ונציגי המפלגות היהודיות ביישוב.

³⁸ על דו"ח ריפתין, ראו **הסתרת חומר ארכיוני מ-1948: המקרה של דו"ח ריפתין** באתר מכון עקבות.

³⁹ מכתב יהושע פרוינדליך, גנז המדינה, אל אריה זהר, משנה למזכיר הממשלה, דו"ח ריפתין – דיון בוועדת השרים, 26 בפברואר 2006. תיק ארכיון המדינה ג-14665/3.

⁴⁰ חבר הוועדה הנוסף שמונה לכהן בה היה שר התיירות, ובתיק זה החזיק באותה עת ראש הממשלה אריאל שרון.

⁴¹ פרוטוקול ארכ/1 של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, 30 ביוני 2004. תיק ארכיון המדינה ג-14665/3.

ב-11 ביולי 2004 התקיים דיון חוזר שבו השתתף גם גדעון עזרא, שימים אחדים קודם לכן מונה כממלא מקום שר התיירות. בהרכב זה קיבלה הוועדה החלטה לסווג את התיק כ"סודי" ו"חשאי" למשך שנה אחת.⁴² במרץ 2006 כונסה הוועדה לדיון נוסף בגורל התיק, בהרכב חדש בעקבות חילופי ממשלה. גנז המדינה שטח בפני הוועדה את המלצות צוותי החשיפה שהובאו בפני חברי הוועדה הקודמים, וציין כי הוא סבור שהנימוקים שהובאו בפניהם שרירים ועומדים, וכי "כל המידע ההיסטורי הרלוונטי מפרשה זו – העובדה שהיו מעשים כגון אלה, שהתעוררה סערה ציבורית, שהוקמה ועדה ושהוסקו מסקנות נמצא ממילא בספרות, והגילוי הנוסף שמבקש החוקר הוא של אספקטים פיקנטיים ואישיים, שאינו מוסיף דבר להרצאת הדברים ההיסטורית".⁴³ חברי הוועדה החדשים החליטו לבקש חוות דעת ממשד הביטחון וממשרד החוץ בדבר הפגיעה האפשרית בביטחון וביחסי החוץ במקרה של פרסום דו"ח ריפתי.⁴⁴ ב-7 ביולי 2006 כונסה שוב הוועדה והחליטה לאשר את חיסוי החומר למשך חמש שנים.

דו"ח ריפתי הוחזר אל ועדת השרים בשנת 2017. עמדתו של גנז המדינה באותה עת, יעקב לזוביק, היתה כי יש לפתוח לעיון הציבור את תיק ארכיון צה"ל שבו מצויים דו"ח ריפתי ונספחיו. לאור עובדה זו עצם העברת הסוגיה להכרעת ועדת השרים – כמו גם החלטת הוועדה שהתקבלה – היתה נטולת סמכות חוקית.⁴⁵ את עמדתו המפורטת ביחס לחשיפת דו"ח ריפתי וביחס לתיק נוסף ("מחקר הפליטים" – ראו להלן) סיכם גנז המדינה במילים: "מדינת ישראל חזקה, החברה הישראלית חזקה, ואין סיבה לא לאפשר לאזרחיה מחקר חופשי בתיעד מלחמותיה הרחוקות". מנהלת ארכיון צה"ל התנגדה לחשיפת דו"ח ריפתי ותיק מחקר הפליטים, ונימקה את התנגדותה במכתבים מסווגים שהעבירה אל חברי ועדת השרים. הוועדה דנה בשני התיקים הללו וכן בתיק דיר יאסין (ראו לעיל), והדיון התארך לכדי שלוש ישיבות שהתקיימו בין ספטמבר 2016 לפברואר 2017. בסופו של דבר החליטה הוועדה – כאמור, בניגוד לעמדת הגנז וללא הסמכה חוקית – לחסות את שלושת התיקים למשך חמש שנים, עד 4 בפברואר 2022. בקשה של מכון עקבות על-בסיס חוק חופש המידע לקבל את העתקי הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, את חוות הדעת שהוגשו לה ואת רשימת המשתתפים בדיונים נדחו בטענה שהחומר המבוקש "סודי".⁴⁶

⁴² פרוטוקול ארכ/2 של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, 11 ביולי 2004. תיק ארכיון המדינה ג-14665/3.

⁴³ מכתב פרוינדליך אל זהר, ראו ה"ש 39 לעיל.

⁴⁴ פרוטוקול ישיבת ועדת השרים, 11 ביולי 2006, תיק ג-14665/3.

⁴⁵ כאמור, הוראות סעיף 10(ג') לחוק הארכיונים מורות כי סמכותה של הוועדה היא אך ורק לאשר (או לדחות) את החלטת הגנז לציין חומר ארכיוני כ"סודי" או "חשאי".

⁴⁶ מכתב עו"ד מיכל טנא, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, בתשובה לבקשה על-פי חוק חופש המידע שהגיש נעם הופשטטר, חוקר מכון עקבות, 11 ביולי 2017.

עוד קודם להחלטת ועדת השרים משנת 2017, איתרו חוקרי מכון עקבות עותק של דו"ח ריפתי (ללא נספחים) בארכיון יד טבנקין, שהוא ארכיון ציבורי שאינו חלק מארכיון המדינה (ולכן הוראות סעיף 10 לחוק הארכיונים אינן חלות עליו). בנובמבר 2017 העביר מכון עקבות את עותק דו"ח ריפתי לבדיקת הצנזורה הצבאית, לקראת פרסומו באתר האינטרנט של המכון. לאחר חודשים אחדים נמסר לנציג עקבות עותק של הדו"ח, כשכל עמודיו מוקפים בעיגול ועל כל עמוד מוטבעת החותמת "מעובד", כלומר אסור בפרסום עד לקבלת החלטה סופית של הצנזורה הצבאית.

ביולי 2018 פורסמה במוסף "הארץ" כתבתו של העיתונאי עופר אדרת שעסקה, בין השאר, בטיפול הצנזורה בבקשה של מכון עקבות לפרסם את דו"ח ריפתי. בכתבה צוטטו קטעים נרחבים מהדו"ח. לאחר פרסום הכתבה נפגש מנהל מכון עקבות עם גורם בכיר בצנזורה ושמע ממנו כי הצנזורה נמנעת מבדיקת דו"ח ריפתי בשל החלטה של ועדת השרים – ולא מונעת את פרסומו מתוך שיקוליה המקצועיים שלה. באוגוסט 2020 פנה עו"ד אבנר פינצ'וק מהאגודה לזכויות האזרח בישראל אל הצנזורה הצבאית בשמו של מכון עקבות והבהיר כי חלה על הצנזורה חובה לבדוק את החומר שהוגש לבדיקתה, וזאת באופן בלתי תלוי בהחלטותיהן של רשויות אחרות.

בעקבות הפנייה בדקה הצנזורה את דו"ח ריפתי ואישרה בנובמבר 2020 – שלוש שנים לאחר שעותק דו"ח ריפתי הועבר לבדיקתה – כי "אין מניעה צנזוראלית לפרסום הדו"ח". הדו"ח פורסם באתר מכון עקבות בפברואר 2021. באוגוסט 2021 פנה מכון עקבות אל מנהלת ארכיון צה"ל בבקשה לפתוח לעיון הציבור את התיק בארכיון צה"ל שכולל את 35 הנספחים ששימשו את ריפתי לכתיבת הדו"ח. בעת מועד פרסומו של דו"ח זה טרם התקבלה תשובת מנהלת ארכיון צה"ל.

תיק ארכיון צה"ל 681-922/1975 – מחקר הפליטים

ההיסטוריון שי חזקני פנה אל ארכיון צה"ל ב-2014 וביקש לעיין בתיק בן חמישים שנה שבו מצוי, ככל הנראה, עותק של דו"ח שהזמין דוד בן-גוריון מחוקרים ישראלים בדבר הסיבות ל"בריחת הפליטים" ב-1948.⁴⁷ חזקני נענה בשלילה על אף שתקופת ההגבלה על החומר, שנצרך ב-1964, כבר חלפה. ב-2016 הובא הנושא לדיון בוועדת השרים.

כאמור, עמדתו של גנז המדינה היתה כי יש להתיר את פתיחת התיק לעיון הציבור, לנוכח התנגדותה של מנהלת ארכיון צה"ל.⁴⁸

בדיון בוועדת השרים, בראשותה של שרת המשפטים איילת שקד, הציגו נציגי משרד החוץ ומשרד הביטחון חוות דעת המתנגדות לפתיחת התיק. על פי דיווח בעיתונות, "חוות הדעת של משרד החוץ התייחסה בין היתר למעמדה הבין-לאומי של ישראל ולהשפעת הפרסום על משא ומתן עתידי עם הפלסטינים או על החלטות של מוסדות האו"ם הנוגעות לשאלת הפליטים".⁴⁹ בפברואר 2017 החליטה הוועדה להשאיר את תיק ארכיון צה"ל 681-922/1975 חסוי למשך חמש שנים. לנוכח עמדת הגנז כי יש לפתוח את התיק לעיון, גם החלטה זו התקבלה ללא בסיס חוקי.

⁴⁷ על מחקרו של חזקני ראו כתבה שפרסם: שי חזקני, [המחקר שהיה אמור להוכיח שהערבים ברחו ב-48](#), "הארץ", 18 במאי 2013.

⁴⁸ לזוביק פירט את נימוקיו בחוות דעת שפורסמה כנספח לדו"ח שפרסם על חשיפת חומר ארכיוני בארכיון המדינה. ד"ר יעקב לזוביק, [מצב פתיחת התיק בארכיון המדינה ושלוחותיו](#), דצמבר 2017 (ארכיון המדינה). נספח 4: בקשת הגנז שוועדת השרים תדון בשני תיקים ממלחמת העצמאות, 1 באוקטובר 2014. הדו"ח [זמין לעיון](#) באתר ארכיון המדינה.

⁴⁹ ברק רביד, [הממשלה תאריך חיסיון על מסמכים בנושא פליטי 1948](#) "מחשש לפגיעה ביחסי החוץ", "הארץ", 20 בספטמבר 2016. כאמור לעיל, בקשה שהגיש מכון עקבות על-בסיס חוק חופש המידע לקבל פרוטוקולים של ישיבות הוועדה, העתקי חוות הדעת ומידע נוסף נדחו.

ועדת השרים: מסורת של חיסוי חומרים ארכיוניים ללא סמכות חוקית

הסקירה בעמודים הקודמים מראה שמרבית החומרים שהובאו אל ועדת השרים מאז כינונה נגעו לפעולות של המדינה כלפי פלסטינים ב-1948. במשך השנים הונחו בפני הוועדה נושאים מעטים אחרים שבהם נדרשה קביעת מדיניות לגבי סוגי תיעוד שחוק הארכיונים ותקנות העיון שתקו בעניינם.⁵⁰

כאמור לעיל, סמכותה של ועדת השרים שכוננה מכוח סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים מצומצמת מאוד: לאשר – או לדחות – החלטה של גנז המדינה לציין חומר ארכיוני מסוים כ"סודי" מטעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ. עם זאת, כבר מראשית פעילותה של הוועדה השתמשו בה גנזי המדינה השונים כאמצעי להסיר מעל כתפיהם את האחריות הכרוכה בתפקידם להכריע בדבר חשיפתו לעיון הציבור של חומר רגיש, ולהעבירה להכרעתם של גורמים פוליטיים. כך היה למעשה כבר בעניין הראשון שהובא לעיון ועדת השרים, בשנת 1985: פתיחת תיקי משרד המיעוטים. עמדת גנז המדינה דאז היתה שיש לפתוח את החומר לעיון, וזאת בניגוד לעמדת היועץ לענייני ערבים שביקש למנוע את פתיחתם של תיקי משרד המיעוטים משום "שיש בהם אזכור לגירוש אוכלוסייה ערבית, החרמת רכוש ומעשי אכזריות שנעשו בה על-ידי חיילים".⁵¹ במקום לעשות שימוש בסמכותו ולדחות את עמדת היועץ לענייני ערבים – ובכך להביא לפתיחת החומר, הביא הגנז את הנושא להכרעת ועדת השרים.

במשך השנים התקבע בארכיון המדינה הנוהג לבקש מוועדת השרים להכריע בנושא שנתון למעשה לסמכותו של הגנז. כך למשל, גנז המדינה הקודם יעקב לזוביק העביר להחלטתה של ועדת השרים את הבקשה לחשוף את דו"ח ריפתין ואת הבקשה לחשוף את "מחקר הפליטים". חוות דעתו המנומקת, שאותה העביר אל חברי הוועדה, היתה שאין כל מקום להמשיך בחיסוי החומר וכי יש להיענות לבקשות לפתוח אותו לעיון.⁵² כיוון שעמדת הגנז לא היתה שיש לסגור את החומר, אלא להיפך – לפתוח אותו לעיון, למעשה לא היה צורך כלל להביא את הסוגיה אל ועדת השרים: החלטה זו היתה נתונה לסמכותו.

ועדת השרים מתכנסת לעתים רחוקות ונדירות. בין 2007 ל-2016 – במשך קרוב לעשר שנים – הוועדה לא נפגשה כלל; מאז היא כונסה פעמיים, בשנים 2017 ו-2018.

מאז פברואר 2017 לא כונסה ועדת השרים בכדי לדון בחיסוי חומר ארכיוני בהתאם לסעיף 10 לחוק הארכיונים.⁵³ בממשלה ה-35 (שהושבעה במאי 2020) ובממשלה הנוכחית (יוני 2021) לא מונתה הוועדה כלל. במהלך תקופה זו נענו בקשות של חוקרי מכון עקבות ושל לפחות שני חוקרים נוספים כי חומרים שביקשו יועברו לטיפול ועדת השרים לכשתתכנס. בתקופת הביניים – שנמשכת בחלק מהמקרים כבר שנים ארוכות – "מוקפא" הטיפול בחשיפת החומר הארכיוני המבוקש. במצב הדברים הנוכחי, מניעת פתיחתו לעיון הציבור של חומר ארכיוני – שהעיון בו התבקש בידי משתמשי הארכיון – בטענה כי ההחלטה נתונה בידי ועדת השרים, ועדה שלא הוקמה ולא ידוע אם ומתי תכונס, היא פגיעה בזכות למידע של מבקשי העיון בחומר הארכיוני, זכות שהוכרה בפסיקה כזכות חוקתית הנגזרת מחופש הביטוי.

⁵⁰ נראה כי ועדת השרים משמשת פתרון נוח לקבלת החלטות בנושאים שנוגעים לחשיפת חומר ארכיוני, גם במקרים החורגים מעבר לסמכות המצומצמת שהעניק לוועדה החוק שכונן אותה. כך למשל קיבלה הוועדה החלטות בדבר קריטריונים לחשיפת סטנוגרמות של הממשלה (1994); מילוי לקונה בתקנות העיון, שלא קבעו תקופת הגבלה לסטנוגרמות של ישיבות הממשלה - קביעה גורפת כי סטנוגרמות אלה הן חומר "סודי" ו"חשאי" ואישור תבחינים לחשיפתם (1994); דיון במדיניות בדבר בקשות של עובדי ציבור לעיון בחומר ארכיוני מסווג (1996). כמו כן, בשנת 2018 דנה הוועדה, לבקשת שרת המשפטים איילת שקד, בחשיפת חומר שנוגע לפרשת ילדי תימן (ראו ה"ש 53 לעיל).

⁵¹ ציונה רז, הפתיחה לעיון הציבור של חומר ארכיוני. ארכיון: מקראות לארכיונאות ולתיעוד, גיליון 1 (1987), עמ' 52. ציונה רז ציינה כי "הגנז לא הסכים לכך [לסגירת התיקים], משום שלא ראה בכך מה שחוק הארכיונים דורש: חיסוי מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה".

⁵² מסמך חוות הדעת של לזוביק פורסם כנספח לדו"ח שפרסם על חשיפת חומר ארכיוני בארכיון המדינה. יעקב לזוביק, **מצב פתיחת התיעוד בארכיון המדינה ושלוחותיו**, דצמבר 2017 (ארכיון המדינה). נספח 4: בקשת הגנז שוועדת השרים תדון בשני תיקים ממלחמת העצמאות, 1 באוקטובר 2014. הדו"ח זמין לעיון באתר ארכיון המדינה.

⁵³ אמנם באוגוסט 2018 כונסה הוועדה בידי שרת המשפטים איילת שקד כדי לדון באיתור חומרי ארכיון שנוגעים לפרשת ילדי תימן, אולם כינוס זה היה לבקשת השרה ועל בסיס פנייה של "פורום אחיי" – קבוצת פעילים למען משפחות ילדי תימן מזרח ובלקן – ולא בהתאם לסמכויות הוועדה על-פי חוק הארכיונים. מכתב לשכת שרת המשפטים "ועדת השרים לענייני ארכיונים (12 אוגוסט 2018) – מצע לדיון" מיום 25 ביולי 2018.

סיכום

חוק הארכיונים קובע כי כל אדם, ללא אפליה, זכאי לגישה לארכיון הממלכתי ולעיון בחומר השמור בו. זהו הכלל: גישה מלאה לכל החומר המופקד. החוק קובע גם אפשרות להגביל את זכות העיון האוניברסלית הזו, באמצעות תקנות שיגדירו סוגי חומר ותקופות קצובות שבהן תוגבל זכות העיון בחומר, כלומר ניתן לקבוע "תקופות הגבלה" לפי סוג החומר הארכיוני ואלה קבועות בתוספת הראשונה לתקנות העיון. אלה הם הכלל (עיון אוניברסלי) וההסדר לחריגה ממנו (הגבלת עיון שתיקבע בתקנות). לצד זאת, בחוק הארכיונים נקבע מנגנון נוסף, המיועד לאותם מקרים ייחודיים שבהם פתיחתו לעיון הציבור של חומר ארכיוני שתקופת ההגבה שלו חלפה עודנה מעלה חשש של ממש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, או בצנעת הפרט של אדם: זה המנגנון שעומד במרכזו של דו"ח זה.

אין חולק כי ישנם נושאים שמן הראוי למנוע פרסום חומר ארכיוני בעניינם גם לאחר תקופת ההגבלה, כגון שיטות ואמצעים מבצעיים של כוחות הביטחון שעדיין נהוגים ואינם מוכרים לאויב, או פרטים שעשויים להביא לזיהויים של מקורות מודיעיניים של כוחות הביטחון. עם זאת, בחינת הנושאים והחומרים שהוטל עליהם חיסוי מכוח החלטת הגנ"ו/או אישור של ועדת השרים – כפי שפורטו בדו"ח זה – מראה כי ככלל, לא מדובר בנושאים מסוגים אלה. תחת זאת, השימוש שנעשה לאורך השנים במנגנון שנקבע בסעיף 10(ג) לחוק הארכיונים נועד להסתיר מעין הציבור חומרים מתקופת המלחמה ב-1948 שנוגעים לעבירות קשות שבוצעו כנגד אזרחים – לעתים פשעי מלחמה – ולפיתוח של מדיניות הממשלה וזרועותיה ביחס לאזרחים הפלסטינים בישראל.

במושגים "ביטחון המדינה", "יחסי החוץ", ואפילו "פרטיות" – שבהם נעשה שימוש בכדי להצדיק החלטות להמשיך ולחסות תיעוד בן עשרות רבות של שנים אין כל תוכן ממשי; הדין הישראלי לא מעניק הגנה של "פרטיות" למי שביצע פשעי מלחמה במסגרת תפקידו הצבאי; פרסומו של מסמך – דו"ח ריפתי – שמאזכר הרג אזרחים פולנים בשנות הארבעים לא באמת סיכן את היחסים הדיפלומטיים עם ממשלת פולין בשנת 2017; הפלסטינים במדינת ישראל ומחוצה לה לא זקוקים למידע שכלול בתיקי משרד המיעוטים מהשנים 1948-1949 בכדי להכיר את סיפור עקירתם ומניעת שיבתם לבתיהם: חשיפת התיעוד הקיים על אודות מקורותיה של בעיית הפליטים הפלסטינים לא באמת יפגע בביטחון המדינה.

הרציונל שמדריך את הסרתם של חומרי הארכיון הוא אותו רציונל שעמד בבסיס "מסמך הצירים" מסוף שנות השמונים, מסמך שעד לאחרונה הוסתר בעצמו: מניעת "יכוח ציבורי ופוליטי", מניעת פגיעה בתדמית צה"ל ("כצבא כובש נטול אושיות מוסריים") ומניעת פרסום של תיעוד ישראלי על אודות עקירתם של הפליטים הפלסטינים ממקומות יישובם ב-1948, מניעת שיבתם, הריסת כפריהם, וכן מדיניות שנוגעת לטיפול המדינה באזרחיה הערבים. אף שבאופן רשמי השימוש ב"מסמך הצירים" הופסק לפני שנים רבות, קל לראות שמבחינה מעשית, תיעוד ארכיוני לא מבוטל – כולל מסמכים ופרשות שצוינו מפורשות בשמותיהם באותו מסמך – מוסתרים עד היום בארכיונים הממשלתיים.

באופן זה מוסתרים כיום עמודים רבים של מסמכי ארכיון מעיני הציבור ונותרים חסויים, וזאת ללא כל סמכות חוקית לעשות זאת. אף שהחוק מעניק בידי חברי ועדת השרים סמכות מצומצמת ביותר – לאשר או לדחות את החלטת הגנ"ו להמשיך ולחסות חומרים שתקופת ההגבלה שלהם חלפה – גנ"ו המדינה משתמשים במנגנון זה כדי להסיר מעליהם חלק מהאחריות הכבדה המונחת על כתפיהם ולהעביר את החלטה הקשה בעניין חיסוי מסמכים אל הדרג הפוליטי. מסמכים אלה נוגעים לפרשות כואבות ומרכזיות בהיסטוריה הישראלית: פרשת דיר יאסין, הרג אוכלוסייה אזרחית במבצע יואב ובמבצע חירם, גורל הפרדסים של התושבים הפלסטינים שנעקרו ב-1948, הקמת הממשל הצבאי על אזרחי ישראל הפלסטינים, ועוד.

החיסוי המתמשך לא נועד להגן על אינטרסים של המדינה כלפי חוץ – אלא כלפי פנים: הגנה על תדמיתו של הצבא והתגוננות מפני שיח מבוסס-תיעוד על אודות יסודותיו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ההסתרה לא רק מקשה על היסטוריונים: יש לה השפעה ממשית על השיח האקדמי, הציבורי והפוליטי הפנים-ישראלי בימינו, היא נועדה לשמר נרטיב מדינתי מעוקר ומסולף על יסודותיו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומכאן – יש לה השפעה ממשית ומכרעת על האופק לסיומו.

הסתרה שיטתית זו מצטרפת להסתרה נוספת, פשוטה ונפוצה יותר, של חומר ארכיוני בישראל: פקידיים נמוכי דרג בתפקידי חשיפה שמחליטים על דעת עצמם או בהתייעצות עם הממונים עליהם שלא לפתוח לעיון חומר ארכיוני "רגיש" שתקופת ההגבלה שלו חלפה, אך מבלי לפעול על פי הוראות סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים ולהביא את ההחלטה אם לציין את החומר כ"סודי" או "חשאי" אל הגנתו. במקרים אלה נמסר למבקשי החשיפה כי החומר "חסוי" (עם או בלי ציון העילה לחיסיון: ביטחון, יחסי חוץ או פרטיות) ותמיד ללא נימוק כמתחייב בחוק. זוהי כאמור הפרקטיקה הנפוצה ביותר להסתרתו של חומר ארכיוני. כפי שהסביר לחוקרי מכון עקבות גנז המדינה הקודם יעקב לזוביק, במנגנון שקבע סעיף 10(ג) נעשה שימוש רק כאשר מבקשי העיון בחומר עקשנים במיוחד: כשלא ניתן לבלום את פיהם בקביעה הסתומה "חסוי" או בנימוק המעורפל "ענייני ביטחון", וכשהם מכירים את הוראות חוק הארכיונים ואת תקנות העיון ויודעים שפקידיים זוטרים אינם מוסמכים להסתיר חומר שיצא מתחום תקופת ההגבלה שנקבעה לו.

הנה חלק מהפיתרון למצב הדברים הנוכחי: על משתמשי הארכיונים – חוקרים אקדמיים, פעילי ארגוני החברה האזרחית, יוצרים דוקומנטריים, עיתונאים ואחרים – להכיר את הוראות חוק הארכיונים ואת תקנות העיון, ולא להסס להתווכח עם גורמי החשיפה ועם הנהלות הארכיונים. אך עיקר האחריות מוטלת על הארכיונים עצמם ובעיקר על מנהליהם: על אלה לקבל כי חיסוי של חומר ארכיוני אינו אמצעי לגיטימי כדי למנוע ביקורת ולחסום דיון היסטורי, ציבורי או פוליטי. חיסוי כזה יש לקיים רק כאשר יש חשש אמיתי, ממשי, לפגיעה באינטרסים החשובים של הגנה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה או פרטיותם של המוזכרים בתיעוד. השימוש בעילות הללו צריך להיות מצומצם ומדויק – ולא מרחיב וכוללני. אין להמשיך ולחסות את ההיסטוריה הישראלית רק בשל כך ש"הדברים אינם נעימים".

נספח א': קטעים מ"מסמך הצירים"

3. חומר העשוי לפגוע בתדמית צה"ל כצבא כובש נטול אושיות מוסריים

- התנהגות אלימה נגד אוכלוסיה ערבית ומעשי אכזריות (הרג, רצח שלא בהתאם לתנאי קרב, אונס, שוד, ביזה).
- התנהגות אלימה בין מפקדים לחיילים.
- פגיעות במקומות קדושים (חילול כנסיות, מסגדים ובתי קברות).
- מעשים פליליים - גניבות, ביזת רכוש, זיופים והעלמת ראיות.
- עבירות בטחוניות - שת"פ עם גורמים עוינים וריגול.
- מעשי זועה שבוצעו נגד נשים יהודיות (אונס).
- מעשי זועה שבוצעו ע"י חטיבות צה"ל (חולה, חלסה, עילוט, דווימה וכו').
- קריקטוריסטיקה על יחידות הקשורות במעשי זועה ועבירות פליליות (300, 92, 89) ומרידות (מוריה ח"א).

4. חומר הקשור לסכסוך היהודי ערבי והעשוי לפגוע בטחון המדינה גם כיום:

גרוש ערבים; מדיניות תגובה נגד מסתננים; הוראות לפגוע במסתננים גם במקרה של ספק; הוראות לגבי התמסרות ערבים.

- קביעת מדיניות נגד שיבת ערבים לארץ.
- פנוי ישובים ותושבים (מג'דל).
- העברת אוכלוסיה בפרוט שיקולים בטחוניים ואישור גורמי בטחון; החזרה למקומות מגורים קודמים.
- מעצרים אדמניסטרטיביים, מעצרים בלתי חוקיים;
- התנהגות אלימה נגד שבויים בניגוד לאמנת ג'נבה (הריגה); לא לשים לב לדגלים לבנים.
- הריסת כפרים.
- החרמת רכוש וקרקע; רכוש נטוש - פרוטוקולים והחלטות.
- הפצצת מתקנים אזרחיים (הפצצת בי"ח למחנות פליטים עזה, אל בורג').

[...]

10. פרשיות מיוחדות

פרשת להיס, דוח רפטיין, משפטי מחתרות בדלתיים סגורות; משפט חלסה; טדי איתן, וייגרטרן ע"ע; משפטי ריגול, רצח דווימר - משפטים בטחוניים וועדות חקירה (ועדת חקירה על מח' נפגעים, דוחות אגף הפקוח, ועדות חקירה על פרשות, שריפת בכה"י, מעילות).

נספח ב': חוות דעת גנז המדינה יהושע פרוינדליך בנושא דו"ח ריפתין, 2006

77
Prime Minister's Office
The State Archivist



משרד ראש הממשלה
גנז המדינה

3-4-3-7

כ"ח שבט תשס"ו
26 בפברואר 2006

אל: אריה זהר, המשנה למזכיר הממשלה

מאת: יהושע פרוינדליך, הגנז

שלום רב,

הנדון: דו"ח ריפתין – דיון בוועד השרים

לקראת דיון ועדת השרים בעניין דו"ח ריפתין אני מבקש לסכם את מצב הדברים.

בפברואר 1948 דהיינו, לפני קום המדינה, פנה בן-גוריון אל יעקב ריפתין, חבר ועד הביטחון היישובי (גוף ציבורי לפיקוח על מוסדות הביטחון של היישוב, מעין ועדת החוץ והביטחון של ימינו) ומסר לו כי "הגיעו לאוזני תלונות והאשמות קשות על היפרעות והפקרות מקרב כמה מאנשי הארגון ("הגנה") הפלמ"ח: שוד ערבים, רצח פולנים וערבים בלי סיבה, בלי סיבה מספקת ובכל אופן בלי משפט, ... מעשי גניבות, מעילה בכסף עינויים של ערבים ... וכדומה"

בן גוריון הטיל על יעקב ריפתין לבדוק את העניין, וב-1 במאסר הגיש ריפתין דו"ח מפורט על מעשים אלה. הדו"ח מביא ברבים מן המקרים את שמות המבצעים והקורבנות.

פרשה זאת היתה ידועה לציבור, והיא אוזכרה ביומן בן-גוריון וכן במחקר (ספרו של יואב גלבר, "שרשי החבלת"). אוכזרים אלה היו כלליים בלבד ללא ציון שמות הקורבנות והמבצעים וללא פרטים נוספים.

בעקבות פנייה של חוקר לראות את הדו"ח המקורי נדון הדבר בוועדת השרים לעניין עיון בחומר ארכיוני ב-11 ביולי 2004, וזו החליטה להמשיך ולחסות את התעודה למשך שנה נוספת, ולדון בעניין מחדש בתום המועד.

בפני הוועדה עמדו ההמלצות של הצוותים המקצועיים בארכיון צה"ל ובגנז המדינה שהמליצו לחסות את הדו"ח מהנימוקים הבאים:

- יש בו פגיעה בצנעת הפרט משום שהדו"ח כולל את שמות המבצעים ושמות הקורבנות, לעתים בפירוט רב. תקנות החשיפה מחייבות חיסיון של פרטים כאלה ל-70 שנה.
- יש בו פגיעה בביטחון המדינה, משום שאזכור פרטי של מעשי זוועה, על שמות הקורבנות והמבצעים, ובכלל זה רצח של אנשים שהיו במעמד של שבויים, עלול להביא לסערת רוחות ואולי למעשי נקם.
- יש בו פגיעה ביחסי החוץ של המדינה משום שכמה מהמעשים שנעשו, בעיקר רצח שבויים, וגם מעשים אחרים, יש בהם פגיעה בחוק הבין-לאומי. לכך מצטרף גורם נוסף, והוא שחלק ממעשי הזוועה שנעשו היו כנגד עריקים פולניים, ונושא זה הוא רגיש ביותר ועלול להזיק ליחסי שתי המדינות.

בעקבות חידוש הפנייה של החוקר, מתבקשת הוועדה לבדוק שוב את הפרשה.

הגנו בדק שוב את הדו"ח ומצא שכל הנימוקים שעמדו בייסוד ההחלטה הקודמת שרירים וקיימים.

בנוסף מבקש הגנו לציין כי העובדה שהמעשים נעשו לפני קום המדינה, ועל-ידי גופים שלא היו חלק ממוסדות מדינת ישראל, אינה מעלה ואינה מורידה, משום שגופים אלה (ההגנה, הש"י) המשיכו לפעול בתקופת המדינה ולמעשה שימשו בסיס למוסדות מדינת ישראל.

הגנו גם סבור כי כל המידע ההיסטורי הרלבנטי מפרשה זאת – העובדה שהיו מעשים כגון אלה, שהתעוררה סערה ציבורית, שהוקמה ועדה ושהוסקו מסקנות נמצא ממילא בספרות, והגילוי הנוסף שמבקש החוקר הוא של אספקטים פיקנטיים ואישיים, שאינו מוסיף דבר להרצאת הדברים ההיסטורית.

לפיכך הגנו מציע להמשיך ולהגדיר את הדו"ח כ"סודי" מבחינת ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה ו"חשאי" מבחינת צנעת הפרט, לפחות עד תום שבעים שנה מיום חיבור הדו"ח דהיינו, עד שנת 2018.

אפשרות אחרת היא לעקר מתוך הדו"ח את אותם חלקים בעייתיים, אך במקרה כזה יש חשש שהחלק החסוי יהיה רב מהחלק הגלוי, וספק אם מי שהגיש את הבקשה או מבקשים אחרים מצפים לפתרון כזה.

בברכה,

יהושע פרוינדליך

הגנו

נספח ג': החלטת ועדת השרים בנושא דו"ח שפירא, 1986



מזכירות הממשלה

ירושלים, י"א בתשרי התשמ"ז
14 באוקטובר 1986

ש מ ר

אל : ראש הממשלה
שר המשפטים

מאת : סגן מזכיר הממשלה

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. 3/סח של ועדת השרים לענין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג לפי סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים התשס"ו-1955 מלישיבתה ביום ג', י"א בתשרי התשמ"ז (14.10.86):

סח 3/ : תיק משרד המשפטים - עניני ערכים,
ועדה לחקירה בענין ערכים ומעוטים - מס. 25/10-:
בקשת הגנז מיום ו' בתשרי התשמ"ז
(9.10.86)

מ ח ל י ס י מ :

א. ועדת השרים לענין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג לפי סעיף 10 (ג) לחוק הארכיונים, התשס"ו-1955 רושמת לפנייה את הודעתו של שר המשפטים כי שר הבטחון והשר מ. ארנס הודיעו לו עמדתם שיש לציין את החומר הארכיוני, נשוא דיון זה כסודי;

ב. בהמשך לנ"ל - בהסתמך על סעיף 10 (ג) (2) לחוק הארכיונים התשס"ו-1955 לאשר את החומר המצוי בתיק משרד המשפטים - עניני ערכים, ועדה לחקירה בעניני ערכים ומעוטים - מס. 25/10, כחומר סודי.

א. כ"ב ר"כ ה.
א. כ"ב ר"כ ה.
א. כ"ב ר"כ ה.

העתק: ✓הגנז
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)