

הגישה לארכיונים הממשלתיים – מעקב תקופתי

דף נתונים, מאי 2023

רקע

חוק הארכיונים, הקובע חובת שמירה של חומר בארכיונים הממשלתיים ומסדיר את הצגתו לקהל הרחב, קובע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך". אף על פי כן, נתונים עדכניים שקיבל מכון עקבות בנוגע למצב הגישה בפועל אל החומרים השמורים בארכיונים הממשלתיים המרכזיים – ארכיון המדינה וארכיון צה"ל ומערכת הביטחון – מעלים כי הרוב המוחלט של החומר השמור בארכיונים האלה אינו נגיש כלל לציבור. חלק ניכר מהחומר לא רק שאינו נגיש, אלא אף אינו מופיע בקטלוג הזמין לעיון הציבור, כך שבמקרים רבים לא ניתן אפילו לדעת מה קיים בארכיון, וממילא לא ניתן לבקש חשיפת חומר שקיומו אינו מצוין בקטלוג.

דף הנתונים שלפניכם מציג את תמונת המצב העדכנית של היקף הגישה לחומרים השמורים בארכיונים הממשלתיים הגדולים. הנתונים, המבוססים על תשובות שהעבירו משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון למכון עקבות במענה לבקשות על פי חוק חופש המידע, מראים כי כ-3% בלבד מכלל התיקים השמורים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל נגישים כיום לעיון הציבור. עוד עולה מהנתונים כי קצב הבדיקה של תיקים לקראת חשיפתם נמוך מאוד – בייחוד בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון שהוא הארכיון הממשלתי הגדול בישראל, ועובדה זו תורמת להנצחתו של שיעור נגישות נמוך לתיעוד ההיסטורי במדינת ישראל. בנקודה מרכזית חל בשנים האחרונות שיפור משמעותי בעבודת הארכיונים: שיעור הכותרים המופיע ברשימות הקטלוגיות הנגישות לעיון הציבור ומאפשרות לדעת אילו חומרים שמורים בארכיון עלה באופן ניכר בהשוואה לשנים קודמות.

מכון עקבות מנהל מעקב שנתי אחר היקף הגישה לחומרים השמורים בארכיונים הממשלתיים, זהו פרסום ראשון לציבור של נתונים עדכניים בנושא זה מאז דף הנתונים שפרסמנו ב-2017.

מצב הגישה לתיקים הארכיוניים

מבין כ-17 מיליון תיקים השמורים בארכיון המדינה
ובארכיון צה"ל ומערכת הביטחון –
נגישים לעיון הציבור 484,271 תיקים (2.84% מהתיקים).²

בארכיון המדינה רשומים 2,989,744 תיקים,³ מהם נחשפו באופן מלא או חלקי 517,366 תיקים (17% מהתיקים הרשומים) אולם היקף התיקים הנגישים לעיון הציבור נמוך יותר: 433,058 תיקים סרוקים (14.5% מהתיקים הרשומים) מצויים באתר הארכיון וניתן לעיין בהם שם.

ככלל, זהו שיפור משמעותי בהשוואה לשנים קודמות: לשם השוואה, ב-2017 היה שיעור התיקים הנגישים לעיון כ-5% מכלל התיקים המצויים בארכיון המדינה.⁴ עם זאת, זהו עדיין שיעור נמוך למדי של תיקים הנגישים לעיון הציבור בארכיון זה.

בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון מצויים 14,079,742 תיקים,⁵ מהם 51,213 נגישים במלואם או בחלקם לעיון הציבור, והם 0.36% מכלל התיקים המצויים בארכיון.⁶

מעבר לעובדה שזהו שיעור נמוך באופן קיצוני של תיקים הנגישים לעיון, הוא אף ירד מעט בהשוואה לנתוני השנים הקודמות: ב-2017 היה שיעור התיקים הנגישים לעיון הציבור בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון 0.4% מכלל התיקים.⁷

¹ אלה שני הארכיונים הממשלתיים שמעניקים שירות לציבור. הנתון לא כולל את ארכיוני שב"כ, המוסד, הוועדה לאנרגיה אטומית והמכון הביולוגי, שמרביתם סגורים לציבור לחלוטין (בעקבות פסיקת בג"ץ בפרשת חזקני [בג"ץ 15/19 ד"ר שי חזקני ואח' נ' ארכיון שירות הביטחון הכללי ואח'] בשנה האחרונה החל ארכיון שב"כ לתת שירות מצומצם מאוד לציבור, באמצעות ארכיון המדינה). הנתון לא כולל גם את חומרי הארכיון הרבים שמוחזקים בידי גופים ממשלתיים וציבוריים שונים ולא הועברו מהם לארכיון המדינה. כך למשל, משרד המשפטים מחזיק ב-4.5 מיליון תיקי ארכיון שאינם נגישים לציבור כלל.

² אם נוציא מהחשבון את תיקי הפרט ששמורים בארכיון צה"ל ומע"ב, הנתון עומד על 4.88%. אלא אם צוין אחרת, מקור הנתונים במסמך זה בנוגע לארכיון המדינה הוא מענה משרד ראש הממשלה לפניית מכון עקבות על-בסיס חוק חופש המידע, 15 בינואר 2023; מקור הנתונים בנוגע לארכיון צה"ל ומע"ב הוא מענה משרד הביטחון לפניית מכון עקבות על-בסיס חוק חופש המידע, 5 בפברואר 2023.

³ במחשני ארכיון המדינה מצוי גם מספר לא ידוע של תיקים שלא נרשמו במערכות הארכיון.

⁴ ראו [מצב הגישה לארכיונים הממשלתיים](#), דף נתונים ספטמבר 2017, מכון עקבות.

⁵ מהם 4,808,961 תיקים ענייניים (34%), 2,123,665 תיקי פרשה (15%) ו-7,147,116 תיקי פרט (51%).

⁶ או 0.74% מהתיקים שאינם תיקי פרט.

⁷ או 0.8% מסך התיקים שאינם תיקי פרט. ראו [מצב הגישה לארכיונים הממשלתיים](#), דף נתונים ספטמבר 2017, מכון עקבות.

תיקים סגורים לאחר תקופת ההגבלה

תקנות העיון,⁸ שנקבעו לראשונה ב-1966 ומאז הוחלפו ב-2010 בנוסח חדש שתוקן מספר פעמים, מסדירות את עיון הציבור בחומר ארכיוני השמור בארכיון המדינה ובשלוחותיו. בתקנות העיון מוגדרות תקופות שבהן העיון בחומר מוגבל ("תקופת הגבלה") ומוסדר ההליך להסרת ההגבלה ("חשיפה"), באופן יזום על ידי הארכיון או בעקבות בקשה מהציבור. תקופות ההגבלה המוגדרות בתקנות נעות כיום בין 15 ל-90 שנה, בהתאם לתוכנו של החומר והמקור שממנו הגיע.⁹ עם תום תקופת ההגבלה אמורים החומרים להיפתח לעיון הציבור באופן יזום על ידי הארכיון.

עם זאת, גם במהלך תקופת ההגבלה – ובניגוד לתפיסה רווחת למדי – לא חל חיסיון מוחלט על החומר הארכיוני. הארכיון מוסמך לדון בבקשה קונקרטיה לעיון בחומר ארכיוני ולפתוח אותו לעיון אם אין מניעה עניינית לעשות זאת, בהתאם לקווים המנחים שקבועים בסעיפים 8 ו-9 לתקנות העיון.

אף על פי כן, הנתונים מראים כי **תיקים רבים נותרים סגורים לעיון גם בחלוף תקופת ההגבלה עליהם:**

969,979 תיקים שרשומים בארכיון המדינה עודם סגורים

אף שתקופת ההגבלה שחלה עליהם חלפה. הם מהווים כשליש מהתיקים בארכיון.

1,091,825 מהתיקים הענייניים בארכיון צה"ל עודם סגורים אף שתקופת ההגבלה

שחלה עליהם חלפה. הם מהווים כרבע מהתיקים הענייניים.¹⁰

⁸ תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנר), תש"ע-2010 (להלן, "תקנות העיון") נקבעו מתוקף חוק הארכיונים, תשט"ו-1955.

9. הכלל הוא שתקופת ההגבלה ה"רגילה" היא 15 שנה ממועד היווצרותו של החומר, אלא אם מדובר בחומר ארכיוני שמוצאו או תוכנו מוגבלים באחד מסעיפיה של "התוספת הראשונה" לתקנות העיון. כמה דוגמאות לתקופות ההגבלה שנקבעו בתוספת הראשונה לתקנות העיון: 20 שנה לפרוטוקולים של ישיבות חסויות של ועדות הכנסת; 25 שנה ל"חומר בענייני חוץ" של משרדי הממשלה; 30 שנה לחומר ארכיוני של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר והמשרד לביטחון פנים, כמו גם חלק מהחומר של צה"ל ומשרד הביטחון. 50 שנה היא תקופת ההגבלה 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". 90 שנות הגבלה נקבעו לחומר מודיעיני גולמי ולחומר של יחידות סמך ביטחוניות: שב"כ, מוסד, והמכון למחקר ביולוגי; תקופת הגבלה זהה נקבעה גם לחומרי הארכיון של הוועדה לאנרגיה אטומית, "מרכזי המחקר שבאחריותה", ולחומר ארכיוני בענייני שמצוי בידי מוסדות אחרים. 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.

¹⁰ לשיטת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, תיקי פרשה (תיקי חקירה של מצ"ח, תיקי בתי משפט צבאיים) אינם נתונים לתקופת הגבלה והם ככלל סגורים לצמיתות, אלא אם ניתנת הוראה של גורם מוסמך לפתוח את התיקים.

תיקים שנחשפו בשנת 2022

בשנת 2022 נחשפו בארכיון המדינה **17,749 תיקים** (המכילים 2,519,001 עמודים) באופן מלא או חלקי.¹¹

בשנת 2022 נחשפו בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון **1,011 תיקים** (56,157 עמודים) באופן מלא או חלקי.¹²

סך כל התיקים שנחשפו – במלואם או בחלקם – לעיון הציבור בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל בשנת 2022 הוא **18,760 תיקים** – כ-5% בלבד מתוכם חשף ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. היקף **העמודים** שנחשפו בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון הוא כ-2.25% בלבד מהיקף העמודים שנחשפו בארכיון המדינה.

מצב הגישה לקטלוגים

מבין כ-17 מיליון כותרי התיקים השמורים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, רק **3,674,222 כותרים** (21.5% מהתיקים) מופיעים בקטלוגים הנמצאים באתר האינטרנט של הארכיונים ונגישים לעיון הציבור.

קטלוג הוא כלי החיפוש הבסיסי בארכיון: זו הרשימה המלאה של הפריטים המצויים בארכיון, בכל רמות התיעוד – תיקים, סדרות של תיקים, חטיבות, אוספים וכו'. קטלוג טוב מאפשר למעיינים בו לדעת אילו חומרים נמצאים בארכיון ואילו לא, אילו חומרים חסרים ואילו מוגבלים לעיון, עד מתי ומדוע. **קטלוגים פתוחים לציבור הם תנאי הכרחי לגישה נאותה למידע, גם – ואולי בעיקר – כאשר שיעור משמעותי כל כך של החומר סגור ואסור בעיון.**

ארכיון המדינה מאפשר גישה לכותרים של 1,698,876 תיקים – כ-57% מתוך כ-3 מיליון התיקים הרשומים בו.

זהו שיפור משמעותי וחשוב בהשוואה למצב הגישה לקטלוג הארכיון בשנים קודמות. על פי נתוני ארכיון המדינה, ב-2017 הקטלוג הנגיש לציבור מנה כ-557,000 כותרים, שהיוו 18.6% בלבד מכלל התיקים שהיו מצויים בו באותה עת.

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון מאפשר גישה לכותרים של 1,975,346 תיקים – כ-14% מתוך כ-14 מיליון התיקים המצויים בו.

¹¹ מקור הנתונים: פרסומי "הארכיון במספרים" באתר האינטרנט של ארכיון המדינה.
¹² נוסף על אלה, 183 תיקים נבדקו ונפסלו לחשיפה במלואם. תיקים אלה מכילים 3,532 עמודים.

גם במקרה זה מדובר בשיפור משמעותי בהשוואה לשנים קודמות: ב-2020 כללה רשימת הכותרים שבמנוע החיפוש של ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון 7% מכלל התיקים שבארכיון, ב-2019 רשימת הכותרים כללה 3.4% מהתיקים, וב-2018 אפשרה רשימת הכותרים גישה אל 2.7% בלבד מכלל התיקים שבארכיון.

על אף השיפור הממשי, אלה עדיין נתונים נמוכים באופן חריג ביחס לסטנדרט המקצועי המקובל ולהתחייבות המדינה בעניין זה בפני בג"ץ בעתירתו של גרשום גורנברג.¹³

סיכום

נתוני השנה החולפת מעידים על שיפור משמעותי בזמינות תיקים ארכיוניים השמורים בארכיון המדינה ובהיקף הכותרים הגלויים באתר הארכיון; גם בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון חל שיפור משמעותי בהיקף הכותרים הגלויים במנוע החיפוש שבאתר ובחדר העיון.

עם זאת, היקף החשיפה בארכיון צה"ל נותר נמוך במיוחד, והיקף החומרים הנגישים לעיון הציבור כמעט אפסי. משמעות הדבר היא כי באופן מעשי הארכיון הגדול בישראל סגור בפני חוקרות וחוקרים ולא מספק שירות סביר למעוניינים להשתמש בשירותיו. **באשר לארכיון המדינה, למרות השיפור הניכר בהיקף החשיפה וההנגשה, המציאות היא ש-14.5% בלבד מהתיקים השמורים בארכיון זמינים ונגישים לעיון הציבור.** לצד זאת, המשך סגירתו של חדר העיון וההישענות הבלעדית על קצב סריקת התיקים בארכיון מביאים לכך שתיקים רבים שתהליך החשיפה שלהם הושלם והעיון בהם כבר הותר – אינם זמינים בפועל. לבסוף, משך הטיפול הארוך בחשיפת חומרים, שמגיע לכדי חודשים ארוכים ולעתים אף נמשך על פני כמה שנים, מונע אף הוא מחוקרות וחוקרים לבסס את עבודתם על חומרים המצויים בארכיון המדינה.

כל אלה הופכים את שני הארכיונים הגדולים בישראל לבלתי רלוונטיים למחקר ומונעים מהציבור להסתמך על הידע המתועד המצוי בארכיונים הממשלתיים לצורך קידום שיח ציבורי, פוליטי, אומנותי ותרבותי – כולם רכיבים מהותיים בחברה ליברלית ודמוקרטית.

¹³ פסקאות 6-7 בפסק הדין בבג"ץ 2467/05, גרשום גורנברג ואח' נ' הממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון ואח' (פסק דין מיום 13 בינואר 2010). העיתונאי גרשום גורנברג והאגודה לזכויות האזרח בישראל עתרו ב-2005 לבג"ץ, בדרישה לחשוף חומר ארכיוני מוגבל שנגע למחקרו של גורנברג ולתקן את הנהלים שמגבילים את חופש המידע וחופש המחקר בארכיון. בין היתר העתירה דרשה להציג את הקטלוג המלא של חומרי ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. עוד בנושא זה ראו דו"ח מכון עקבות **עניין של גישה: חסמים לגישת הציבור לארכיונים הממשלתיים** (2016), עמ' 24-25, 51-53.