



דוח מבקר המדינה

מידע מסווג

אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

ביקורת מעקב

אייר התשפ"ד | מאי 2024



מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו - ביקורת מעקב

מבוא

מדינת ישראל בדומה למדינות אחרות בעולם מחזיקה במידע אשר האינטרסים הלאומיים מחייבים למנוע את חשיפתו בשל הסיכון שגורמים עוינים עלולים להשתמש בו לרעה, ולפגוע בכך בין היתר בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, ובהיבטים משמעותיים אחרים. מידע זה מכונה בחוקים שונים "ידיעה סודית"⁷, "סוד מדינה"⁸ או "מידע מסווג"⁹ (כל אלו יחד ייקראו להלן - מידע מסווג). בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), מוגדרת "ידיעה סודית", בין היתר, "ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד", וכן "ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד...".

חומרים¹⁰ של מוסדות המדינה שאין עוד שימוש בהם, ובכלל זה חומרים אשר מכילים מידע מסווג, מופקדים בארכיון מדינת ישראל (להלן - הגנזך או ארכיון המדינה)¹¹ אשר בראשו עומד הגנז. פעילותו של ארכיון המדינה מוסדרת בחוק הארכיונים, התשס"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים) ובתקנות שהותקנו מכוחו ובכלל זה תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן - תקנות העיון); בראש הארכיון עומד הגנזך¹². על פי נתוני ארכיון המדינה מספטמבר 2023, מופקדים בו כ-3.07 מיליון תיקים, הכוללים על פי הערכה כ-500 מיליון עמודי נייר; מתוכם נסרקו דיגיטלית למאגר המידע הממוחשב של הארכיון כ-226,000 עמודים. על פי נתוני ארכיון המדינה היה תקציב הארכיון לשנת 2022 כ-65 מיליון ש"ח.

רובו של המידע המסווג במדינת ישראל נמצא בחומרים של גופי מערכת הביטחון: צה"ל, משרד הביטחון, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד) וכיו"ב; מידע מסווג נמצא גם במשרדי ממשלה, ובעיקר בחומרים של משרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) ומשרד החוץ.

חומרים הכוללים מידע מסווג מופקדים גם בארכיונים המצויים בגופי מערכת הביטחון ואשר הגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה, דוגמת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - ארכיון צה"ל)¹³, ארכיון המוסד וארכיון שב"כ (ארכיונים אלה יחד ייקראו להלן גם - שלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים)¹⁴.

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

8 חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, סעיף 7(א).

9 חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, סעיף 1.

10 מסמכים, מפות, תרשימים, סרטים, קלטות וכו'. להלן - "חומרים".

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

12 בסוף ספטמבר 2018 סיים הגנז הקודם את כהונתו וביולי 2019 מונתה הגנז הנוכחית שכינה לפני כן כסגנית הגנז.

13 על פי הוראת משרד הביטחון 11.81, "ארכיון צה"ל ומעב"ט ומחקר היסטורי - הוראת ארגון", ארכיון צה"ל משמש גם מגנה מרכזית של צה"ל.

14 בסך הכול קיימים במדינת ישראל ארבעה ארכיונים שהגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים.



על פי נתוני ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון מיולי 2023 קיימים בארכיון זה יותר מ-18 מיליון פריטי מידע מסווגים הרשומים במערכת המחשב המרכזית, כ-4.8 מיליון תיקי¹⁵ תכתובות, כ-4.5 מיליון תצלומים או נגיפים, כ-100,000 מפות, כ-105,000 קלטות שמע, כ-80,000 קלטות וידאו וכ-470,000 קבצים דיגיטליים.

חומרים הכוללים מידע מסווג מופקדים גם בארכיונים מסוימים נוספים; וכן מצויים חומרים ארכיוניים של מוסדות המדינה, לרבות חומרים מסווגים, גם בארכיונים ציבוריים¹⁶ וכן בידי בעלים פרטיים (להלן - ארכיונים פרטיים).

חומרים ארכיוניים אמורים לעמוד לעיון הציבור בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק הארכיונים ובתקנותיו שהותקנו על פיו¹⁷. הופקד חומר ארכיוני שזכות העיון בו מוגבלת על פי חוק או על פי הסכם, יחולו עליו אותן הגבלות גם בגנזך.

נבחרו ועובדי ציבור מכהנים ונבחרו ועובדי ציבור לשעבר, בעיקר בכירים, כותבים לעתים ספרים על פועלם או על התרחשויות שהיו עדים להן במסגרת תפקידם הציבורי. בתהליך כתיבתו ועיבודו של ספר כזה נחשף לעיתים מידע מסווג לגורמים נוספים השותפים להפקתו של הספר, דוגמת סופרי צללים¹⁸ ועורכי לשון.

בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו" (להלן - הביקורת הקודמת) וממצאיה הוגשו לראש הממשלה בדצמבר 2019 (להלן - הדוח הקודם)¹⁹. בדוח הקודם הוצגו ממצאים שמהם עלה כי בארכיון המדינה ובשלוחותיו בגופים הביטחוניים וכן בארכיונים ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים ארכיוניים מסווגים שחלק ניכר מהם אינם כפופים להסדרי ביטחון מידע ממלכתיים או שכפיפותם להסדרים אלה מוטלת בספק. בדוח הקודם צוין כי מצב זה טומן בחובו סכנה לגילוי סודות מדינה ופגיעה בביטחונה. לצד זאת צוין בדוח הקודם כי קיימים ליקויים ועיכובים בחשיפת חומרי ארכיון לעיון הציבור, אף שתקופת ההגבלה של החשיפה הסתיימה.

בהתאם לכך, קיימת חשיבות יתרה לתיקון הליקויים, ומכאן עולה חשיבות הביצוע של ביקורת מעקב בנוגע לתיקון הליקויים בנושאים שנבחנו בדוח הקודם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2023 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזה אופן תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, על ארכיונים מסוימים; היבטים הנוגעים לחשיפה של חומר ארכיוני מוגבל מטעמי ביטחון לאחר תום תקופת ההגבלה; פיקוח הגנזך על ארכיונים ציבוריים ופרטיים; היבטים הנוגעים לחומרים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים; וגילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת

15 תיקי ההתכתבות יכולים ומכילים יותר מפריט אחד.

16 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".

17 בסעיף 10 לחוק הארכיונים נקבע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות. ויכול שההגבלה תהיה לפי סוגו של חומר ארכיוני ולפי תקופה קצובה מזמן היווצרו".

18 על פי רב-מילים "סופר צללים" הוא "אדם הכותב בשמו ומטעמו של אדם אחר".

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 2020 (2020). 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] דוח הביקורת ללא הנתונים האמורים נכלל בדוח שנתי 2020 של משרד מבקר המדינה, שפורסם לציבור באוגוסט 2020.



ספרים על ידי נבחרי ועובדי ציבור ונבחרי ועובדי ציבור לשעבר. הביקורת נעשתה בארכיון המדינה; במשרד הביטחון - בארכיון צה"ל ובממונה על ביטחון מערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב); במשרד המשפטים; בשב"כ; באגף המודיעין בצה"ל - ביחידת הצנזורה לעיתונות ולתקשורת (להלן - הצנזורה) ובמחלקת ביטחון מידע; ובמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, על ארכיונים מסוימים

ארכיון המדינה, הארכיון הממלכתי הראשי של מדינת ישראל, נוסד בשנת 1949. הוא פועל כיחידה במשרד ראש הממשלה 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"²⁰.

חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), שעל ביצועו ממונה השר לביטחון לאומי²¹ עוסק בפעולות שעל גופים ציבוריים לנקוט באבטחה פיזית, באבטחת מידע ובאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות. בחוק נקבע כי החובה לנקוט פעולות לאבטחת מידע חלה בין היתר על הגופים הציבוריים המצוינים בתוספות הראשונה והשנייה לחוק, ובהם משרד רה"ם. נוסף על כך נקבעה בחוק החובה של הגופים הציבוריים למנות "ממונה לביטחון", 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 השב"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 לביטחון בארכיון המדינה.

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נמצא כי ארכיונים מסוימים, ושמצויים בהם חומרים מסווגים, אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם ואינם מצוינים מפורשות בתוספות לחוק להסדרת הביטחון וכי בקרב הגופים המבוקרים קיימות דעות שונות לגבי השאלה אם חל עליהם החוק להסדרת הביטחון.

עוד נמצא בביקורת הקודמת, כי נוכח חוסר הבהירות לגבי השאלה אם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים חל על הארכיונים האמורים, בפועל הם אינם מונחים ישירות על ידי קצין מוסמך כמוגדר בחוק וכי מינוי ממונה הביטחון שלהם אינו מאושר על ידי קצין מוסמך. למשרות העובדים בארכיונים אלו לא נקבע סיווג ביטחוני, אף שכאמור, בכל אחד מהם מופקדים חומרים מסווגים של מוסדות המדינה.

בדוח הקודם הומלץ כי הגנו יפנה ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על הארכיונים האמורים, זאת מכוח תחולת החוק על משרד רה"ם וכדי להגשים את

²⁰ חוק הארכיונים, סעיף 4.

²¹ בראשית שנת 2023 החליטה הממשלה לשנות את שם המשרד לביטחון הפנים כך שייקרא "המשרד לביטחון לאומי". [הודעה על כך פורסמה בילקוט הפרסומים ב-10.1.23].



תכליתו - שמירה על מידע מסווג בגופים הכפופים לחוק; עוד נכתב בדוח הקודם כי לחלופין על הגנת לבחון כיצד נכון להסדיר את נושא אבטחת המידע בארכיונים האמורים. זאת כדי להבטיח שחומרים מסווגים המצויים בהם יאובטחו כראוי, ושגורמי הארכיון החשופים אליהם יהיו בעלי סיווג מתאים.

בתגובה על טיוטת הדוח הקודם מסר משרד רה"ם ביולי 2019 כי קביעת נוהלי אבטחה אחידים היא הכרחית, אולם היא באחריות גורמי הביטחון הרלוונטיים. משרד רה"ם הוסיף כי הבהרת תחולת החוק להסדרת הביטחון היא בסמכות המשרד לביטחון הפנים, מאחר שהשר לביטחון הפנים הוא הממונה על ביצוע החוק. בתגובתו של משרד רה"ם נכללה תגובתו של ארכיון המדינה ולפיה הוא יפעל לקביעת גגישה בעניין זה עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.

בתגובה על טיוטת הדוח הקודם מסר שב"כ ביולי 2019 כי ניתן לבצע לבעלי התפקידים בארכיונים האמורים החשופים למידע מסווג בדיקת התאמה ביטחונית; וכי 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.

בתגובת שב"כ כפי שנכללה בהערות רה"ם מיולי 2022 על הדוח הקודם (להלן - הערות רה"ם לדוח הקודם), נמסר כי הליקויים שפורטו בדוח ייבדקו ויטופלו על ידי היחידה המופקדת על הנושא בשב"כ.

בתגובת ארכיון המדינה כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר כי גנות המדינה פנתה אל סמנכ"ל אגף הביטחון במשרד רה"ם בבקשה לקיים התייעצות בנושא לשם הסדרת סוגיית אבטחת המידע בארכיונים המסוימים האמורים ובעקבותיה נקבע מועד לפגישה עם הגופים הביטחוניים הרלוונטיים.

בתגובת משרד הביטחון כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם, נמסר, כי בהתאם להחלטת רה"ם, ראש המל"ל מרכז עבודה מאוגוסט 2018 כדי להסדיר את סמכויות מלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

בתגובת המל"ל כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר, כי הוא ימשיך לפעול לשם יישום הנחיית רה"ם ותוך ביצוע עבודת מטה שתסדיר את האחריות לטיפול בחומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי אף שעברו יותר משלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, לא הוסדר נושא אבטחת המידע בארכיונים האמורים.

הגנות מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2023 כי נשקלת האפשרות לבקש את הוספת ארכיונים האמורים לתוספת הרלוונטית לחוק הסדרת הביטחון כדי להחילו עליהם. עוד מסרה גנות המדינה כי ארכיון המדינה הציע נוסח לתקנות מכוח החוקים שהקימו את הארכיונים האמורים אשר לפיהם יועבר לארכיונים אלו רק חומר שעבר חשיפה על ידי ארכיון המדינה ועל כן אינו מסווג עוד. ארכיון המדינה מסר, כי התקנות המוצעות נמצאות בשלבי חקיקה.

גנות המדינה בהתייחסותה לטיטת דוח ביקורת המעקב מנובמבר 2023 (להלן - התייחסות גנות המדינה לטיטת דוח הביקורת) מסרה, כי מבדיקה שקיים ארכיון המדינה נמצא, כי בארכיון מסוים לא נמצא חומר ארכיוני ממלכתי מסווג. עוד הוסיפה הגנות כי לגבי ארכיון אחר "קב"ט ארכיון המדינה,



באישור סמנכ"ל ביטחון במשרד רה"ם, הנחה את מנהל הארכיון, [והוא] בדק את מתקניו ואישר אותם".

שב"כ מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי נושא אבטחת המידע וסיווג המשרות בארכיונים האמורים לא נבדק לעומקו וטרם קיבל את הקשב הראוי. עוד מסר השב"כ כי הארכיונים אינם מוסדרים בחוק להסדרת הביטחון ולכן לא קיבלו מענה על ידי שב"כ כקצין מוסמך. השב"כ הוסיף, כי משרד רה"ם פעל מול הארכיונים האלה כגורם מייעץ, והוא אינו רואה בארכיונים אלו גופי סמך הכפופים לו, וכי ארכיון המדינה כתב תזכיר חוק ארכיונים הנמצא בתהליכי עיבוד על ידו.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי מחלקת ייעוץ וחקיקה איננה ממונה על תחום הארכיונים או על תחום אבטחת המידע ואיננה עוסקת בליווי משפטי ישיר וצמוד של הפעילות השוטפת בתחומים אלו. עוד מסר משרד המשפטים, כי 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, וכי עד מועד כתיבת שורות אלו, לא התקבלה פנייה מהגנות, או מכל גורם אחר בנושא.

הועלה כי במועד סיומה של ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, הארכיונים האמורים, אינם מונחים ישירות על ידי קצין מוסמך, ומינוי ממונה הביטחון שלהם אינו מאושר על ידי קצין מוסמך. עקב כך, למשרות העובדים בארכיונים אלו לא נקבע סיווג ביטחוני דבר שעלול לחשוף חומרים מסווגים לגורמים שאינם מורשים לכך.

שב"כ בהתייחסותו מדצמבר 2023 לטיטת דוח ביקורת המעקב (להלן - התייחסות שב"כ) ציין כי הוא אינו מוגדר כקצין מוסמך בארכיונים אלו בהתאם לחוק להסדרת הביטחון, ועל כן הוא אינו מוסמך לפעול ולהנחות ארכיון כאמור, אלא בכפוף להסדרה חוקית וככל שעבודת המטה אכן תצביע על צורך כזה. עוד כתב שב"כ, כי הוא יתקשה להוביל עבודת מטה בהיעדר כל סמכות חוקית לפעול, לבצע את הבדיקות הנדרשות, ולהנחות ארכיון כאמור. שב"כ הוסיף כי בנסיבות אלו תהיה מורכבות לממש את אחריותו בצורה מלאה וכי יחד עם זאת הוא יוכל לייעץ ולתרום מהידע והניסיון המקצועי בתחום זה לגורמים הרלוונטיים, וכן כי הוא פעל מול הגורמים הרלוונטיים למתן מענה לדרכי טיפול שכלל ביצוע התאמה ביטחונית לבעלי משרות מסווגות.

מלמ"ב בהתייחסותו מדצמבר 2023 לטיטת דוח ביקורת המעקב (להלן - התייחסות מלמ"ב) מסר, כי קידום חקיקה חדשה ומתואמת לעידן הנוכחי, בנושא פעילות ארכיון המדינה הינה באחריות של גנות המדינה; וכי "ככל שיקודם חוק זה, מלמ"ב ידאג להשתלב בהליך חקיקה לטובת קבלת סמכויות ייעודיות".

משרד המשפטים בהתייחסותו מדצמבר 2023 לטיטת דוח ביקורת המעקב (להלן - התייחסות משרד המשפטים) מסר, כי תפקידו בשם היועצת המשפטית לממשלה, לסייע בייעוץ משפטי ובליווי חקיקה כשמתעוררות שאלות משפטיות מורכבות, רגישות, או רוחביות, במסגרת הפעילות של אותם הגופים. עוד הוסיף משרד המשפטים, כי בהתאם לביורר שעשה מול ארכיון המדינה, הגורמים הרלוונטיים בארכיון המדינה פועלים לקידום מתן מענה לליקוי זה באמצעות קידום תקנות שיתנו מענה לליקוי שעלה. משרד המשפטים הוסיף וציין כי למועד מתן התייחסותו "לא התקבלה פנייה מהגנות אל היועצת המשפטית לממשלה בנושא".

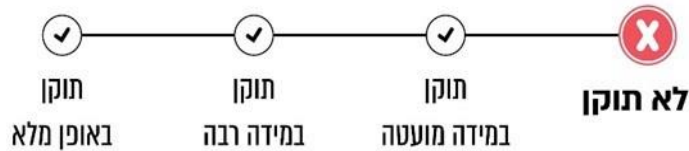
גנות המדינה בהתייחסותה לטיטת דוח ביקורת המעקב מסרה, כי ארכיון המדינה הכין טיטת חוות דעת משפטית בנושא, אולם בהתייעצות מקדימה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עלה שיש קושי במסקנה זו ועל כן בחר ארכיון המדינה להתמודד עם הנושא בדרך של התקנת תקנות.



ביקורת המעקב העלתה כי שלא בהתאם להמלצת הדוח הקודם, לא עשו ארכיון המדינה, משרד רה"ם, השב"כ ומשרד המשפטים, בתיאום עם הגופים האחראים לנושא אבטחת הארכיונים השונים והחומרים המסווגים המצויים בהם עבודת מערכתית, והנושא לא הובא לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע בעניין.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי משרד רה"ם וארכיון המדינה בסיוע משרד המשפטים ושב"כ יפעלו להסדרת מעמדם של הארכיונים האמורים, ושמצויים בהם חומרים מסווגים, לצורך מתן פתרון מערכתית לסוגיית הביטחון בארכיונים אלו, ולצורך מניעת חשיפה של חומרים לגורמים לא מוסמכים. זאת, בדגש על היבטים הנוגעים לאבטחת המידע, הנחיות בתחום הביטחון על ידי קצין מוסמך וסיווג המשרות בארכיונים.

מידת תיקון הליקוי



חשיפה של חומר ארכיוני מוגבל מטעמי ביטחון המדינה בארכיון המדינה ובשלוחותיו

חשיפת מסמכים שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה

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 קצרות של לא יותר מ-90 שנה. תקנות אלו חלות על ארכיון המדינה ושלוחותיו. לגבי ארכיונים ציבוריים, תקנות העיון אומנם אינן חלות עליהם, ואולם בתקנות הארכיונים (תנאים לאישור ארכיונים ציבוריים והסדרים לניהולם), תשי"ח-1957, נקבע כי תנאי לאישורו של ארכיון כארכיון ציבורי הוא בין היתר שבתקנון שלו יפורטו התנאים שעל פיהם תותר גישת הציבור לחומר הארכיוני "שהם לדעת הגנז דומים לתנאים שנקבעו [בתקנות העיון]".

בתקנות העיון נקבע כי חשיפת חומר מוגבל תיעשה על ידי המפקיד²² בהתייעצות עם הגנז לאחר בדיקת החומר. בהתאם לרמת הסיווג והרגישות של החומר הארכיוני, והמקורות והגורמים שהיו שותפים להרכב החומרים, נקבעו פרקי זמן שונים של הגבלת העיון בחומר ארכיוני. ככל שרמת הרגישות ופוטנציאל הנזק עקב חשיפת החומר עולים, תקופת ההגבלה ממושכת יותר.

בהתאם לכך ובכפוף לתקנות העיון נקבע כי חשיפת חומר ארכיוני מוגבל תיעשה בתום תקופת ההגבלה הנקובה בתקנות או בתום תקופה קצרה יותר שעליה יחליט המפקיד בהתייעצות עם הגנז. אך בכל מקרה לא תהיה חשיפה של חומר מוגבל לעיון הקהל בטרם עבר בדיקה, אף אם תקופת ההגבלה הנקובה בתקנות חלפה. זכות העיון בחומרים כאלו תותר אפוא כאשר יפוג החיסיון והסיכון שנבע מצמידות האירוע לפרסום, בהתאם לנסיבות של הגבלת העיון.

²² מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית שהפקידו בגנזך חומר ארכיוני.



יצוין, כי ביהמ"ש העליון התייחס בפסק דין מנובמבר 2021²³ להסדר הקבוע בתקנות 8(א) לתקנות העיון ולהבהרותיו של ארכיון המדינה שהוא נמצא בפיגור של שנים ארוכות בנוגע לחומרים שהסתיימה לגביהם תקופת ההגבלה. כך נכתב שם: "העובדות מלמדות כי כוח האדם העומד לרשות ארכיון המדינה אינו מספק על מנת להתמודד עם העומס הרב בעבודת הבדיקה והחשיפה, כך שאין ביכולתו לעמוד בהוראות התקנות. עובדה זו פוגעת בזכות הציבור להיחשף למידע המופקד בארכיון המדינה ובמחקר האקדמי המתבסס על החומרים הנחשפים על ידי הארכיון. אשר על כן יש לתת את הדעת לאפשרות ליזום הליכים על מנת להתאים את המציאות לתקנות או לחלופין, להתאים את התקנות למציאות".

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נמצא כי תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים המצויים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל שתקופת ההגבלה על חשיפתם הסתיימה, לא נחשפו. הדבר בלט בייחוד בארכיון צה"ל, נוכח ההיקף הרב של חומרים ארכיוניים כאלה המופקדים בו.

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי קיימת אי-הסכמה בקרב גורמים שונים לגבי חובת המפקיד לחשוף מיידיית ובאופן יזום חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה לגביו הסתיימה.

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).

בתגובתה מיוני 2019 על טיוטת הדוח הקודם ציינה הגנזת כי לדעתה כל דחיית חשיפה של חומר למועד שאחרי תום תקופת ההגבלה מהווה הפרת חוק.

בדומה לכך מסר משרד רה"ם בתגובתו לטיוטת הדוח הקודם מיולי 2019, 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.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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)²⁴.

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

²³ בג"ץ 5783/20 Taub Center for Israel Studies at New York University נ' ארכיון המדינה (פורסם במאגר ממוחשב 29.11.21).

²⁴ בתגובתו האמורה של היועץ המשפטי למערכת הביטחון הוא הפנה לפסק דין 10343/07 שנתן בג"ץ. לדברי 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.



בתגובת משרד הביטחון כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר, כי ארכיון צה"ל מסתמך על החלטת היועמ"ש למערכת הביטחון כי אמנם החוק קובע שבדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך אינו קובע שעליה להתבצע מיד בתום תקופה זו. משרד הביטחון הוסיף כי בשל כמויות החומר המסווג הקיימות בארכיון צה"ל לא ניתן לבצע חשיפה בזמן מהיר ולכן הפרשנות כפי שהוצגה על ידי היועמ"ש היא שאין מקדישים תשומות כוח אדם לבדיקתו של מידע, אלא אם מוגשת בקשה ספציפית לגילוי. עוד מסר משרד הביטחון כי בפרקטיקה לא ניתן לעבוד במצב בו כל סגירה של חומר²⁵ עוברת לוועדת שרים, היות שהזמינות של ועדה זו נמוכה והנושא אינו בראש סדר העדיפויות שלה.

ביקורת המעקב

קצב ביצוע החשיפה

בהתאם לנוהל חשיפת מידע בארכיון המדינה כפי שנכתב על ידי אגף ביטחון וחירום²⁶ בארכיון המדינה, תוסדר תוכנית עבודה שנתית שתכלול יעדים שנתיים ותגדיר את כמות המשאבים לביצוע חשיפה יזומה ואת כמות המשאבים לביצוע חשיפה מתוזמנת ומתוכננת, זאת בהתאם לסדרי העדיפויות שהוגדרו בארכיון המדינה. כמו כן, תבוצע הפרדה בין תיקים בלתי מסווגים לתיקים מסווגים, ותוגדר לגבי כל חושף תוכנית עבודה שנתית לחשיפת חומרים.

בביקורת הקודמת נמצא כי תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים המצויים בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה לא נחשפו. הדבר בלט בייחוד בארכיון צה"ל.

להלן בלוח 1 להלן נתונים בנוגע לחומרים מסווגים המצויים בארכיון המדינה בעיכוב חשיפה:

לוח 1: חומרים מסווגים המצויים בארכיון המדינה בעיכוב חשיפה וקצב החשיפה השנתי עבור השנים 2022-2020:

שנה	מספר התיקים שתקופת ההגבלה על החומרים שבהם חלפה	מספר התיקים שנחשפו בפועל	שיעור החשיפה מהתיקים שתקופת ההגבלה על החומרים שבהם חלפה
2022	79,353	12,435	16%
2021	76,694	14,173	18%
2020	71,769	20,486	29%

המקור: על פי נתוני ארכיון המדינה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני לוח 1 עולה כי מספר התיקים שלא נחשפו בארכיון המדינה נכון לסוף שנת 2022 היה 79,353. שיעור החשיפה בארכיון ירד בשנים 2020 עד 2022 משיעור של 29% לשיעור של 16% (ירידה של 45% בשיעור החשיפה). עוד עלה בביקורת המעקב כי שיעור החשיפה בארכיון המדינה הוא נמוך - 21%

25 הכוונה לחומרים שיישארו לא חשופים בפני הציבור גם לאחר שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה.
26 העדכון האחרון של הנוהל נעשה בנובמבר 2022.



בממוצע בשנים 2020 - 2022. בהתאם לקצב החשיפה משנת 2022 (16%), זמן החשיפה של תיקים שסיימו את תקופת ההגבלה הוא כשבע שנים.

גנזת המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי הגישה תכנית תקציבית הכוללת בקשה להגדלת כוח האדם לחשיפה. ארכיון המדינה מסר ביוני 2023 כי בנוגע לחשיפת מידע ותקציב ייעודי לנושא זה, ארכיון המדינה ביקש שבעה תקני כוח אדם לתקופה של שנה וחצי, אך הבקשה לא אושרה.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי העמדה המשפטית של היועץ המשפטי לארכיון המדינה כי חומר ארכיוני אשר תקופת ההגבלה שלו חלפה ייחשף באופן יזום בלי להמתין לבקשת מבקש זהה לעמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה לפיה על חומר ארכיוני כאמור להיחשף באופן יזום בתום תקופת ההגבלה וזאת בהתאם להוראות תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התשי"ע - 2010. עוד מסר משרד המשפטים כי במח' ייעוץ וחקיקה לא התקבלה פנייה בנושא זה.

גנזת המדינה בהתייחסותה לטיטוט דוח ביקורת המעקב מסרה, כי הסמכות לחשוף חומר ארכיוני בלתי מסווג ומסווג היא של מפקידי החומרים, קרי משרדי הממשלה ומוסדות שלטון. עוד כתבה הגנזת כי לאורך השנים לא מולאה חובה זו, וכי הגנזת הקודם בחר להשית משימה זו על עובדי ארכיון המדינה, וביקש ממשרדי הממשלה להסמיכם לכך. גנזת המדינה הוסיפה כי מרבית המשרדים והמוסדות אכן הסמיכו את הארכיון לחשוף חומר ארכיוני במקומם, אולם הדבר נעשה ללא תוספת כוח אדם או משאבים אחרים לארכיון, וכזהו המצב גם כיום: עובדי ארכיון המדינה מבצעים חשיפה במקום לבצע משימות אחרות הנהוגות בארכיון ממלכתי, תחת קיצוצי כוח אדם תמידיים ותוך כדי גידול אקספוננציאלי בכמות החומר הארכיוני שנוצר ומופקד בארכיון בעשרים השנים האחרונות לפחות.

גנזת המדינה הוסיפה וציינה כי ארכיון המדינה ימשיך לבצע את החשיפה, והיא מתייחסת לכך שהאחריות ליזום את החשיפה מוטלת על המפקיד. כן היא מציינת כי הגדלת כ"א בארכיון המדינה למשימת חשיפה היא תנאי הכרחי להגדלת מספר התיקים החשופים ולעמידה בדרישות חוק הארכיונים לעניין זה.

בחוק הארכיונים נקבע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות". חשיפת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת ההגבלה היא חשובה בשל זכות הציבור לעיין בחומר זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגנזת לפעול מול המפקידים - מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית, להגדלת קצב החשיפה תוך תשומת לב למגבלות הנובעות מהסיווג הביטחוני של המסמכים לצורך שיפור החשיפה לציבור.

עוד מומלץ למשרד רה"ם ולארכיון המדינה, בסיוע משרד המשפטים, להסדיר את כל נושא החשיפה בהצעת חוק ארכיונים חדש כפי שמסר משרד רה"ם בתגובתו לטיטוט הדוח הקודם מיולי 2019. במסגרת זו יש מקום להביא בחשבון את זכות הציבור לעיין בחומר ארכיוני כאמור לעיל.



ראו בלוח 2 להלן נתונים בנוגע לחומרים מסווגים המצויים בארכיון צה"ל בעיכוב חשיפה :

לוח 2 : נתונים בנוגע לחומרים (מסווגים) המצויים בארכיון צה"ל בעיכוב חשיפה וקצב החשיפה השנתי עבור השנים 2022-2020²⁷ :

שנה	מספר התיקים שתקופת ההגבלה על החומרים שבהם חלפה	מספר התיקים שנחשפו בפועל	שיעור החשיפה מהתיקים שתקופת ההגבלה על החומרים שבהם חלפה
2022	1,137,213	1,011	0.088%
2021	²⁸ 1,120,000	930	0.08%
2020	1,099,431	1,845	0.167%

המקור : נתוני ארכיון צה"ל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני לוח 2 כי שיעור החשיפה של החומרים שנאגרו בארכיון צה"ל מכלל החומרים שנאגרו בארכיון היה פחות מעשירית האחוז בשנת 2022, ובשנים 2020 - 2022 היה בממוצע 0.11%, דבר שפוגע בזכות הציבור לעיין בחומר זה. בספטמבר 2023 מספר התיקים בארכיון צה"ל המצויים בעיכוב חשיפה היה כ-1.1 מיליון תיקים.

ארכיון צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023, כי הוא בודק כל העת את תהליכי העבודה שלו, כולל חשיפת מסמכים וקשוב לצרכים העולים מן השטח, וכן, צוות החשיפה בודק חומרים ארכיונים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה לצורך הנגשה לציבור ; הורחב השירות לציבור כך שנחשף היום גם חומר בתוך תקופת ההגבלה של נושאים ותיעוד בעלי עניין לציבור. עוד מסר ארכיון צה"ל כי בשל מיעוט משאבים מתבצעת בדיקה בהתאם לתיעדוף שנקבע, וכן כי במגבלות המשאבים הקיימים, חשיפה "אוטומטית" של מסמכים שתקופת הגבלתם הסתיימה, ללא שיקול דעת וללא מתן מענה לצורכי הציבור אינה נכונה ואינה יעילה.

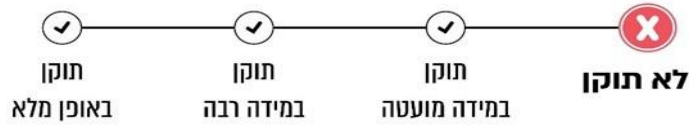
בתגובתו מדצמבר 2023 לטיוטת דוח ביקורת המעקב, מסר ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון כי "החוק אינו קובע חובה לרשות לקיים בדיקה של כלל המסמכים שבידיה, ובהתאם גם לא קוצב בזמן עבודה שכזו. לכן לשון החוק בהחלט מאפשרת בדיקה של המידע בהתאם לבקשות שמוגשות לרשות ... פרשנות נכונה לחוק הארכיונים, היא הפרשנות היחידה שאינה חורגת מלשון החוק וגם ניתנת ליישום הלכה למעשה וזוהי מדיניות הארכיון ולפיה אין מקדישים תשומות כוח אדם לבדיקתו של מידע, אלא אם כן גילויו מתבקש על ידי מאן-דהוא".

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הביטחון ובכלל זה ארכיון צה"ל, יפעל להגדלת קצב החשיפה בארכיון צה"ל תוך תשומת לב למגבלות הנובעות מהסיווג הביטחוני של המסמכים וזאת לצורך שיפור החשיפה לציבור של חומר כאמור לאחר תום תקופת ההגבלה, זאת כדי לממש את זכותו של הציבור להיחשף לחומר ארכיוני, גם ביטחוני, במגבלות המתחייבות.

²⁷ לא נמסרו נתונים מארכיון צה"ל עבור מספר התיקים לחשיפה עבור שנת 2021.
²⁸ לא התקבל הנתון מארכיון המדינה. הנתון הינו אומדן של משרד מבקר המדינה, על בסיס חישוב ממוצע של התוספות השנתיות של המסמכים המסווגים לשנים 2020 ו-2022.



מידת תיקון הליקוי



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.

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נמצא כי באלפי המקרים שבהם הוטל חיסיון על חומרים ארכיוניים בתום תקופת ההגבלה, הדבר נעשה ללא אישורה של ועדת השרים כנדרש בחוק, בין היתר עקב קשיים בכינוסה. בדוח הקודם נאמר כי נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה, בלי לבקש את אישורה של הוועדה.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי הגנז יפעל, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה, כדי למצוא פתרון למצב לא תקין זה לרבות גיבוש מנגנון חלופי והסדרתו.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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".

בתגובת משרד הביטחון כפי שנכללה בהערות רה"ם על הדוח הקודם נמסר כי ארכיון צה"ל מסתמך על החלטת היועמ"ש למערכת הביטחון כי אמנם החוק קובע שבדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך אינו קובע שעליה להתבצע מיד בתום תקופה זו. בשל כמויות החומר המסווג הקיימות בארכיון צה"ל לא ניתן לבצע חשיפה בזמן מהיר ולכן הפרשנות כפי שהוצגה על ידי היועמ"ש היא שאין מקדישים תשומות כוח אדם לבדיקתו של מידע, אלא אם מוגשת בקשה ספציפית לגילוי.

בתגובת ארכיון המדינה כפי שנכללה בהערות רה"ם על הדוח הקודם נמסר, כי ארכיון המדינה פעל בהתאם להערת הביקורת דלעיל וקבע, כי בחוק הארכיונים החדש אשר טיוטה שלו מסוכמת בימים אלו (יולי 2020), יוצע הרכב ועדה שונה, כך שחבריה יהיו מי שמייצגים את האינטרסים המוגנים ומי שמייצגים את האינטרס הציבורי. כולם יהיו בעלי סיווג ביטחוני מתאים כדי שיוכלו לדון במידע שיובא בפניהם. כמו כן, הצעת החוק החדשה מנחה שהוועדה תתכנס ארבע פעמים בשנה, באופן שיתאפשרו דיונים תקופיים ומתן מענה לבקשות הציבור תוך הלימה עם תקנות העיון.

בתגובת משרד המשפטים כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר כי הוא מלווה את ארכיון המדינה בעבודה על חוק הארכיונים החדש, שיוזם משרד ראש הממשלה. משרד המשפטים ציין כי בהצעה החדשה צפויים להיכלל מנגנונים אשר יתנו מענה מסוים לאמור בדוח הביקורת הקודם, והוסיף כי הוא בוחן, במסגרת הדין הקיים, אפשרויות לצמצום הבעיה שעליה מצביע הדוח הקודם.



ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי ממועד סיום הביקורת הקודמת דצמבר 2019, ועד למועד סיום ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, הכין ארכיון המדינה טיוטת הצעת חוק ארכיונים חדש הכוללת מנגנון חלופי לוועדת השרים שלעיל. כמו כן, נמצא כי משרד המשפטים הכין שתי חוות דעת לצורך בחינת הנושא, העוסקות באפשרות ייעול ההליך בפני ועדת שרים ובאופן הטיפול בחומרים שיש בחשיפתם פגיעה בצנעת הפרט בתום תקופת ההגבלה על חשיפתם.

נכון לאוגוסט 2023, מועד סיום הביקורת, וכפי שעלה גם בביקורת הקודמת, לא השתנה המצב הנורמטיבי, ובהתאם לקבוע בחוק הארכיונים, ועדת השרים היא המוסמכת לאשר לגנז לציון כי חומר ארכיוני יוגדר כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה אך ועדה זו לא התכנסה בתקופה שנבדקה בביקורת. במצב דברים זה תיקים שהסתיימה תקופת ההגבלה על חשיפתם אינם מפורסמים לציבור, אף שוועדת השרים לא ציינה את החומרים שבתיקים אלה כסודיים מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

ארכיון צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 כי "קיים קושי ביישום הוראות החוק, אשר החרף לאחרונה. ועדת השרים לא התכנסה זמן רב בשל סבבי הבחירות הרבים וחוסר יציבות הממשלה". ארכיון צה"ל הוסיף כי מקובלת עליו ההמלצה בדוח הקודם לקבוע מנגנון חלופי שייתן מענה לליקוי.

גנות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2023 כי ארכיון המדינה נכון להביא בפני ועדת השרים חומרים שונים שלדעתו יש להאריך את ההגבלה על עיונם, ולא רק כאשר חשיפתם מתבקשת באופן יזום, אולם הוועדה טרם מונתה בממשלה הנוכחית וגם בקודמות היה קושי בכינוסה בתדירות הנדרשת לצורך עמידה בחוק. עוד הוסיף ארכיון המדינה כי הארכיון מכין הצעת חוק ארכיונים חדש שמציע מנגנון חלופי לוועדה זו.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי הוא מלווה כמקובל את הכנתו של חוק הארכיונים החדש אשר נועד לתת פתרון לסוגיה זו. עוד מסר משרד המשפטים, כי הוא פרסם שתי חוות דעת, על דעתו של המשנה ליועץ המשפטי (משפט ציבורי-חוקתי) לשעבר, אשר התייחסו לנושא החשיפה לאחר תום תקופת ההגבלה.

גנות המדינה, בהתייחסותה לטיטוט דוח ביקורת המעקב מסרה, כי פעולת החשיפה היא מהלך בלתי הפיך וברגע שמידע נחשף הרי שלא ניתן להחזיר את הגלגל לאחור, ואם נחשף מידע מסווג אך משום שחלפה תקופת ההגבלה שלו בחוק הארכיונים, ובשל אי-כינוס ועדת השרים, הרי שעלול להיגרם נזק של ממש לביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה. עוד כתבה הגנות כי במצב דברים זה, ובעיקר בשל הקושי המוזכר בדוח המעקב לכנס את ועדת השרים, בוחר ארכיון המדינה שלא להסיר את ההגבלה מעל מידע מסוים על אף היותו מודע בהחלט לעובדת פגות תקופת ההגבלה. עוד ציינה הגנות כי היא "פנתה כמה פעמים בבקשה להרכיב את ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג ולאחריה לכנסה. הוועדה טרם הורכבה".

משרד המשפטים בהתייחסותו לטיטוט דוח ביקורת המעקב מסר, כי הוא איננו אחראי על תחום הארכיונים והוא מלווה את ארכיון המדינה בהכנתו של חוק הארכיונים החדש אשר נועד לתת פתרון לסוגיה של חיסיון לאחר תום תקופת ההגבלה ללא אישור ועדת השרים כך שלוח הזמנים תלוי בעבודת ארכיון המדינה; והוא חזר על התייחסותו האמורה לפיה, הוא הוציא שתי חוות דעת, על דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, העוסקות באפשרות ייעול ההליך בפני ועדת שרים ובאופן הטיפול בחומרים שיש בחשיפתם פגיעה בצנעת הפרט בתום תקופת ההגבלה על חשיפתם.



עוד מסר משרד המשפטים, כי הגורם המוסמך למנות ועדת שרים לפי סעיף 10(ג) לחוק הארכיונים הוא הממשלה; וכי למשרד המשפטים נמסר כי גנזת המדינה פנתה למזכירות הממשלה לפעול למינוי ועדת שרים כדי שתוכל לאשר את המלצות הגנזת בעניין החיסיון עד שיוסדר בחוק מנגנון חלופי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחלוף למעלה מארבע שנים מהתייחסות הגופים הרלוונטיים לטיטוט דוח הביקורת הקודמת, ארכיון המדינה בסיוע משרד המשפטים לא פעלו להכנת תזכיר חוק ארכיונים חדש.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ארכיון המדינה בסיוע משרד המשפטים, ישלים גיבוש נוסח להצעת חוק, יקבע לוח זמנים להשלמת גיבוש ההצעה ויפעל לקדמה לצורך מניעת הישנות התופעה של הארכת חיסיון ללא אישור הגורמים המתאימים. משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה להביא לממשלה הצעה למינוי ועדת שרים שתוכל לאשר המלצות של הגנז לציון חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה; זאת עד להסדרתו בחוק של מנגנון חלופי שיבוא במקום ועדת השרים.

כמו כן, כל עוד לא מוסדר בחוק מנגנון חלופי למנגנון "ועדת השרים" ולאחר שתמונה ועדת השרים כאמור, על ארכיון המדינה וארכיון צה"ל להביא לאישור ועדת השרים כנדרש בחוק הארכיונים, את החומרים שהסתיימה תקופת ההגבלה שלהם ושאותם הם מבקשים שלא לחשוף ולקבל את אישור הוועדה לציון אותם כסודיים או חשאיים ולהגבלות שיחולו על העיון בהם.

מידת תיקון הליקוי



פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים

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". עדכנית לספטמבר 2023 היו 21 ארכיונים שהמדינה הכירה בהם כארכיונים ציבוריים.

בהתאם לתקנות הארכיונים (תנאים לאישור ארכיונים ציבוריים והסדרים לניהולם), תשי"ח-1957 (להלן - תקנות הארכיונים), ארכיון יכול להיות מאושר כארכיון ציבורי אם מתקיימים בו התנאים האלה:

- א. לארכיון יש תקנון שבו מוגדרות מטרותיו ומשימותיו הארכיוניות, ולדעת הגנז, המטרות והמשימות האלו הן בעלות עניין ציבורי.
- ב. בתקנון הארכיון מפורטים התנאים שעל פיהם יותרו גישת הציבור לחומר הארכיוני, העיון בחומר והשימוש בו, ולדעת הגנז תנאים אלה דומים לתנאים שנקבעו בתקנות העיון.
- ג. לארכיון יש בסיס ארגוני ותקציבי להבטחת ביצוע משימותיו.
- ד. מנהל הארכיון כשיר לנהל ארכיון ציבורי לפי הקבוע בתקנות הארכיונים.



בתקנות הארכיונים 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, על החומר הארכיוני שהיה בארכיון הציבורי ובויער או נפגע 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 התקנות שלעיל, ואם מצא שלא קוימו - עליו למסור על כך דוח לממשלה לאחר שקיים התייעצות בעניין זה כקבוע בתקנות.

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נמצא כי "זה שנים" (נכון למועד ביצוע אותה ביקורת) לא הגישו מנהלי הארכיונים הציבוריים דוחות שנתיים לגנזי המדינה, כפי שנקבע בתקנות הארכיונים. אשר לגנזים, הם לא דרשו את קבלתם של דוחות אלו, וכי הגנזים לא דיווחו לממשלה על שדוחות כאלה לא התקבלו.

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 על טיוטת הדוח הקודם מיולי 2019 מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה כי הגנז הקודם אכן לא פיקח על פעילות הארכיונים הציבוריים, אולם לאחרונה ביקשה סגנית הגנז מכל מנהלי הארכיונים הציבוריים למסור דוחות פעילות שנתיים.

בתגובת ארכיון המדינה כפי שנכללה בהערות רה"ם על הדוח הקודם נמסר כי חובת קבלת הדיווח מארכיונים ציבוריים אשר מושתתת על גנזת המדינה על פי חוק הארכיונים מולאה על ידי סגנית הגנז בתחילת שנת 2019. ארכיון המדינה ציין כי בקשת הדיווח כמפורט בחוק הארכיונים מתכוונת לוודא שהארכיונים אשר אושרו כארכיונים ציבוריים עודם מקיימים את התנאים אשר אפשרו הכרזתם ככאלה.

ביקורת המעקב

גנזת המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 כי כל הארכיונים מקבלים מכתב שנתי של הגנזת ובו בקשה לקבל מהם דוח שנתי; וכי בשנת 2022 התקבלו דיווחים כאמור מעשרה ארכיונים מתוך 21 הארכיונים שהמדינה הכירה בהם כארכיונים ציבוריים.

מעיון בדוחות השנתיים עולה כי הם כוללים התייחסות לפרטי המידע שנדרש בתקנות הארכיונים ובכלל זה בנוגע לחומר ארכיוני שנרכש או התקבל; חומר ארכיוני שבויער או הוצא מרשותו של הארכיון; חומר ארכיוני שנפגע; פרטים בנוגע לשינויים בדרכי השמירה של החומר הארכיוני; ופרסומים לגבי החומר הארכיוני שנעשו מטעם הארכיון.

עוד מסרה גנזת המדינה למשרד מבקר המדינה כי בנוסף לדוחות השנתיים, הגנזת מקיימת בארכיונים אלו ביקורי עבודה, שבהם היא עומדת על אופי העבודה, ועל מצב הארכיונים מבחינת שמירת האוספים, הנגשתם לציבור, תכולתם ותוכנם; וכי בחודש אוקטובר 2023 בכוונתה לקיים ישיבה אליה הוזמנו כל מנהלי הארכיונים הציבוריים.

גנזת המדינה בהתייחסותה לטיוטת דוח ביקורת המעקב ציינה, כי כחלק מסמכותה של הגנזת בעניין הארכיונים הציבוריים, נקבעה פגישה בינם לבין הגנזת לאוקטובר 2023 אך בשל המלחמה פגישה זו נדחתה; וכי טרם נקבע מועד לקיום הפגישה האמורה.



בביקורת הקודמת עלה כי מנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגנזי המדינה. ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2022 הגישו דוחות כנדרש עשרה ממנהלי הארכיונים הציבוריים. עם זאת, 11 מנהלי ארכיונים ציבוריים לא הגישו דוחות כאמור.

על גנת המדינה לוודא כי היא מקבלת דוחות שנתיים קבוע בתקנות הארכיונים מכלל מנהלי הארכיונים הציבוריים.

מידת תיקון הליקוי



חומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים

על פי הגדרת "חומר ארכיוני" בסעיף 1 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". חוק הארכיונים אינו קובע מגבלת סיווג בנוגע לחומרים שארכיון ציבורי או פרטי רשאי להחזיק.

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נכתב כי כעולה ממסמכי מלמ"ב, חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

בביקורת הקודמת נמצא כי הארכיונים הציבוריים והפרטיים אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, ולפיכך אינם כפופים להנחית קצין מוסמך בין היתר לגבי אבטחת מידע בעניין אופן הטיפול במידע המסווג שברשותם וקביעת האנשים המורשים להיחשף לו (התאמה ביטחונית). זאת, אף שיש בהם חומרים מסווגים.

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

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, ובכללו 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 כאמור להחזיק במידע מסווג, יש לפעול להסדרה חוקית שתאפשר להנחות ארכיונים אלו בהיבטי אבטחת מידע ובעניין ביצוע התאמה ביטחונית.

בתגובת שב"כ כפי שהיא נכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר, כי הוא יפעל בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים לבחינת דרכי הטיפול והאכיפה בנוגע להחזקת מידע מסווג על ידי גורמים שאינם מורשים.

בתגובת משרד המשפטים כפי שנכללה בהערות רה"ם לדוח הקודם נמסר, כי בדיון שנערך במל"ל הוחלט שהמקום הנכון להסדיר את הנושא הוא בחוק הארכיונים. משרד המשפטים מלווה את חוק הארכיונים החדש ולפיכך יתייחס גם להיבטים הנוגעים לסוגיית הימצאות חומרים ארכיונים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים וזאת ככל שהם יעלו מצד ארכיון המדינה במסגרת הליווי הכולל של העבודה על החוק.

ביקורת המעקב

בפנייתו לפרקליטות המדינה ביוני 2022 ציין ארכיון המדינה כי הוא יוזם הצעת חוק לחוק ארכיונים חדש, במסגרת הטיפול בנושא של הימצאות חומרים ארכיונים ממלכתיים בארכיונים ציבוריים או פרטיים. בהצעת חוק זו, נכללים סעיפים שמטרתם הגברת יכולת האכיפה של ארכיון המדינה כמפורט להלן:

- א. הטלת חובת הפקדה אקטיבית על מוסדות המדינה.
- ב. הטלת חובת הפקדה על כל אדם שבידיו חומר ארכיוני ממלכתי.
- ג. הוספת סמכויות לגנוז בנושא הפקדת חומרים ממלכתיים.
- ד. הוספת נטל הראיה על מי שטוען כי חומר ארכיוני שבידיו אינו ממלכתי.
- ה. הוספת עבירה פלילית על סירוב למסור ידיעות ועל סירוב להפקיד לאחר דרישת הגנוז.

גנות המדינה פנתה למנהלי הארכיונים השונים הן במאי 2020 והן בפברואר 2022 בנוגע להפקדת חומר ממלכתי בארכיון המדינה. ארכיון המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי פניות אלה לא הביאו לשיפור משמעותי בנושא.

בביקורת הקודמת עלה כי חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים והומלץ כי שב"כ יוביל עבודת מטה, בסוגיית הימצאות חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ויקבע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו.

בביקורת המעקב נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת בדצמבר 2019 לא חל שינוי של ממש בנושא הטיפול בחומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ובכלל זה הגופים המבוקרים לא קידמו הסדרה שתאפשר מצב זה ולכל הפחות תקבע גורמים מוסמכים לפיקוח על אבטחת המידע בארכיונים אלו ולטיפול בנושא. מצב זה עלול להביא לחשיפתם של חומרים רגישים /או מסווגים שאין עליהם פיקוח סדור של גורמי האכיפה הרלוונטיים.



במרץ 2023 מסר שב"כ למשרד מבקר המדינה כי הוא לא ביצע עבודת מטה לעניין ארכיונים ציבוריים ופרטיים, וכי הנושא מובא לפתחו של המל"ל. עוד מסר שב"כ כי הוא ממליץ לקדם עבודת מטה שכזו, וככל שיימצא שיש צורך בהחזקת מידע מסווג על ידי ארכיונים פרטיים, יש לפעול להסדרה חוקית שתאפשר להנחות בהיבטי אבטחת מידע וביצוע התאמה ביטחונית.

כמו כן מסר שב"כ למשרד מבקר המדינה ביולי 2023 כי מאחר שהוא אינו מוגדר כקצין מוסמך בארכיונים אלו בהתאם לחוק להסדרת הביטחון, הרי שהוא אינו מוסמך לפעול ולהנחות ארכיון אשר אינו חלק מארכיון המדינה, אלא בכפוף להסדרה חוקית וככל שעבודת המטה אכן תצביע על צורך כזה.

מלמ"ב מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי שב"כ טרם פנה אליו על מנת להוביל את עבודת המטה כפי שמופיע בהמלצת מבקר המדינה ומומלץ לפעול מול שב"כ כדי להאיץ את תהליך הטיפול.

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי במסגרת פגישת עבודה שנערכה עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתחילת שנת 2023 הועבר הטיפול בנושא לטיפול ולאחריותו של מנכ"ל משרד רה"ם. משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה באוגוסט 2023, כי הנושא טרם טופל ומשרד רה"ם יברר את הנושא מול המל"ל.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023, כי למיטב ידיעתו, גנות המדינה הסמיכה את מלמ"ב לדרוש בשמה, מארכיונים ציבוריים ופרטיים, ידיעות על חומר ארכיוני הנמצא ברשותם וזאת מכוח סמכותה לדרוש את הידיעות האמורות לפי סעיף 9(א) לחוק הארכיונים. עוד מסר משרד המשפטים כי הדבר נועד לאפשר לגנות לקבל מידע על הימצאותם של חומרים ארכיוניים ממלכתיים, לרבות חומרים מסווגים, המצויים בארכיונים אלו ולדרוש את החזרתם במקרה הצורך. בנוסף, ציין משרד המשפטים כי ארכיון המדינה מקדם הצעת חוק ארכיונים חדש ומשרד המשפטים מלווה את המהלך. חוק הארכיונים החדש צפוי להתייחס גם להיבטים הנוגעים לסוגיית הרחביות הנוגעות להימצאות חומרים ארכיונים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים וככל שסוגיות אלו תתעוררנה מצד ארכיון המדינה במסגרת עבודת ההכנה של החוק.

גנות המדינה בהתייחסותה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2023 לנושא חומרים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ציינה כי היא הסמיכה "צוות חשיפה" של מלמ"ב המונה שני מומחים הפועל בארכיונים הציבוריים.

בביקורת המעקב גם עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2023, למעט צוות מלמ"ב הפועל בארכיונים ציבוריים בהסמכת גנות המדינה, אין התקדמות בנושא הטיפול בחומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, הנושא לא הוסדר, וחומרים מסווגים עדיין מצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

משרד המשפטים בהתייחסותו לטיוטת דוח ביקורת המעקב מסר כי ארכיון המדינה מקדם הצעת חוק ארכיונים חדש אשר צפוי להתייחס לסוגיות הרחביות הנוגעות להימצאות חומרים ארכיונים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ככל שסוגיות אלה תתעוררנה מצד ארכיון המדינה במסגרת עבודת ההכנה של החוק.

שב"כ בהתייחסותו לטיוטת דוח ביקורת המעקב שב ומסר כי כיוון שהוא אינו מוגדר כקצין מוסמך בארכיונים האמורים בהתאם לחוק להסדרת הביטחון, הוא יתקשה להוביל עבודת מטה בהיעדר כל סמכות חוקית לפעול בנושא; וכי הוא יוכל לייעץ ולתרום מהידע והניסיון המקצועי שלו בתחום.



ארכיון מסוים בהתייחסות מנובמבר 2023 לטיטות דוח הביקורת מסר, כי החומר המסווג המוחזק בו מכוח חוק מסוים נשמר במתקן ייעודי שהתאמתו נקבעה ואושרה בידי משרד רה"ם. עוד מסר ארכיון זה, כי שינוע חומר מסווג וכן ביקורים בארכיון מתבצעים אף הם בהתאם לנוהלים.

ארכיון אחר בהתייחסותו מנובמבר 2023 לטיטות דוח ביקורת המעקב מסר, כי האחריות בתחום הנדון היא של הגורמים האמונים על הטיפול בתחום המידע המסווג במשרד רה"ם ובארכיון המדינה כמפורט בדוח מבקר המדינה. עוד הוסיף ארכיון זה כי הוא יפעל בהתאם להנחיות שיקבל בנושא כפי שעשה עד היום, וכי הוא מקפיד לשמור על כלל החומרים המצויים בידיו באופן מיטבי.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי משרד רה"ם וארכיון המדינה, בסיוע מלמ"ב, שב"כ ומשרד המשפטים יקיימו עבודת מטה בסוגיית הימצאותם של חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים. זאת, במטרה לקבוע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו, ובכלל זה את זהות הגורם שיוביל את העיסוק בנושא. בהתאם לתוצאות עבודת המטה יש לפעול להסדרת הנושא ולפקח על חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

מידת תיקון הליקוי



סמכות מלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים

מכוח החוק להסדרת הביטחון, מלמ"ב הוא הן הממונה על הביטחון במשרד הביטחון והן הקצין המוסמך של משרד הביטחון ושל "מפעלי מערכת הביטחון", כפי שהגדיר בצו רה"ם²⁹. מלמ"ב פועל בגופים אלה על פי האחריות המוטלת עליו בנוגע להנחיית פעולות האבטחה הפיזית ואבטחת המידע, כולל הטיפול במסמכים מסווגים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה.

ארכיונים ציבוריים ופרטיים אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, והחוק אינו חל עליהם. זאת, אף שבחלקם מופקדים חומרים מסווגים. משמעות הדבר היא שאין גורם המוסמך על פי חוק להנחות גופים אלה בנוגע לאבטחה פיזית של החומרים המסווגים ולאבטחת המידע המצוי בהם.

הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נמצא כי פעילות מלמ"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. מכאן עלה כי פעילות מלמ"ב להפחתת הסיכון לדליפת סודות מדינה תלויות בהסמכת הגנזי ובהסכמתם של מנהלי הארכיונים.



בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי המל"ל, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, יוסיף ויפעל לקידום הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים, בכל רמות הסיווג.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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.

בתגובתו בשם ארכיון המדינה מסר משרד רה"ם כי חוק הארכיונים מסמך את הגנו לדרוש מכל אדם למסור לו ידיעות על חומר ארכיוני שהוא מחזיק בו. משרד רה"ם ציין כי בסמכות הגנו להעתיק חומר זה בהסכמת בעלי החומר הארכיוני וכי הוא האציל סמכותו זו לנציגי מלמ"ב.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת הדוח הקודם מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי על בסיס סעיף 9 לחוק הארכיונים (דרישת מידע על ידי הגנו מכל אדם); סעיף 113 לחוק העונשין (איסור החזקת ידיעה סודית ללא הרשאה); והסמכות של מלמ"ב לשמירת הסוד במערכת הביטחון - מתאפשר להסמך את מלמ"ב לפעול מול ארכיונים פרטיים, כל עוד הדבר נעשה בהסכמתם. היועץ המשפטי למערכת הביטחון ציין שעל בסיס זה הושתתה ההסמכה שניתנה מהגנו למלמ"ב לפעול בארכיונים הציבוריים והפרטיים למניעת חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה. עוד הוסיף היועץ המשפטי, כי "אין בכך כדי ליתר את העבודה שהוטלה על המל"ל לקידום של הסדר חדש ומשופר לעניין זה".

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

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

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי לא חל שינוי בנושא הסדרת האחריות של מלמ"ב לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים בכל רמות הסיווג ולא הוגדרו סמכויותיו של מלמ"ב בהקשר זה למעט ההסמכה מהגנזת למלמ"ב, שמשמשת פתרון להיעדר ההסדרה החוקית בעניין האחריות בנושא זה. ללא הסדרה כאמור עלולה להיפגע השמירה על מידע מסווג המצוי בארכיונים ציבוריים.

מלמ"ב מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי לא התבקש על ידי המל"ל להכין התייחסות לטיפול בליקוי. עוד הוסיף מלמ"ב כי הוא הופיע בפני ועדת חוץ וביטחון של הכנסת לצורך הצגת פעילותו בארכיונים, וועדת חוץ וביטחון נתנה את ברכת הוועדה לאיסוף מסמכים מסווגים ונגזרותיו בידי מלמ"ב.

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי בכל הנוגע לסוגיית פעילות מלמ"ב בארכיונים ציבוריים ופרטיים, במסגרת פגישת עבודה שלהם שנערכה עם מנכ"ל משרד רה"ם בתחילת שנת 2023 הועבר הטיפול בנושא לטיפולו ולאחריותו של מנכ"ל משרד רה"ם בתיאום מולו ובהסכמתו. כאמור, משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה באוגוסט 2023, כי הנושא טרם טופל ומשרד רה"ם יברר את הנושא מול המל"ל.



גנזת המדינה בהתייחסותה לטיטות דוח ביקורת המעקב מסרה, כי חומר ארכיוני ממלכתי מקורי - מסווג או בלתי מסווג - כלל אינו אמור להימצא בארכיונים פרטיים. עוד ציינה הגנזת כי מוצע שהגורמים הביטחוניים יודאו שכך קורה וכי היא פנתה והתריעה פעמים רבות בנושא.

משרד המשפטים, בהתייחסותו לטיטות דוח הביקורת מסר, כי האחריות להובלת הטיפול בנושא אינה מוטלת על משרד המשפטים, וכי לא התקבלה אצלם פנייה לצורך קידום הטיפול בעניין זה.

מל"ל בהתייחסותו מדצמבר 2023 לטיטות דוח הביקורת מסר, כי "חוק הארכיונים הינו חוק מיושן שנכתב בראשית דרכה של המדינה"; כי הוא המליץ למנכ"ל משרד רה"ם במרץ 2023 שצוות בראשות המנכ"ל, ובהשתתפות הגנזת והיועצת המשפטית של משרד רה"ם, "יובילו את תיקון החקיקה לעידן הנוכחי כדי לתת כלים אפקטיביים ויכולות ממשיות ובכך לתקן את הלקונה"; כי למל"ל אין יתרון יחסי בעמ"ט המדוברת, אלא כגורם מסייע; כי תיקון החקיקה יאפשר לגנזת או מי מטעמה, להפעיל סמכות כלפי מי שמחזיק ארכיונים "לא מורשים ו/או פרטיים ומסרב לשתף פעולה עם גופי הביטחון". כמו כן, מסר המל"ל כי "המלצתנו כאמור התקבלה בהסכמה על ידי מנכ"ל משרד רה"ם אשר מעתה ואילך מוביל את קידום הנושא".

מנכ"ל משרד רה"ם בהתייחסותו מינואר 2024 לטיטות דוח ביקורת המעקב מסר, כי הוא דן עם גנזת המדינה בדבר יכולתה לאכוף הפקדת חומרים בארכיון המדינה, והגנזת השיבה לו, כי בחוק הארכיונים החדש שמקדם ארכיון המדינה יורחבו: חובת ההפקדה בארכיון המדינה של חומר ארכיוני ממלכתי, סמכויות הגנזת בהקשר זה, ויכולת האכיפה שלה. עוד ציין מנכ"ל משרד רה"ם כי סוכם שתקוים ישיבת המשך בנוגע לחומרים פרטיים הכוללים מידע סודי, שמצויים בידיים פרטיות ואינם חייבים הפקדה, על מנת לברר מי הגורם הממשלתי שאליו צריך להפנות את הטיפול בנושא.

לצד פעילותו החשובה של מלמ"ב מכוח ההסמכה שניתנה לו מגנזת המדינה, ההסדרה כאמור של הטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים בכל רמות הסיווג היא הכרחית. על כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד רה"ם, בשיתוף משרד המשפטים ומשרד הביטחון לפעול להסדרת האחריות לטיפול בחומרים אלו.

מידת תיקון הליקוי



הצורך בקיומם של שני הליכים (בשלב חשיפת חומרי ארכיון) - חשיפה וצנזורה

הליך החשיפה בארכיונים נועד למנוע חשיפת חומר שגילוייו עלול לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט.

הצנזורה לעיתונות ולתקשורת (להלן - הצנזורה) היא יחידה במטה אגף המודיעין של צה"ל. היא "פועלת מתוקף תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 ובהתאם לפסיקות בג"ץ"; והיא מהווה "גוף ממלכתי, שתפקידו בהגנה על ביטחון המדינה באמצעות מניעת פרסומים הפוגעים בביטחון"³⁰.



הדוח הקודם

בביקורת הקודמת נבחן, בין היתר, הליך החשיפה בארכיונים אשר נועד למנוע חשיפת חומר שגילוי עולל לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט.

בביקורת הקודמת נמצא כי חומרים ארכיוניים נבדקו על ידי שני גורמים - צוותי חשיפה של הארכיון המאשרים את העיון בחומרים; וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם.

הצנזורה הצבאית הראשית מסרה ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה כי בראייתה, העמדה לעיון הציבור ופרסום הם כיום היינו הך. בתגובתה מיוני 2019 על ממצאי הביקורת הקודמת מסרה הצנזורה כי 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 (שעת חירום), 1945 (להלן - תקנות ההגנה) - "להפיץ, לפזר, למסור, להודיע או לעשות מצוי לכל בן-אדם או בני-אדם". סמכות זו אינה מוגבלת לשלב שלפני העלאת מידע למרשתת³¹.

בתגובתה מיוני 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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 העיון³² היא גוברת על ההסדר שנקבע בחוק הארכיונים ובתקנות העיון. עוד מסרה הצנזורה כי סמכויותיה האמורות מכוח תקנות ההגנה חלות גם לגבי ארכיון המדינה וגם לגבי "מסמכים המוחזקים בארכיונים הנוספים". הצנזורה הציעה להקים מנהלת חשיפה לאומית "אשר תפעל לפי מבחני הצנזורה, תאפשר חשיפה ופרסום של יותר חומרים ארכיוניים בנושאי חוץ וביטחון, בצורה מבוקרת ואחראית... [נ]תבטיח, כי [נ]ישמר האיזון הראוי בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת מחד, וביטחון המדינה מאידך".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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 מיוני 2019 על טיוטת הדוח הקודם 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 הצנזורה תפעל להסמכתם המקצועית. יצוין כי הצנזורה לא הביעה בתגובתה את עמדתה לגבי תחולת תקנות ההגנה על המדינה.

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

³¹ למרות התייחסות עקרונית זאת לשאלת סמכותה, הצנזורה כאמור דורשת את בדיקתם של חומרים ארכיוניים רק לפני העלאתם למרשתת.

³² התקנה קובעת כי הוראות תקנות העיון לא יחולו, בין היתר, על חומר שזכות העיון בו הוגבלה על פי חיקוק.



ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי בדצמבר 2020 חתמו ארכיון המדינה והצנזורה על נוהל עבודה בנוגע לחשיפת חומרים ביטחוניים רגישים המופקדים בארכיון המדינה. נוהל זה מסדיר את מעורבות הצנזורה בתהליכי החשיפה, את אחידות הטיפול ואת נוהלי העבודה בין הצדדים.

בפברואר 2022 ניתן פסק דין של ביהמ"ש העליון³³ ובו קיבל בית המשפט במלואה את עמדת המדינה וקבע כי ההסתייעות של ארכיון המדינה בצנזורה היא בבחינת "שימוש בכלי עזר" לצורך גיבוש שיקול דעתו ו"השימוש בכלי עזר בכגון דא נראה חיובי ומתבקש". עוד נקבע בפסה"ד כי "החלטת הגנות להיוועץ במסגרת תהליך החשיפה בצנזורה, עשירת הניסיון, נועדה לוודא שלא תהיה פגיעה בביטחון המדינה בעת חשיפת החומרים ... היוועצות בצנזורה היא הפעלה סבירה - ולטעמי מעבר לכך - של הסמכות הנתונה לגנות לחשוף חומרים ארכיוניים של מפקדים שהסמיכו את ארכיון המדינה לעשות כן". זאת בשל המומחיות, הניסיון המקצועי, הכלים והיכולות של הצנזורה, ובשל פוטנציאל הנזק הממשי מחשיפת מסמכים המכילים מידע ביטחוני רגיש.

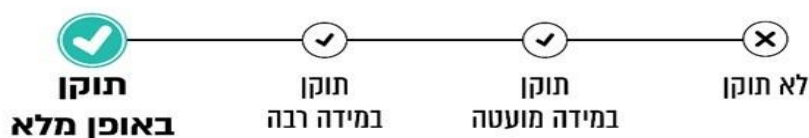
הצנזורה מסרה למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2020 נחתם נוהל עבודה משותף בינה לבין ארכיון המדינה "נוהל לחשיפת חומרים ביטחוניים רגישים המופקדים בארכיון המדינה", כפועל יוצא מכך, החלטות כל אחד מהגופים תתקבלנה במסגרת סמכויותיו מכוח הדין. הצנזורה ציינה כי בנוהל נקבע שארכיון המדינה יקלוט עובדים שיוכשרו כחושפים ביטחוניים, והצנזורה תשולב בהכשרתם כך שחומרים ארכיוניים יבדקו על ידי גורם אחד בלבד.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי למיטב ידיעתו ארכיון המדינה והצנזורה גיבשו נוהל עבודה משותף ונוהל זה נותן פתרון לסוגיה.

בביקורת הקודמת נמצא כי חומרים ארכיוניים נבדקו על ידי שני גורמים, צוותי חשיפה של הארכיון המאשרים את העיון בחומרים, וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם.

מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן באופן מלא. מאחר שבדצמבר 2020 נחתם נוהל עבודה משותף לארכיון המדינה ולצנזורה - "נוהל לחשיפת חומרים ביטחוניים רגישים המופקדים בארכיון המדינה" והליך החשיפה כיום התייעל. בנוהל נקבע שארכיון המדינה יקלוט עובדים שיוכשרו כחושפים ביטחוניים, והצנזורה תשולב בהכשרתם כך שחומרים ארכיוניים יבדקו בידי גורם אחד בלבד.

מידת תיקון הליקוי



³³ בג"ץ 5783/20 Taub Center For Israel Studies נגד ארכיון המדינה והצנזורה הצבאית (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.22).



גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחר ציבור או עובדי ציבור בעבר או בהווה

נבחר ציבור ועובדי ציבור אשר צברו בשנות פעילותם מידע רב ובכלל זה מידע מסווג ובעל רגישויות שונות נוהגים לעיתים לכתוב, על פי רוב לאחר סיום תפקידם, ספרים הנוגעים לפועלם ולעשייתם. ספרים כאלה עוסקים לא אחת בנושאים הקשורים לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה. על פי כללים לפרסום ספרים בידי עובדי הציבור³⁴ (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.

על פי כללי הפרסום, אם הפרסום כולל ידיעה אשר חלה עליה חובת בדיקת צנזורה לפי תקנות ההגנה, יעביר אותו עובד הציבור תחילה לבדיקת הצנזורה³⁵ ורק לאחר מכן לוועדת השרים לפרסומים.

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

סעיף 113א לחוק העונשין קובע את האיסור על כל אדם שאינו מוסמך לכך למסור ידיעה סודית. בסעיף 117 לחוק העונשין קבועים איסורים על עובדי ציבור³⁶ להחזיק ולמסור ללא סמכות ידיעות שהגיעו אליהם בתוקף תפקידם. האיסור תקף גם לגבי עובד ונבחר ציבור לשעבר.

הדוח הקודם

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

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 [צוות לטיוב השמירה על סודות ביטחוניים] שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעה של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עם עיתונאים" (להלן - צוות סופרי צללים).

היועץ המשפטי לממשלה הטיל על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) להקים את הצוות³⁷ לרכז את עבודתו ולהציג לפניו את המלצותיו (להלן - צוות סופרי הצללים). 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".

34 הודעה בדבר כללים לעניין היתרים לפרסום, י"פ תשל"ה 1316. מפעם לפעם פורסמו תיקונים להודעה בעניין הרכבה של ועדת השרים שמוסמכת לבדוק בקשות היתר לפרסום ולהחליט על מתן היתר לפרסום.

35 הצנזורה הפועל מכוחן של תקנות ההגנה ראשי לאסור לפרסם "חומר שפרסומו היה עשוי, או עלול להיות עשוי, לפגוע, לדעתו, בהגנתה של ישראל או בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי".

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

37 הצוות כולל נציגים של הפרקליטות הצבאית הראשית, הצנזורה הצבאית, מלמ"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".



בדוח הקודם הומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה יוודא כי צוות סופרי הצללים ישלים את עבודתו. עוד הומלץ, כי משרד המשפטים, יגבש לאחר שיבחן את המלצות הצוות, פתרונות בני אכיפה למניעת חשיפת חומר מסווג בפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת הדוח הקודם מסר משרד המשפטים כי בשבועות הקרובים תועבר ליועמ"ש לממשלה טיוטה מעודכנת של דוח צוות סופרי הצללים, במטרה לקדם את השלמת עבודת הצוות.

משרד המשפטים מסר בתגובתו על הערות רה"ם על הדוח הקודם כי צוות סופרי הצללים השלים את עבודתו אך כתיבת הדוח טרם הושלמה ולפיכך טרם הועברה ליועץ המשפטי לממשלה. עוד ציין משרד המשפטים כי ב-4.2.20 התפרסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" אשר נותנות מענה לחלק מהמקרים האמורים.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2020 פרסם הצוות לטיוב השמירה על סודות ביטחוניים (להלן - צוות סופרי צללים) את הדוח בנושא "סופרי הצללים", הכולל סקירה של המצב הקיים, אפיון התופעות של העברות המידע, והמלצות לגורמים השונים בהתאם. הצוות הבהיר בדוח כי עבודתו התמקדה במניעת זליגת סודות מראש ולא בתגובה הפלילית בדיעבד.

הדוח הסופי של הצוות כלל כמה המלצות שנועדו לתת מענה מקיף בכמה נושאים: להן עיקרי ההמלצות בדוח הסופי:

בתחום המשפטי: יצירת מסמך משפטי שירכז את מגוון הוראות הדין המאגדות את כל נושא השמירה על מידע ביטחוני, אשר ישמש כלי עזר ובסיס משפטי אחיד לכל הגופים הרלוונטיים; עדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1104 בעניין "הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977", כך שתכלול רשימה עדכנית של הנושאים שהוכרזו במשך השנים כידעות סודיות.

בתחום המינהלי: יצירת והטמעת תהליך הכשרה מחייב בתחום חומרים סודיים ותכנים מסווגים לנבחרי ציבור שתפקידם מחייב היחשפות למידע מסוג זה, בתחילת כהונתם; בחינת נוהלי השיח למול התקשורת בתוך הגופים השונים, וחיידודם במידת הצורך, בדגש על הגנה על מידע מסווג, כמו גם שיתוף בין-גופי של מודלים מוצלחים.

בתחום עובדים שפרשו: להטמיע הנחיות בנוגע להיבטי שמירה על ביטחון מידע ומידע מסווג לאחר הפרישה וחיידודן לגבי כל עובד טרם פרישתו מתפקיד ובכלל זה: **חובת השמירה על הסודיות גם לאחר הפרישה, הוצאה ושמירה על חומרים סודיים** ואיש קשר ארגוני לצורכי התייעצות בהיבטי סודיות; קיום דיון ייעודי עם כלל גופי הביטחון ומשרד רה"ם לעניין מי שפרשו לאחר מסלול קריירה חוצת ארגונים וגיבוש מסמך הנחיות לעניין זה בעבור בכירים אלו; בחינת האפשרות לקדם חקיקה שתקבע הגבלות לאחר פרישה, שעניינן המשך ההגנה על הסודות הביטחוניים אליהם נחשפו עובדי ציבור במהלך כהונתם. הוראות מסוג זה יכול שיעוגנו בחוק ייעודי או בתיקונים לחקיקה קיימת.

בביקורת הקודמת נמצא כי במהלך הפקת ספרים במעורבות סופרי צללים נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים להפקה שאינם מורשים מבחינה ביטחונית להיחשף למידע כזה.

ביקורת המעקב העלתה, כי הגם שבספטמבר 2020 פרסם צוות סופרי הצללים את הדוח בנושא "סופרי הצללים", ובו המלצות בתחום המשפטי (ובכלל זה יצירת מסמך משפטי שירכז את מגוון



הוראות הדין המאגדות את כל נושא השמירה על מידע ביטחוני, ועדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין"; **בתחום המינהלי** (ובכלל זה יצירה והטמעה של תהליך הכשרה לנבחרי ציבור שתפקידם מחייב היחשפות למידע מסווג, ובחינת נוהלי השיח של הגופים השונים עם התקשורת); **ובתחום עובדים שפרשו** (יצירת הנחיות בנוגע להיבטי שמירה על ביטחון מידע ומידע מסווג לאחר הפרישה, קיום דיון ייעודי עם כלל גופי הביטחון ומשרד רה"ם בעניין מי שפרשו לאחר מסלול קריירה חוצת ארגונים וגיבוש מסמך הנחיות בעניין זה בעבור בכירים אלו, וקידום חקיקה שתקבע הגבלות לאחר הפרישה) - למרות כל אלה נכון למועד סיום ביקורת המעקב, אוגוסט 2023, משרד המשפטים לא הוביל גיבוש מתווה ליישום המלצות הדוח, במטרה למנוע חשיפת חומר מסווג בפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ונבחרי ציבור ועובדי ציבור לשעבר. עקב כך גורמים שאינם מורשים עדיין נחשפים לחומר מסווג כאמור.

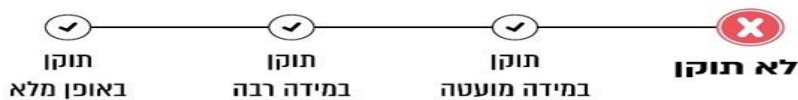
משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי עבודת צוות סופרי הצללים הושלמה בספטמבר 2020 וכי הדוח המקורי פורסם לאחר שהמלצות הצוות הוצגו בפני היועץ המשפטי לממשלה (לשעבר) ואושרו על ידו. עוד מסר משרד המשפטים כי בנוגע לגיבוש פתרונות בני אכיפה למניעת חשיפת חומר מסווג בפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר, המתווה המתאים ליישום המלצות הצוות ולקידומן עדיין נבחן וזאת בשים לב לסדר העדיפות למול המשימות האחרות.

הצנזורה מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי הנושא אינו באחריותה, וכי מונה צוות בפרקליטות המדינה (הכוונה לצוות סופרי צללים) לבדיקת הנושא אשר כתב דוח מפורט לעניין זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי היועצת המשפטית לממשלה תגבש על בסיס המלצות צוות "סופרי צללים" כלים להסדרת נושא שיתוף המידע של הגורמים הפורשים עם גורמי העזר בעת כתיבת ספרים או אירועים דומים ובכלל זה בהיבטים המשפטיים והמנהליים הנוגעים לגיבוש הנחיות לנבחרי ציבור ועובדי ציבור שפרשו מתפקידים בכל הקשור לשמירה על ביטחון מידע ועל שמירת מידע מסווג.

משרד המשפטים בהתייחסותו מדצמבר 2023 לטיוטת דוח ביקורת המעקב מסר כי כפי שהוא מסר בהתייחסותו מיוני 2023 המתווה המתאים ליישום המלצות הדוח לצורך מיגור התופעה של חשיפת חומר מסווג בפני גורמים שאינם מורשים לכך טרם סוכם. עוד מסר משרד המשפטים, כי בכוננתו לפעול ליישום המלצות בדוח המצויות בתחומי אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה, וכן לכנס את הגורמים המקצועיים והביטחוניים הרלוונטיים לישיבת סטטוס על מנת לבחון את קידום יתר המלצות, המצויות באחריותם, ובתוך כך לדון גם בנושא המצוין בטיטוט דוח הביקורת ובשאלת הגורם הביטחוני האחראי לקידומו.

מידת תיקון הליקוי



סיכום

בארכיון המדינה ובשלוחותיו, ובעיקרן ארכיון צה"ל, מצויים חומרים ארכיוניים ברמות סיווג שונות. כמו כן מידע מסווג מצוי בידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ובידי נבחרי ציבור ועובדים שסיימו את תפקידם, ובכלל זה נבחרי ציבור ועובדים הכותבים ספרים. בביקורת הקודמת עלה כי קיימים פערים בהסדרת כללי הביטחון בכל הקשור לשמירת מידע מסווג בארכיון המדינה, בשלוחותיו ובארכיונים ציבוריים ופרטיים; כי תיקים מסווגים רבים מאוד (כ-80,000 תיקים בארכיון המדינה וכ-1.1 מיליון תיקים בארכיון צה"ל) לא נחשפו לציבור אף שתקופת הגבלתם הסתיימה, וזאת בלי שהתקבל אישור



ועדת השרים המוסמכת לכך, אשר לא הוקמה; וכי במהלך כתיבת ספרים על ידי נבחרים ועובדי ציבור מכהנים ונבחרים ועובדי ציבור לשעבר נחשפים למידע מסווג גורמים שאינם מורשים לכך.

בביקורת המעקב עלה, כי אף שנושאים אשר עמדו בליבת הביקורת הקודמת טופלו על ידי הגורמים הנוגעים בדבר, בפועל, בעיות ליבה הנוגעות להסדרת אבטחת מידע בארכיונים השונים לא טופלו כמפורט להלן: לא הוסדר הנושא של הנחיית אבטחת המידע בארכיונים מסוימים, ואלה אינם מונחים על ידי קצין מוסמך כהגדרתו בחוק להסדרת הביטחון; חומרים ארכיוניים מסווגים עדיין מוחזקים בארכיונים ציבוריים ופרטיים בלי שהגורמים שאמונים על הבטחת הביטחון יכולים לפקח ולטפל באבטחת המידע הארכיוניים אלו; לא חל שינוי בנושא הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים בכל רמות הסיווג; שיעור החשיפה של חומרים מארכיון המדינה ומארכיון צה"ל שחלפה תקופת ההגבלה שלהם נותר נמוך (16% חשיפה בארכיון המדינה שהם כ-12,000 תיקים וכעשירת האחוזה בארכיון צה"ל שהם כ-1,000 תיקים) ומספר התיקים שהסתיימה ביחס אליהם תקופת הגבלה לצורך חשיפה עמדה על כ-1.137 מיליון תיקים בארכיון צה"ל ועל כ-79,000 תיקים בארכיון המדינה; לא מונתה ועדת שרים שמוסמכת להטיל חיסיון על חומר ארכיוני, ולא הוסדר מנגנון חלופי לוועדה כזאת; משרד המשפטים לא הוביל גיבוש מתווה ליישום המלצות הדוח במטרה למנוע חשיפת חומר מסווג בפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי נבחרים ציבור ועובדי ציבור מכהנים ונבחרים ציבור ועובדי ציבור לשעבר. כמו כן בביקורת המעקב עלה, כי בחלוף למעלה מארבע שנים מהתייחסות הגופים הרלוונטיים לטיטוט דוח הביקורת הקודמת, ארכיון המדינה בסיוע משרד המשפטים לא פעלו להכנת תזכיר חוק ארכיונים חדש.

לצד זאת ביקורת המעקב העלתה כי כמה נושאים חשובים הוסדרו וקיבלו מענה מלא בין היתר שופר הפיקוח של גנז המדינה על ארכיונים ציבוריים ופרטיים ובמסגרת זאת מנהלי ארכיונים ציבוריים מגישים לגנז המדינה דוחות שנתיים והגנז עורך ביקורי עבודה בארכיונים האמורים; והוסדרו היחסים בין ארכיון המדינה לבין הצנזורה הצבאית בנוגע לחשיפת חומרים ביטחוניים רגישים המופקדים בארכיון המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד רה"ם, משרד המשפטים, השב"כ, מלמ"ב, ארכיון המדינה וארכיון צה"ל יבצעו עבודת מטה, לצורך מציאת פתרון מערכתי למכלול הליקויים המתמשכים הנוגעים לאבטחת מידע מסווג המצוי בארכיון המדינה ובשלוחותיו ובארכיונים מסוימים; לנושא חשיפת מידע מסווג המצוי בידי נבחרים ציבור ועובדי ציבור המבקשים לכתוב ספרים בפני גורמים שאינם מוסמכים לכך; ולעניין חשיפת חומרים מארכיון המדינה ומארכיון צה"ל לאחר שעברה תקופת ההגבלה בעניינם. אי-טיפול בנושאים אלו ואי-הסדרה שלהם עלולים להביא לחשיפת מידע מסווג לציבור, ואף עלולים לפגוע בביטחון המדינה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

