

חשיפת חומרי ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי

תימן בשנים 1948-1954

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס , בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1712 מיום 21.04.2002, אשר התירה פרסום של הפרוטוקולים של דיוני ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954 (להלן – "הועדה" או "ועדת כהן-קדמי") שהתקיימו בדלתיים פתוחות, בהמשך לצו ועדות חקירה (היתר עיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת חקירה), התשס"ג-2003, מיום 24.12.2002, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 1584 מיום 26.06.2016 אשר מינתה את השר צחי הנגבי להיות אחראי על בדיקת חומרי ועדת כהן-קדמי שנותרו חסויים ולהמליץ אלו מהם ניתנים לפרסום:

1. הממשלה מכירה באינטרס הציבורי שבחשיפת המידע המצוי בארכיון המדינה בנוגע לפרשה הידועה כפרשת היעלמות ילדי תימן ואחרים, ובפרסומו - בכפוף להוראות הדין, בנוגע להגנה על הפרטיות ולחובות סודיות אחרות.

2. בהתאם לסעיף 26(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, (להלן – "חוק ועדות חקירה") הממשלה מאמצת את המלצות השר הנגבי ומורה להתיר פרסום של חומרי ועדת כהן-קדמי המפורטים בזאת:

- א. הפרוטוקולים החסויים של הועדה – ובכללם כל חומר מחומרי הועדה אשר צורף לפרוטוקולים אלו.
- ב. חומר ראיות כמשמעו בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

וזאת בהתאם לעקרונות החשיפה המובאים להלן ובכפוף לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

3. בהתאם להוראות תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן – "תקנות העיון"), הממשלה מודיעה כי לגבי חומרים אחרים מתוך חומרי ועדת כהן-קדמי אשר אינם כלולים בהחלטתה שבסעיף 2 לעיל, קיבל השר הנגבי, בתור נציג המוסד המפקיד, ובהתייעצות עם גנז המדינה, החלטה לחשוף ולפרסם אותם, בהתאם לאותם עקרונות חשיפה המובאים להלן.

4. להלן תמצית עקרונות החשיפה עליהם המליץ השר הנגבי:

- א. כל החומר הארכיוני מועדת כהן-קדמי יפורסם באתר האינטרנט של ארכיון המדינה, למעט מידע בנושאים הבאים –

1. מידע אודות אימוץ – יפורסם ללא פרטים העשויים להביא לזיהוי

המאומצים, המאמצים וההורים הביולוגיים, וזאת לנוכח הוראות חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן – "חוק אימוץ ילדים"). מידע אודות מאומצים אשר נמצא קשר בין אימוצם לבין הפרשה – יפורסם בכפוף לאישור בית המשפט בהתאם לאמור בחוק אימוץ ילדים.

2. מידע רפואי – לנוכח חובות סודיות הקבועות בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, יפורסמו פרטים מזהים הנדרשים לצורך איתור קרובי משפחה, אולם ללא פרסום המידע הרפואי בגינם או מידע אחר העשוי להוביל למידע רפואי בגינם.

3. מידע בענייני רווחה – שמות ופרטים שעשויים להביא לזיהוי במסמכים מתחום הרווחה לא יפורסמו לנוכח המידע האישי הרגיש המופיע בהם.

4. מידע (לרבות מידע רפואי ומידע על רווחה) המצוי בתיקם של נעדרים שהוועדה הגדירה כ"עלומים" – יפורסם, למעט אם המשפחה סירבה לפרסום.

5. מידע (לרבות מידע רפואי ומידע על רווחה) אודות אנשים שידוע כי נפטרו או נקבע על ידי הוועדה כי נפטרו – יפורסם, למעט פירוט של דו"חות של נתיחות לאחר המוות ותמונות מתוכן, ולמעט אם המשפחה סירבה לפרסום.

6. מידע אחר שיש בו פגיעה בפרטיות – מידע שאין בו עניין ציבורי הנוגע לפרשה, או שהפגיעה בפרטיות שבפרסומו עולה על העניין הציבורי שבפרסום – לא יפורסם.

7. מחקרים וספרים שהוגשו לוועדה – בשל הגבלות הנובעות מזכויות יוצרים, אלו לא יפורסמו במלואם באתר האינטרנט של ארכיון המדינה, כי אם כרשימה בלבד. תינתן אפשרות לעיין בחומר זה בארכיון המדינה.

8. חומרים שנאספו מרשויות חקירה – תיערך היועצות עם רשויות החקירה טרם פרסום המידע על מנת לוודא שאין מניעה מכח דין לפרסום המידע.

9. מידע אשר גילוי עלול לפגוע בביטחון המדינה – יפורסם בכפוף לאישורים שניתנו על ידי הגורמים הביטחוניים המוסמכים.

ב. קרובי משפחה יורשו לעיין במסמכים שלא פורסמו לעיון הציבור, למעט

חומרים אודות אימוץ כמפורט בפסקה 1 לעיל, וזאת בהתאם לאמור
בתקנה 9(ד) לתקנות העיון.

ג. הממשלה מטילה על ארכיון המדינה לפרסם מיד עם קבלת החלטה זו
הודעה לציבור בדבר אפשרות קרובי משפחה של מי מהנעדרים אשר עניינם
נבדק על ידי ועדת כהן-קדמי, להתנגד לפרסום התיק האישי.

5. הממשלה מקבלת את עמדת השר הנגבי להמליץ בפני המשרדים המפקידים של
חומרי הארכיון מועדת בהלול-מינקובסקי (משרד המשפטים והמשרד לבטחון
הפנים) ומועדת שלגי (משרד הפנים), לאמץ את עקרונות החשיפה דלעיל בנוגע
לחומרים הארכיוניים של ועדות אלו אשר הופקדו בארכיון המדינה.

דברי הסבר

רקע כללי

1. ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954 (להלן – "ועדת כהן-קדמי") הוקמה בהחלטת ממשלה 4647 מיום 8.1.1995 מכוח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה"). הועדה סיימה עבודתה והגישה דו"ח סופי, אשר פורסם לציבור על נספחיו בשנת 2001. הועדה הפקידה את כל החומר הארכיוני שלה בארכיון המדינה.
2. קדמו לוועדת כהן-קדמי, שתי ועדות ממשלתיות אשר בדקו את הפרשה – ועדת בחלול-מינקובסקי אשר הגישה מסקנותיה בשנת 1968 וועדת שלגי שהגישה מסקנותיה בשנת 1995. גם דו"חות הוועדות הקודמות פתוחות לעיון הציבור בארכיון המדינה. בשונה מהוועדות שקדמו לה, עסקה ועדת כהן-קדמי גם בבחינת "היקף תופעת ההיעלמות, מה היו הסיבות להיווצרותה ומי נושא באחריות" (עמ' 21 לדו"ח הועדה) וזאת בנוסף לניסיון לאתר ילדים לגביהם הועברה תלונה.
3. עם סיום עבודתה, ועדת כהן-קדמי לא קבעה הוראות כלשהן בדבר פרסום הפרוטוקולים של דיוניה או החומר הארכיוני הנוסף שהפקידה בארכיון, למעט איסור על פרסום פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו בדלתיים סגורות. לפיכך, ממשלת ישראל עשתה שימוש בסמכותה מכח סעיף 26(ב) לחוק ועדות חקירה, בנוסחו כפי שחל על חומרי ועדת כהן-קדמי. הממשלה התירה בצו ועדות חקירה (היתר עיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת חקירה), התשס"ג-2003, אשר ניתן ביום 24.12.2002, לאחר קבלת אישור ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, את העיון בפרוטוקולים של הדיונים של ועדת כהן-קדמי שהתקיימו בדלתיים פתוחות, ופרסומם. בנוסף החליטה הממשלה בהחלטתה מיום 21.04.2002 לאשר כללים בדבר הכרה בבני משפחה כמורשים לעיין בתיקים האישיים של הנעדרים.
4. לגבי יתרת החומר הארכיוני של ועדת כהן-קדמי, לא ניתנה כל החלטה על ידי הממשלה. באין החלטה אחרת של הממשלה, חומרים אלו היו סגורים לעיון הציבור בין אם מכח חוק ועדת חקירה ובין אם מכח הוראות תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן – "תקנות העיון").
5. פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן ועדות נוספות, היא פרשה הנוגעת לסוגיות עקרוניות וחשובות בחברה הישראלית משנות ראשית הקמת המדינה. בשל כך, ולאורך כל שנות קיומה של המדינה, עוררה הפרשה עניין ציבורי. העובדה כי חומרי ועדת כהן-קדמי נותרו חסויים ברובם מכח דין, עוררה תהיות בנוגע למניעים שביסוד חסיון זה.
6. בשים לב לאינטרס הציבורי ובהינתן הדרישה ההולכת וגוברת לשקיפות שלטונית בעידן המידע, סברה הממשלה כי יש לבחון מחדש את ההוראות בנוגע לעיון בחומרים הנוגעים לוועדת כהן-קדמי.
7. בשים לב לחשיבות חשיפת המידע מחד ולמורכבות המשפטית הנובעת מהוראות הדין

השונות מאידך, החליטה הממשלה בהחלטה 1584 מיום 26.6.2016 למנות את השר צחי הנגבי לבדוק את כלל חומרי ועדת כהן-קדמי, לצורך:

א) לעניין חומרים הכפופים לחוק ועדות חקירה (הפרוטוקולים החסויים של הועדה – ובכללם כל חומר מחומרי הועדה אשר צורף לפרוטוקולים אלו, חומר ראיות כמשמעו בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, דבר מתוך דיון הועדה שהתקיים בדלתיים סגורות) – מתן המלצה לממשלה מה מתוכם ניתן לפרסם, בשים לב לחסיונות המידע על פי כל דין.

ב) לעניין "החומרים האחרים" – קבלת החלטה, תוך התייעצות עם גנז המדינה, על חשיפתם לעיון הציבור בהתאם להוראות תקנות העיון.

8. בהמשך להחלטת הממשלה 1584, התכנס צוות בראשות השר צחי הנגבי, ובו נציגי ארכיון המדינה ונציגי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, על מנת לבחון את סוגי החומר הארכיוני שהופקד על ידי ועדת כהן-קדמי ולקבוע כללים מנחים לחשיפתו לעיון הציבור ולפרסומו. כמו כן, פנה הגנז למשרדים אשר מינו את שתי הועדות הקודמות בהמלצה להביא לחשיפת חומרי הארכיון של ועדות אלו, מתוך הבנה שפרסום מידע משלושת הועדות ייתן את התמונה המיטבית אודות הפרשה.

9. חומרי ועדת כהן-קדמי כוללים סוגי מידע רבים ושונים ובהם פרוטוקולים חסויים של דיוני הועדה, תיקי נעדרים, תיעוד עבודת הוועדה ומידע גולמי רב כגון: רשימות מבתי חולים ובתי יולדות, מחנות עולים, בתי קברות, חברה קדישא, מוסדות רווחה ועוד. מטבע הדברים, כוללים רשימות ומסמכים אלו, אשר נאספו על ידי הועדה באופן גורף, מידע רב אודות אנשים שכלל אינם קשורים לפרשה, ואשר שהו במוסדות הנזכרים לעיל במועדים הרלוונטיים למועדים אותם חקרה הועדה.

10. חלק ניכר מחומרי ועדת כהן-קדמי כוללים מידע אשר חשיפתו לציבור עלולה לפגוע בפרטיותם של האנשים שהמידע עוסק בהם. מדובר במידע רפואי, מידע בענייני רווחה, מידע בענייני משפחה ועוד.

11. בבחנו את המידע שבחומרי הועדה, בין אלו שחל עליהם חוק ועדות חקירה ובין אלו שחלות עליהם תקנות העיון, שקל הצוות זה אל מול זה את האינטרס הציבורי הניכר בחשיפת מידע רב ככל הניתן הנוגע לפרשה האמורה, ואת הזכות לפרטיות של האנשים אשר המידע בגינם מופיע בחומרי הוועדה בהתאם לאמור בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, יחד עם החסיונות החלים על החומרים מכוח חוקים שונים, ובהם חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן – "חוק זכויות החולה") וחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן – "חוק האימוץ").

12. כמו כן, השר הנגבי והצוות שסייע בידו, שמו לנגד עיניהם את התקדימות שיש בחשיפת מידע כה רב מעבודת ועדת חקירה ממלכתית. לנוכח עמדת הממשלה בעניין זה, עידן השקיפות בו אנו מצויים והאינטרס הציבורי בחשיפת מירב המידע על פרשה זו – נעשה ניסיון לחשוף את מירב המידע שניתן באמצעים שיהיו נגישים לכלל הציבור.

13. הצוות בחן את סוגיית הפרטיות בשים לב לשיקולים הבאים:

א. רמת הפגיעה בפרטיות בפרסום המידע באינטרנט (תוך אבחנה בנוגע לפרטיות

נפטר אך מבלי לשלול את קיומה של פרטיות כזו) ופגיעה בכבוד הנפטר או ברגשות המשפחה;

ב. האינטרס הציבורי בפרסום המידע באינטרנט;

ג. פרסום מידע פרטי לציבור קודם לבחינת הצוות (כגון בנספחים של ועדת כהן-קדמי או בפרוטוקולים הגלויים);

ד. חלוף הזמן מאז הפרשה (שנות ה-40-50);

ה. חשיבות פרסום המידע הפרטי לליבת הפרשה;

בשים לב לכך, הצוות הגיע למסקנה כי במקום בו הפגיעה בפרטיות תהיה קלה מאד, עד כדי פגיעה שאין בה ממש, ובהתחשב בשיקולים שנמנו לעיל ולעומת העניין הציבורי הרב בפרסום והתועלת העשויה לצמוח מהפרסום - יפורסם המידע (למשל רשימות עולים ובהם פירוט שמות עולים ומחנות העולים אליהם שובצו או אף רשימות חולים ללא פירוט דיאגנוזה רפואית אלא תאריך אשפוז ומוסד רפואי בלבד).

14. עם זאת, במקום בו הפגיעה עלולה להיות פגיעה של ממש או שהאינטרס הציבורי שבפרסומו לא קיים או אינו משמעותי ביחס לפגיעה – אין להביא לפרסומו של המידע בשים לב להוראות חוק הגנת הפרטיות ולחוקים הרלוונטיים הנוספים.

15. האינטרס הציבורי: הצוות בראשות השר הנגבי סבור כי בשל ייחודיות הפרשה הנדונה - אשר באה לידי ביטוי ברגישות הרבה שיש בעניינה לבני העדה התימנית בישראל, כמו גם לבני עדות אחרות אשר התלוננו כי ילדיהן נעלמו במהלך השנים הנדונות, ולכלל אזרחי המדינה, כפי שניתן ללמוד מהמספר הרב של הפעמים שהיא נבדקה ונחקרה ע"י הועדות השונות, מהעיסוק התקשורתי הנרחב בסוגיה לאורך כל שנות קיומה של המדינה ועד ימינו, ואף לאחר שפורסמו מסקנות ועדת כהן-קדמי – יש אינטרס ציבורי נרחב בפרסום המידע הנדון ולו גם במחיר של פגיעה מסוימת בפרטיות כמפורט לעיל, ובמידה המותרת לפי דין.

16. העובדה כי על אף ששלוש ועדות שונות בדקו וחקרו את הפרשה ופרסמו את מסקנותיהן, עדיין ישנם בקרב הציבור הישראלי רבים החשים כי הפרשה טרם מצאה את פתרונה – עובדה זו מהווה אינטרס ציבורי קונקרטי כבד משקל לפתיחת מירב החומר, ככל שלא תהיה בכך פגיעה בפרטיות שאינה עולה על הנדרש, או פגיעה בחיסיון לפי דין אחר.

17. כמו כן, הצוות מכיר בכך שבעידן של שקיפות, ובשים לב לחוסר האמון שנוצר סביב עבודת הועדות השונות, ישנו אינטרס ציבורי לחשוף את מירב המידע שניתן.

18. חיסיון לפי דין אחר: הצוות נתן דעתו לחסיונות אחרים על פי דין החלים על החומר, ובעיקר החיסיון החל על מידע על אימוצים בהתאם לחוק אימוץ ילדים. בהתאם לתוראות חוק זה, המידע ייחשף ללא פרטי זיהוי אודות המאומצים, המאמצים וההורים הביולוגיים. בחומרי הועדה קיים מידע בעניין מספר מאומצים שידעויות אודותם כבר נחשפו בעבר או שיש אינטרס ציבורי בחשיפת מידע אודותם בשל מציאת קשר בין הפרשה לאימוץ. לנוכח העובדה שבהתאם לסעיף 34 לחוק האימוץ חל איסור גם על פרסום מידע כזה, תיערך פניה לקבלת הסכמת המאומצים לעצם הפרסום ובהמשך לה – פניה לערכאות הרלוונטיות לצורך קבלת אישור בדבר

- הפרסום. מכאן שפרסום מידע אודות מאומצים אלו מותנה בקבלת האישור האמור.
19. לנוכח העובדה כי חלק גדול מהמידע הוא מידע רפואי, נתן הצוות דעתו גם לחוק זכויות החולה, הקובע חובת שמירת סודיות רפואית על מטפל או על מוסד רפואי. לנוכח האינטרס הציבורי של אנשים רבים לאתר מידע הנוגע לקרוביהם שנעלמו, המלצת השר היא שבמידע זה יש להשאיר פרטים מזהים כגון שם, אולם למחוק מידע רפואי הכולל: סיבת אשפוז, אבחון רפואי, טיפול שניתן, וכן מידע נוסף העשוי להוביל לגילוי מידע רפואי ובכלל זה מספר תיק/ אירוע / אשפוז בבית החולים וכדו'.
20. עם זאת, ככל שהדבר נוגע למידע (לרבות מידע רפואי ומידע בענייני רווחה) המצוי בתיקו האישי של אדם שעניינו כבר נבחן על ידי ועדת כהן-קדמי – המידע יפורסם במלואו לאור האינטרס הציבורי הרב שיש בגילוי המידע אודות אותם ילדים שעניינם נבחן פרטנית, ובשים לב למסקנות הועדה בעניין הילדים שנבחנו על ידה ולכך שהוועדה כבר פרסמה את עיקרי הממצאים. זאת, למעט מקרים בהם ביקשה המשפחה שהמידע לא יפורסם. לעניין זה נדגיש כי בהתאם לממצאי ועדת כהן-קדמי, נקבע כי 979 מהילדים שעניינם נבחן – נפטרו, וממילא הפגיעה בפרטיותם פחותה בשל כך, ואילו 69 מהם נותרו עלומים – ולגביהם האינטרס הציבורי בפרסום, מוגבר ולא ניתן לזהותם בשל ניתוק שם ה"עלום" מזהותו הנוכחית.
21. מידע אודות נפטרים – לנוכח הפגיעה הפחותה בפרטיותם של נפטרים למול משקלו של האינטרס הציבורי, המלצת השר היא שיש לחשוף את המידע כולו. זאת, למעט פירוט של דו"חות של נתיחות לאחר המוות ותמונות מתוכם, אשר בפרסומם עלולה להיות פגיעה שאינה הכרחית ברגשות הציבור ובפרטיות הנפטרים ובני משפחתם. למען הסר ספק, למשפחות הנפטרים תינתן נגישות גם למידע זה.
22. מידע בענייני רווחה – בחומרי ועדת כהן-קדמי מצוי מידע אישי רגיש בענייני רווחה של אנשים ומשפחות. המלצת השר היא לפרסם את המידע, אשר יכול לשפוך אור על הפרשה ועל הבנת אופן פעולת מוסדות הרווחה בזמנים הנדונים, תוך השחרת שמות האנשים ופרטים נוספים שעשויים לזהותם.
23. מחקרים וספרים שהוגשו לוועדה – במהלך עבודתה, הוגשו לוועדה ספרים ומחקרים שונים הקשורים לנושא שחקרה הועדה. אין בחומר זה בעיות של הגנת הפרטיות, אולם בשל מגבלות הקשורות לזכויות יוצרים, לא יפורסם מידע זה במלואו באתר האינטרנט של הארכיון, אלא כרשימה בלבד שתפרט את הספרים והמחקרים הקיימים בארכיון. לציבור תינתן האפשרות לעיין בהם בארכיון המדינה.
24. חומרים שנאספו מרשויות חקירה – בין חומרי ועדת כהן-קדמי מצויים חומרים אשר התקבלו מרשויות חקירה שונות בארץ ובחו"ל. טרם פרסום מידע זה, ייערך בירור האם אין מניעה לפרסמו מכוח דין.
25. מידע אשר גילוי עלול לפגוע בביטחון המדינה – מבין הפרוטוקול החסויים, פרוטוקולים ספורים נחסו בשל חשש כי גילויים עלול להביא לפגיעה בביטחון המדינה. פרוטוקולים אלו יפורסמו אף הם, בכפוף לאישור הגופים הרלוונטיים.
26. היתר עיון לקרובי משפחה – מסמכים אשר לא פורסמו במלואם לציבור הרחב בהתאם לעקרונות החשיפה שהובאו לעיל, למעט בעניין אימוץ, יהיו פתוחים לעיונם של קרובי משפחה של האנשים המוזכרים בהן, וזאת בהתאם לאמור בתקנה 9(ד)

לתקנות העיון.

27. היתר עיון במידע רפואי – בנוסף לבני משפחה מוכחים, תיבחן אפשרות להתיר עיון במידע רפואי שלא פורסם, על מנת לבחון את דפוסי הפעולה הכלליים מעבר לבחינה הפרטנית לגבי כל נעדר ונעדר, וזאת לאמור בחוקים הרלוונטיים. מהבחינה המשפטית אין צורך בקבלת החלטת ממשלה על כך.

28. עוד יש לציין כי בארכיון המדינה הופקדו גם חומרי ועדות בהלול-מינקובסקי ושלגי, ועדות בדיקה/בירור שקדמו לוועדת כהן-קדמי. ועדות אלו אינן נחשבות ועדות חקירה לפי חוק ועדות חקירה ולפיכך אין החלטה זו חלה לגביהן. השר ממליץ למוסדות המפקידים של חומרים אלו (משרדי המשפטים והבט"פ לעניין ועדת בהלול-מינקובסקי ומשרד הפנים לעניין ועדת שלגי) – לאמץ את עקרונות החשיפה שלעיל גם לצורך חשיפת חומריהם.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין בשלב זה.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת המשפטים - תומכת

שר הבריאות - תומך

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 1712 מיום 21 באפריל 2002

החלטת ממשלה מספר 1584 מיום 26 ביוני 2016

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

03 תהליך

02 חברה וכלכלה / 04 ישראל והעם היהודי

מוגש על ידי השר צחי הנגבי

ח' בחשון התשע"ז

09 בנובמבר 2016

היועצת המשפטית



ירושלים, ח' בחשון, תשע"ז

09 בנובמבר, 2016

סימוכין: 4691427510

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: חשיפת חומרי ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מבוא

ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954 (להלן – "ועדת כהן-קדמי") הוקמה בהחלטת ממשלה 4647 מיום 8.1.1995 מכוח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה"). הועדה סיימה עבודתה והגישה דו"ח סופי, אשר פורסם על ידה לציבור על נספחיו בשנת 2001. הועדה הפקידה את כל החומר הארכיוני שלה בארכיון המדינה. ועדת כהן-קדמי לא קבעה הוראות כלשהן בדבר פרסום הפרוטוקולים של דיוניה או החומר הארכיוני הנוסף שהפקידה בארכיון, למעט איסור על פרסום פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו בדלתיים סגורות. בסמוך לאחר סיום עבודתה של ועדת כהן קדמי התקינה הממשלה, מכוח סמכותה לפי סעיף 26(ב) לחוק ועדות חקירה, ובאישור ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, את צו ועדות חקירה (היתר עיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת חקירה), התשס"ג-2003. צו זה התיר את העיון בפרוטוקולים של הדיונים של ועדת כהן-קדמי שהתקיימו בדלתיים פתוחות, ופרסומם. בנוסף החליטה הממשלה בהחלטתה מיום 21.04.2002 לאשר כללים בדבר הכרה בבני משפחה כמורשים לעיין בתיקים האישיים של הנעדרים.

תכלית הצעת ההחלטה הנוכחית לאפשר את פרסומם של חומרים רבים נוספים של ועדת כהן קדמי, בהתאם להוראות הדין החלות על העניין, כמפורט להלן.

הסדרי עיון לפי חוק ועדות חקירה

בשנת 2005 תוקנו סעיפים שונים בחוק ועדות חקירה המסדירים את פרסומם של הפרוטוקולים של דיוני ועדות חקירה וחומר אחר שלהן ואת העיון בהם. בהתאם לסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, כפי שתוקן, ועדת חקירה ממלכתית רשאית לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, ואם לא עשתה כן – עליה לקבוע הוראות והגבלות לעניין העיון בו, ואת משך תוקפן של הגבלות אלו, ובתום תקופה זו יועמדו הפרוטוקולים לעיון הציבור. תיקון זה לחוק התקבל לאחר שועדת כהן-קדמי סיימה את עבודתה. הוראת המעבר שנקבעה בתיקון משנת 2005 קבעה כי הוראותיו יחולו גם לגבי דין וחשבון, פרוטוקול וכל חומר אחר של ועדת חקירה שסיימה את עבודתה לפני תיקון החוק, אם ניתנו על ידי הועדה הוראות והגבלות לגבי פרסומם של חומרים אלו, ותקופת ההגבלה טרם חלפה (סעיף 5(א) לחוק ועדות חקירה (תיקון מס' 5, התשס"ה-2005).

כאמור, ועדת כהן-קדמי לא נתנה הוראות כלשהן בדבר פרסום הפרוטוקולים של דיוניה (או של חומרים אחרים), למעט איסור על פרסום פרוטוקולים של מספר מועט של דיונים שהתקיימו בדלתיים סגורות ובנסיבות אלו חלות הוראות חוק ועדות חקירה, כפי שהיו ערב התיקון בשנת 2005.

סעיף 26(ב) לחוק ועדות חקירה בנוסחו לפני התיקון קבע כי הממשלה רשאית, בצו ובאישור ועדה של הכנסת שהממשלה פנתה אליה, להתיר עיון בפרוטוקול של ועדת חקירה שלא פורסם וכן בחומר ראיות כמשמעו בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ובכל דבר מתוך דיון שנערך בדלתיים סגורות, או פרסומם.

בהתאם לאמור לעיל מוסמכת הממשלה, באישור הועדה הרלוונטית בכנסת, להתיר בצו את העיון בחומרי הועדה האמורים לעיל.

כאמור לעיל, התיקון משנת 2005 לחוק ועדות חקירה הרחיב את סמכות הממשלה גם לגבי פרסום כל חומר אחר הקשור לעבודתה של ועדת החקירה, בין אם הועדה נתנה הוראות והגבלות לגביהן ובין אם לאו. אולם כמפורט לעיל, ובהתאם להוראת המעבר שבסעיף 5(א) לתיקון, לא חל תיקון 2005 על חומרי ועדת כהן-קדמי ומכאן שאין ההסדר שבחוק ועדות חקירה לעניין פרסום "כל חומר אחר הקשור לעבודתה של ועדת החקירה" חל על החומרים האחרים של ועדה זו.

הסדרי עיון לפי תקנות הארכיונים

בנסיבות המתוארות לעיל, לגבי חומרים ארכיוניים אחרים של ועדת כהן-קדמי, חל ההסדר השיורי שבתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן – "תקנות העיון"), הקובע תקופות הגבלה מפני עיון בחומרים ארכיוניים בהתאם לסוג החומר. בהתאם לאמור בפריט 4(ו) לתוספת הראשונה לתקנות העיון, חומר של כל גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה לפי דין, לגבי מידע שנאסף או נוצר לצורכי חקירה – מוגבל מפני עיון הציבור למשך 30 שנה מיום היווצרות החומר וככל שמדובר במסמך, ממועד היווצרות המסמך האחרון בתיק. ככל שיש בחומר הארכיוני של הועדה חומר בענייני פרט של אדם וממסמכים אישיים – מוגבל חומר זה

לעיון הציבור למשך 70 שנה. כך או כך עולה כי לגבי מרבית "החומרים האחרים" של ועדת כהן-קדמי טרם חלפה תקופת ההגבלה מפני עיון הציבור. בנוסף, תקנה 14(1) לתקנות העיון קובעת כי הן אינן חלות מקום שחיקוק אחר מגביל את זכות העיון במסמך, לעניין זה רלוונטיים בין היתר: חוק אימוץ ילדים – התשמ"א-1981 (להלן – "חוק אימוץ ילדים") וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן – "חוק זכויות החולה").

בהתאם לתקנה 9(א) לתקנות העיון, מוסמך המוסד המפקיד לחשוף חומר לעיון הציבור, בכפוף לבדיקתו ולהתייעצות עם גנז המדינה, עוד טרם חלפה תקופת ההגבלה המנויה בתוספת הראשונה לתקנות העיון.

מאחר שועדת כהן-קדמי שהיא המוסד המפקיד, סיימה עבודתה זה מכבר ופורקה, הממשלה עצמה, אשר מינתה את הועדה, היא שנכנסת בנעליה כ"מפקיד" החומר הארכיוני. אשר על כן מוסמכת הממשלה לחשוף את החומרים הארכיונים שהם "חומרים אחרים" בכפוף לבדיקה ותוך התייעצות עם גנז המדינה.

הממשלה מוסמכת על פי תקנה 1 לתקנות העיון להסמיך נציג מטעמה לצורך בדיקת החומר הארכיוני המוגבל על מנת לאפשר עיון הקהל בו. הממשלה הסמיכה בהחלטתה הקודמת 1584 מיום 26 ביוני 2016 את השר צחי הנגבי לבדוק את החומר.

תקנה 8(ב)(2) לתקנות העיון קובעת כי המפקיד לא יחשוף חומר בטרם חלפה תקופת ההגבלה אם יש בחשיפתו חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלומו של אדם או אם חשיפתו תפגע בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הגנת הפרטיות"), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין.

על כן ככל שמדובר ב"חומרים האחרים" של הועדה אשר עיונם אינו מוסדר בהתאם להוראות חוק ועדות חקירה, ניתן לפרסמם עוד טרם תום תקופת ההגבלה הנקובה בתקנות העיון, גם אם חשיפתם תפגע בפרטיות, ובלבד שהגילוי מותר לפי כל דין.

המתווה המוצע

כעת מוצע, בהמשך להחלטת ממשלה 1584 הנזכרת לעיל, לאמץ את המלצת השר הנגבי שניתנה לאחר בדיקתו, ככל שהדבר נוגע לחומרים שחוק ועדות חקירה חל עליהם, דהיינו: פרוטוקול של ועדת חקירה שלא פורסם, חומר ראיות כמשמעו בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, וכל דבר מתוך דיון שנערך בדלתיים סגורות. פרסום החומרים כאמור מחייב צו של הממשלה, מכוח חוק ועדות חקירה, וכפוף לאישורה של ועדה של הכנסת שהממשלה תפנה אליה.

בנוסף, הצעה כוללת הודעה על החלטתו של השר הנגבי, בתור נציג המוסד המפקיד, ובהתייעצות עם גנז המדינה באשר לחומרים הארכיוניים האחרים של ועדת כהן-קדמי.

עקרונות החשיפה שיחולו על שני סוגי החומרים דלעיל – החומרים שחל עליהם חוק ועדות החקירה והחומרים שחלות עליהם תקנות הארכיונים – זהים.

המלצת השר על חשיפת החומרים עומדת בהגבלות שבחוקים הרלוונטיים ובהם: תקנות העיון, חוק הגנת הפרטיות, חוק אימוץ ילדים וחוק זכויות החולה.

הזכות לפרטיות: חוק הגנת הפרטיות קובע כי אין לפגוע בפרטיות של אדם ללא הסכמתו. חוק הגנת הפרטיות מפרט בסעיף 2 מהי פגיעה בפרטיות וכולל, בין היתר, "שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה". פרסום חומרי ועדת כהן-קדמי הם שימוש בידיעות שנמסרו לוועדה שלא למטרה שלשמה נמסרו ועל כן, פרסומם מהווה פגיעה בפרטיות. המונח "עניינים פרטיים של אדם" – לא הוגדר בחוק, אולם בפס"ד ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' משה ונטורה, פ"ד מח(3) 808 (1994), קבע השופט בך פרשנות רחבה למושג "ענייניו הפרטיים" של האדם וכלל בתוכם אף: שם, כתובת ותאריך לידה. חומרי ועדת כהן-קדמי כוללים מידע רב שהוא בגדר "ענייניו הפרטיים של אדם" אשר חשיפתם לציבור יכולה לעלות כדי פגיעה בפרטיות. בנוסף פרסום חלק מהמידע יכול לעלות כדי פגיעה בפרטיות גם לפי הוראות נוספות שבסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, כגון: ס"ק(4) - פרסום תצלומו של אדם ברבים בנסיבות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו, ס"ק(7) - הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם, ס"ק(11) - פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, לרבות עברו המיני, או למצב בריאותו, או התנהגותו ברשות היחיד.

ראוי גם לציין כי הזכות לפרטיות קיבלה מעמד של זכות יסוד חוקתית מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע בסעיף 7 שכל אדם זכאי לפרטיות.

הזכות לפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות חלה, ככלל, על אדם חי. אולם הפסיקה הרחיבה את הזכות לפרטיות כחלה, בתנאים מסוימים, גם על נפטר משיקולים של כבוד המת. שיקול זה מופיע גם בתקנה 8(ג)(2) לתקנות העיון כשיקול לאי חשיפתו המוקדמת של חומר ארכיוני.

על אף האמור לעיל, הזכות לפרטיות אינה מוחלטת. לדוגמא, חוק הגנת הפרטיות קובע בסעיף 6 כי – "לא תהיה זכות לתביעה אזרחית או פלילית לפי חוק זה בשל פגיעה שאין בה ממש". על כן כל פרסום של מידע חומרי ועדת כהן-קדמי אשר עלול לפגוע בפרטיות פגיעה שאין בה ממש, לא יוכל להוות עילה לתביעה.

כמו כן, גם חוק הגנת הפרטיות, בסעיף 18(3) מכיר בכך שלעתים יהיה אינטרס ציבורי אשר יצדיק את הפגיעה בפרטיות שעשויה להיות בפרסום מידע מסוים.

הצעת ההחלטה מציעה הסדר העולה בקנה אחד עם הוראות חוק הגנת הפרטיות.

חוק אימוץ ילדים קובע בסעיף 34 איסור גילוי או פרסום שלא כדין, ללא רשות בית משפט, של שם של מאמץ, מאומץ או הורוה וכן כל דבר אחר העשוי להביא לזיהויים. איסור הפרסום חל גם אם המאמץ או המאומץ גילו או פרסמו בעבר פרטים שפרסומם אסור.

על כן כל גילוי פרטים המפורטים בסעיף 34 האמור לעיל, ייעשה רק באישור בית משפט.

חוק זכויות החולה קובע בסעיף 19 חובה על שמירת סודיות רפואית החובה מוטלת על מטפל או עובד מוסד רפואי, ולפיה יש לשמור בסוד כל מידע הנוגע למטופל אשר הגיע לידיהם תוך כדי מילוי תפקידם או במהלך עבודתם.

סעיף 20(ג) לחוק זה מרחיב את חובת הסודיות לכל מי שקיבל מידע כזה באחת מן הדרכים המנויות בסעיף 20(א). המידע הרפואי שנמצא בין חומרי ועדת כהן-קדמי הועבר לידיה בהתאם לאמור בסעיף 20(א)(2) שעניינו מסירת מידע רפואי ע"י מטפל או מוסד רפואי בהתאם לחובה על פי דין וזאת מכוח סמכויותיה לפי חוק ועדות חקירה.

בנוסף, תיבחן אפשרות להתיר עיון במידע רפואי שלא פורסם, על מנת לבחון את דפוסי הפעולה הכלליים מעבר לבחינה הפרטנית לגבי כל נעדר ונעדר, וזאת בהתאם לאמור בחוקים הרלוונטיים. מהבחינה המשפטית אין צורך בקבלת החלטת ממשלה על כך.

זכות עיון לקרובי משפחה: תקנה 9(ד) לתקנות העיון מאפשרת למבקשים לעיין בחומר ארכיוני הנוגע לקרובי משפחתם אשר נפטרו ואשר מוגבל לעיון הציבור כולו בשל הגנת הפרטיות.

בהתאם לאמור, בני משפחה יורשו לעיין במסמכים שלא פורסמו לעיון הציבור, למעט חומרים אודות אימוץ אשר לגביהם חל דין ספציפי אחר כאמור לעיל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כמפורט לעיל במסגרת ההתייחסות להיבטים המשפטיים של המתווה המוצע.

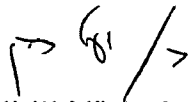
בשים לב לאמור, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הלשכות המשפטיות של משרד המשפטים, משרד הבריאות ושל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסרו כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה בהיבטים הנוגעים למשרדיהם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית