

5 באפריל, 2016

לכבוד
ד"ר יעקב לזוביק, גנז המדינה
משרד ראש הממשלה
ירושלים 91950

שלום רב,

הנדון: ידיעות על השעיית שירותי הארכיון ועל סגירת חדר העיון
מודעה בחתימתך מיום 23.2.2016 שנתלתה בחדר העיון בגנזך
מכתב "עקבות" אליך מיום 2.3.2016
פגישה שערכת בגנזך עם חוקרות וחוקרים ביום 21.3.2016

ארגון "עקבות", הפועל לקידום חופש המידע והעיון בחומרי הארכיון, וחוקרים וחוקרות נוספות פנו אלינו בימים האחרונים ובפיהם דאגה לנוכח כוונתכם לחולל מהפכה בשירותי ההשאלה והעיון, ולעבור להנגשת חומרי הארכיון אך ורק באמצעות רשת האינטרנט.

לא מן הנמנע שחלק מהפרטים שעליהם נסמכת פנייה זו אינם מלאים או מדויקים, אך זאת בעיקר בשל האופן שבו מופצות הידיעות על כוונתכם האמורה; מכל מקום, די במקצת מהדברים כדי לבסס דאגה כנה וכבדה ליכולתן של חוקרות, חוקרים והציבור בכללותו לקבל את שירותי העיון שהם לב ליבו וייעודו של הגנזך, כמו גם לחוקיות פעולתו.

1. כאמור, הידיעות על הכוונה לסגור את חדר העיון ולהפסיק את שירות ההשאלה לא הגיעו בצורה מסודרת באמצעות פרסום רשמי כלשהו, וגם במועד זה לא ניתן ללמוד עליהן מביקור באתר האינטרנט של הגנזך. במודעה קטנה בעברית, שנתלתה לאחרונה בחדר העיון בגנזך הודעת על "הפסקת השימוש בתיקי נייר":

בחודש אפריל הקרוב אמור ארכיון המדינה להעלות את אתר האינטרנט החדש שלו... בשלב ראשון יהיו באתר למעלה מ-10,000,000 עמודים סרוקים, ומספרם ילך ויגדל באופן שוטף. תיק שאדם יחפוץ לראותו ייתכן שכבר ימצא בין רבות התיקים הסרוקים; אם לא, ניתן יהיה להזמין דרך אתר האינטרנט של הארכיון... [ואנן] נשתדל לבצע את הפעולות הנדרשות... בתוך פחות משבועיים. המשך עבודות הסריקה והחשיפה של אוספים מחד, והיענות לדרישות הפרטניות מאידך, יגדילו בהתמדה את כמות התיקים הסרוקים, ואת הסיכוי שהחוק ימצא מיד את מבוקשו באתר.

מהלכי ההיערכות הם מרובים ומורכבים. במסגרת ההכנות יהיה עלינו לחדול מהשאלת תיקי הנייר המקוריים. הודעה זאת מטרתה לבקש את סבלנותכם: בימים הקרובים נודיע על מועד הפסקת מתן שירות ההשאלות; לאחריה תהיה תקופה בת כמה שבועות לכל היותר שבה לא נשאל תיקים, וגם האתר החדש עדיין לא יהיה פעיל. תקוותנו שתקופת המעבר תהיה קצרה, ושלאחריה השירות שנציע יהיה משופר ממה שניתן עד עתה. שירותי הייעוץ לא ייסגרו... גם בתקופת השעיית השירות" (ההדגשות הוספו - א"פ).

2. פניות של חוקרים וחוקרות שנחשפו למודעה (ראה למשל פניית "עקבות" שבסימוכין) הניבו פגישה עמך (ביום 21.3.2016), ובמהלכה של זו התחוור להן לתדהמתן, שגנזך המדינה עומד לסגור את שערי מבלי להבטיח מבעוד מועד הסדרים חלופיים, שיימנעו פגיעה קשה בחופש המידע, חופש המחקר וחופש הביטוי - לא בטווח הארוך, ולבטח לא ב"תקופת המעבר".
3. חמור מכך: לחוקרות ולחוקרים הנדהמים הסתבר, שבד בבד עם המרת העיון "הפיסי" בשירותי ארכיון דיגיטליים הכפיף עצמו הגנזך לגזירות חיסיון נוספות על אלו שקבועות בחוק הארכיונים ובתקנותיו, ולמשוכת חיסיון חדשה מבית היוצר של הצנזורה הצבאית, מוסד שבימים אלה טרוד בניסיונות למצוא לעצמו "חיים חדשים" ולהתאים את פעילותו לעידן הדיגיטלי ולעקרונות השקיפות אבל "במהופך" וברגרסיה חסרת תקדים. מצעד זה נגזרות השלכות קשות על הנגישות המוגבלת ממילא של חומרי הארכיון.
4. בהתכתבות דוא"ל עם "עקבות" מיום 23.3.2016, הוספת הבהרה "מרככת", שלפיה חזרתם בכס מהכוונה לסגור את חדר העיון לתקופת מעבר או בכלל; יחד עם זאת הודעת, שמיד לאחר השקת אתר האינטרנט החדש תחדלו לחלוטין מהשאלת התיקים המקוריים (תיקי הנייר). לגולשים באתר ולבאי חדר העיון תהיה אפשרות לעיין בחומר ארכיוני אך ורק באמצעות אתר האינטרנט. באשר לקריטריונים להטלת צנזורה צבאית על חומרי הארכיון הפנת את "עקבות" ליחידת הצנזורה.
5. להלן אנסה לעמוד על חלק מהקשיים שצפויים להיגרם כתוצאה מליקוי המאורות בגנזך, קשיים שיחמירו את המגבלות הקשות שקיימות כבר היום על חופש העיון במידע הארכיוני. אקדים ואטעים, כי אנו מודעים לפחות לחלק מהקשיים התקציביים, הביורוקרטיים והמבניים, שמעיקים על הגנזך, ואולם אין בקשיים אלה כדי להצדיק פגיעה נוספת בתפקוד הגנזך ובקיום ייעודו על פי דין.
6. ראש וראשון, שינוי סדרי בראשית בגנזך, כמו בכל רשות ציבורית אחרת, חייב להיעשות בשיתוף עם הציבור, בהתאם לתכנית פעולה מגובשת וברורה שתפורסם ברבים, ורק לאחר היוועצות עם כל הגורמים הרלבנטיים.
7. והנה נכון להיום - מועד שבו כבר התכוונתם לסגור את חדר העיון, ושבועות אחדים לפני שתחדלו מהשאלת תיקים מקוריים, תכניותיכם ידועות רק (או בעיקר) למספר מצומצם של חוקרות וחוקרים דוברי עברית, שנחשפו למודעה הקטנה שתליתם בחדר העיון. ביקור באתר האינטרנט של הגנזך, ואפילו גלישה בין ההודעות שבאתר אינם מלמדים מאום על מה שעומד להתרחש.
8. זה מכבר הכירה הפסיקה בחשיבותו של פרסום החלטות, שיש להן השפעה על הפרט, על מנת לאפשר לפרטים לתכנן את מעשיהם בהתאם להחלטות אלו, ואף להתנגד להן מבעוד מועד ובדרך זו להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות ברשות.
9. יתר על כן, "מאחר שלפי כללי הצדק הטבעי, פרטים שעלולים להיפגע מהחלטות זכאים לטעון נגדן, נדרש לעיתים פרסום פומבי של החלטות הנוגעות לציבור רחב על מנת להביאן לידיעת

הנוגעים בדבר". "על מנת שהפרסום יגשים מטרות אלה, עליו להיעשות באופן שיהיה נגיש לציבור ובנוסח ברור" (דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, כרך א' (2010) עמ' 327-8 ו-348-347).

10. מעבר לכך, למיטב ידיעתנו ובהסתמך על הפרוטוקולים של ישיבות מועצת הארכיונים העליונה, לא התייעצתם עם המועצה או עם גורמים רלבנטיים אחרים בקשר למהפכה הצפויה בארכיון. אכן, "ככלל, בהעדר חובה סטטוטורית, הרשות רשאית לבוא בדברים עם גורמים שונים, בלי לקיים את כל הדרישות הספציפיות שהתוו בפסיקה בהקשרה של התייעצות מחייבת." ועדיין החלטות משמעותיות כל כך, ראוי שיתקבלו רק לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלבנטיים. "רשות שתבקש לזקוף לזכותה קיומו של הליך התייעצות (כביטוי להליך רציני של קבלת החלטה) לא תוכל לעשות כן אם תנקוט הליך התייעצות וולונטרי חסר תוכן של ממש." (ברק-ארז, שם, 308 ו-317).

11. הפגמים הפרוצדוראליים, שדי בהם כדי לשלול את תוקפו החוקי של המהלך המתוכנן, הן רק בבחינת קדימון לפגמיו המהותיים ולפגיעות שהוא צפוי להסב לשירותי הארכיון ולזכות הציבור לדעת.

12. סגירה ולו זמנית של חדר העיון בגנזך, כמו גם הפסקה מוחלטת של העיון בתיקי הנייר (להבדיל מהעיון הווירטואלי), אינם יכולים להתבצע ללא העמדת חלופה ראויה וללא הנגשה מלאה של חומרי הארכיון בהיקף ובאיכות שעומדים כבר היום לעיון באי ובאות חדר העיון. (באשר לכוונה לסגור את חדר העיון, הזכרתי לעיל את הודעת הדוא"ל שנשלחה ל"עקבות", ושבה חזרתם מכוונה זו; ברם, לנוכח הנסיבות המתוארות לעיל רק פרסום רשמי ופומבי יוכל להסיר את החשש בעניין זה).

13. המעבר לעיון בלעדי באמצעות אתר האינטרנט אינו יכול להוות תחליף לעיון בתיקים הפיזיים, במיוחד בשים לב לכך, שהאתר החדש יכיל סריקה רק של כ-2% מכל חומרי הארכיון בגנזך ("רבבות" תיקים, כלשון ההודעה שנתלתה בחדר העיון, מתוך כ-1.8 מיליון התיקים שבגנזך).

14. הגישה לתיקים אחרים שיוזמנו לעיון תהיה אף היא באמצעות האתר, ורק לאחר סריקתם. בהודעה שתליתם בחדר העיון הבטחתם, כי צוות הארכיון ישתדל להנגיש חומרים אלה באתר בתוך שבועיים לכל היותר, אך זאת בניגוד למצב הנוכחי, שבו תיקים שאינם מוגבלים בעיון ניתנים למבקש בתוך שעות אחדות ולכל היותר בתוך 48 שעות.

15. אכן, בהודעות שונות הבטחתם לעשות מאמץ כדי להאיץ את תהליך הסריקה של חומרי הארכיון. ועדיין, מבלי להמעיט בערכן של הכוונות הטובות והמאמצים המושקעים, ברי שגם אתם צופים שמדובר בתהליך שיסתיים בעוד עשרות שנים. המשוכה החדשה של סריקה רק תחמיר את הקושי החמור שקיים כבר כיום, בשל צוואר הבקבוק שנוצר בשלבי **הבדיקה** (בחינת חומר ארכיוני מוגבל ... כדי לאפשר את עיון הקהל בו" - תק' 1 לתקנות העיון) **והחשיפה** ("שחרור מהגבלה של חומר מוגבל, לאחר בדיקתו" - שם).

לא למותר להזכיר (בצער רב) בהקשר זה, כי החשיפה והבדיקה הונהגו ועוגנו בתקנות כחלק מתוכנית שמעולם לא יצאה אל הפועל - לקצר את תקופת ההגבלה, אך הן מבוצעות בקצב איטי להחריד, וחומר ארכיוני רב שעבר את תקופת ההגבלה אינו נחשף לעיון הציבור.

16. מעבר לעיון אך ורק באמצעות מדיה דיגיטלית כרוך בבעיות ובמכשולים שונים, שחלקם ידוע ומוכר כבר עתה וחלקם האחר צפוי להתברר רק בהמשך. אין ספק שחידושי הטכנולוגיה בתחום טומנים בחובם יתרונות עצומים ורבים מאתנו כבר רכשו בקיאות ומיומנות שמאפשרים להם להפיק את מרב התועלת בתחום. ועדיין, עלינו לתת את הדעת ולשמר ערוצי עיון "מסורתיים" ולו רק למען "דור המדבר", שאינו ניחן באוריינות הדיגיטלית הדרושה, ומתקשה לוותר על הגישה לתיקי הנייר ולשיטות העבודה "המיושנות".

17. לקשיים אלה יש להוסיף את החסרונות האובייקטיביים של ארכיון דיגיטלי, כמו למשל המידע שאובד בתהליך הסריקה - פתקים ותרשומות בכתב יד דהוי שאינם נתפסים בעין הסורק האלקטרוני וקשה להבחין בהם או לקרוא אותם במסך המחשב.

18. העיון באמצעות אתר האינטרנט מותנה בפרסומם של קטלוגים, שיכסו את כל חומרי ארכיון לרבות החלק הארי שלהם, שטרם עברו בדיקה וחשיפה. העדרם קטלוגים מלאים ופומביים הוא אחד הליקויים החמורים ביותר של שירותי העיון בגנזך. באין קטלוג קל יותר לחפש מחט בערימת שחת מאשר לנסות לאתר חומרי ארכיון, ולבטח שאין אפשרות להזמין חומרי ארכיון מוגבלים ולהביא לחשיפתם, דבר שמאיים להפוך את הוראות הדין בעניין זה לאות מתה.

19. אכן, כפי שנטען פעם באזני נציגי "עקבות", החובה להעמיד קטלוגים לא עוגנה בתקנות הארכיונים, וזאת בשל התעלמותו של מתקין התקנות מדרישתו החד משמעית של קודמך בתפקיד, ד"ר פרוינדליך (ר' פרוטוקול ישיבת מועצת הארכיונים העליונה מיום 9.3.2010, בנושא אישור תקנות העיון, עמ' 9, שורה שישית מהסוף, ועמ' 10 באמצע). אבל החוק והתקנות גם אינם מחייבים את הגנו להתקין תאורה, וכשם שאין בכך כדי לפטור אותו מהחובה להאיר את חדר העיון, אין בשתיקת מחוקק המשנה כדי לפטור אותו מהחובה להאיר לחוקר את דרכו בקטלוג.

20. בפגישתך עם החוקרים הודעת, ש"בחודשים הקרובים" צפויים לעלות לאתר האינטרנט קטלוגים, שיכסו את רוב חומרי הארכיון, לרבות אלו שטרם עברו בדיקה. אבל מעבר לקשיים הניכרים שצפויים עד שהקטלוגים ייערכו ויעלו לאתר - וניסיון החיים אינו מתיר לנו להיות אופטימיים בנוגע לפרק הזמן שיחלוף עד אז – קשה להעריך את מידת יעילותם ואת חסרם שצפויים להתגלות בכל כלי-עזר שלא עבר "תקופת הרצה".

21. אבל לא רק קטלוגים, ככל שיושלמו, לא יעלו במלואם לאתר האינטרנט. בהתאם למה שנמסר לחוקרים, אתר האינטרנט החדש לא יכלול את כל חומרי הארכיון שעומדים לעיון הקהל בשל מה שהוגדר כ"רגישותם". וגם כאן, חסר מידע חיוני שיבהיר מהם הכללים או הקריטריונים, שלפיהם ייחתך גורלם של חומרי הארכיון החשופים כבר היום, ומהם החומרים שיאבדו שוב בחשכת החיסיון עם הפסקת שירותי העיון בתיקי הנייר.

22. הנגזרת המפתיעה והמדאיגה ביותר של המעבר לעיון דיגיטלי היא ללא ספק הודעתך על כניסתה של הצנזורה לארכיון המדינה. מוסד אנכרוניסטי זה, שמקומו לא יכירנו במדינה דמוקרטית ובעידן המידע הדיגיטלי, שולח בימים אלה זרועות תמנון לכל עבר, ועתה, כך מסתבר, הגיע גם לגנזך ומקים מחלקה מיוחדת ומשוכת חיסיון חדשה לצד משוכות ה"בדיקה" ו"החשיפה".
23. כפי שהוסבר לחוקרות ולחוקרים, העלאת חומרי הארכיון לאתר האינטרנט החדש נתפסת כ"פרסום", למרות שהם פורסמו זה מכבר, עומדים לעיון הקהל, וחוזרים ומתפרסמים במחקרים, מאמרים ועוד. אמנם, גם בעבר העליתם חומרי ארכיון שנחשפו על אתר האינטרנט של הגנזך מבלי לבקש את ברכתה של הצנזורה הצבאית, אך לגישתכם כפי שזו הוצגה בפני החוקרים, הדבר נעשה בניגוד לדין.
24. בשלב ראשוני זה, וכל עוד לא הובהרו מלא הפרטים גם בעניין זה, נדלג על ההשגות כבדות המשקל שיש לנו לגבי הבסיס המשפטי הנטען לחישוקם של ההסדרים המיוחדים שנקבעו לגבי חומרי ארכיון. מכל מקום, משמעות הדברים היא, שחומרי ארכיון בנושאי ביטחון ויחסי חוץ, שכבר נבדקו ונחשפו בעבר על ידי נציגי הממונה על הביטחון במערכת הביטחון, לא יועלו לאתר האינטרנט אלא לאחר שייבדקו מחדש ורק אם יאושרו על ידי הצנזורה. מטבע הדברים ומטבעה של צנזורה, מבין חומרי הארכיון החשופים יהיה כאלה שלא יעברו את המסננת החדשה, ובמציאות שבה העיון מתבצע אך ורק באמצעות אתר האינטרנט הם יחזרו להיות למעשה "מוגבלים" לעיון.
25. גם אם נניח שרובם המכריע של מסמכים שעברו בדיקה וחשיפה לא יצונזר מחדש, עדיין, החיסיון החדש עתיד לחול על חלק גדול - באופן מוחלט ולבטח יחסי - של חומרי ארכיון בנושאי חוץ וביטחון. בכך תגבר מגמה של הטייה בטיב החומרים העומדים לעיון הציבור, ובסיפור שהם יוכלו "לספר".
26. תוצאה נוספת תהא, הכבדה ועיכוב נוספים בתהליך הנגשתם של תיקים שטרם נסרקו (ר') בעניין זה פסקה 1818 להלן).
27. להטלת צנזורה על חומרי ארכיון יהיו השלכות חמורות במיוחד, כיוון שבשונה ממערכות עיתונים שעומדות על המשמר ושנאבקות מול הצנזורה על זכותן לפרסם מידע בנושאים רגישים, אין זה סביר לצפות מהארכיון שיוכל וירצה לנהוג בדרך דומה. נוסף על כך, הסדר הצנזורה בגנזך אינם מלווים במנגנונים המקובלים להכרעה במחלוקות בינה לבין במות התקשורת הממוסדות.
28. דרכי פעילותה הבסיסיים של הצנזורה הצבאית מקשים במיוחד על עבודתו של המבקש לעיין בחומרי הארכיון שבקשתו נשללה. הוראותיה הקבועות של הצנזורה הצבאית היא שאין לציין כי חומר מסויים נפסל על ידה. כך, גם אין הצנזורה הצבאית מנמקת את החלטותיה לפסול חומר לפרסום. צירוף התנאים הללו יחדיו לא יאפשר למבקש לדעת מי דחה את בקשתו לעיין בחומר ארכיוני ומאילו נימוקים.

29. עיקר תפקידו של הארכיון הוא "להעמיד את החומר הארכיוני לעיון הציבור ולשימוש, ולפרסם חומר ארכיוני המופקד בארכיון המדינה". ממכלול הדברים שלעיל עולה, שהמהלך המהפכני של עיון דיגיטלי בלבד עתיד להביא לחיסיון בפועל של חומרי ארכיון שנחשפו בעבר כמו גם חומרים, או שסביר שיחשפו על ידי המפקידים בהסדרים הקיימים היום. נוסף על כך יוחמרו המכשלות והעיכובים בדרך לעיון בחומרי הארכיון. מגבלות חדשות אלה יוצרות חריגים חדשים לעקרון הבסיסי שלפיו "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך" (ר' סעיף 10 לחוק הארכיונים), מעבר להגבלות הקבועות בחוק ובתקנות, ועל כן הטלתן מהווה חריגה מסמכות.

30. אנו מודעים לכך, שהדיגיטציה של חומרי הארכיון וכל הצעדים המתוכננים נועדו להגביר את הנגישות של חומרי הארכיון לקהל החוקרים ולקהל הרחב. יחד עם זאת, ההשלכות והמגבלות שיתלוו לצעדים המתוכננים, בטווח הארוך ולבטח בטווח המיידי, מחייבות בחינה מחדש והאטה של גלגלי המהפכה. במיוחד יש להישמר מחיסוי למעשה של חומרים, שכבר נחשפו וזאת בתקופה שמתאפיינת בצמצום המרחב הדמוקרטי והשיח הפוליטי במרחב הציבורי. עד כה, למעט תופעה של סגירה מחדש של תיקים בידי מערכת הביטחון, לא ניכרה השפעה של מגמות אלו על עבודת הארכיון. ברם עתה לנוכח השינויים הצפויים עלול להיפתח הפתח גם לפגיעות בחופש המידע והעיון בחומר ארכיוני.

31. לאור האמור לעיל אנו מבקשים שלא תממש את הכוונה לחדול ממתן שירותי עיון במתכונתם הנוכחית. כל מהלך מעין זה יגובש ויקודם בהתאם לכללי המשפט המנהלי ויעוד הארכיון, ובראש וראשונה יפורסם ברבים ויהיה נתון לביקורת והתייעצות עם הציבור. נוסף על כך אנו מבקשים שיימצאו הסדרים חלופיים שיתנו מענה לכל הקשיים שצפויים ועלולים להיגרם מהמהלך הצפוי קודם להוצאתו אל הפועל.



בכבוד רב ובברכה,

אבנר פינצ'וק, עו"ד

העתקים:

עו"ד נעמי אלדובי, גנזך המדינה
עו"ד ליאת בן מאיר שלום, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עקבות: המכון לחקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני