



דוח מבקר המדינה

# ארכיון המדינה

שמירת חומר ארכיוני של  
ועדת החקירה הממלכתית  
בעניין פרשת היעלמותם  
של ילדים מבין עולי תימן

אייר התשפ"ד | מאי 2024



## ארכיון המדינה - שמירת חומר ארכיוני של ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן

### מבוא

1. גופי הממשל בישראל, לרבות משרדי הממשלה, נדרשים על פי כללי המינהל התקין לתעד את החלטותיהם, את הדיונים שהם מקיימים ואת עבודת המטה שעליה נסמכות החלטותיהם. כמו כן נדרשים גופי הממשל לשמור את מסמכי התיעוד לטווח הארוך ובאופן שאפשר יהיה לאחזר את התיעוד<sup>1</sup>. חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), והתקנות שהותקנו לפיו קובעים את המסגרת המשפטית, המקצועית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות המדינה. על פי חוק הארכיונים, חומר ארכיוני הוא "כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום סרט תקליט וכיוצא באלה... המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור".

2. ארכיון המדינה - הארכיון הממלכתי של מדינת ישראל - פועל כיחידה במשרד ראש הממשלה, ומטרתו היא לנהל את המערכת הארכיונית בישראל ולשמור חומרים בעלי חשיבות מהבחינה ההיסטורית, הלאומית והחברתית המתעדים את תולדות העם, המדינה והחברה אשר ראויים לשמירה לצמיתות. בארכיון שמורים בין היתר מסמכי יסוד של מדינת ישראל, כמו מגילת העצמאות, הסכמי השלום עם מצרים וירדן ורשומות המתעדות את הפעילות של ועדות חקירה ממלכתיות<sup>2</sup>. על פי חוק הארכיונים יופקדו בארכיון המדינה<sup>3</sup> בין היתר כל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה שנפסק קיומו, וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית שהשימוש בו אינו נצרך עוד ושלא ניתן לבערו לפי תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986.

3. בשנת 1995 מינתה הממשלה ועדת חקירה ממלכתית<sup>4</sup> בראשות שופט בית המשפט העליון יהודה כהן לעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948 - 1954. בשנת 1999, במהלך עבודת הוועדה, מונה לעמוד בראשה שופט בית המשפט העליון יעקב קדמי (להלן - ועדת כהן-קדמי). בשנת 2001 הגישה הוועדה דוח ובו ממצאיה (להלן - דוח ועדת כהן-קדמי).

4. בדוח ועדת כהן-קדמי נכתב כי לנוכח טענות שעלו על היעלמותם של תינוקות<sup>5</sup>, הציפייה מן הוועדה הייתה שהיא תקבע מה היה ההיקף של תופעת ההיעלמות, מה היו הסיבות להיווצרותה, ומי נושא באחריות להתרחשותה. כמו כן צוין בדוח שעל הוועדה הוטל לברר את נסיבות היעלמותם של כל אחד מן התינוקות שנעלמו להוריהם, ובמידת האפשר לאתר אותם<sup>6</sup>.

ועדת כהן-קדמי מצאה כי מ-745 תינוקות שפרטיהם נכללו בתלונות שהוגשו לוועדה, נמצא תיעוד אמין המעיד על פטירתם של 711 תינוקות; לגבי תינוק אחד יש גילוי משוער; ואילו

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "היבטים בניהול ארכיון המדינה", עמ' 276.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "היבטים בניהול ארכיון המדינה", עמ' 265.

3 המכונה בחוק הארכיונים - גנזך.

4 על פי כתב המינוי, הוועדה מונתה על פי סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, ועל יסוד החלטת הממשלה 4647 מ-9.1.95, בנושא "הקמת ועדת חקירה לעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948 - 1954".

5 הוועדה ציינה שהרוב המכריע של הילדים שנעלמו היו תינוקות שגילם נע בין כמה שעות לשנתיים. הוועדה כתבה שמשום כך היא מכנה אותם בדוח "תינוקות".

6 השימוש במושג "היעלמות", כפי שהוגדר בוועדות שונות, משקף את התופעה מנקודת הראות של משפחות הילדים. עבורן, מדובר בתינוקות ש"יצאו" מן המסגרת המשפחתית, בד"כ לבתי תינוקות או לבתי חולים, ולא חזרו אליה עוד, כאשר ההסבר שניתן למשפחות, בדרך כלל בעל פה, לפיו התינוקות או הילדים נקברו, אינו מקובל עליהן. רבים מן ההורים ואחרים מפקפקים בכך וטוענים כי הילדים נמסרו לאימוץ משפחות אשכנזיות חשוכות ילדים, ביוזמה מקומית או באופן ממוסד.



גורלם של 33 התינוקות הנותרים של אוכלוסייה זו נותר עלום". בדוח הוועדה נכתב ש"טענת החטיפה הממסדית - המדברת בחטיפת מרביתם של הנעדרים ומסירתם לאימוץ למשפחות אשכנזיות, במסגרת קשר רב משתתפים של אנשי הממסד ועל דעת ראשי הממסד - נדחתה על ידי הוועדה מכול וכול".

5. בנובמבר 2016 החליטה הממשלה<sup>7</sup> להתיר את פרסומם של חומרי ועדת כהן-קדמי, ובכלל זה את הפרוטוקולים של הוועדה, שהיו חסויים עד לאותה עת, וכל חומר מחומרי הוועדה אשר צורף לפרוטוקולים אלו, וכן את חומר הראיות<sup>8</sup> של הוועדה. בהחלטה נקבע כי החומרים יפורסמו באתר המרשתת (אינטרנט) של ארכיון המדינה<sup>9</sup>.

## פעולות הביקורת

בינואר 2023 פנה "פורום אחיי למען משפחות ילדי תימן, מזרח והבלקן החטופים" (להלן - "פורום אחיי") למשרד מבקר המדינה בבקשה לברר טענה הנוגעת לחומר ארכיוני של ועדת כהן-קדמי שהופקד בארכיון המדינה. בפנייה נטען כי החל משנת 2020 פנה הפורום לארכיון המדינה בדרישה לקבל בין השאר מחשב של הוועדה שהופקד בארכיון עם החומר האגור בו, אך הארכיון השיב כי "המחשב לא אותר". משרד מבקר המדינה בירר את הנושא. הבירור נעשה בארכיון המדינה.

## ממצאי הבירור

1. בדצמבר 2001 הפקידה ועדת כהן-קדמי בארכיון המדינה מחשב של הוועדה. לצורך הפקדת המחשב מילאו נציגי הארכיון טופס הפקדה וציינו בו כי הופקד "מחשב, שבו הוקלדו נתונים רבים, אשר נאספו במהלך עבודת ועדת החקירה", וכי "מומלץ לשמור את המחשב במתקן גניזה נפרד, שנבנה במיוחד לחומר אורקולי". כן צוין בטופס ההפקדה כי "המידע שבמחשב רגיש בחלקו ועל כן אינו מיועד לציבור הרחב בשלב זה".

בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2016 לפרסם את חומרי ועדת כהן-קדמי, פנה "פורום אחיי" בשנת 2020 לארכיון המדינה בבקשה לעיין בחומרים המצויים במחשב שהופקד (חומרים שעל פי הפורום לא פורסמו לציבור).

על פי תשובת ארכיון המדינה ל"פורום אחיי", הארכיון לא מצא את המחשב שוועדת כהן-קדמי הפקידה אצלו בשנת 2001. בהמשך מסר הארכיון למשרד מבקר המדינה כי המחשב אוחסן במתקן גניזה ייעודי לחומרים אורקוליים<sup>10</sup> שהטמפרטורה והלחות בו מתאימות לשמירת חומרים כאלה, אולם לא אותר גם בחיפוש במתקן זה. הארכיון ציין כי לא הפיק את תוכן המחשב והוסיף כי על פי הידוע לו, הוועדה נהגה להדפיס את כל החומרים שנשמרו במחשב, והחומרים המודפסים הופקדו כשהם פזורים בכלל תיקי הוועדה שהופקדו בארכיון, אולם לא באופן שניתן לזהותם ככאלו שהודפסו ממחשב זה. נוסף על כך מסר הארכיון כי לא מצא מידע על המחשב ברישומים על ציוד שהועבר לגריטה.

בתגובתו על הממצאים שהעלתה הביקורת ציין הארכיון כי המידע שהיה במחשב ועדת כהן-קדמי גובה במערכת ממוחשבת ישנה של הארכיון, ומסיבה שאינה ידועה הגיבוי לא נשמר במערכת הממוחשבת של הארכיון.

<sup>7</sup> החלטת הממשלה 2040, "חשיפת חומרי ועדת החקירה הממלכתית בעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948-1954" (13.11.16).

<sup>8</sup> חומר ראיות - כמתואר בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969.

<sup>9</sup> למעט מגבלות מסוימות שהוטלו על מידע הנוגע לאימוץ, מידע רפואי, מידע בענייני רווחה, מידע שיש בו פגיעה בפרטיות, פגיעה בזכויות יוצרים ומידע העלול לפגוע בביטחון המדינה וכן על תיקים שהמשפחות התנגדו לפרסומם.

<sup>10</sup> בנוהל ארכיון המדינה בנושא "תנאי אחסון והנחיות שימור של חומרים ארכיוניים אור קוליים" מוגדר חומר אורקולי - "חומר ארכיוני על גבי מצע אודיו-ויזואל (תצלומים, תשלילים, שקופיות, מדיה מגנטית, סרטי קולנוע, מדיה אופטית, תקליטים, צילום מזוער)".



יוצא אפוא כי ועדת כהן-קדמי הפקידה בארכיון המדינה מחשב ובו רשומות אלקטרוניות של הוועדה, והמחשב אבד בארכיון. מסיבות שאינן ברורות הארכיון לא שמר את תוכן המחשב לאחר שהוא הופקד בו. עקב כך 22 שנים לאחר שהמחשב הופקד בארכיון יש חשש כי מסמכים ונתונים של הוועדה אשר נשמרו במחשב אבדו עימו, ולא יפורסמו לציבור, כנדרש על פי החלטת הממשלה מנובמבר 2016.

יצוין כי על פי מסמכי הארכיון, בינואר 2022, כ-20 שנה לאחר שוועדת כהן-קדמי הפקידה את המחשב בארכיון, נכנס לתוקף נוהל שעוסק בקליטת חומר דיגיטלי שהופקד בארכיון, ונקבע בו בין השאר כי החומר יעבור הליך גיבוי, לצורך שמירתו. עם זאת, הנוהל אינו עוסק בהפקדת המחשב עצמו בארכיון או בדרכי גריטתו.

2. על פי ארכיון המדינה, ככלל, אין מוציאים חומר ארכיוני מהארכיון, אלא לידי המפקיד אשר זקוק לחומריו להמשך עבודתו. הארכיון מסר כי במקרה של השאלת חומר למפקיד, יש לציין את ההשאלה במערכת הממוחשבת של הארכיון, ובכלל זה לפרט את תאריך ההשאלה, שם השואל ומזהה פיזי של החומר. חומר ארכיוני נמצא בדרך כלל במכלי קרטון, ועם הוצאת חומר לצורך השאלתו יש להניח במקומו טופס הכולל את פרטי ההשאלה. לאחר שהמפקיד משיב את החומר לארכיון, יש לציין במערכת הממוחשבת כי הטיפול בחומר הסתיים, ציון שמעיד על כך שהחומר הושב למקומו.

באוגוסט 2023, לאחר סיום הבירור, העביר ארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה את "נוהל טיפול בהחזרת חומרים מושאלים מגורמי ממשל" מיוני 2023. בנוהל נקבע כי המפקיד רשאי לשאול חומר שהפקיד בארכיון המדינה; כי ההשאלה תתאפשר עד לפרק זמן של שלושה חודשים, אלא אם כן יש סיבה להשאלה לזמן ארוך יותר; כי ההשאלה תיעשה בכפוף לחתימה של השואל על טופס השאלה; כי השואל יחתום על השבת החומר המושאל; כי ייקבעו האחראים בארכיון להשאלה ולהשבה של החומר; וכי ייקבע הליך שמטרתו לוודא שהחומר המושאל הוחזר.

נמצא כי ארכיון המדינה לא כלל ב"נוהל טיפול בהחזרת חומרים מושאלים מגורמי ממשל" מיוני 2023 הוראות בדבר חובת הציון של השאלת חומר ארכיוני למפקיד במערכת הממוחשבת, וכן לא נכללה בנוהל החובה לציין לאחר החזרת החומר כי הטיפול בו הסתיים.

מומלץ שארכיון המדינה יעדכן את נהליו ויקבע בהם כללים לגבי כל הליך ההשאלה וההחזרה של חומר ארכיוני, לרבות עדכון ההשאלה וההחזרה במערכת הממוחשבת שלו.

3. על פי הנוהל התקף של הארכיון בנושא "טיפול בבקשות לחומרים מגורמי פנים" (מאוגוסט 2021), כאשר עובד הארכיון מבקש לקחת לטיפולו חומר ארכיוני, יצוין במכל שבו אוחסן החומר "מראה מקום עבור התיק", והדבר יעודכן "במודול השאלות סטטוס הוצא מהמחסן עבור התיקים שהוזמנו... התיקים יוכנסו למעטפות... ויירשם על גבי המעטפות את שם המזמין".

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו במתקן הגניזה של ארכיון המדינה, שבו אמור היה להימצא המחשב של ועדת כהן-קדמי שהופקד. נמצא שמכל הקרטון שבו אמור היה להימצא המחשב לא היה במקומו, ותחת זאת נמצא צילום טופס של הארכיון, ולפיו עובד הארכיון שאל את המחשב. בטופס לא צוינו שמו המלא של שואל המחשב, פרטים לגבי המחשב שהושאל ומטרת ההשאלה, וכן לא ניתן לפענח את תאריך ההשאלה. למעשה, כל שנכתב על גבי הטופס ואפשר היה לפענח הוא "[שם משפחה] איש המחשבים בארכיון המדינה". הארכיון מסר למשרד מבקר המדינה כי מדובר בעובד הארכיון שסיים את עבודתו בו זה מכבר. נציגי הארכיון קיימו שיחה עם אותו עובד, אך גם אחרי שיחה זו לא נמצא המחשב.



עלה כי לאחר שהמחשב של ועדת כהן-קדמי הופקד בארכיון המדינה, הוא הושאל לאחד מעובדי הארכיון, בלי שמולאו בטופס פרטים, כגון תאריך ההשאלה, אשר מאפשרים להתחקות אחר המחשב, ולא הוחזר מעולם בידי אותו אותו העובד, שסיים זה מכבר את עבודתו. עוד עלה כי ככל הנראה עובדי הארכיון לא הבחינו שהמחשב נעלם, עד לקבלת בקשת "פורום אחי" לעיין בו. משהתקבלה הבקשה, השיב הארכיון כי אינו מצליח לאתר את המחשב.

הארכיון השיב כי בתקופה שבה הושאל מחשב הוועדה הוא ניהל את ההשאלות באמצעות טפסים ידניים, וכי כיום המעקב אחר ההשאלות נעשה באופן ממוחשב.

כמו כן, בסיוור של נציגי משרד מבקר המדינה בבניין של ארכיון המדינה נמצא בבניין חומר ארכיוני אורקולי של ועדת כהן-קדמי (קלטות שמע של ישיבות הוועדה) במכל פתוח על שולחן במסדרון, ולא במתקן גניזה, כנדרש על פי נוהלי הארכיון וכמוצג בתמונה שלהלן.

תמונה 1: החומר הארכיוני של ועדת כהן-קדמי שנמצא במכל פתוח



צולם בידי צוות הביקורת ב-22.6.23.

בתשובתו מסר ארכיון המדינה כי היה עליו להוציא את המכל מהמחסן כדי לאתר מספר מועט של קלטות שמע, וכי המכל המצולם נשמר במחסן כל העת בתנאים אופטימליים לשמירת תכולתו.

ממסמכי ארכיון המדינה משנת 2022 עלה שבעקבות בקשת "פורום אחי" מהארכיון, מצא הארכיון כי במקרים שונים מפקידים של חומר ארכיוני שאלו מהארכיון חומרים שהפקידו, אולם לא החזירו אותם.

4. הארכיון מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2023 רשימה ובה פרטים של 138 תיקי גניזה אשר הושאלו לעובדי הארכיון שכבר לא עבדו בו באותה עת, ולא הוחזרו.



5. בדואר אלקטרוני ששלחה גנות המדינה לעובדי הארכיון בספטמבר 2022 נכלל סיכום ביניים בנוגע להשאלת חומרים לעובדי הארכיון, וצוין בו כי משך השאלת התיקים לעובדי הארכיון יוגבל לחודש.

נמצא כי נכון ליולי 2023, בהמשך לסיכום הביניים שהפיצה גנות המדינה בספטמבר 2022 לעובדים, ארכיון המדינה לא השלים את קביעת הכללים למסירת חומר ארכיוני לעובדי הארכיון באופן שיבטיח כי חומרים יוחזרו למקומם. למשל, הארכיון לא התקין התרעה ממוחשבת בדבר חומר שלא הוחזר במועד שנקבע לכך.

בתשובתו מינואר 2024 ציין הארכיון כי נוסף על הגבלת משך השאלת התיקים לעובדי הארכיון לחודש, קבע הארכיון כי אחד מעובדי הארכיון יעבור בכל חודש בכל חדרי העובדים ויוודא שהוחזרו תיקים שהושאלו להם, וכי בכוונת הארכיון להוסיף התרעה אוטומטית לעובדיו במקרים שבהם לא הוחזרו התיקים אף שעבר חודש מאז הושאלו.

על ארכיון המדינה לפעול לאיתור כלל החומר הארכיוני שהופקד בו והושאל ולהשיבו למתקני הגניזה; לקבוע כללים לגבי החזרת חומר ארכיוני שעובדי הארכיון שאלו, לצורך טיפול בו; לקבוע כללים לגבי הפקדת מחשב בארכיון ושמירה על תוכנו; ולוודא שכלל החומר הארכיוני שהופקד בארכיון המדינה, לרבות חומר אורקולי, יישמר היטב במתקני הגניזה. כמו כן, מומלץ שארכיון המדינה ינהל באופן ממוחשב את רישומי השאלת החומר הארכיוני.

## סיכום

ארכיון המדינה הוקם בין השאר כדי לנהל את המערכת הארכיונית בישראל ולשמור חומרים בעלי חשיבות מהבחינה ההיסטורית, הלאומית והחברתית הראויים לשמירה לצמיתות. בדצמבר 2001 הופקד בארכיון המדינה מחשב של ועדת כהן-קדמי - ועדת החקירה הממלכתית לעניין פרשת היעלמותם של ילדים מבין עולי תימן בשנים 1948 - 1954 - ובו חומר ארכיוני של הוועדה, לרבות נתונים אשר נאספו במהלך עבודתה.

מהבדיקה עלה שמחשב ועדת כהן-קדמי אבד לאחר שהופקד בארכיון המדינה, ועל פי המידע שבידי הארכיון נלקח בידי עובד הארכיון לשעבר ולא הוחזר מעולם. עוד עלה כי יותר מ-100 פריטים ארכיוניים שהופקדו בארכיון נמסרו לעובדי הארכיון שכבר אינם עובדים בו, ולא הוחזרו. כן עלה שהארכיון לא קבע כללים להפקדת חומר ארכיוני השמור במחשב, לשם מניעת הישנות מקרים כגון אובדן המחשב של ועדת כהן-קדמי.

על ארכיון המדינה לפעול לאיתור כלל החומר הארכיוני שהופקד בארכיון והושאל, להשיבו למתקני הגניזה ולוודא שהחומר יישמר בהם היטב. כמו כן, על הארכיון להשלים את גיבוש הכללים להשאלה ולהחזרה של חומר ארכיוני וכן להפקדת מחשבים, ולפעול בהתאם להם. נוסף על כך, מומלץ כי ארכיון המדינה יפיק לקחים ממקרה אובדן מחשב ועדת כהן-קדמי ויפעל בהתאם להם, וכן יפעל לתיקון כלל הליקויים שצוינו בדוח זה.



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

