

מבקר המדינה

חוות דעת

מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן

לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה,
התשי"ח-1958 [נוסח משולב]



מבקר המדינה

חוות דעת

מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן

לפי סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]



ירושלים, אדר א' התשע"ד, פברואר 2014

מס' קטלוגי 2014-001
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

מדינת ישראל הדמוקרטית היא ביתו של העם היהודי והגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל. במגילת העצמאות נקבע כי ישראל קמה כמדינה יהודית בארץ ישראל מתוקף זכותו הטבעית וההיסטורית של העם היהודי "להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית". עוד נקבע כי "מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות". עקרונות אלו עוגנו בהמשך בחקיקת המדינה, כגון בחוק השבות, התש"י-1950, ובהוראה חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובעת את "ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".

הערכים היהודיים של מדינתנו מטילים על הרשויות הרלוונטיות במדינה מחויבות להבטיח בדרכים שונות את זכויותיהם של יהודים, בארץ וברחבי העולם, אשר נפגעו באשר הם יהודים. שופט בית המשפט העליון חנן מלצר כתב לאחרונה באחת הפרשות כי "אחד המאפיינים של ישראל כמדינה יהודית הוא 'אחריותה לגורלו של העם היהודי בכללו משום שהיא קמה כביטוי של סולידריות כלל יהודית. לנוכח אחריות זו יש לה הזכות והחובה לעשות שימוש בכלים של פעולה קולקטיבית מדינתית להגנתם של יהודים הנפגעים 'באשר הם יהודים'".¹ חובה זו חלה אף ביתר שאת כלפי אזרחי המדינה אשר זכויותיהם נפגעו אך בשל היותם אזרחי או משום שעלו למדינת ישראל.

במסגרת זו מוטלת על המדינה החובה לעשות כל מאמץ להבטיח את זכויותיהם של הפליטים היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, אשר סבלו מרדיפות ופגיעות קשות ביותר, אך בשל היותם יהודים. זכויות היסוד הבסיסיות שלהם נשללו. הם נרדפו, הושפלו, כבודם נרמס ורכושם הרב, מציוד בסיסי ועד יצירות יודאיקה, שערכו נאמד במיליארדי דולרים, נבזז ונגזל.² קהילות יהודיות מפוארות שנתקיימו במשך אלפי שנים נמוגו. היהודים מארצות ערב ואיראן הפכו לפליטים, ורבים עזבו את בתיהם חסרי כל רכוש ועלו למדינת ישראל או

1 ע"א 8573/08 אורנן נ' משרד הפנים, פס' 7 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם במאגר ממוחשב, 2.10.13) בצטטו את פרופ' משה הלברטל "התתכן מדינה יהודית דמוקרטית", הארץ 27.4.13.
2 על פי פרסום של המשרד לאזרחים ותיקים בשנת 2012, בנושא "מורשת קהילות יהדות ערב ואיראן".

היגרו למדינות אחרות. חובתה וזכותה המוסרית, ההיסטורית והמשפטית של המדינה כלפי אזרחיה וכלפי בני העם היהודי היא להבטיח את זכויותיהם.

מחויבותה זו של המדינה באה לידי ביטוי בחקיקה מפורשת של הכנסת בחוק לשמירה על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, התש"ע-2010. מטרתו של חוק זה היא "לשמור על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן במסגרת משא ומתן להשגת שלום במזרח התיכון". מחויבותה של המדינה באה לידי ביטוי גם בשורה של החלטות ממשלה הנוגעות למחקר, רישום ואיסוף מידע וחומר משפטי בדבר הרדיפות והפגיעות ברכוש היהודים יוצאי מדינות ערב ואיראן. העולל ההיסטורי שנגרם לפליטים היהודים מארצות אלה הוכר גם במישור הבין-לאומי. כך למשל בהחלטה של הקונגרס של ארצות הברית משנת 2008 ובהצהרות של נשיאי ארצות הברית במהלך השנים. שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין כתב באחת הפרשות כי "אכן דומה כי אין חולק, שלפליטים יהודים מארצות ערב נגרם עוול היסטורי בפגיעה ברכושם; אין זו רק דעת העותרים אלא - כאמור - גם דעת המדינה"³.

מדוח ביקורת זה עולה תמונת מצב עגומה בכל הקשור לפעולת הממשלה למחקר, רישום, תיעוד ואיסוף מידע בנוגע לזכויותיהם של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן. חרף ההצהרות החגיגיות של ממשלת ישראל בדבר מחויבותה לפעול בנושא זכויותיהם של יוצאי מדינות אלה, בפועל פעולות הרשויות הרלוונטיות היו מעטות ביותר, והן מלמדות כי מחויבותה של הממשלה לביצוע החלטותיה הייתה מצומצמת, וכי לא ניתנה תשומת הלב הראויה לנושא. פעולות הממשלה בתחום זה נעשות זה שנים רבות בעצלתיים, ומן הדוח עולים ליקויים בפעולות הגורמים השונים, החל בהיעדר קביעת מדיניות והיעדר הקצאת משאבים ותקציבים ראויים לנושא, המשך באיסוף מועט ביותר של טופסי תביעה וכלה בליקויים בניהול מאגר הנתונים שכבר נאספו ובהבטחת שרידותם.

על ממשלת ישראל והגורמים הנוגעים בדבר לשנס מותניים ולפעול במרץ, למעשה ולא רק להלכה, לביצוע החלטות הממשלה בנושא שנועדו להביא

3 בג"ץ 8902/05 עמותת "שמש" ליהודי עיראק ועו"ד דוד נאוי נ' ראש הממשלה, פס' י"ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 5.5.10).

למימוש מחויבותה וזכותה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, להבטיח בדרכים שונות את זכויותיהם של יהודים בארץ וברחבי העולם, אשר נפגעו באשר הם יהודים. למותר לציין כי נוכח חשיבות הנושא והזדקנותה של האוכלוסייה הנוגעת בדבר, על הממשלה לפעול במהירות הראויה, על מנת שהמחדל לא יהיה בכייה לדורות.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר א' התשע"ד
פברואר 2014

מאגר מידע על פליטים יהודים

מארצות ערב ומאיראן

תקציר

1. יהודים וקהילות יהודיות התקיימו בארצות ערב¹ ובאיראן יותר מ-2,000 שנים. עם ההכרזה על הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 והכרזת המלחמה של מדינות ערב עליה, החלו רבות ממדינות אלו להתנכל ליהודים שחיו בהן, ועקב כך עזבו אותן יהודים רבים. גלי העזיבה נמשכו גם בשנים 1956 ו-1967, בעקבות המלחמות שבהן הייתה ישראל מעורבת. לאחר המהפכה באיראן בשנת 1979, עזבו גם אותה יהודים רבים שחיו בה. הגירת יהודים מארצות ערב ומאיראן נמשכה גם בשנים שלאחר מכן, אם כי במספרים נמוכים יותר. בשנת 1948 חיו בארצות ערב ובאיראן קרוב למיליון יהודים, וערכו של הרכוש שהיה בבעלותם נאמד במיליארדי דולרים². כשני שלישים מן היהודים הללו עלו לישראל, והיתר היגרו למקומות אחרים. בשנת 2011 חיו בישראל כ-373,000 יהודים ילידי ארצות ערב ואיראן³.

2. בשנת 1969 החליטה ממשלת ישראל כי משרד המשפטים יפתח בפעולות מחקר ורישום לאיסוף חומר משפטי על הפגיעות ברכוש ועל הרדיפות נגד יהודים יוצאי עיראק, סוריה, מצרים ותימן⁴. במרץ 2002 החליטה הממשלה לחדש החלטה זו ולהחילה על היהודים שיצאו משנות הארבעים של המאה העשרים מכל ארצות ערב וכן מאיראן⁵.

בשנים 2003-2007 קיבלו ממשלות ישראל עוד כמה החלטות בנושא, שעיקרן איסוף מידע ונתונים בדבר רכוש פרטי וקהילתי של יהודי ארצות ערב ואיראן. כמו כן נקבע בהחלטות אלה כי יוקמו ועדות שרים, ועדות היגוי ומועצה מייעצת שיעסקו בהשבת זכויות ורכוש של יהודים, ובכלל זה זכויותיהם של היהודים שעזבו את ארצות ערב ואיראן כפליטים.

3. באוקטובר 2009 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לטיפול בנושא ממשרד המשפטים למשרד לאזרחים ותיקים (להלן - המשרד)⁶.

1 דוגמת אלג'יריה, תוניסיה, לבנון, לוב, מצרים, מרוקו, סוריה, עיראק ותימן.
 2 על פי פרסום של המשרד לאזרחים ותיקים בשנת 2012, בנושא "מורשת קהילות יהדות ערב ואיראן".
 3 מדובר ביהודים בני 25 ומעלה שנולדו באחת מהארצות האלה: איראן, אלג'יריה, תוניסיה, לבנון, לוב, מצרים, מרוקו, סוריה, עיראק ותימן. כ-200,000 מיהודים אלה הם בני 65 ומעלה.
 4 החלטת ממשלה מספר 34 מספטמבר 1969.
 5 החלטת ממשלה מספר 1544 ממרץ 2002.
 6 החלטת ממשלה מספר 792 מאוקטובר 2009.

פעולות הביקורת

ב-18.7.12 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, על פי סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לפנות למבקר המדינה בבקשה להכין חוות דעת בעניין "אי-יישום החלטות הממשלה בנושא: 'מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב'".

בחודשים אוגוסט 2012 עד מאי 2013, בהמשך לבקשה האמורה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בדק משרד מבקר המדינה את יישומן של החלטות הממשלה בנושא הקמת מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן. עיקר הבדיקה נעשתה במשרד לאזרחים ותיקים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, ביד יצחק בן-צבי וכן בארבע רשויות מקומיות (עירויות חולון, קריית גת ומגדל העמק והמועצה האזורית מעלה יוסף) המשתתפות במיזם של המשרד לאזרחים ותיקים בנושא.

עיקרי הממצאים

היעדר מדיניות כוללת

איסוף ותיעוד של נתונים בדבר זכויות יהודי התפוצות, ובכלל זה הזכויות הנוגעות לרכוש, הוא עניין מורכב בשל ריבוי מקורות המידע, ההבדל הגדול בין הארצות שבהן מדובר והרגישות הנוגעת לאופן איסוף החומר ופרסומו. לפיכך מצריך הטיפול בעניין זה ראייה רחבה ופעולה על פי מדיניות כוללת, ברורה ואחידה, שעל הממשלה לקבוע ולהקצות ליישומה את המשאבים הנדרשים.

נמצא כי אף שממשלות ישראל קבעו בכמה החלטות⁷ - הראשונה כבר לפני כעשור - כי יש לגבש מדיניות כוללת רב-שנתית בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי, ואף מינו ועדות שרים לגיבוש מדיניות כזאת - הדבר לא נעשה, דהיינו הוועדות הללו לא מילאו בסופו של דבר את תפקידן בנושא. כמו כן לא נמצא שהממשלה פעלה לאכיפת החלטותיה.

התקציב ליישום החלטות הממשלה

בחלק מהחלטות הממשלה נקבע בין היתר כי הן יגובו בתקציב מתאים ונפרד. בשנים 2010-2011 פנה המשרד למשרד האוצר ולמזכיר הממשלה בבקשה לקבל תקציב ליישום התכנית "להעצמת המורשת של יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, ותיעוד ורישום זכויותיהם" (להלן - הפרויקט). בשנים 2011-2013, בכמה מועדים, החליטה

7 החלטות ממשלה מספר 1544 ממרץ 2002; 1250 מדצמבר 2003; 4279 מאוקטובר 2005; 1263 מפברואר 2007; 791-1 מאוקטובר 2009.

המועצה הלאומית המייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי⁸ להמליץ לממשלה לאשר בקשה זו.

הועלה כי ממשלת ישראל טרם הקצתה תקציב מתאים ונפרד ליישום תכניתו של המשרד. עמדת משרד האוצר הייתה כי על הסוגיה לקבל מענה במסגרת סדרי העדיפויות של המשרד לאזרחים ותיקים; ומשרד ראש הממשלה סבר כי טרם הושלם גיבושה של תכנית עבודה סדורה ועל גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים לסיים את העבודה המתחייבת בנושא, כדי לאפשר קבלת החלטות בדבר האמצעים הנדרשים לקידום הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות הרישום של זכויות יהודי ארצות ערב ואיראן, כפי שעלה מהחלטות הממשלה, ובייחוד נוכח הזדקנותה של אוכלוסייה זו, ראוי שהממשלה תפעל להסדרת האמצעים המתאימים למימוש החלטותיה בעניין זה בהקדם. על כן, ככל שנדרשות פעולות נוספות לצורך כך על הממשלה לוודא שיושלמו בהקדם, שכן מאז הגיש המשרד לאזרחים ותיקים לראשונה את תכניתו האמורה ועד מועד סיום הביקורת עברו כשנתיים וחצי, והיה ניתן לצפות שבפרק זמן זה יושג הסכמות בעניינה.

ליקויים בפעולות המשרד לאזרחים ותיקים לריכוז הנתונים ולרישום

1. עיכוב בפרסום באמצעי התקשורת: בהחלטות הממשלה מדצמבר 2003 ומפברואר 2007 נקבע בין היתר כי על משרד המשפטים ועל ועדת השרים לפרסם קול קורא בנושא האמור. הבדיקה העלתה כי קול קורא לא פורסם במשך כעשור, וכי רק במאי 2013 יצא המשרד לאזרחים ותיקים לראשונה במסע פרסום בישראל לקידום הנושא, אף שהנושא היה בטיפולו משנת 2009. וכל זאת, אף שכל השתהות בפרסום הנושא וקידומו, משמעותה מספר הולך ופוחת של אנשים שאת זכויותיהם ומורשתם ניתן לתעד.

2. איסוף מועט של טופסי תביעה: טופס תביעה⁹ שממלאים יוצאי ארצות ערב ואיראן או מי מבני משפחותיהם (להלן - טופס תביעה), הוא אחת הדרכים העיקריות לרישום תביעות אישיות וקהילתיות של יהודים מארצות ערב ומאיראן ולריכוזן. בידי המשרד יש טופס רשמי המיועד למטרה זו.

אחד היעדים שקבע המשרד בתכניות העבודה שלו היה הגדלה ניכרת של מספר טופסי התביעה שיאסוף: לשנת 2011 נקבע יעד של 5,000 טפסים ולשנת 2012 - 8,000 טפסים. ואולם נמצא כי עד אפריל 2013, כשלוש שנים וחצי לאחר שנמסר הטיפול בנושא לאחריות המשרד, התקבלו בו כ-130 טופסי תביעה בלבד - דהיינו 1% בלבד מהיעד שנקבע לשנים 2011-2012. מדובר בכמות זעומה, גם בהתחשב במשאבים הכספיים המצומצמים שהיו למשרד. משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר באוכלוסיית יעד, המונה לכל הפחות עשרות אלפים, ומרביתה מזדקנת, ולפיכך

8 באוקטובר 2009 החליטה הממשלה על הקמת מועצה מייעצת, שתיעץ לממשלה ולראש הממשלה בדבר השבת זכויות ורכוש יהודי בכל העולם, הן לעניין השבת זכויות ורכוש מתקופת השואה באירופה ובצפון אפריקה והן לעניין זכויות ורכוש של יהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים.

9 השימוש במונח "תביעה" נעשה בהחלטות הממשלה האמורות בעיקר בהקשר של רישום זכויות, רכוש ונזקים.

נדרשת פעילות רחבת היקף ובטווח זמן קצר. המשך איסוף של כמה מאות טפסים בלבד בשנה, מפחית מאוד את הסיכויים להשלים את רישום הזכויות ותיעוד המורשת של יהודי ארצות ערב ואיראן בעתיד הנראה לעין.

3. ליקויים בהפעלת תכנית חלוץ (פיילוט) לתיעוד ולרישום: ביוני 2012 החליט המשרד כי יקדם את הפרויקט באמצעות תכנית חלוץ (להלן - פיילוט) בארבע רשויות מקומיות (עיריות חולון, קריית גת ומגדל העמק והמועצה האזורית מעלה יוסף).

נמצא כי ניהולו של הפיילוט לקה בחסר: לא הוכנה במועד תכנית עבודה מפורטת הכוללת יעדים ומדדים לבחינת מידת השגתם; המידע שהיה קיים בידי הרשויות המקומיות בעניין קהל היעד של התכנית היה חלקי בלבד; והמשרד לא פעל בעוד מועד לאתר את קהל היעד. במועד סיום הביקורת, מאי 2013, טרם הוחל בפעולות לרישום ולתיעוד סיפוריהם של יוצאי ארצות ערב ואיראן, דבר שהוא תכליתו של הפיילוט, ומאז ועד אמצע דצמבר 2013 (לאחר מועד סיום הביקורת) נאספו והוקלדו במסגרתו כ-280 טופסי תביעה.

4. הפעלת אתר האינטרנט: (א) החלטת הממשלה ממרץ 2002 קבעה כי לצורך פרסום הנושא ולקידומו, יש להקים אתרי אינטרנט בכמה שפות. ואכן, משרד המשפטים הקים אתר אינטרנט ייעודי, ואולם הפעלתו של האתר הופסקה עם העברת הטיפול בנושא ממשרד המשפטים למשרד בשנת 2009, בלא שנבחנה האפשרות להמשיך להפעילו עד להקמת אתר חלופי. הבדיקה העלתה כי רק בשלהי שנת 2011, כשנתיים לאחר שנמסר הטיפול בנושא לאחריה המשרד, הועלו כמה דפי אינטרנט לאתר שלו, שבהם מפורטים קורותיהם של היהודים בארצות ערב ובאיראן. דפים אלו לא תורגמו לכמה שפות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ממרץ 2002.

(ב) עוד העלתה הבדיקה כי טופסי תביעה המיועדים להדפסה ולמילוי ידני הועלו לאתר האינטרנט של המשרד רק בשלהי שנת 2011, דהיינו שנתיים לאחר שעברה האחיות לטיפול בנושא ממשרד המשפטים למשרד; וכי טופס מקוון עלה לאתר האינטרנט של המשרד רק בינואר 2013 - כשלוש שנים לאחר שקיבל המשרד את האחיות כאמור. יצוין כי בין טופסי התביעה שהעלה המשרד (הידני והמקוון) ובין הטפסים שהיו בידי משרד המשפטים בעבר, קיימים הבדלים קלים בלבד.

ליקויים במחשוב הנתונים

בהחלטת הממשלה מהשנים 2002-2003 נקבע כי יש למחשב את הנתונים שנאספים, וכן ליצור "מאגר נתונים אחיד ומרכזי, מאוחד ואמין". בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2011, הוא הציג את הקמתו של מסד נתונים ממוחשב כיעד, ואף קבע בה כי יש להזין למסד הנתונים עד תום שנה זו 20,000 תיקים.

הועלה כי אף שמשנת 2010 היה ברשות המשרד מסד נתונים ייעודי בנושא רכוש יהודי שהיה ערוך לקליטת נתונים, טרם החל המשרד לקלוט בו את הנתונים הנוגעים ליהודים מארצות ערב ואיראן אשר נאספו בעבר, ואשר מצויים ביותר מ-14,000 טופסי תביעה ומסמכים היסטוריים אחרים. כמו כן טרם החל המשרד לבצע מפתוח של נתונים אלה.

סיכום והמלצות

הממצאים שתוארו בדוח זה מלמדים הן על מחויבות בלתי מספקת של הממשלה לביצוע החלטותיה והן על פעילות מצומצמת של המשרד לאזרחים ותיקים, שהופקד מטעמה על הנושא בשנים האחרונות. על הנוגעים בדבר לפעול ביתר שאת לקידום התייעוד של מורשת יהודי ארצות ערב ואיראן, נוכח חשיבות הנושא, ובפרט מאחר שמדובר באוכלוסייה מבוגרת ההולכת ומתמעטת. על ממשלת ישראל לוודא את ביצוע החלטותיה בעניין זה ואת הסדרת האמצעים המתאימים לכך בהקדם.



מבוא

1. קהילות יהודיות התקיימו בארצות ערב¹⁰ ובאיראן יותר מ-2,000 שנים. במלחמת העולם השנייה סבלו חלק מקהילות אלה מרדיפות ופגיעות, ויהודים מצפון אפריקה אף נשלחו למחנות עבודה מקומיים או למחנות השמדה באירופה.

מצבם של היהודים בארצות ערב החריף בעקבות דיוני האו"ם בשאלת הקמתה של מדינת ישראל, ובעקבות החלטת האו"ם על הקמתה. בהתפרעויות שהיו בארצות ערב בחודשים שלאחר החלטת החלוקה בשנת 1947, נרצחו מאות יהודים שחיו בהן, אלפים נפצעו, ורכוש רב נגזל והושמד. עם ההכרזה על הקמת מדינת ישראל בשנת 1948, הכריזו מדינות ערב מלחמה נגדה או תמכו במדינות שנלחמו בה, ורבות מהן החלו להתנכל ליהודים שחיו בהן - בין היתר בחקיקה המפלה אותם לרעה, בהחרמת רכושם, בעקירתם מבתי מגורים, בשלילת אזרחותם ובדרישה מהם לצאת את המדינה. עקב כך עזבו לאחר קום המדינה המונים מיהודי הארצות הללו. גלי עזיבה היו גם בשנים 1956 ו-1967, בעקבות המלחמות שבהן הייתה ישראל מעורבת. לאחר המהפכה באיראן בשנת 1979, עזבו גם אותה יהודים רבים שחיו בה. הגירת יהודים מארצות ערב ומאיראן נמשכה גם בשנים שלאחר מכן, אם כי במספרים נמוכים יותר. בשנת 1948 חיו בארצות ערב ובאיראן קרוב למיליון יהודים, וערכו של הרכוש שהיה בכעלותם נאמד במיליארדי דולרים¹¹. כשני שלישים מן היהודים הללו עלו לישראל, והיתר היגרו למקומות אחרים. בשנת 2011 חיו בישראל כ-373,000 יהודים ילידי ארצות ערב ואיראן¹².

2. רישום הנכסים שהותירו מאחור יהודי ארצות ערב ואיראן וכן זכויותיהם האחרות, החל לאחר הקמת המדינה, ובשנת 1969 עלה הנושא על סדר יומה של ממשלת ישראל. הממשלה החליטה אז כי משרד המשפטים יפתח בפעולות מחקר ורישום לאיסוף חומר משפטי על הפגיעות ברכוש ועל הרדיפות נגד יהודים יוצאי עיראק, סוריה, מצרים ותימן¹³. בהחלטה גם נקבע כי ליישומה יוקם במשרד המשפטים מדור מיוחד¹⁴.

- 10 דוגמת אלג'יריה, תוניסיה, לבנון, לוב, מצרים, מרוקו, סוריה, עיראק ותימן.
 11 על פי פרסום של המשרד לאזרחים ותיקים בשנת 2012, בנושא "מורשת קהילות יהדות ערב ואיראן".
 12 מדובר ביהודים בני 25 ומעלה שנולדו באחת מהארצות האלה: איראן, אלג'יריה, תוניסיה, לבנון, לוב, מצרים, מרוקו, סוריה, עיראק ותימן. כ-200,000 מיהודים אלה הם בני 65 ומעלה.
 13 החלטת ממשלה מספר 34 מספטמבר 1969.
 14 מדור זה פעל עד שנת 1999 ביחידה של היועץ למשפט ארצות ערב במשרד המשפטים. משנת 1999 הופקדה על הטיפול בנושא יחידת הממונה על העזרה המשפטית במשרד המשפטים.

במרץ 2002 החליטה ממשלת ישראל לחדש החלטה זו ולהחילה על היהודים שיצאו משנות הארבעים של המאה העשרים מכל ארצות ערב וכן מאיראן, והטילה בשנית על משרד המשפטים לבצע את כל הפעולות הנדרשות לביצוע החלטה¹⁵. בדברי ההסבר להחלטה צוין כי למדינת ישראל "מחויבות מוסרית והיסטורית לסייע לאזרחיה יוצאי ארצות ערב לתעד את אשר קדם לעלייתם ארצה", מאחר שלתיעוד יש ערך בל יסוער לא רק מכיוון שהוא מסייע לניהול מאבק משפטי, אלא גם מאחר שהוא משמש "לשמירת הזיכרון כמקור בלתי נדלה של תיעוד היסטורי ואנושי של הקהילות היהודיות בארצות ערב".

בשנים 2003-2007 קיבלו ממשלות ישראל עוד כמה החלטות בנושא, שעיקרן איסוף מידע ונתונים בדבר רכוש פרטי וקהילתי של יהודי ארצות ערב ואיראן. כמו כן נקבע בהחלטות אלה כי יוקמו ועדות שרים, ועדות היגוי ומועצה מייעצת שיעסקו בהשבת זכויות ורכוש יהודי, ובכלל זה זכויותיהם של היהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים¹⁶.

יצוין כי בשנת 2008 קיבל נושא הפליטים היהודים מארצות ערב גם הכרה מפורשת של הקונגרס האמריקאי: החלטה שקיבל הקונגרס¹⁷ קראה, בין היתר, להכיר בזכויות החוקיות של הפליטים שגורשו מארצות ערב - יהודים, נוצרים וקבוצות אחרות - ובאופן שנגרם להם. כמו כן, בשנת 2010 חוקק בישראל החוק לשמירה על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, התש"ע-2010, ובו נקבע כי "במסגרת משא ומתן להשגת שלום במזרח התיכון, תכלול הממשלה את נושא מתן פיצוי על אבדן רכוש לפליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, לרבות רכוש שהיה בבעלות קהילה יהודית בארצות אלה".

במסמך סיכום של עבודת מטה שערך המטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל) מ-2012 בנושא הפליטים היהודים, צוין, בין היתר, כי בעיית הפליטות היהודית הינה תוצר של הסכסוך הישראלי-ערבי, והוצע כי הסכמות שיושגו בנושא זה יהוו מרכיב בהסדר הקבע בין ישראל לפלסטינים. המל"ל גם המליץ לנקוט צעדים שמטרתם לפעול להטמעת תפיסה זו בשיח הציבורי הישראלי והבין-לאומי, ובהם פעילות מדינית והסברתית בזירה הבין-לאומית וקידום פרויקט מורשת¹⁸.

3. באוקטובר 2009 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לטיפול בנושא רישום ותיעוד זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ממשרד המשפטים למשרד לאזרחים ותיקים (להלן - המשרד)¹⁹.

4. ב-18.7.12 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, על פי סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לפנות למבקר המדינה בבקשה להכין חוות דעת בעניין 'אי-יישום החלטות הממשלה בנושא: 'מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב'".

בחודשים אוגוסט 2012 עד מאי 2013, בהמשך לבקשה האמורה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בדק משרד מבקר המדינה את יישומן של החלטות הממשלה בנושא הקמת מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן. עיקר הבדיקה נעשתה במשרד לאזרחים ותיקים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, ביד יצחק בן-צבי (להלן - יד בן-צבי) וכן בארבע רשויות מקומיות (עיריות חולון, קריית גת ומגדל העמק והמועצה האזורית מעלה יוסף) המשתתפות במיזם של המשרד לאזרחים ותיקים בנושא.

15	החלטת ממשלה מספר 1544 ממרץ 2002.
16	החלטות ממשלה מספר 1250 מדצמבר 2003, 4279 מאוקטובר 2005, 1263 מפברואר 2007 ו-791 מאוקטובר 2009.
17	החלטה מ-1.4.08.
18	ראו פירוט בנושא בהמשך.
19	החלטת ממשלה מספר 792 מאוקטובר 2009.

ליקויים מהותיים ביישום החלטות הממשלה

כאמור לעיל, החליטו ממשלות ישראל במשך השנים החלטות שעניינן איסוף מידע בדבר רדיפות יהודי ארצות ערב ואיראן, ובדבר הרכוש הפרטי והקהילתי שהיה בבעלותם של היהודים בארצות אלה. בכלל אלה היו החלטות עקרוניות, כגון גיבוש מדיניות כוללת רב-שנתית בנושא השבת זכויות היהודים ורכושם בכל התחומים ומכל ארצות העולם הרלוונטיות, ובדבר ביצוע רישום וריכוז נתונים ומסמכים בנוגע לתביעות אישיות וקהילתיות בקשר לנזקי גוף, הפקעת רכוש או אבדנו; וכן החלטות הנוגעות לכלים הדרושים לצורך כך. יישומן של החלטות אלה היה אמור להביא בסופו של דבר להקמת מאגר נתונים אחיד, מרכזי ואמין²⁰ בדבר זכויותיהם של היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן; וכן לתיעוד היסטורי של הקהילות היהודיות שחיו בארצות אלו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רק חלק מהחלטות הממשלה יושמו, ואף זאת יישום חלקי בלבד, ולפיכך כמות המידע שנאסף עד כה בדבר הזכויות האמורות של יהודי ארצות ערב ואיראן והיקף התיעוד של הקהילות שהתקיימו בארצות אלה, עודם מצומצמים ביותר. להלן הפרטים:

היעדר מדיניות כוללת

איסוף ותיעוד של נתונים בדבר זכויות יהודי התפוצות, ובכלל זה הזכויות הנוגעות לרכושם, הוא עניין מורכב בשל ריבוי מקורות המידע, ההבדל הגדול בין הארצות שבהן מדובר והרגישות הנוגעת לאופן איסוף החומר ופרסומו. לפיכך מצריך הטיפול בעניין זה ראייה רחבה ופעולה על פי מדיניות כוללת, ברורה ואחידה, שעל הממשלה לקבוע ולהקצות ליישומה את המשאבים הנדרשים. הממשלה, בהחלטתה מדצמבר 2003, וכן בהחלטות שהתקבלו בעקבותיה, קבעה כי היא תגבש מדיניות כוללת רב-שנתית בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי, ובכלל זה הזכויות הנוגעות לרכושם בכל התחומים ומכל ארצות העולם הרלוונטיות; וכי מדינת ישראל היא שתוביל ותרכז את הטיפול בנושא הזכויות ורישום התביעות של היהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים, בארץ ומחוצה לה, מול גורמי פנים, גורמי חוץ, ארגונים שונים ועוד.

למימוש מדיניות נדרש לקבוע תכנית עבודה, שבה מפורטים בין היתר היעדים שיש להשיג והמשאבים הדרושים לכך, תהליכי העבודה המתוכננים, מדדי הביצוע, לוחות הזמנים לביצוע, חלוקת הסמכויות בין המעורבים ביישום התכנית וחלוקת העבודה ביניהם. המעקב אחר קצב ההתקדמות בהשגת היעדים נעשה על פי אמות המידה שנקבעו בתכנית העבודה²¹.

הבדיקה העלתה כי על אף האמור, לא גיבשה הממשלה מדיניות כללית רב-שנתית בנושא השבת זכויות היהודים. להלן פירוט:

1. החלטת הממשלה מדצמבר 2003 קבעה כי תוקם ועדת שרים בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי, בראשותו של השר לענייני ירושלים דאז, מר נתן שרנסקי (להלן - ועדת השרים). על ועדת השרים הוטל בין השאר לגבש מדיניות כוללת בנושא זה, וכן להיות גורם-על שיעסוק בשאלות מדיניות בנושא השבת הרכוש היהודי. נוסף על כך נקבע כי המדיניות והתכנית השנתית יוצגו לפני הממשלה לקראת יישומן.

20 כאמור בהחלטת ממשלה מספר 1250.

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), בפרק "עבודת המטה במשרד הממשלתי: תכנון, בקרה, תיאום והערכה במשרד הממשלתי", עמ' 46-60.

עוד נקבע בהחלטה זו כי תוקם ועדת היגוי בנושא זכויות של היהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים²². ועדת ההיגוי תהיה כפופה לוועדת השרים, תדווח לה על התקדמות הטיפול בנושא, תבצע מטלות כפי שיוגדרו ויוטלו עליה על ידי ועדת השרים, וכן תרכז את הטיפול בנושא למול גורמים בין-לאומיים, לצורך תיאום והתווית מדיניות אחידה ומובנית.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי באפריל 2005 קבעה ועדת השרים מדיניות ותכנית עבודה בנושא השבת זכויותיהם ורכושם של היהודים ניצולי השואה. ואולם לא נמצא כי ועדת השרים גיבשה מדיניות ותכנית עבודה בנושא השבת הזכויות והרכוש של יהודי ארצות ערב ואיראן.

במאי 2005 התפטר מר נתן שרנסקי, אשר שימש כאמור יו"ר ועדת השרים, מן הממשלה, ולאחר התפטרותו לא המשיכה הוועדה לפעול.

2. באוקטובר 2005 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי, בראשות סגן השר במשרד ראש הממשלה דאז מר מיכאל מלכיאור. הממשלה הטילה על הוועדה למלא את תפקידי ועדת השרים, כפי שפורטו בהחלטה מדצמבר 2003, לרבות גיבוש מדיניות כוללת בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי.

בבדיקה לא נמצאו מסמכים המעידים שוועדה זו התכנסה, וממילא לא נמצא שהיא גיבשה מדיניות או תכנית עבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2013 מסר בא כוחו של מר מלכיאור כי בחודשים שקדמו להחלטת הממשלה האמורה, החל מר מלכיאור בעבודת הכנה לגיבוש מדיניות בנושא. ואולם מאחר שכמה שבועות לאחר החלטת הממשלה הוכרז על קיום בחירות לכנסת, סבר מר מלכיאור כי לא ראוי להתוות מדיניות לממשלה עתידית. בא הכוח ציין כי לאחר הבחירות העביר מר מלכיאור תכנית פעולה לשר לענייני גמלאים דאז²³ מר רפי איתן, שקיבל את האחריות לנושא.

3. בפברואר 2007 שוב החליטה הממשלה להקים ועדת שרים בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי. בהחלטה נקבע שתפקידיה וסמכויותיה של הוועדה יהיו כמפורט בהחלטה מדצמבר 2003, וכי בראשה יעמוד השר דאז מר רפי איתן. עוד החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי בנושא זכויות היהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים, שתפקידיה וסמכויותיה יהיו גם הם כמפורט בהחלטה מדצמבר 2003.

הבדיקה העלתה כי גם ועדת שרים זו לא גיבשה מדיניות או תכנית עבודה בנושא זכויותיהם ורכושם של יהודי ארצות ערב ואיראן.

יוצא אפוא כי אף שממשלות ישראל קבעו בכמה החלטות - הראשונה כבר לפני כעשור - כי יש לגבש מדיניות כוללת רב-שנתית בנושא זכויותיהם של יהודי ארצות ערב ואיראן, ואף מינו ועדות שרים לגיבוש מדיניות כזאת - הדבר לא נעשה, דהיינו הוועדות הללו לא מילאו בסופו של דבר את תפקידן בנושא. כמו כן לא נמצא שהממשלה פעלה לאכיפת החלטותיה.

22 יושבי הראש של הוועדה הם המנכ"לים של משרד המשפטים ומשרד החוץ, וחבריה הם נציגי השר לענייני ירושלים, חברה ותפוצות (כיום המשרד לירושלים והתפוצות); מנכ"ל הסוכנות היהודית; והממונה על העזרה המשפטית במשרד המשפטים (האחרון שימש גם מרכז הוועדה).

23 בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לשנות את שמו של "המשרד לענייני גמלאים" ל"משרד לאזרחים ותיקים" (החלטה 2246).

התקציב ליישום החלטות הממשלה

המשרד לאזרחים ותיקים ניסח מאוגוסט 2010 - כשנה לאחר שקיבל את האחריות לטיפול בנושא - כמה מתווים אפשריים המפרטים אודות תכנית "להעצמת המורשת של יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, ותייעוד ורישום זכויותיהם" (להלן - הפרויקט). מטרת הפרויקט הייתה להעצים את תיעוד המורשת של יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, ורישום זכויותיהם, וכן להעלות את הנושא למודעות הקהל הישראלית והעולמית. במתווים פירט המשרד את הפעולות הנדרשות לקידום הפרויקט, ובהן פרסומו בקרב יוצאי ארצות ערב ואיראן בארץ; רישום ותייעוד זכויותיהם, רכושם, חיי הקהילות, מורשתם ונסיבות עזיבתם את ארצות ערב ואיראן; פעילות הסברתית בחו"ל והנצחת המורשת של יהודי ארצות ערב ואיראן. עוד פורט במתווים אלו התקציב הדרוש לקידום הפרויקט (אשר נע בין כ-8 מיליון ש"ח ליישום תכנית של שנה לכ-50 מיליון ש"ח ליישום תכנית של חמש שנים). זאת בהמשך להחלטות הממשלה בעניין זה, שבהן נקבע בין היתר כי הן יגובו בתקציב מתאים ונפרד. להלן פרטים בנוגע לניסיונות של המשרד ושל המועצה הלאומית המייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי (להלן - המועצה המייעצת)²⁴ לקדם פרויקט זה ולתקצבו.

1. באפריל 2011 - שנה וחצי לאחר העברת הטיפול בנושא לאחריותו - הגיש המשרד למשרד האוצר "הצעת מחליטים"²⁵ בדבר זכויותיהם של פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן. ההצעה כללה מספר פעולות מרכזיות ליישום החלטת הממשלה מדצמבר 2003, בתקציב של 50 מיליון ש"ח. בד בבד הגיש המשרד באוגוסט 2011 למזכיר הממשלה תכנית מפורטת בתקציב דומה, לביצוע הפרויקט.

2. בישיבתה במאי 2011 החליטה המועצה המייעצת להמליץ לממשלה "לתמוך ולאשר את התכנית שהוגשה על ידי המשרד לאזרחים ותיקים, בנושא הטיפול בפליטות היהודית יוצאי מדינות ערב וקידום זכויותיהם, בתקציב העומד על 50 מיליון ש"ח". החלטה ברוח זו קיבלה המועצה המייעצת גם בישיבה שהתקיימה בנובמבר 2012. במאי 2013 החליטה המועצה להגיש למשרד ראש הממשלה "בקשה להצעת מחליטים למימון [ה]פרויקט... בתקציב לשנים 2013-2014, שיוגש על ידי המשרד לאזרחים ותיקים".

יצוין כי בפברואר 2012 התקיימה ישיבה של המועצה המייעצת בנושא. בישיבה ציינה נציגת משרד ראש הממשלה בין היתר כי היא חושבת שיש צורך בהסבר מפורט יותר לגבי התכנית והתקציב. הנציגה הציעה שהמשרד לאזרחים ותיקים יקיים דיון מסודר בנושא, לפני שיגיש את המלצתו לראש הממשלה. בסופו של דבר החליטה המועצה המייעצת גם בישיבה זו להמליץ על הקצאת תקציב של 50 מיליון ש"ח לצורך הטיפול בנושא.

במועד סיום הביקורת, עדיין לא הקצתה הממשלה תקציב מתאים ונפרד ליישום תכניתו של המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 ציין משרד ראש הממשלה כי המלצת המועצה המייעצת הייתה כללית, וניתנה לפני שהושלם גיבושה המקצועי של תכנית עבודה סדורה. כמו כן, "משרד ראש הממשלה הבהיר לגורמים הנוגעים בדבר כי בטרם קידום הנושא על גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים לסיים את העבודה המקצועית המתחייבת בנושא". עוד צוין בתשובה כי "בנסיבות אלה לא היה בידי ראש הממשלה או הממשלה להתייחס להמלצת המועצה",

24 באוקטובר 2009 החליטה הממשלה על הקמת מועצה מייעצת, שתייעץ לממשלה ולראש הממשלה בדבר השבת זכויות ורכוש יהודי בכל העולם, הן לעניין השבת זכויות ורכוש מתקופת השואה באירופה ובצפון אפריקה והן לעניין זכויות ורכוש של יהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים. בהחלטה נקבע כי בראש המועצה המייעצת יעמוד מר רפי איתן, והחברים בה יהיו בין השאר נציגי המשרד, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד התרבות והספורט, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד ההסברה והתפוצות (כיום המשרד לירושלים והתפוצות).

25 טיוטת הצעה להחלטת ממשלה.

וכי "משרד ראש הממשלה מקווה כי עתה בשלים התנאים אשר יאפשרו למשרד לאזרחים ותיקים וליתר הגורמים המעורבים בנושא... להגיש הצעה מסודרת ומפורטת שתאפשר בחינה עניינית וקבלת החלטות מושכלות ביחס לדרכים ולאמצעים הנדרשים לקידום נושא חשוב זה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 מסר משרד האוצר כי הנושא האמור עלה בדיונים בינו לבין המשרד לאזרחים ותיקים, וכי עמדתו היא "שעל הסוגיה לקבל מענה במסגרת סדרי העדיפויות של המשרד בעת בניית תקציב המדינה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 ציין המשרד לאזרחים ותיקים כי "הצעת ההחלטה נדונה גם בישיבות במשרד ראש הממשלה עם מזכיר הממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות הרישום של זכויות יהודי ארצות ערב ואיראן, כפי שעלה מהחלטות הממשלה ומדוח המל"ל, ובייחוד נוכח הזדקנותה של אוכלוסייה זו, ראוי שהממשלה תפעל להסדרת האמצעים המתאימים למימוש החלטותיה בעניין זה בהקדם. על כן, ככל שנדרשות פעולות נוספות לצורך כך על הממשלה לוודא שיושלמו בהקדם, שכן מאז הגיש המשרד לאזרחים ותיקים לראשונה את תכניתו האמורה ועד מועד סיום הביקורת עברו כשנתיים וחצי, והיה ניתן לצפות שבפרק זמן זה יושגו הסכמות בעניינה.

ליקויים בפעולות המשרד לאזרחים ותיקים לריכוז הנתונים ולרישום

בד בבד עם בקשותיו לקבל תקציב מיוחד לביצוע הפרויקט, הקצה המשרד חלק מהתקציב השנתי שלו לנושא השבת זכויות ורכוש יהודי ארצות ערב ואיראן. מאוקטובר 2009 - עת הועברה אליו האחריות לטיפול בנושא - ועד סוף שנת 2012 השקיע המשרד כ-8 מיליון ש"ח בקידום הנושא (ובכלל זה תשלומים עבור ייעוץ, פרסום, קבלת שירותי מחשוב וקיום כנסים). את רובו המכריע של הסכום, כ-7 מיליון ש"ח, השקיע המשרד במחצית השנייה של שנת 2012. להלן פירוט:

עיכוב בפרסום באמצעי התקשורת

כדי ליצור מודעות לנושא רישום זכויותיהם של היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ולקדמו, קבעה הממשלה בהחלטתה מדצמבר 2003 כי על משרד המשפטים לפרסם באמצעי התקשורת ובאינטרנט קול קורא בשפות שונות, ואשר יקרא לכל המעוניין ולכל בעל מידע, לפנות לצורך רישום זכויות. משרד המשפטים הכין תכנית בנדון שלא יצאה אל הפועל, ובפברואר 2007 החליטה הממשלה כי ועדת השרים שמונתה על פי החלטה זו היא שתהיה אחראית לפרסום הקול הקורא האמור. באותה שנה מסר יו"ר הוועדה דאז השר רפי איתן הצעה בנדון לעיון משרד החוץ, וזה השיב כי הוא רואה חשיבות בפרסום הקול הקורא, אך יש לשקול בקפידה את שאלת הפרסום ועיתויו. בפגישה שהתקיימה בין נציגי המשרד לאזרחים ותיקים לנציגי משרד החוץ באפריל 2011, בין היתר בנושא הצעת המחליטים שהגיש המשרד לאזרחים ותיקים בדבר הפרויקט לתייעוד זכויותיהם של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, הציע משרד החוץ לבצע את הקמפיין כקמפיין מורשת ותייעוד סיפוריהם של הפליטים.

הבדיקה העלתה כי מאז, משך שנתיים נוספות, נותר מצב הדברים כשהיה, דהיינו קול קורא לא פורסם במשך כעשור, וכי רק במאי 2013 יצא המשרד לאזרחים ותיקים לראשונה במסע פרסום בישראל לקידום הנושא, אף שהנושא היה בטיפולו משנת 2009. וכל זאת, אף שכל השתהות בפרסום הנושא וקידומו, משמעותה מספר הולך ופוחת של אנשים שאת זכויותיהם ומורשתם ניתן לתעד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי "להוצאה לפועל של היוזמות ותוכניות העבודה... נדרשו... תנאים ובהם... אישור של משרד החוץ לבצע פרסום רחב היקף בנושא", וכי "עמדתו המקורית של משרד החוץ הייתה ש... שאלת הפרסום, היקפו ועיתויו תישקל בקפידה... ואישור כאמור לא ניתן". המשרד הוסיף כי "המשיך לפעול לקבלת אישור משרד החוץ לפרסום ופעל לתיאום הנושא מול משרד החוץ ומול המטה לביטחון לאומי. רק לאחר שהתקבל אישורם והוסדר תקציב, ניתן היה להתקדם".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 מסר משרד החוץ בין היתר כי "לא התנגד מעולם לעיקרון פרסום 'קול קורא'", וכי "ביקש רק לגלות רגישות לעיתוי הפרסום ולדרך הפרסום". (ההדגשה במקור). עוד צוין בתשובה כי "משרד החוץ היה ונשאר גורם מייצע בלבד לנושא".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 מסר המל"ל כי "לא התנה את קידום הנושא בקבלת אישור מטעמו, ואף הנחה לפעול לקיצור לוחות הזמנים של הטיפול בנושא".

איסוף מועט של טופסי תביעה

החלטות הממשלה קבעו כי יש לרשום ולרכז תביעות אישיות וקהילתיות של יהודים מארצות ערב ומאיראן, וכן לאסוף מידע, נתונים ותיעוד, בקשר לנזקי גוף, להפקעת רכוש או אבדנו ולפגיעה בזכויות. אחת הדרכים העיקריות לאיסוף מידע כזה הייתה באמצעות טופס תביעה²⁶ שממלאים יוצאי ארצות ערב ואיראן או מי מבני משפחותיהם (להלן - טופס תביעה).

משרד המשפטים טיפל בנושא זה בשנים 1969-2009, שבהן נאספו כ-14,000 טופסי תביעה מלאים. כמו כן, נאסף מידע בדבר נסיבות חייהם של היהודים בארצות ערב, החקיקה שהפלתה אותם לרעה, החרמת רכושם והרדיפות והפרעות שסבלו מהן.

כאמור, הטיפול בנושא נמסר לאחריותו של המשרד באוקטובר 2009. בידי המשרד יש טופס רשמי, המבוסס על טופס שחיבר והפיץ משרד המשפטים והמיועד לסייע באיסוף מידע כאמור. מי שמוצאם מארצות ערב ומאיראן או מי מבני משפחתם המבקשים למלא טופס זה, יכולים לעשות כן ולצרף מסמכים נלווים.

אחד היעדים שהוצבו בתכניות העבודה של המשרד לאזרחים ותיקים לשנים 2011-2012 היה הגדלה ניכרת של מספר טופסי התביעה שיאסף המשרד: לשנת 2011 נקבע יעד של 5,000 טפסים ולשנת 2012 - 8,000 טפסים.

26 השימוש במונח "תביעה" נעשה בהחלטות הממשלה האמורות בעיקר בהקשר של רישום זכויות, רכוש ונזקים.

הבדיקה העלתה כי עד אפריל 2013, כשלוש שנים וחצי לאחר שנמסר הטיפול בנושא לאחריות המשרד, התקבלו בו כ-130 טופסי תביעה בלבד - דהיינו 1% מהיעד שנקבע לשנים 2011-2012. מדובר בכמות זעומה, גם בהתחשב במשאבים הכספיים המצומצמים שהיו למשרד.

בתשובתו מאוקטובר 2013 מסר המשרד כי "היעדים לשנים 2011-2012 הוצבו בכפוף לכך שיבוצע מסע פרסום... היציאה לקמפיין הפרסום עוכבה עד לביצוע התיאומים עם משרד החוץ והמטה לביטחון לאומי וכן עד שיוסדר תקציב. הקמפיין בוצע לבסוף בחודש מאי 2013 וכלל פרסום מאסיבי... ולאורך זמן שהניב כ-219 טפסים. בדיעבד היעדים שהוצבו היו שאפתניים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר באוכלוסיית יעד המונה לכל הפחות עשרות אלפים, ומרביתה מזדקנת, ולפיכך נדרשת פעילות רחבת היקף ובטווח זמן קצר. המשך איסוף של כמה מאות טפסים בלבד בשנה, מפחית מאוד את הסיכויים להשלים את רישום הזכויות ותיעוד המורשת של יהודי ארצות ערב ואיראן בעתיד הנראה לעין.

ליקויים בהפעלת תכנית חלוץ (להלן - פיילוט) לתיעוד ורישום

1. ביוני 2012 החליט המשרד כי יקדם את הפרויקט באמצעות יישום פיילוט בארבע רשויות מקומיות - עיריות חולון, קריית גת ומגדל העמק והמועצה האזורית מעלה יוסף. לפי התכנית היו אמורים מתנדבים להיפגש עם קהל היעד - יוצאי ארצות ערב ואיראן המתגוררים בשטח השיפוט של רשויות אלה - ולתעד את סיפור חייהם, ובכלל זה את המידע על אודות הרכוש שהשאירו בארצות אלו.

המשרד החליט כי ינהל את הפיילוט בשיתוף מכון בן-צבי לחקר קהילות ישראל במזרח (להלן - מכון בן-צבי)²⁷, ובדצמבר 2012 חתם על מסמך הבנות עם יד בן-צבי, המפרט את הפעולות שיש לבצע לקידום הפיילוט בארבע הרשויות המקומיות (להלן - מסמך הבנות). בד בבד קיים המשרד בסוף שנת 2012 ישיבות התנעה בארבע הרשויות.

2. תכנית העבודה: במסמך ההבנות נקבע כי מכון בן-צבי יכין, בשיתוף המשרד, תכנית עבודה ראשונית עד ינואר 2013. עוד נקבע במסמך ההבנות כי תכנית עבודה מפורטת תוכן בתוך 15 ימים מכניסתו של מנהל הפרויקט או מכניסתו של מנהל המרכז לתיעוד היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן לתפקידם. בינואר 2013 הגיש המכון תכנית ראשונית, ובמרץ 2013 נכנס מנהל הפרויקט לתפקידו.

הועלה כי עד דצמבר 2013 לא הוכנה תכנית העבודה המפורטת לשנת 2013.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי סיכם עם יד בן-צבי שתכנית העבודה מינואר 2013 תהיה תכנית העבודה הסופית לשנה זו. יד בן-צבי מסר בתשובתו כי "התכנית תעודכן חליפות על פי התקדמותה והפקת הלקחים מכל שלב ושלב בה". יד בן-צבי הוסיף כי

27 מכון מחקר הפועל במסגרת יד יצחק בן-צבי והאוניברסיטה העברית בירושלים, והעוסק בחקר תולדות ישראל בארצות המזרח.

באפריל 2013 הוכנה תכנית ראשונית נוספת, וכי בסוף חודש זה אישר אותה הוועד המנהל של הפרויקט²⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על המשרד לאזרחים ותיקים ויד בן-צבי להשלים את הכנתה של התכנית המפורטת עוד בראשית שנת 2013, שכן התכניות הראשוניות שהוכנו אינן מפרטות יעדים לגבי הרישום ומדדים שלפיהם תיקבע מידת השגתם.

בדצמבר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, עדכן יד בן-צבי את משרד מבקר המדינה כי הוכנה תכנית עבודה מפורטת, הכוללת יעדים.

3. איתור קהל היעד: ליישום פרויקט מסוג זה, יש לגבש רשימה של מי שעומדים בקריטריונים שנקבעו בו. המשרד קבע כי קהל היעד של הפרויקט הוא יהודי ארצות ערב ואיראן ילידי שנת 1947 או לפני כן, והנחה את הרשויות המקומיות השותפות לפיילוט לרכז רשימות אלו באופן עצמאי.

הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות התקשו בריכוז הרשימות האמורות. למשל, לעיריית מגדל העמק אין רישום של ארצות המוצא של התושבים המתגוררים בשטח שיפוטה. עקב כך ניסה נציג העירייה לרכז את הרשימות המבוקשות באמצעות הצלבה בין הנתונים המצויים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנתונים הקיימים באגפים שונים בעירייה, וכן באמצעות פנייה לגבאים בבתי כנסת של יוצאי ארצות ערב ואיראן בעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שהמשרד לאזרחים ותיקים יפעל בעוד מועד להשיג את הרשימות הנוגעות לקהל היעד, כדי להקל על הרשויות המקומיות את הנעת הפיילוט ויישומו. למשל, היה ניתן לשקול פנייה ישירה למשרד הפנים²⁹ בעניין זה, והמשרד לאזרחים ותיקים עצמו אף תכנן לעשות זאת במתווי הפעולה השונים שגיבש בעבר לקידום הפרויקט להעצמת המורשת של יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן (ושהוצגו לעיל). ואולם בבדיקה לא נמצא שפנייה כזאת אמנם נעשתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי הוא "מתעתד להפעיל דרכים נוספות לאיתור אזרחים ותיקים נוספים, ובכלל זה תישקל פנייה למשרד הפנים".

4. פרסום הפיילוט: כדי לפרסם את הפיילוט דרש המשרד מהרשויות המקומיות שהפיילוט מיושם בהן להשתתף בעלות הפקתו של "פסטיבל מספרי סיפורים" בכל אחת מהן (להלן - הפסטיבל).

28 שבו חברים נציגי המשרד ונציגי מכון בן-צבי.

29 על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, רשאים גופים ציבוריים, ובהם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, למסור מידע זה לזה בכפוף לעמידה בתנאים הקבועים בחוק. לחוק זה תוקנו תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, שבהן נקבעו נהלים בדבר העברת המידע בין הגופים הציבוריים.

הועלה כי דרישת המשרד להשתתפות בעלות ההפקה של הפסטיבל הובאה לידיעת הרשויות האמורות רק בפגישות ההתנעה שהתקיימו בהן בסוף שנת 2012. עקב כך לא יכלו הרשויות להיערך לכך בעוד מועד ולהקצות לכך משאבים בתקציב שלהן לשנת 2013. בפועל, היה עליהן להפנות לכך במשך שנת 2013 תקציבים שהוקצו למימון פעולות אחרות, דבר שלעתים לא היה אפשרי. לדוגמה, עיריית חולון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי אין בידה עודף תקציבי כלל, וכי "אין באפשרותה לנתב כספים מפרויקטים מתנהלים ופעילות שוטפת לטובת פרויקט חדש זה, על כל החשיבות שבו".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לעדכן את הרשויות המקומיות בדבר המימון שיידרשו להקצות לפסטיבל סמוך להחלטה על ביצוע הפיילוט (יוני 2012).



מכל האמור לעיל עולה כי ניהולו של הפיילוט לקה בחסר: לא הוכנה במועד תכנית עבודה מפורטת הכוללת יעדים ומדדים לבחינת מידת השגתם; המידע שהיה קיים בידי הרשויות המקומיות בעניין קהל היעד של התכנית היה חלקי בלבד; והמשרד לא פעל בעוד מועד לאתר את קהל היעד. במועד סיום הביקורת, מאי 2013, טרם הוחל בפעולות לרישום ולתיעוד סיפוריהם של יוצאי ארצות ערב ואיראן, דבר שהוא תכליתו של הפיילוט.

באמצע דצמבר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, עדכן יד בן-צבי את משרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת נאספו והוקלדו במסגרת הפיילוט כ-280 טופסי תביעה.

מיצוי חלקי של הכלים אשר בידי המשרד

אחד מתפקידי המשרד הוא לסייע לאזרחים ותיקים למצות את זכויותיהם. המשרד עושה זאת בין השאר באמצעות הפצת מידע בדרכים שונות בדבר הזכויות שיש לאזרחים אלה. הפצת המידע נעשית בין היתר באמצעות המוקד הטלפוני לפניות הציבור (להלן - המוקד) ובאמצעות מדריך זכויות האזרח הוותיק.

הבדיקה העלתה כי המשרד לא השתמש בכלים אלו - המצויים בידי בין כה - כדי ליידע את הציבור בדבר האפשרות למלא טופסי תביעה ולשלוח אותם אליו. להלן פירוט:

1. המוקד: במאי 2008 הקים המשרד את המוקד, שבאמצעותו הוא מסייע לאזרחים ותיקים למצות את זכויותיהם. נוסף על כך, המשרד נעזר במוקד לאיסוף מידע ונתונים הדרושים לו במיזמים אחרים שהוא מוציא אל הפועל, ובהם מיזמים העוסקים בטיפול בניצולי שואה ובתיעוד סיפוריהם. נמצא שבנוגע ליוצאי ארצות ערב ואיראן הפעיל המשרד את המוקד משנת 2010 באופן מצומצם, בתחומים האלה: מתן תשובות למי שפנו מיזמתם בשאלות בדבר זכויותיהם, שליחת טפסים למילוי ואיסוף הטפסים שמולאו.

(א) נמצא כי המשרד לא בחן את האפשרות להנחות את עובדי המוקד ליידע את הפונים אליו כי הם יכולים למלא טופסי תביעה, גם אם הפנייה נעשתה בהקשרים אחרים. למשל, כאשר אזרח ותיק פונה למוקד בבקשה לבירור זכויותיו בנושא הביטוח הלאומי, ניתן לעדכנו כי אם הוא או מי מבני משפחתו עלו מארצות ערב או מאיראן - באפשרותם לקבל את טופסי התביעה ולמלאם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי "אין זה נכון מקצועית כי עובדי המוקד הטלפוני יציעו לאזרחים ותיקים... להשתתף בפרויקט... במידה שמוקדן טלפוני יחל למכור את מרכולתו של המשרד כאשר אדם פונה בבקשת עזרה בעניין מסוים, הפונה עלול להימנע מלשוב ולהסתייע במוקד בעתיד".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העיכובים שחלו בקידום הפרויקט ונוכח טופסי התביעה המעטים שנאספו, יש מקום שהמשרד יבחן את האפשרות להשתמש בכלל האמצעים העומדים לרשותו, ובכלל זה במוקד הטלפוני, כדי לקדם את הפרויקט וליידע את האזרחים הוותיקים בדבר האפשרות למלא טופסי תביעה.

(ב) בנוסף לא נמצאו הנחיות של המשרד למוקד לעקוב אחר מקרים שבהם נשלחו טפסים למי שפנו אליו מיזמתם, אך אלה לא השיבו אותם.

(ג) אשר לטפסים שהושבו אבל לא מולאו כנדרש, או שעלה צורך בעוד בירורים בעניינם - היה ראוי כי המשרד ינחה את המוקד ליידע את ממלאי הטפסים בנוגע לכך בהקדם. ואולם גם בעניין זה לא נמצאו הנחיות כתובות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי הנחיות בדבר ביצוע מעקב ובדבר בחינה של הטפסים ניתנו בעל-פה במסגרת ישיבות שבוצעו עם המוקד במהלך 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר כי את ההנחיות בעניינים אלה היה על המשרד לתת עוד בשנת 2010 - המועד שבו החל המשרד להפעיל את המוקד בתחום זה. כמו כן היה ראוי שההנחיות יינתנו בכתב ויעוגנו בנהלים.

2. מדריך זכויות האזרח הוותיק: מדי פעם בפעם מפיץ המשרד את מדריך זכויות האזרח הוותיק, המפרט את הזכויות, ההטבות והשירותים המגיעים לאזרחים הוותיקים. המשרד גם מיידע את הציבור, באמצעות פרסומים בכלי התקשורת, בדבר הפצתו של המדריך. את המדריך ניתן לקבל באמצעות פנייה למוקד, וכן היה ניתן למצוא אותו באתר האינטרנט של המשרד.

הבדיקה העלתה כי המשרד לא בחן את האפשרות להשתמש במדריך זה לפרסום טופסי התביעה שניתן למלא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי "תבוצע חשיבה נוספת לגבי אזכור תמציתי של פרויקטים במסגרת מדריך הזכויות".

הפעלת אתר האינטרנט

1. פרסום הנושא והנגשתו: השימוש באינטרנט הוא דרך מהירה ויעילה להעברת מידע ולהנגשתו. ואכן, החלטת הממשלה ממרץ 2002 קבעה כי לצורך פרסום הנושא ולקידומו, יש להקים אתרי אינטרנט בכמה שפות. על פי החלטת ממשלה זו הקים משרד המשפטים אתר אינטרנט ייעודי, ואולם הפעלתו של האתר הופסקה עם העברת הטיפול בנושא ממשרד המשפטים למשרד בשנת 2009.

המשרד ראה גם הוא חשיבות בהקמת אתר אינטרנט נגיש שיקל את קבלת המידע, וכלל זאת בתכנית העבודה שלו משנת 2010 ואילך. במחצית שנת 2011 הצהיר המשרד כי הוא עדיין עמל על הקמת האתר.

הבדיקה העלתה כי רק בשלהי שנת 2011, כשנתיים לאחר שנמסר הטיפול בנושא לאחריות המשרד, הועלו כמה דפי אינטרנט לאתר שלו שבהם מפורטים קורותיהם של היהודים בארצות ערב ובאיראן. דפים אלו לא תורגמו לכמה שפות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ממרץ 2002.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי "המידע הנוגע לרישום רכוש יוצאי ארצות ערב ואיראן פורסם באתר המשרד... בד בבד עם השקת אתר המשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפחות עד שתושלם הקמת אתר האינטרנט של המשרד, הוא היה יכול לבחון, בשיתוף משרד המשפטים, את המשך הפעלתו של האתר שהפעיל משרד המשפטים, אשר הושקעו בו כספי מדינה. לחלופין היה המשרד יכול להקים אתר ייעודי, שאינו תלוי באתר הכללי שלו. פעולות אלה לא בוצעו.

2. הפצת טופסי תביעה: כאמור, הדרך העיקרית לאיסוף מידע היא באמצעות מילוי טופסי תביעה על ידי יהודים מארצות ערב ואיראן, או מי מבני משפחותיהם. בדרך זו יכול המשרד להתקדם ביישום הפרויקט, גם אם בקשתו לקבלת תקציב כולל לכך כאמור לא אושרה, על מנת לעמוד ביעדים שהציב בתכנית העבודה שלו לשנים 2011-2012 - הגדלת מספרם של טופסי התביעה המלאים שיוגשו (כאמור, 5,000 טפסים על פי תכנית העבודה לשנת 2011, ו-8,000 טפסים - לשנת 2012).

את טופסי התביעה הריקים היה ניתן להנגיש באמצעות אתר האינטרנט, כפי שהמשרד אף תכנן לעשות. המשרד היה יכול להעלות טופס תביעה ריק לאתר האינטרנט ולאפשר להדפיסו, למלאו ולשלוח אותו אליו; או להעלות טופס תביעה מקוון, שניתן למלאו ישירות באתר. כך היה יכול כל בעל עניין לקבל את הטופס בכל עת שיחפוץ בכך, בלי שיידרש לפנות למוקד או להמתין לקבלת הטופס בדואר. יצוין כי סמוך להעברת האחריות לטיפול בנושא למשרד, היה בידי משרד המשפטים טופס מקוון שהיה מיועד לעלות לאתר האינטרנט.

הבדיקה העלתה כי טופסי תביעה המיועדים להדפסה ולמילוי ידני הועלו לאתר האינטרנט של המשרד רק בשלהי שנת 2011, דהיינו שנתיים לאחר שעברה האחריות לטיפול בנושא ממשרד המשפטים למשרד; וכי הטופס המקוון עלה לאתר האינטרנט של המשרד רק בינואר 2013 - כשלוש שנים לאחר שקיבל המשרד את האחריות כאמור. יצוין כי בין טופסי התביעה שהעלה המשרד (הידני והמקוון) ובין הטפסים שהיו בידי משרד המשפטים בעבר, קיימים הבדלים קלים בלבד.

קיום כנסים ואירועים

קיום כנסים ואירועים הוא אמצעי נוח להפצת קיומו של הפרויקט, ליידוע בדבר האפשרות למלא טופסי תביעה ואף לחלוקת טפסים כאלה למשתתפים בהם - למילוי או להעברה לאנשים אחרים.

הועלה כי בשלוש השנים וחצי שעברו מהמועד שבו קיבל המשרד את האחריות לתחום זה, הוא היה שותף לארבעה אירועים הנוגעים ישירות לקידום נושא רישום ותייעוד רדיפות ורכוש יהודי ארצות ערב ואיראן³⁰. באירועים אלו חילק המשרד טופסי תביעה וספרוני הסבר בנושא.

נוסף על אירועים אלה נהג המשרד, בשיתוף גופים אחרים, בהם משרד החינוך, משרד התרבות והספורט, אוניברסיטת בר-אילן ומכון בן-צבי, לקיים ערבי מורשת לקהילות יוצאי ארצות ערב ואיראן.

הביקורת העלתה כי המשרד לא ניצל ערבי מורשת אלו להפצת טופסי תביעה או לקידום הפרויקט, כפי שעשה בארבעת האירועים שצוינו לעיל.

הטיפול במידע שנאסף בעבר

ליקויים בהעברת חומרים בעת העברת האחריות ממשרד המשפטים למשרד לאזרחים ותיקים

כאמור, בשנים 1969-2009 היה משרד המשפטים האחראי לקידום הרישום והתייעוד של זכויותיהם של יוצאי ארצות ערב ואיראן. משרד המשפטים פעל בעניין זה בדרכים שונות, בין השאר באמצעות ארגון כנסים, שיתוף פעולה עם ארגונים של קהילות מארצות ערב ומאיראן, הקמת אתר אינטרנט, הכנת טופסי תביעה בשפות שונות, כולל טופס מקוון, איסוף מידע מחקרי וסריקת חומרים שהיו בידיו. נוסף על אלה המשיך משרד המשפטים באיסוף טופסי תביעה.

1. ראוי כי העברה של תחום פעולה ממשרד ממשלתי אחד למשרד ממשלתי אחר תהיה מסודרת ותתועד במלואה, כדי שמידע וידע מקצועי שנצברו לא יאבדו. הדבר חשוב בייחוד כאשר בתחום עסקו גם עובדים או גופים חיצוניים שהעסיק המשרד הממשלתי³¹.

(א) ההחלטה על העברת הטיפול בנושא רישום ותייעוד זכויותיהם של יוצאי ארצות ערב ואיראן ממשרד המשפטים למשרד חייבה את שני המשרדים לפעול במשותף, בין היתר כדי לוודא העברה מסודרת של האחריות לקיום ההסכמים שנחתמו בנושא ולהפעלתה של מערכת המידע הממוחשבת שיועדה למפתוח החומרים שנאספו³². במסגרת העברת האחריות האמורה הועברו שתי עובדות

30 מושב כנס שנתי של המכון למדיניות ואסטרטגיה שבמרכז הבינתחומי בהרצלייה, שהתקיים בינואר 2010, ועוד שלושה אירועים שהתקיימו בספטמבר ובאוקטובר 2012, ובהם שני כנסים בין-לאומיים שהתקיימו בשיתוף משרד החוץ.

31 על החשיבות של שימור ידע שצברו גופים חיצוניים, ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 660 (2010), בפרק "פרויקט נמ"ר - הקמת מערכת ממוחשבת עבור בתי החולים", עמ' 619-620; ודוח שנתי 661 (2011), בפרק "בנייה ירוקה", עמ' 865.

32 ראו בהמשך.

חיזונית ממשד המשפטים למשרד. בסוף שנת 2010, בד בבד עם העברת הפעילות למבנים השייכים למשרד³³, הסתיימה העסקתה של אחת מהעובדות החיצוניות.

הועלה כי עם סיום העסקתה של העובדת האמורה, לא נעשתה העברה מסודרת של החומרים שהיו ברשותה, ובכלל זה חומרים ממוחשבים, ועקב כך חומרים אלה אינם בנמצא³⁴.

(ב) עוד הועלה כי חלק מהחומרים הממוחשבים שהיו במשרד המשפטים והועברו למשרד, היו מצויים במערכת נפרדת שרק העובדת החיצונית שהעסקתה הסתיימה הכירה לעומקה. לאחר פרישתה של העובדת היו אפוא החומרים הללו בלתי נגישים לעובדי המשרד.

2. בדצמבר 2010 הועברו חלק מהחומרים למשרד, וחלק אחר הועבר לאחסון בארכיב של משרד המשפטים, עד שיימצא לו מקום במשרד.

הועלה כי באפריל 2013 עדיין היו החומרים הללו מאוחסנים בארכיב של משרד המשפטים.

ליקויים בשימור של החומר שנאסף

במשך הזמן נאספו פריטי מידע רבים, הכוללים מסמכים ייחודיים ומקוריים, עדויות של אנשים שחלקם הלכו לעולמם וכן כתבי יד. החלטת הממשלה ממרץ 2002 קבעה כי יש לבצע פעולות לשימור ולהעתקה של טופסי התביעה ושל יתר החומר המתועד.

1. הבדיקה העלתה כי המשרד סרק רק חלק מהחומרים שהתקבלו ממשד המשפטים. חומרים אחרים, ובהם חומרים היסטוריים ומחקריים שנאספו במשך השנים, טרם נסרקו, והם עדיין מצויים בארכיב של משרד המשפטים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי החומר שטרם נסרק "הינו חומר בעל חשיבות נמוכה יחסית, אשר בעתיד, וככל שיהיה לכך תקציב, ייסרק ויועבר לגניזה".

2. יש להקפיד על שמירה ראויה של מידע אשר יש לו ערך היסטורי ומחקרי, ובכלל זה לנקוט צעדים למניעת אבדנו של המידע במקרה של שרפה.

ביולי 2013 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי בארכיב שלו קיים ציוד תקין לכיבוי אש, אך מערכות הגילוי והכיבוי בארכיב הן ישנות. משרד המשפטים הוסיף כי ביקש בעבר ממינהל הדיור הממשלתי להעלות נושא זה לפני בעל הנכס שבו מצוי הארכיב³⁵. עוד מסר משרד המשפטים כי פנה שוב למינהל הדיור הממשלתי בעניין זה, וכי המינהל דרש מבעל הנכס להוסיף מערכות כיבוי. משרד המשפטים הוסיף כי אם לא ישלים בעל הנכס את הנדרש בהקדם, הוא יזמין את מערכות הכיבוי בעצמו ויבקש לקזז את ההוצאה הכרוכה בכך מתשלומי שכירות הנכס.

33 גם לאחר העברת האחראיות למשרד המשיכה הפעילות בנושא יהודי ארצות ערב ואיראן להתבצע במשך כשנה במבנים השייכים למשרד המשפטים, בשל מחסור במקום במשרד.

34 כפי שעלה מסיכום ישיבה שהתקיימה במשרד ביולי 2012.

35 מדובר במחסן שנשכר מבעלים פרטיים.

ליקויים במחשוב הנתונים

כדי להשתמש שימוש מועיל בחומרים הנאספים (טופסי תביעה ומסמכי מידע אחרים) בנוגע לזכויותיהם של יהודים מארצות ערב ומאיראן, חשוב לרכז אותם ולבצע להם מפתוח, כדי שיהיה אפשר לדלות מהם נתונים תמציתיים ולהזינם למסד נתונים. עוד נדרש לפתח מערכת ממוחשבת שבה ייקלט המידע, ושממנה יהיה ניתן לאחזרו על פי החתכים הנדרשים. בהחלטת הממשלה ממרץ 2002 נקבע כי יש למחשב את הנתונים שנאספים, ובהחלטת הממשלה מדצמבר 2003 נקבע כי יש ליצור "מאגר נתונים אחיד ומרכזי, מאוחד ואמין". המשרד עצמו כלל את הקמתו של מסד נתונים ממוחשב בתכנית העבודה שלו לשנת 2011, ואף קבע כי יש להזין למסד הנתונים עד תום שנה זו 20,000 תיקים.

1. תהליך המפתוח: מסמכים פנימיים של המשרד שהוכנו בשנים 2010 ו-2012 עסקו בכוונתו לקדם את תהליך המפתוח. בסופו של דבר נקבע במסמך ההכנות בין יד בן-צבי למשרד מדצמבר 2012 כי יד בן-צבי הוא שיהיה אחראי למפתוח, נוסף על חלקו בניהול הפיילוט.

הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם החלו המשרד או יד בן-צבי במפתוח של יותר מ-14,000 טופסי תביעה ושל מסמכים היסטוריים אחרים שנאספו.

2. קליטת נתונים במסד הנתונים: בראשית שנת 2010 הקים אגף מערכות מידע במשרד ראש הממשלה עבור המשרד מסד נתונים ייעודי בנושא רכוש יהודי. שדות מסד הנתונים הוגדרו בין היתר על פי מסמך אפיון מקיף שהוכן בעבר עבור משרד המשפטים. בראשית שנת 2010, סמוך להעברת האחריות לטיפול בתיעוד זכויותיהם של היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן למשרד, כבר היה מסד הנתונים ערוך לקליטת נתונים.

על אף האמור, במועד סיום הביקורת טרם החל המשרד לקלוט במסד הנתונים את הנתונים שנאספו בעבר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 מסר יד בן-צבי כי "אמנם קיימת תשתית למסד נתונים שהוכנה לפני מספר שנים... אך קיים קושי בסוגיית הקלדת הנתונים". לדבריו, "בימים אלה אנו נערכים לסיכום סופי של דרך הפעולה, מבין כמה הצעות שעלו".

יוצא אפוא כי במצב הדברים הנוכחי, לא ניתן להשתמש במידע האצור בחומר שנאסף עד כה - יותר מ-14,000 טופסי תביעה ומסמכים היסטוריים אחרים - להסקת מסקנות כלשהן בנוגע לזכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ולהיקף הרכוש האבוד. בין היתר לא ניתן לאמוד את שווי הרכוש שתועד, וכן לא ניתן לעמוד על סוגי הרכוש, על מקומות הימצאו ועל אופי הבעלות עליו.

בהיעדר מפתוח ומחשוב קשה גם להעריך את איכות החומר הנאסף, ולתכנן בעילות את ביצוע משימות הרישום והתיעוד שעל הפרק. בשל כל אלה על המשרד לקדם את הפעולות לקליטת הנתונים ולביצוע המפתוח.

ליקויים בשיתוף הפעולה עם משרד החינוך

הנחלת מורשת תרבותית והיסטורית נעשית בין היתר באמצעות מערכת החינוך. משרד החינוך כלל את לימוד מורשת המזרח בכמה תכניות לימוד בהיסטוריה, וכמו כן כלל את לימוד נושא זה בכמה תכניות בחירה בחינוך הממלכתי.

1. כאשר משרדי ממשלה עוסקים בפעילויות המשיקות זו לזו, כגון הפעילות של המשרד ושל משרד החינוך בנושא מורשת יהודי ארצות ערב ואיראן, ראוי כי הם ישקלו לשתף פעולה בביצוע פעילויות אלה.

למשל, מערכת החינוך יכולה לסייע בהשגת מידע שיקל על המשרד לאזרחים ותיקים את תיעוד המורשת ושימורה, באמצעות חלק מן התכניות שמפעיל משרד החינוך בזרם החינוך הממלכתי³⁶. על פי תכניות אלה נפגשים התלמידים עם אזרחים ותיקים, דוגמת סביהם, כדי ללמוד מהם על שורשי המשפחה.

(א) הבדיקה העלתה כי המשרד אכן סבר כי יש מקום לשתף פעולה עם משרד החינוך בביצוע התכניות האמורות, ואף הכין את החומרים הנדרשים להתאמת תכנית שורשים גם לנושא זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, כדי שבאמצעותה יהיה אפשר לדלות מידע בנושא זה. עם זאת, לא נמצא כי שני המשרדים שיתפו פעולה בביצוע פעולות לקידום הנושא, ובכלל זה בחינה משותפת של מתן אפשרות למשרד להשתמש במידע שאספו תלמידים במסגרת התכניות.

מתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 עולה כי לאחר מועד סיום הביקורת, התקיימו פגישות בין מרכזת התכניות במשרד החינוך ובין נציג יד בן-צבי, "וסוכם שייעשה מאמץ משותף לעודד מורים ותלמידים לסייע לתעד קהילות אלה ורכושן".

(ב) עוד נמצא כי רק לאחר קיום ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-18.7.12, ביקש המשרד ממשרד החינוך להנחות את התלמידים הנפגשים עם אזרחים ותיקים מארצות ערב ומאיראן במסגרת תכניות משרד החינוך, לאסוף מהם מידע בנוגע לזכויותיהם על רכוש במדינות מוצאם וליידעם בנוגע לקיומם של טופסי התביעה.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי נושא זה עלה בדיונים שונים, אך לא הוצאו הנחיות כתובות.

על משרד החינוך לכלול את הנושא בהנחיות ולוודא כי הן יובאו לידיעת כלל המשתתפים בתכניות.

2. היה ראוי כי המשרד יערב את משרד החינוך גם לגבי תכניתו לקידום תיעוד הזכויות של יוצאי ארצות ערב ואיראן, מאחר שמשרד החינוך מטפל בנושאים המשיקים לנושא זה.

(א) עם העברת הטיפול בנושא רישום ותיעוד הזכויות של יהודי ארצות ערב ואיראן ממשרד המשפטים למשרד בשלהי שנת 2009, קיים המשרד דיונים עם אנשי קשר ממשרדי ממשלה שונים, כדי להכין תכנית עבודה בנושא. הועלה כי אף שמשרד החינוך והמשרד משתפים פעולה בפעילויות

36 כגון תכנית "חץ" ותכנית "שורשים".

הנוגעות לפיתוח הקשר בין התלמידים לדור האזרחים הוותיקים, לא שיתף המשרד את נציגי משרד החינוך בדיונים שקיים בנוגע להכנת תכנית העבודה.

(ב) המשרד הזמין את נציגי משרד החינוך להשתתף בישיבת ועדת ההיגוי בנוגע ל"מיזם מורשת יהדות יוצאי ערב ואיראן", שהתכנסה ביוני 2012. כמו כן הזמין המשרד את נציגי משרד החינוך להשתתף בישיבות ההתנעה ברשויות המקומיות המשתתפות בפילוט. ואולם הבדיקה העלתה כי נציגי משרד החינוך לא השתתפו בישיבות אלה.

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 נמסר כי: "משרד החינוך הוזמן במועד מאוחר ומפאת לו"ז שנקבע מראש... לא התאפשר לנו להשתתף".

מכלל האמור עולה כי על אף היתרונות הגלומים בשיתוף פעולה בין המשרד למשרד החינוך בתחום רישום ותיעוד הזכויות של יהודי ארצות ערב ואיראן, לא מתקיים בעניין זה שיתוף פעולה מספק בין שני המשרדים.

סיכום

במשך כארבעה עשורים העלו ממשלות ישראל מדי פעם בפעם את הצורך בתיעוד קורותיהם של היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ובשימור מורשתם, ובעיקר את הצורך ברישום ובתיעוד זכויותיהם על קנייניהם הפרטיים והציבוריים אשר נותרו בארצות המוצא. ואולם מידע רב בנושאים אלה טרם נאסף, וכדי לאסוף אותו יש לפנות ליוצאי ארצות אלה - אוכלוסייה מבוגרת ההולכת ומתמעטת - ולתעד בדחופות את המידע שבידיהם.

ממשלות ישראל לא מימשו את רובן המכריע של החלטותיהן בנושא הרישום והתיעוד של זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, אף שהכירו בחשיבותו. בין היתר לא נקבעה מדיניות כוללת רב-שנתית לקידום הנושא, הפרסום בנוגע לאפשרות לבצע רישום זכויות נעשה באיחור ניכר, וטרם הוקם מאגר נתונים אחיד ומרכזי שבו ייכללו הנתונים בדבר הזכויות האמורות.

פעולתו של המשרד לאזרחים ותיקים, אשר קיבל עליו את האחריות לקידום הנושא בשנת 2009, הייתה מצומצמת: המשרד אמנם גיבש תכניות עבודה בנושא, אולם לא עלה בידו לגייס את המשאבים הדרושים להפעלתן; והפעולות שנקט להגדלת הכמות של טופסי התביעה היו מועטות, ובסופו של דבר הסתכם מספר הטפסים שנוספו עד אפריל 2013 בכ-130 בלבד - מספר זעום, גם בהתחשב במשאבים שהיו ברשותו של המשרד ובהשוואה ליעדים שקבע. בהתחשב בכך שאוכלוסיית היעד מזדקנת, המשך איסוף של כמה מאות טפסים בלבד בשנה, מפחית מאוד את הסיכויים להשלים את רישום הזכויות ותיעוד המורשת של יהודי ארצות ערב ואיראן.

המשרד גם לא השכיל להשתמש בתשתית שהייתה קיימת במשרד המשפטים, שטיפל בנושא בעבר, ולהוסיף עליה את הנדרש, ופעולותיו לשימור המידע שמסר משרד המשפטים לאחריותו - יותר מ-14,000 טופסי תביעה ומסמכים היסטוריים אחרים - טרם הושלמו.

לאחרונה החל המשרד לקדם פילוט בנושא בכמה רשויות מקומיות, אך נמצא שניהולו לקה בחסר.

הממצאים שתוארו ברוח זה מלמדים הן על מחויבות בלתי מספקת של הממשלה לביצוע החלטותיה והן על פעילות מצומצמת של המשרד לאזרחים ותיקים, שהופקד מטעמה על הנושא בשנים האחרונות. על הנוגעים בדבר לפעול ביתר שאת לקידום התיעוד של מורשת יהודי ארצות ערב ואיראן נוכח חשיבות הנושא, ובפרט מאחר שמדובר באוכלוסייה מבוגרת ההולכת ומתמעטת. על ממשלת ישראל לוודא את ביצוע החלטותיה בעניין זה ואת הסדרת האמצעים המתאימים לכך בהקדם.