

מדיניות וישומה – משרד־המושבות,
הספר הלבן והעליה הבלתי־לגאלית,
* 1940–1939

ניהול מדיניות ההגירה לארץ־ישראל היה מאז ומתמיד עניין מורכב מאוד. במשך השנים שקדמו לפרסום הספר הלבן של 1939 התפתחו דרכים מינהליות שהתמקדו בחישוב "כושר הקליטה הכלכלי", כלומר השיעור של עולים יהודים שהיתה ארץ־ישראל מסוגלת לקלוט בתקופה מסוימת, בלא שתשובש כלכלתה. ניסוח זה נקבע על־ידי צ'רצ'יל בהיותו שר־המושבות, בשנת 1922, וזה היה – עד 1937 – השיקול היחיד שהגביל את עלייתם של יהודים: למעשה הגביל רק את עלייתם של מי שהיו מבקשי־עבודה בכוח. לעומת זאת "בעלי־הון", או "קפיטליסטים", שהוגדרו בתקנות ההגירה כמי שיש ברשותם לפחות 1000 לא"י – נתאפשר להם להיכנס לארץ־ישראל בלא הגבלה, ואילו בני קבוצות אחרות (כוהני דת, סטודנטים, תלויים וגימלאים) קיבלו "סרטיפיקטים" לעליה לאחר שעמדו בדרישות מינימום מסוימות.

כתוצאה מגיאות בעליה שהגיעה לשיאה בשנת 1935, והאלימות הגוברת שאפיינה את תגובת הערבים עליה, נתוספו הגבלות מדיניות על הגבלות "הקליטה הכלכלית". בהסתמך על המלצותיה של הוועדה המלכותית (ועדת פיל) משנת 1937, נקבע סייג מדיני בגובה של 12,000 עולים לשנה, לגבי כל סוגי העולים, וזאת בכפוף למצב הכלכלי. זו הפעם הראשונה שהוענקה לנציב העליון הסמכות לקבוע את המספר הכולל של עולים, וכן לקבוע את המספר המירבי של מהגרים שיורשו לעלות ארצה בתוך כל קטגוריה של עולים. תקנות חדשות אלה נועדו לשמש אמצעי־ארעי, עד לפתרון כולל של בעיית ארץ־ישראל, ותוקפן היה אמור לפוג ב־31 במאָרס 1939. למעשה באו במקומן תקנות העליה שנכללו בספר הלבן שנתפרסם במאי 1939.

מכוח התקנות האלה נקבעו, לראשונה בתולדות המנדט הבריטי, מועד סיום וגבול מספרי עליון לעלייתם של יהודים ארצה. נקבע שבמשך חמש

* המאמר תורגם מכתביד אנגלי. מאמר שני, "המדיניות הבריטית לגבי עליה לארץ־ישראל בתקופת מלחמת העולם השנייה – שלב אחרון", יפורסם בכרך ח' של מאסף "הציונות".

השנים הראשונות לחלותו של הספר הלבן (שהחלו, בכל הנוגע למדיניות העליה, ב־1 באפריל 1939) תותר כניסתם של 75,000 עולים יהודים בסך-הכל; בהתחשב בשיעורי הגידול הטבעי של יהודים ביחס לערבים, היה הדבר מביא לידי כך שהאוכלוסיה היהודית תהווה בסוף התקופה כשליש מכלל אוכלוסי ארץ-ישראל. העולים היו אמורים להגיע בשיעור מירבי של 10,000 לשנה, הכל בכפוף לאומדניו של הנציב העליון לגבי כושר הקליטה הכלכלי של הארץ. בנוסף לכך, "כתרומה לפתרון בעיית הפליטים היהודים", היו 25,000 פליטים אמורים לקבל רשות לעלות ארצה, בתנאי שהנציב העליון "יהיה משוכנע כי יובטחו סידורים נאותים לקיומם". בסוף תקופת חמש השנים היתה עלייתם של יהודים לבית הלאומי אמורה להסתיים, "אלא אם כן יהיו ערביי ארץ-ישראל מוכנים להסכים לה". וכמו-כן כל עליה כלתי-לגאלית של יהודים תופחת ממיכסת ה־175,000¹.

ניסוח זה של מדיניות העליה ציין שינוי רדיקלי בדבר-ימי המנדט, והביא לתקופה ממושכת של תוהו ובוהו מינהלי, הן במחלקות ממשלת ארץ-ישראל שהיו קשורות בעליה, והן בלשכות הדרכונים הבריטיות באירופה.

עם זאת, ועל אף הבלבול המינהלי, אימצו לעצמם משרד-המושבות וממשלת ארץ-ישראל שני יעדים ברורים: א. עליית יהודים לארץ-ישראל תסתיים כעבור חמש שנים, אלא אם כן יסכימו הערבים להמשכתה; ב. יש להרחיק מארץ-ישראל את זרם הפליטים היהודים המבקשים להימלט מאירופה. כאשר התברר בעת המלחמה כי רוב הפליטים היהודים עשויים להיות עולים בלתי-לגאליים, הוסט הדגש של מדיניות ההגירה ממניעת כניסתם לארץ אל מניעת עזיבתם את אירופה.

בעיית הפליטים מאירופה (רובם יהודים), שהטרידה את מנוחת העולם מאז עליית הנאצים לשלטון, נכנסה לשלב חדש לאחר ה"אנשלוס" של אוסטריה עלידי הגרמנים וכיבוש צ'כוסלובקיה. מספר היהודים שביקשו להגר מאירופה עלה באורח דרמטי, ואילו המדינות אשר קודם לכן הסכימו לקבלם הכריזו כי שוב אינן מסוגלות לקלוט פליטים במספר רב.² סיבוך נוסף של הבעיה נבע מן הלחץ המתמיד שהפעילו ממשלות פולין ורומניה על הארגונים הבינלאומיים העוסקים בפליטים, ועל ממשלת בריטניה, במטרה להקל לפחות במקצת על הגירת היהודים שבתחומי ארצותיהן.³

בשנים 1938-1939 ניסתה הממשלה הבריטית לאתר במסגרת האימפריה

1. ציטוטים מסעיף 14 של הספר הלבן בנושא ארץ-ישראל, Cmd 6019.

2. A.J. Sherman, *Island Refuge*, London 1973, Chap. 8, *passim*.

3. P.R.O., F.O. 371/22539, W 16393 and W 16119; מצוטט אצל שרמן, עמ' 229.

הקולוניאלית שלה מחוץ לגבולות ארץ-ישראל, יעדי הגירה אפשריים, הן על מנת להקל על בעיית הפליטים הכללית, והן על-מנת להפיג במידת-זמה את הלהצים הגוברים שהופעלו נגד הגבולות העליה לארץ-ישראל. הפתרון המבטיח ביותר, מבין הפתרונות הטריטוריאליים, פרט לארץ-ישראל, היה בהגירה לגיאנה הבריטית, ובפברואר 1939 באה ועדה אנגלו-אמריקנית למושבה זאת על-מנת לבחון את האפשרויות ליישב שם מהגרים מאירופה בקנה-מידה גדול. הדין-וחשבון של ועדה זו, שהוגש למשרד-החוץ הבריטי בסוף אפריל 1939, היה "בהחלט חיובי יותר" משציפה משרד-החוץ.⁴ אף-על-פי שהוועדה המליצה להתחיל בהתיישבותם של פליטים באורח נסיוני ומצומצם בהיקף של 3000 עד 5000 איש בשנתיים הראשונות, הגיע מדור הפליטים של המחלקה הכללית⁵ של משרד-החוץ לכלל מסקנה, כי בסופו של דבר יהיה אפשר לקלוט פליטים במספרים גדולים יותר, ומדור זה המליץ "להתייחס לכל הנושא כאל שאלה של פיתוח האימפריה"⁶ – דהיינו, לא רק כסיוע הנובע משיקולים של צדקה. בישיבה בין-מחלקתית שנערכה ב-3 במאי, נידון הדין-וחשבון, וסוכם כי "יש לעשות את כל האפשר כדי להתקדם, במהירות האפשרית, בביצוע ההצעות שהועלו בדין-וחשבון", אף-על-פי שמשרד-המושבות עמד על כך כי "תוצא לגמרי מכלל חשבון [...] האפשרות שממשלת הוד מלכותו תספק כספים כלשהם לצורך זה".⁷ הוצע שביצוע ההמלצות יוממן על-ידי ארגוני הסיוע היהודיים לפליטים בבריטניה ובארצות-הברית.

אולם דיונים מוקדמים שנערכו עם ארגונים אלה העלו שלא נותר להם כסף לממן אף את ישובם הנסיוני של כמה אלפי פליטים, קל וחומר את החוכנית כולה. אף-על-פי-כן, ועל-אף רצונו של משרד-החוץ להעלות "תרומה מרשימה באמת לבעיית הפליטים"⁸ ולשקול אפשרות של סיוע כספי מצד ממשלת בריטניה, קיבלו ועדת הקבינט לעניין הפליטים⁹ והקבינט עצמו¹⁰ את דעת משרד-המושבות, כי סיוע זה אינו אפשרי.

חילוקי-דעות אלה בין משרד-החוץ לבין משרד-המושבות היו רק אחד

4. מיוזר של ריילי, 1.5.1939, W 6980, P.R.O., F.O. 371/24089.

5. משנת 1942 היה מדור הפליטים מחלקה נפרדת במסגרת משרד-החוץ.

6. P.R.O., F.O. 371/24089, W 6980.

7. P.R.O., F.O. 371/24089, W 7499.

8. מיוזר של ריילי, 8.5.1939, W 7493, P.R.O., F.O. 371/24089.

9. ועדת הקבינט לעניין הפליטים, ישיבה רביעית, 9.5.1939, P.R.O., F.O. 371/24090.

W 7564

10. P.R.O., Cab. 23/99, 26(39)5, 3.5.1939.

הצדדים של הכדלי הגישה בין שני המשרדים האלה אל בעיית הפליטים היהודים, הן ביחס למקור הבעיה, והן ביחס למחויבותה של בריטניה כלפי הפליטים. בתקופת המלחמה הביאו חילוקי-דיעות אלה לסכסוך גלוי בין שני המשרדים והיתה לכך השפעה על עיצוב המדיניות.

אולם כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר הסכימו ביניהם כי יחס רשמי חיובי לתוכנית ההתיישבות בגיאנה הבריטית רצוי מהבחינה הטקטית, מפני שהוא עשוי למתן את התגובה העויינת הצפויה לספר הלבן שעמד להתפרסם במהלך חודש מאי.¹¹ תגובה חיובית, שאינה מגיעה לכלל סיוע של ממש (פרט להצעה לסייע במימון בנייתם של כבישים באותה מושבה), הוכנה בדחיפות, וב-12 במאי פירסם ראש ממשלת בריטניה, נוויל צ'מברלין, ספר לבן המאשר את המלצותיה של הוועדה האנגלו-אמריקנית בדבר ישובם של פליטים בגיאנה הבריטית.¹² אולם תגובת העיתונות לא היתה נלהבת, והתוכנית נשכחה בתוך הפולמוס הציבורי שחולל פרסום הספר הלבן, ימים אחדים לאחר-מכן. ארגוני הסיוע היהודיים לא יכלו להמציא את הכספים הדרושים להגשמת התוכנית, שכן היו חייבים להקדיש את תקציבם לתמיכה בפליטים בבריטניה; ואילו הציונים לא גילו כל אהדה להסתת המאמצים מן ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל. לאחר פרוץ המלחמה בוטלה התוכנית באורח פורמלי.¹³

למעשה, הביאה ההתפשטות הגרמנית באירופה בשנים 1938–1939 – וכן הקצנתה של הפעילות האנטישמית הנאצית – לידי כך ששוב לא ניתן לפתור את בעיית הפליטים במסגרת רשמית ממשלתית; וכך, בפרוץ המלחמה, ניסו הפליטים ושאר גורמים מעוניינים למצוא פתרונות בלתי-רשמיים, היינו – ברוב המקרים – עליה בלתי-לגאלית לארץ-ישראל.¹⁴ על-פי אומדני הממשלה הבריטית נכנסו עד 1939 כ-40,000 יהודים, ו-10,000 ערבים, בדרך בלתי-לגאלית.¹⁵ הניסיון הראשון לעליה בלתי-

11. ועדת הקבינט לעניין הפליטים, ישיבה רביעית, 9.5.1939, P.R.O., F.O. 371/24090, W 7564

12. *Report of the British Guiana Refugee Commission to the Advisory Committee on Political Refugees Appointed by the President of the United States*, Cmd 6014, 12.5.1939

13. אמרסון אל מקדונאלד, 18.9.1939, P.R.O., F.O. 371/24095, W 13953

14. היתה גם הגירה ניכרת בלתי-לגאלית של יהודים לאמריקה הלטינית. (Y. Bauer, *My Brother's Keeper, A History of the American Jewish Joint Distribution Committee, 1929–1939*, New York 1974, p. 287)

15. מקמייקל אל משרד-המישובות, 8.3.1939, מס. 276, P.R.O., C.O. 733:409:75872

לגאלית מאורגנת נעשה על-ידי ספינה אחת, בשנת 1934; אולם ב־1938 חודש הנסיון, והפעם בממדים גדולים בהרבה.¹⁶ רוב הספינות הגדולות יותר שהיו מעורבות בכך כבר פעלו לפני פרסום הספר הלבן, ובאפריל 1939 הודיע הנציב העליון, סר הארולד מקמייקל, למשרד־המושבות, כי "כחצי־תריסר ספינות משוטטות בקרבת חופי ארץ־ישראל, כשהן ממתינות להוריד את נוסעיהן לחוף."¹⁷

בששת החודשים הראשונים של 1939 הגיעו לארץ־ישראל באורח בלתי־לגאלי כ־6000 פליטים.¹⁸ בה בשעה שהממשלה הבריטית ניסתה להגיע להבנה עם העולם הערבי – הבנה שהתבססה על הגבלת העליה, ולאחרי־מכן על הפסקתה המוחלטת – גבר זרם הפליטים היהודיים עד כדי כך שהועמדה בספק יכולתה של ממשלת ארץ־ישראל לחסום את דרכם ארצה.

הפליטים באו מגרמניה רבתי, מארצות הבאלקאן ומפולין, בדרך־כלל על סיפון ספינות שהפליגו לאורך הדאנובה, חצו את הנוספורוס בואך לים התיכון. בכל מקרה שהדבר ניתן, נעצרו הספינות ונצטוו לחזור כלעומת שבאו (ממשלת בריטניה נקטה מדיניות זו, בהצלחה חלקית בלבד, עד אפריל 1939 והמשיכה בה בלא הצלחה עד סוף 1940), ולעיתים פשוט נמנעה בכוח עגינתן של הספינות בחופי ארץ־ישראל.¹⁹ בארץ עצמה החזירו השלטונות

16. פרטים לגבי עליה בלתי־לגאלית בשנת 1938 מיפיעים ב־F.O. 371/23246 W 794.

17. הנציב העליון למשרד־המושבות, מס. P.R.O., F.O. 371/24089, W 6979, 453. ראה גם דו"ח ה־C.I.D. (40), P.R.O., C.O. 733/430/76021/24. לפי הדו"ח הזה ניסו שש אוניות וספינות מפרשים את להוריד את נוסעיהן אל החוף כמשך אפריל. רובם נתפסו וגורשו בכוח. "אגיוס זוני" הצליחה להוריד לחוף כ־600 פליטים; 427 מהם הצליחו להתחמק ממארס. בסך־הכל נרשם שהגיעו 1024 מעפילים בחודש אפריל, ומספר זה נוכח מן המיכסות. חיפה לאדמירליות, 8.5.1939, P.R.O., C.O. 733/3957, 75113/2/1(39), U 2/4354.

18. P.R.O., F.O. 371/24092, W 9970. מספר זה היה רק אומדן גס של משרד־החוק. למעשה, היה קשה לנהל רשומות מהימנות. המעפילים שניכו מן המיכסות גם כללו כאלה שעל־פי השערה הצליחו להתחמק ממעצר. משרד־המושבות לא ידע מעולם מהו המספר הכללי המדוייק של המעפילים שהועלו לחוף או כמה נוכו מהמיכסות. כיוון שכך, לא היה מעודכן לגבי מספר הסרטיפיקטים, מתוך ה־75,000 שלא נוצלו.

19. באפריל גורשו בכוח מחופי ארץ־ישראל האוניות "אגיוס ניקולאוס", "אסימי" ו"אסטיר", שהביאו 1858 מעפילים. אולם ה"אסימי" הצליחה להוריד לחוף כמחצית נוסעיה (200 עולים ויותר). (דו"ח של ה"ג'וינט", 1.6.1939, P.R.O., F.O. 10038, W 24092/71). אחד ממעפילי "אגיוס ניקולאוס" נהרג, ואחרים נפצעו באש המשטרה, וכתוצאה מתקרית זו הושעו בתשאי הסעיפים בפקודת ההגירה לארץ־ישראל שהתירו לשלטונות לפתוח באש על ספינות מעפילים. (מזכר לוק, P.R.O., C.O.)

לאירופה כל עולה בלתי-לגאלי שהצליח לעלות על חופיה ונתפס, אם ניתן לקבוע מהי ארץ מוצאו ואם ממשלתו היתה מוכנה לקבלו. אולם כיוון שמרוב הפליטים נשללה אזרחותם בצאתם מגרמניה, ואילו אחרים השליכו את דרכניהם לים למראה משחתת בריטית, לא היה בהגליה כדי לבלום באופן משמעותי את הגל הגואה.

בחודש אפריל, בעוד בריטניה נושאת-ונותנת ביחס לצורה הסופית של התקנות החוקתיות של הספר הלבן, קיבל הנציב העליון רשות מאת ממשלתו להכריז – עוד קודם לפרסומה הרשמי של המדיניות החדשה – כי מספר העולים הבלתי-לגאליים ינוכה מהמיכסות לעולים, במסגרת המספר הכולל 75,000.²⁰ מקמייקל רצה להפסיק את כל העליה הלגאלית בחודש מאי – כצו שנבע באורח הגיוני מעקרון ההפחתה, שכן היקף הכניסות הבלתי-לגאליות באפריל עלה על המיכסה המתוכננת לחודש מאי.²¹ משרד-המושבות דן בסוגיה זו באריכות, עד ששר-המושבות, מאלקולם מקדונאלד, שהיה מודאג מן התגובה הצפויה לספר הלבן, הכריע כי תאושר המיכסה לחודש מאי 1939:²² למעשה, היתה זאת הפעם האחרונה שבה נאלץ משרד-המושבות לשקול את הכדאיות המדינית של הרגעת דעת-הקהל היהודית. משנתפרסם הספר הלבן הוכתבה מדיניות העליה על-ידי השלכותיו המינהליות של מיסמך זה, והיתה מעוגנת ברצון להרגיע את דעת-הקהל הערבית, לפחות בשאלת העליה (במיוחד כיוון שלא היה אפשר לספק את הערבים בסוגיות אחרות הקשורות בארץ-ישראל).

ככלל, פורסמו מיכסות העליה הלגאלית לתקופות של שישה חודשים מראש. ברם, שעה שהיה צפוי פרסום הספר הלבן שיחררה ממשלת ארץ-ישראל מיכסות חודשיות בלבד, לאפריל, ולפי הוראה של מקדונאלד – גם למאי. ב-17 במאי – יום פרסום הספר הלבן – טרם נמסרה לפרסום המיכסה לתקופה של 1 באפריל – 30 בספטמבר. מקמייקל הציע מספר כולל של

P.O. 751132 394 733. אך אלה לא היו הקירבניות האחרונים של מלחמת השלטונות בהעפלה.

20. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 453, 23.4.1939, P.R.O., C.O. 733/394/751132. ימשרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 266, 75113 P.R.O., C.O. 733/393/75113. מן המיכסה ניכר: א) מעפילים שנרשמו למעשה: ב) מעפילים שנכנסו ארצה והושמו במעצר: ג) מעפילים שעל כניסתם ארצה ניתן להסיק על-סמך עדויות מהימנות. (הנציב העליון אל משרד-המושבות, 24.5.1939, שם).

21. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 515, 8.5.1939, שם.

22. משרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 326, 12.5.1939, שם.

10,220 סרטיפיקטים, שמהם 5000 יהיו מיועדים בשביל עולים יהודים "רגילים" ו-4500 לפליטים יהודים.²³

בהתאם להוראות המנדט נקבע כושר הקליטה הכלכלי מתוך התייעצות עם הסוכנות היהודית, אף-על-פי שמאז 1937 ניצל הנציב העליון את סמכותו להכריע סופית לגבי גודל המיכסה. בהתאם לספר הלכך היתה ממשלת ארץ-ישראל גם חייבת להתייעץ עם נציגי דעת-הקהל הערבית כדבר יכולתה של הארץ לקלוט מהגרים יהודים. אולם מקמיקל סירב לעשות זאת לגבי המיכסה הראשונה שהונפקה במסגרת הספר הלכך, והפקיד הממונה על הגירה, במחלקת המזרח-התיכון של משרד-המושבות, ג'ס. בנט (J.S. Bennet), מחה על "נטישת ההתחייבות הכלולה בספר הלכך, ללא אומר".²⁴ הבעיה היתה שכבר ב-1937 הוציאה ממשלת ארץ-ישראל את "הגוף הערבי היצוגי" היחיד – הוועד הערבי העליון – מחוץ לחוק. בנט טען כי כאלטרנטיבה וזה להתייעצויות עם ארגון ערבי יצוגי אפשר להזמין אצל הערבים, באמצעות העיתון הרשמי של ממשלת ארץ-ישראל, הערות לגבי המיכסה הקרובה. ראש מחלקת המזרח-התיכון, ה.פ. דאוני (H.F. Downie), טען עם זאת כי "במסיבות העכשוויות לא יתכן כלל להתייעץ עם הערבים בעניין זה",²⁵ ולאחר מכן נשכחה כליל הוראת הספר הלכך שיש להיוועץ בערבים לגבי כושר הקליטה הכלכלי.

שעה שמדיניות הספר הלכך תורגמה לתקנות מינהליות בנות ביצוע לגבי העליה הלגאלית, היה צורך דחוף בתיקון המדיניות לגבי ההגירה הבלתי-לגאלית, שמטרתה מניעת הגעתם של המעפילים לחוף, והגלייתם ככל שהדבר אפשרי, ושיחרורם של אלה שמן הנמנע להגלותם. ב-2 במאי נתוספה יחידה של משחתות הצי המלכותי לספינות הסיור של משטרת ארץ-ישראל שעסקו בציד ספינות הפליטים.²⁶ אולם המדיניות של עצירת הספינות והחזרתן לא חסמה את זרם הפליטים. מדיניות זאת גם לא שיחררה את הממשלה הבריטית ממעורבות בגורלם. שבוע אחד לאחר פרסום הספר הלכך הודיע שגריר הוד מלכותו כיוון (רבות מספינות הפליטים הפליגו תחת דגל יווני) למשרד-החוץ הבריטי, כי נוצר מצב חמור בכל הנוגע לפליטים שעל הספינות שזה עתה הוחזרו מארץ-ישראל. אחדים מן הפליטים נתקעו בנמלי יוון, ואילו אחרים –

23. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 619, 24.5.1939, שם. היתרה (720 סרטיפיקטים) נועדה ללא-יהודים.

24. מיזכר של בנט, 5.6.1939, שם.

25. מיזכר של דאוני, 5.6.1939, שם.

26. P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/1.

שהו על סיפון אניות יוניות, ששטו ללא מטרה בים התיכון המזרחי. הוא הודיע לממשלתו כי ממשלת יוון לא תתיר את כניסת הפליטים לארצה, וכי אין בכוחה לאלץ את הממשלות של ארצות המוצא לחזור ולקבלם. השגריר ציין כי התנאים השוררים בספינות "מזכירים את סחר העבדים", והזהיר מפני ההתעניינות הגוברת והולכת שהעיתונות הבריטית מגלה בפרשה.²⁷ בלונדון ידעו על כשש עד שמונה ספינות מעפילים שהוחזרו מחופי ארץ-ישראל או שפניהן היו מועדות לשם, במאי 1939: כל אחת מהן נשאה בין 600 ל-800 פליטים.²⁸

כתוצאה ממברק זה ומהקצב הגובר של עליה בלתי-לגאלית בכלל, נפגשו נציגי משרד-המושבות ומשרד-החוץ לישיבה דחופה ב-26 במאי, על-מנת לתכנן אסטרטגיה אלטרנטיבית. הוחלט לנסות למנוע כעד העליה הבלתי-לגאלית על-ידי הפעלת לחץ על הממשלות הנוגעות בדבר (בעיקר ממשלות ארצות הבאלקן), כדי למנוע את עלייתם של הפליטים לספינות, וכדי לאלץ אותן לקבל בחזרה את מי שהגיעו לחופי ארץ-ישראל. הוצע כי הפליטים שאין להחזירם לארצות מוצאם, או לארצות שמהן הפליגו הספינות, ייעצרו בקפריסין, עד שיהיה אפשר להעבירם ל"מקום אחר" (יש להניח כי הכוונה היתה לגיאנה הבריטית). באותו זמן היו רוב היהודים שעברו דרך ארצות הבאלקאן ממוצא גרמני, אוסטרי וצ'כי, ועל-מנת לעודד את ארצות-המוצא לקבלם בחזרה, חשב משרד-החוץ להציע לפליטים סיוע פיננסי ארעי, לאחר שובם לנמל ההפלגה.²⁹

אף כי לא חלף זמן רב והצעה זאת בוטלה, פתחה ממשלת בריטניה במסע דיפלומטי נרחב שנועד לעצור את זרם הפליטים דרך ארצות הבאלקאן, בדרכם לארץ-ישראל. ממשלות רומניה, יוון, יוגוסלביה, הונגריה ופולין נתבקשו להתנות את כניסתם של "אנשים כמעבר" (כלומר פליטים יהודים) לארצותיהן בהצגת הוכחה כי יש להם רשות להיכנס לארץ שלישית כלשהי, או לפחות למנוע עלייתם על הסיפון, במליהן, של אנשים שאין בידיהם אשרה לארץ שלישית.³⁰ בתחילת יולי³¹ פנתה בריטניה באורח דומה

27. סיר ס. יוטרלו אל משרד-החוץ, מס. 224, 23.5.1939, P.R.O., F.O. 371/24090

W 8689

28. "סיכום המידע המצוי", 26.5.1939, שם.

29. פרוטוקול פגישה בין נציגי משרד-המושבות ומשרד-החוץ, 27.5.1939, שם.

30. משרד-החוץ לסיר ד. הור (בווארסט), 27.5.1939, שם. העתקים לאחיזה, לבלגראד, לבודאפסט ולווארשה.

31. רנדל (סופיה) אל משרד-החוץ, מס. 66, 8.7.1939, P.R.O., F.O. 371/24092.

W 10557. (Saving)

לממשלת בולגריה, ובחודשים שלאחר מכן – לממשלות אחרות. כיוון שרוב־רובה של תנועת הפליטים עברה דרך רומניה, או יצאה ממנה, לא היה משרד־החוץ מרוצה מן התשובה הרומנית, שממשלת רומניה מוכנה לסייע בכל הנוגע להגירה שמקורה ברומניה, אבל בהתאם לחוק הבינלאומי אין היא יכולה לעשות דבר לגבי התעבורה על נהר הדאנובה, שמקורה במעלה הנהר.³² משרד־החוץ היה סבור שהתירוץ הזה "מתקבל על הדעת, אולם [...] משקף היעדר כל רצון לשתף־פעולה עם ממשלת הוד מלכותו כדי לעצור תנועה זו."³³ למעשה, לאחר 1939 גדל והלך חלקם של אזרחי רומניה בתנועת היציאה,³⁴ והקונסול הבריטי בגאלאץ דיווח כי "[...]השלטונות הרומניים אשמים לא רק בכך שהתירו את הסחר, אלא אף בכך שעודדוהו והצטרפו אליו."³⁵

מצב דומה שרר במדינות הבאלקאן האחרות, שלא ששו להפסיק את יציאת היהודים מארצותיהן, ואשר לעיתים תכופות היו עוצרות ספינות פליטים במטרה להעמיס עליהן פליטים יהודים נוספים. בנט תיאר כהלכה את הבעיה שבה נתקלה המערכה הדיפלומטית: "אין כמעט ממשלה באירופה שאינה עשויה להרוויח משהו אם תעצום עין לנוכח ארגון ההגירה הבלתי־לגאלית לארץ־ישראל בתחומיה."³⁵ כפי שניתן לצפות, המערכה הדיפלומטית של אמצע 1939 לא נשאה פירות מידיים ולא השפיעה הרבה על שיעור זרימת העולים הבלתי־לגאליים. מקמייקל דיווח על ריבוי מספר הכניסות הבלתי־לגאליות לארץ־ישראל, והזהיר כי תגובת הערבים תהיה עויינת ואולי אף אלימה. התרופה שהציע היתה לחזור להמלצתו הקודמת – להפסיק את כל העליה הלגאלית המתחייבת מן הספר הלבן "כל עוד לא הושם הקץ לתנועה הבלתי־לגאלית."³⁶

משרד־המושבות דחה את ההצעה בסכרו שהפסקת העליה תשמש תמריץ לתנועה הבלתי־לגאלית, ולא להיפך. משרד־המושבות אישר את השעית המיכסות לתקופה החצי־שנתית הקרובה בלבד (ספטמבר 1939–מארס 1940), וקבע כי המצב ייסקר שוב בסופה של תקופה זאת. אולם, כמרתיע מידי

32. הור אל משרד־החוץ, מס. 31.5.1939, 144, P.R.O., F.O. 371/24091.

33. מיוזכר של ראנדאל, 14.6.1939, שם.

34. מיוזכר של משרד־החוץ, ללא תאריך, 9953, P.R.O., F.O. 371/24091.

35. הקונסול בגאלאץ אל הור, 17.6.1939, שם.

35א. מיוזכר של בנט, 22.6.1939, 38(39), 733/396/75113, P.R.O., C.O.

36. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 5.7.1939, 796, P.R.O., F.O. 371/24092.

להעפלה (וכאלטרנטיווה להשעיה מוחלטת של העליה), החליט משרד המושבות כי מעתה ואילך ייעצרו כל המהגרים הבלתי־לגאליים במחנה שיוקם כשטח קולוניאלי בריטי, "רצוי באי קטן, שבו הפיקוח עליהם יהיה קל יותר".³⁷ הסדר זה נועד להחליף את המדיניות שלפיה שיחררו בארץ־ישראל את כל הבלתי־לגאליים שנאסרו ואשר לא היה אפשר להגלותם. בתחילה לא נועד המאסר לצורכי ענישה, אולם עד מהרה התברר כי אין למצוא אתר מתאים מחוץ לארץ־ישראל, ועל־כן כל מחנה־מעצר שיוקם חייב להיות בתחומי הארץ עצמה.³⁸ דא עקא, שהפליטים "עשויים לראות מתנה־ריכוז בארץ־ישראל עדיף על מתנה־ריכוז גרמני", על כן הוחלט כי "התנאים במחנות־הריכוז, אף כי יהיו הומאניים, אינם צריכים להיות נוחים, ואין להתייחס אליהם כאל מחנות פליטים רגילים."³⁹

כאשר הועברה ההחלטה בדבר הקמת מחנות־מעצר לעיונו של שר המושבות, סירב מקדונאלד להתיר את הקמתם של מחנות ענישה. הוא היה מוכן להתיר רק את הקמתו של מחנה ארעי בארץ־ישראל, בעתלית, שיכיל 1,700 מעפילים, וזאת בלא לציין את טיבו.⁴⁰ אלא שהנציב העליון התנגד בתוקף להקמת מחנה בארץ־ישראל, בציינו כי המחנה בעתלית, שהקמתו אושרה, לא יהיה בעל ערך מרתיע וכי מכל מקום צריך יהיה להתקינו לקליטתם של 10,000–20,000 מהגרים בלתי־לגאליים, כאשר 5000 ויותר מצויים כבר על סיפון אוניות. הוא המליץ בתוקף כי המהגרים הבלתי־לגאליים שאי אפשר להחזירם לארץ מוצאם, או לארץ שממנה הפליגו, ייעצרו לפני הגיעם לחופי הארץ ויועברו למחנות שמחוץ לארץ־ישראל; הוא לא הירפה מגישתו זאת, על־אף הקשיים שממשלת בריטניה נתקלה בהם במציאת מקום מתאים למחנה־מעצר.⁴¹

מחלקת המזרח־התיכון במשרד־המושבות עמדה על כך שכל המחנות שיוקמו למהגרים היהודים "מן הדין שיהיו מחנות־מעצר", וזאת בלי להת-

37. משרד־המושבות אל הנציב העליון, מס. 498, 8.7.1939, P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/5(39)

38. *passim* (39) P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/5

39. פרוטוקול הוועדה הבין־משרדית לעניין העליה הבלתי־לגאלית לארץ־ישראל, P.R.O., F.O. 371.24092, W 10993, 10.7.1939

40. משרד־המושבות אל הנציב העליון, מס. 524, 14.7.1939, P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/1(39) סגן־השר, הלורד דאפרין, המליץ על עיגש מוות לכל מי שיהיה מעורב בארגון העפלה (מיזכר של דאפרין, 13.10.1939, שם).

41. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 908, 19.7.1939, 28.7.1939, שם.

חשב ביחס שיוענק לפליטים אחרים.⁴² חילוקי-דיעות אלה – בין אנשי משרד-המושבות לבין עצמם, וכן אלה שבינם לבין הנציב העליון – באשר למיקומו ולאופיו של מחנה-המעצר, לא יושבו במרוצת השנה (1939) כולה: רק לאחר שפרצה המלחמה, ולאחר שמי הדאגיבה קפאו בחורף, פחתה תנועת הפליטים ונתאפשר למשרד-המושבות להשעות זמנית את הטיפול בעניין.

עד סוף חודש יולי פנתה ממשלת בריטניה אל תריסר ממשלות בארצות הבלקאן, אמריקה הלאטינית ואגן הים התיכון, אשר ארצותיהן, ספינותיהן, מיסמכיהן או אזרחיהן היו מעורבים בתנועה הבלתי-לגאלית. ארצות המעבר נתבקשו לסרב להעניק אשרות-מעבר: מדינות אשר הקונסולים שלהן (בדרך-כלל מאמריקה הלאטינית) העניקו אשרות נומינאליות – שאיפשרו למחזיקים בהן לעזוב את אירופה – נתבקשו לחדול מכך: ארצות שהספינות המניפות את דגלן עסקו בהעברת מעפילים נתבקשו לבטל את רישומן של הספינות; וארצות אשר בנמליהן נעשה שימוש נתבקשו להציב מכשולים מינהליים בפני הספינות;⁴³ עיקר הלחץ הופעל על רומניה, והסיוע הפיננסי של בריטניה למדינה הזאת הותנה בשיתוף-פעולה מצד הרומנים;⁴⁴ ואכן הוענק עתה שיתוף-הפעולה המבוקש. כאשר הנציב העליון הכריז – ביולי 28 – על תפיסת האוניה "קולוראדו" הנושאת 363 עולים בלתי-לגאליים,⁴⁵ סבר משרד-המושבות כי עתה יוכל להגשים את המדיניות החדשה, הנוקשה יותר, והורה על מעצרים של המעפילים עד שיהיה אפשר להחזירם לארצות מוצאם.⁴⁶ אולם קשה היה לבצע החלטה זאת כיוון שלא היה אפשר לקבוע מהי ארץ המוצא, שכן השלטונות הרומניים עצמם חריו את מיסמכיהם של הפליטים לפני יציאתם, ולכד מזאת – סידורי המעצר טרם הוכנו. לא היתה ברירה אלא לפעול בהתאם לנוהג הקודם ולשחררם בארץ-ישראל.⁴⁷ הנציב העליון הוסיף אז עוד טעם נגד הגלייתם של הפליטים לארץ מוצאם: תגובה אלימה מצד הישוב היהודי.⁴⁸

42. מיוכר של בנט, 24.10.1939, שם.

43. תזכיר של ג' קאריל, מדיה הפליטים, 15.2.1940, P.R.O., F.O. 371 25239, W 2500.

44. משרד-החוץ אל להריוגשל, מס. 397, 28.7.1939, P.R.O., F.O. 371 24092, W 11085.

45. הנציב העליון אל משרד-המישובות, 28.7.1939, P.R.O., C.O. 733:395/75113, 2/1(39).

46. משרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 576, 31.7.1939, שם.

47. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 945, 4.8.1939, שם.

48. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 976, 10.8.1939, שם.

משרד המושבות חשד כי מקמיילק מגסה לכפות על ממשלת בריטניה הכרעה בשאלת הקמתם של מחנות-מעצר בארץ-ישראל, ותבע שההגליה תבוצע תוך שימוש בכל הכוח הדרוש. שאם לא כן, טען המשרד, "יתברר כי יש לזנוח כל מאמץ ממשי להתמודד עם הביזיון הזה".⁴⁹ מקמיילק חזר וטען כי מדיניות כזאת תעורר "התפרעויות מזוינות ואלימות [...] והשימוש בכוח לצורך דיכויין עלול לגרום מספר ניכר של קורבנות."⁵⁰ ב-20 באוגוסט השתתף מקמיילק (שהיה אז בלונדון, בחופשה) בהתייעצות בין אנשי משרד החוץ ומשרד המושבות, ועלה בידיו לשכנע את הפקידים הנוגעים בדבר לאמץ את דעתו. הללו חששו פן "מהומות, קורבנות ומחזות פאתטיים לנוכח ההגליות" יעוררו את דעת-הקהל הבריטית נגד מדיניות הספר הלבן,⁵¹ ולפיכך נצטווה הנציב העליון להמשיך במדיניות הקודמת, ולשחרר את נוסעי ה"קולורדו"⁵² ונוסעי שלוש ספינות פליטים נוספות שהגיעו במשך חודש ספטמבר.⁵³

הואיל ויחידת המשחתות, שמאז תחילת מאי היתה מופקדת על עצירת ספינות הפליטים והחזרתן לנמלי מוצאן, הועברה מן האיזור בתחילת אוגוסט, הגיעו השלטונות הבריטיים בלונדון ובארץ-ישראל למבוי סתום במסעם נגד ההעפלה. הם נאלצו להתיר למעפילים שספינותיהם הצליחו להגיע למים הטריטוריאליים של ארץ-ישראל לרדת לחוף, לשחררם ולנכית את מספרם מן המיכסה הכוללת של 75,000. בנט סיכם את הדילמה שבה היתה נתונה ממשלת בריטניה במלים הבאות: "שורש הרע הוא בזה, שכאשר אנשים אלה נמצאים על סיפון ספינותיהם, אין להם דבר להפסיד חוץ מחייהם – והם יודעים שאת חייהם לא ניטול, ולא נוכל ליטול. הסחטנות שלהם, אם תופעל עד תום – מובטח לה שתצליח."⁵⁴

בתוך שישה שבועות לאחר פרסום הספר הלבן החל משרד המושבות

49. משרד המושבות אל הנציב העליון, מס. 607, 11.8.1939, שם.

50. הנציב העליון אל משרד המושבות, מס. 998, 16.8.1939, שם.

51. פרוטוקול פגישה בין אנשי משרד החיץ ומשרד המושבות, P.R.O., F.O., 20.8.1939, 371:24093, W 11580.

52. שם.

53. ה"טייגר היל" (1402 מעפילים), ה"נעמי ג'יליה" (1123 מעפילים), וה"רודניצ'אר" (368 מעפילים). אחרי ששניים ממפילי ה"טייגר היל" נהרגו בריות של סירת משטרה, עגנה האונייה בחוף תל-אביב. 200 מניסעיה הצליחו להימלט ואילו 1200 נעצרו ושוחררו לאחר מכן. (הנציב העליון, 3.9.1939, P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/3(39)).

54. מיוזר של בנט, 15.9.1939, שם.

מאבד את אמונו כבושרו לאכוף את הוראותיו בתחום העליה, וב־25 ביוני כתב המנכ"ל של משרד־המושבות, סר קוסמו פארקינסון: "מסופקני אם לנוכח כל הכוחות הניצבים מולנו יעלה בידינו לנצח במאבק נגד ההגירה היהודית הבלתי־לגאלית לארץ־ישראל."⁵⁵

לאחר השעיית ההגירה הלגאלית, באמצע יולי, הציע מקדונאלד לנציב העליון עיסקה עם הסוכנות היהודית: אם תסתלק הסוכנות היהודית מתמיכתה בהעפלה, יהיה אפשר לחדש את העליה הלגאלית, ויתכן שתונפק מיכסה נוספת (תוך שימוש ב־25,000 הסרטיפיקטים לפליטים שאושרו בספר הלבן), על־מנת לסייע בהתמודדות עם הזרם הפתאומי של פליטים.⁵⁶ אולם מקמייקל התנגד בתוקף לאיזושהי עיסקה עם הסוכנות, בטענה כי תהיה זו השפלה לבריטניה, והפסד יוקרה בעיני הערבים ואף חיזוק היהודים ב"טקטיקה" שלהם.⁵⁷

תשובתו של הנציב העליון, אשר זכתה בתמיכתה המלאה של מחלקת המזרח־התיכון במשרד־המושבות, קבעה את עמדת הממשלה הבריטית כלפי כל הצעה לשיתוף־פעולה עם הסוכנות היהודית בשאלה ההעפלה, לפחות עד להערכה־מחדש שנעשתה בתחילת 1942, לאחר הטבעתה של "סטרומה". תגובתו השלילית של מקמייקל להצעת שר־המושבות תאמה את מדיניותו הכללית, שחתרה תחת סמכותה ותפקידה של הסוכנות היהודית בארץ־ישראל: ואילו הצעתו של מקדונאלד לשיתוף־פעולה עם הסוכנות באה מאמונתו כי הסוכנות היהודית עצמה מעורבת בארגון ההעפלה, ומכל מקום תוכל להפסיקה אם תרצה בכך. הבנת השורש של בעיית הפליטים ושל ארגון ההעפלה נתערפלה מחמת הפער שבין המידע שעמד לרשות הממשלה הבריטית (ממקורות דיפלומטיים, מודיעיניים ומשטרתיים), לבין מה שרצתה להאמין בו.

הדין־וחשבון החשוב הראשון בדבר ההיבט הארגוני של הבעיה הוכן על־ידי הבולשת של ממשלת ארץ־ישראל ביום פרסומו של הספר הלבן: דין־וחשבון זה הגיע ללונדון באמצע יוני 1939.⁵⁸ הוא תיאר בפרוטרוט את דרך ארגונם של הפליטים בגרמניה רבתי ואת דרך העלאתם על הספינות:

55. מיוזר של סיר א.צ. / קוסמו פארקינסון, 25.6.1939, P.R.O., C.O. 733/396/75113/38(39)

56. משרד־המושבות אל הנציב העליון, מס. 529, 17.7.1939, P.R.O., C.O. 733/395/75113/2/1(39)

57. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 867, 18.7.1939, ש.ס.

58. דו"ח ה־C.I.D., ירושלים, 17.5.1939, P.R.O., C.O. 733/396/75113:38(39)

לדברי הדין־וחשבון, היו המארגנים קשורים בדרך-כלל באחד הארגונים של יהודי ארץ־ישראל, אם כי גם למפעילים פרטיים, שפעלו לשם רווח, היה חלק נכבד בתנועה הזאת.⁵⁹ הרוויזיוניסטים וגם אגודת־ישראל, אשר מעורבותם בתנועה זאת צויינה במיוחד בדין־וחשבון, לא השתייכו להסתדרות הציונית העולמית ולא היו מיוצגים בסוכנות היהודית, שאת מדיניותה קבעו מפלגות השמאל. ואומנם הוסבר בדין־וחשבון, שהשמאל - באמצעות הסוכנות היהודית - שולט בעליה על־ידי שיטת ה"שדיוול" הלגאלי, ועל־כן אותו שמאל "לא הפעיל עדיין את מלוא משאביו ככל הנוגע לתחום הבלתי־לגאלי".⁶⁰ הבולשת ידעה כי הסתדרות העובדים הכללית מעורבת בעניין בדרך כלשהי; אולם הדין־וחשבון הודה כי "הושג עד כה מידע מזערי לגבי דרך ארגונה".⁶¹ למעשה, אף כי השמאל היה פעיל בהעפלה, לא הצליח אף אחד מהדוחות שקיבלה ממשלת בריטניה מארץ־ישראל לקבוע - למגינת לבו של משרד־המושבות - איזשהו קשר רשמי בין הסוכנות היהודית לבין ההעפלה.

התנועה הציונית הרשמית אכן הייתה מפולגת בשאלת ההעפלה. מפלגות השמאל, אשר שלטו במוסדות העיקריים של הישוב, ראו חובה הומאניטרית ומטרה ציונית בעידוד גידולה של האוכלוסיה היהודית בארץ־ישראל ובעקיפת הספר הלבן.⁶² אולם אחרים, שיוצגו בקונגרס הציוני ה־29 (שהתכנס בז'נבה באוגוסט 1939)⁶³ על־ידי אחדים מחברי הנהלת הסוכנות היהודית בירושלים,⁶⁴ ורוב חברי ההנהלה בלונדון⁶⁵ - היו ספקנים, ובשנים 1939-1940 אף גילו התנגדות לרעיון ההעפלה. היו שסברו כי ההעפלה מסכלת כל אפשרות של סלקציה בקרב העולים ומביאה לארץ אנשים שאולי אינם מתאימים למשימת בניינו של הבית הלאומי היהודי; כמו כן טענו

59. שם.

60. שם.

61. שם.

62. באואר, דיפלומטיה ומחתרת במדיניות הציונית, 1939 - 1945, מרחביה 1966, עמ' 56.

63. ראה נאומיהם של נחום גולדמן והרב אבא הלל סילבר. הקונגרס הציוני ה־29, ז'נבה, א' ט' באלול תרצ"ט - 16-25 באוגוסט 1939, דין־וחשבון סטינוגרפי, ירושלים,

ת"ש.

64. בגלל התנגדותם של חברים בהנהלה הירושלמית של הסוכנות לעליה הבלתי־לגאלית, קויים הדיון בשאלת ההעפלה במרום המפלגתי של מפא"י.

65. בעוד שעמדת הנהלת הסוכנות בירושלים ביחס להעפלה הייתה דו־משמעית, הרי ההנהלה בלונדון הייתה עויינת במפורש. ראה למשל הדיון ב־30 במאי 1939, הארכיון הציוני המרכזי (להלן: אצ"מ) Z4-302/23.

שההעפלה צורכת משאבים הדרושים לצורך הגשמת מטלות אחרות, בתקופה שבה שררה בארץ־ישראל אבטלה רבה, ושהיא מחריפה את היחסים עם הבריטים בשעה שיש סיכוי להביא לביטול הספר הלכן עליידי מתן סיוע חשוב למאמץ המלחמה הבריטי.⁶⁶

מצב זה היה ידוע למשרד־החוץ, למשרד־המושבות ולמשלת ארץ־ישראל, אם כי רק מדור הפליטים שבמשרד־החוץ הביא אותו בחשבון כעת ניסוח המדיניות וגיבושה.⁶⁷ מקמייקל גם הבין כי הסוכנות היהודית אינה מסוגלת למנוע את ההעפלה גם אילו היתה רוצה לעשות זאת;⁶⁸ אולם משרד־המושבות החזיק במשך כל תקופת המלחמה בדיעה שהמשך ההעפלה תלוי ברצונה של הסוכנות. סר ג'ון שאקברו (עוזר המנכ"ל במשרד־המושבות והמומחה הוותיק לענייני ארץ־ישראל) וכמוהו דאוני ובנט, ראו בהעדר נכונותן של הסוכנות היהודית והתנועה הציונית למנוע את ההעפלה משום הוכחה לכך שאין מדובר בתנועת פליטים אלא ב"פלישה פוליטית מאורגנת לתחומי ארץ־ישראל, העושה שימוש בבעיית הפליטים."⁶⁹ המומחיסים האלה אומנם הכירו בעובדה כי חלק מתנועת הפליטים אורגן עליידי בעלי־אוניות, שניסו לנצל את המסיכות לצורך עשיית רווחים; עם זאת סברו – וזאת על אף הדו"חות שנתקבלו מן הנציב העליון בירושלים וממדור הפליטים של משרד־החוץ – שתנועת הפליטים אינה אלא "מאמץ מכון ומאורגן בידי היהודים, שמטרתו לסכל את המדיניות שבית־הנבחרים אישר לפני זמן קצר."⁷⁰

גישה זו של משרד־המושבות הוציאה מכלל אפשרות מחשבה כלשהי בדבר "עיסקה" עם הסוכנות היהודית, כפי שהציע מקדונאלד ביולי 1939 וכפי שהציעה הסוכנות היהודית עצמה בסוף שנת 1940. גישה זו גם הוציאה מכלל

66. ראה דיוני הנהלת הסוכנות היהודית, 1939–1940, אצ"מ S25.

67. מקמייקל, שהבין את התלבטויות היהודים, דיווח ללינדון: "ניתן לומר שדעת הקהל היהודית הקונוונציונלית נקרעת עתה בין שני רגשות סותרים – רגשות רחמים לנוכח מצבם הנואש של העולים, ומבוכה כאשר למה שיעשה בהם, כשהיא מלווה רצון עז שלא היו מגיעים כלל ומסבכים עוד יותר מצב קשה בלאו הכי" (מקמייקל אל מקדונאלד, 20.8.1939, 9.7.1935, P.R.O., C.O.935 22). מתיר חזכירו של רנדל מ־7 ביולי 1939 ניתן להסיק שמשרד־החוץ הבין את הקשיים שההעפלה הציבה בפני הסוכנות היהודית. (P.R.O., F.O.371/24090, W 8564)

68. מקמייקל אל מקדונאלד, 31.12.1939, 733:410/75871:85(39), P.R.O., C.O.

69. תזכיר משרד־המושבות – משרד־החוץ, דצמבר 1939 – ינואר 1940, P.R.O., C.O. 733:396/75113:38(40)

70. מקדונאלד אל לזרוס, 6.9.1939, 733:407/75872:15(39), P.R.O., C.O.

חשבון חזרה לפתרון טריטוריאלי של בעיית הפליטים, בדומה לתוכנית גיאנה הבריטית שנזנחה. ב־2 במאי 1940 שלח שר-החוץ, הלורד האליפקס, מכתב למקדונאלד, שבו המליץ בצורה נמרצת על ההצעה כי ממשלת בריטניה תחדש את תוכנית גיאנה, במיוחד לצורך ישובם של פליטים יהודיים המנסים להגיע לארץ-ישראל; הוא גם מבקש ממקדונאלד לתמוך ברעיון זה בישיבת הקבינט.⁷¹

יוזמה זו של משרד-החוץ היתה עדות למאמץ משותף של המחלקה המזרחית והמדור לפליטים, שהחלו להיות מודאגים מההשפעה הבלתי-נמנעת שתהיה לבעיית הפליטים המחמירה על המדיניות הארצישראלית. בתזכיר שהכינו טענו גם ליתרון נוסף הכרוך בהחייאת תוכנית גיאנה, שלדעתם היתה עשויה גם לסייע לבריטניה לעמוד ב"אחריותה המוסרית כלפי היהודים" לאחר ביטולה למעשה של הצהרת באלפור, כפי שהשתמעה בספר הלבן.⁷² אולם משרד-המושבות דחה מכל וכל ניסיון שני זה של משרד-החוץ להרים "תרומה מרשימה כאמת לבעיית הפליטים". הדיעה שקיימת אחריות מוסרית כלפי היהודים עוררה במשרד-המושבות תגובות עוינות מאוד. דאוני טען באריכות שבריטניה אינה נושאת באחריות כזאת, שאינה נובעת לא מהצהרת באלפור, ולא מן המנדט הארצישראלי. אולם התנגדותו העיקרית של משרד-המושבות מקורה בתפיסתו את ההעפלה כ"קשר פוליטי [...] שהציונים מקדמים אותו [...] למלא את ארץ-ישראל ביהודים ולהשתלט על הארץ".⁷³ דאוני הגיע איפוא לכלל מסקנה, ששום הצעה למקום מיקלט אלטרנטיבי לא תפחית מחומרת הבעיה, ומשרד-המושבות סירב לתמוך בהצעת משרד-החוץ בקבינט.⁷⁴ מן הרעיון להקים בתחום האימפריה הבריטית מקום מיקלט רחב ממדים לצורך ישובם של הפליטים היהודים לא יצא דבר.

על-אף המסע הדיפלומטי והשעיית העליה הלגאלית לא פחת זרם המעפילים; בחודשים אוגוסט וספטמבר דיווחה הבולשת בארץ-ישראל כי 5125 עולים בלתי-לגאליים הגיעו בתקופה זו.⁷⁵ יתר על כן, כפי שניתן ללמוד מפרשת שלוש הספינות שהגיעו בתודש ספטמבר ("טייגר היל", "רודני

71. האליפקס אל מקדונאלד, 2.5.1940, P.R.O., C.O. 111/772:60412(40), תזכיר שכתרתו "בית לאומי שני ליהודים."

72. תזכירים ופרוטוקולים מאת קארוול ובאגאלי, מארס-אפריל 1940, P.R.O., F.O. 371/24569, E1063

73. תזכיר של דאוני, ללא תאריך (מאי 1940?), P.R.O., C.O. 111/772:60412(40)

74. שם.

75. ד"ר חודשי של ה' P.R.O., C.O. 753-430/76021/24, C.I.D.

צ'אר" ו"נעמי ג'וליה"), התברר שהמדיניות החדשה – של הכנסת המעפילים למעצר – אינה בת-ביצוע, ונוסעיהן של ספינות אלה שוחררו. במשך תקופת המיכסה החצי-שנתית הראשונה בהתאם לספר הלבן (אפריל עד ספטמבר), נרשמו עלידי ממשלת המנדט 11,412 עולים בלתי-לגאליים,⁷⁶ ואין ספק כי רבים יותר הצליחו לעלות לחוף מבלי להיכלל ברשומות, וזאת בהשוואה ל־10,200 הסרטיפיקטים הלגאליים שעמדו לרשות הישוב באותה תקופה. המצב לאשורו נחשף הן בבית-הנבחרים בלונדון, שם נאלץ משרד-המושבות להתמודד לעיתים תכופות עם ביקורת אזהדת לפליטים, והן במזרח-התיכון, שם נוצר הרושם שכשלונה של בריטניה בבלימת ההעפלה מעמיד בספק את כוונותיה בדבר ביצוע מדיניות הספר הלבן בכלל.

ככל שהתמיר מצבם של יהודי אירופה במהלך 1939, כן גדל היקף בעיית הפליטים בכוח, במיוחד לאחר פלישת הגרמנים והרוסים לפולין, שאוכלוסיית-היהודית היתה גדולה פי-חמישה מאוכלוסייתן היהודית של גרמניה, אוסטריה וצ'כוסלובקיה גם יחד. עובדה זאת, נוסף על הקשיים שכבר היו קיימים לפני כן, הגבירו את הצורך להקים מחסום מינהלי בין המוני היהודים הרוצים להימלט מאירופה לבין 75,000 הסרטיפיקטים של הספר הלבן, שהיו אמורים להיות מיכסת עליה אחרונה וסופית, בהתאם להבטחות שנתנה בריטניה לערבים. בפרוץ המלחמה נוצרה ההזדמנות להציב מחסום כזה.

ב־3 בספטמבר היו עדיין בגרמניה רבתי ובפולין בין 5000 ל־6000 יהודים שהוקצו להם סרטיפיקטים (לתקופת המיכסה אפריל-ספטמבר).⁷⁷ לאחר שלעולה לגאלי הוענק סרטיפיקט בירושלים, היו מנפיקים אותו למועמד במשרד הארצישראלי המקומי של הסוכנות היהודית, בארץ שממנה עמד להגר. לאחר-מכן היה המועמד צריך לפנות לקונסול הבריטי על-מנת לקבל אשרה לארץ-ישראל. רק בעלי סרטיפיקט ואשרה היו רשאים להיכנס באורח לגאלי לארץ. למעשה חולקו רק מעטים מתוך 5000 עד 6000 הסרטיפיקטים שהוקצו, ורק אחדים מן המחזיקים בהם קיבלו אשרות לפני שהקונסולים הבריטיים נאלצו להסתלק משטח האוייב.

הסוכנות היהודית ביקשה מיד שיעשו סידורים מיוחדים על-מנת שהעולים האלה יקבלו את האשרות מחוץ לגרמניה אם יעלה בידיהם להגיע לשטח שבידי בעלות-הברית או של מדינה נייטרלית.⁷⁸ מחלקת המזרח-התיכון

76. שם.

77. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 1125, 30.9.1939, P.R.O., C.O. 733/396.

75113/47

78. משרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 713, 12.9.1939, שם.

המליצה על ביטול הסרטיפיקטים בגלל הסיכון הבטחוני הכרוך, לדבריה, בהכנסת העולים, לאחר שהפכו ל"נתיני ארץ אויב"⁷⁹; ואילו שר־המושבות מקדונאלד, שמסיבות הומאניטריות רצה להגיע להסדר כלשהו עם הסוכנות היהודית,⁸⁰ הסכים שהללו הם בכל־זאת כבחינת מהגרים לגאליים. ממשלה יושבה בזכותו של הנציב העליון, שביטל את חשיבות הסיכון הבטחוני וקבע שהסוכנות היהודית שולטת שליטה מלאה בחלוקת הסרטיפיקטים הלגאליים, ולפיכך הסיכון שסוכני אויב יתחזו כעולים הוא מיזערי;⁸¹ ואכן, נשלחו הוראות לשגרירי הוד מלכותו ברומא, בבואפשט ובבוקארשט, המתירות הנפקת אשרות לכל מי שמחזיק בסרטיפיקט לעליה.⁸²

שעת כושר להגדרתה של המדיניות הבריטית בשאלה הפליטים בכללותה, בזמן המלחמה, נודמנה ב־25 בספטמבר, כשוועדת הקבינט לשאלת הפליטים התכנסה כדי לדון בהוראות לנציג הבריטי בוועדה הבין־ממשלתית לענייני פליטים (הלורד וינטרטון). בפגישה (שכראשה ישב מקדונאלד ושבה השתתפו נציגיהם של כל משרדי הממשלה החשובים) נתקבלה ההחלטה הבאה:

[...] ממשלת הוד מלכותו לא תוכל, בעיקרון, לסייע בדרך כלשהי ליציאתם של נתיני מדינה שבינה לבין בריטניה שורר מצב מלחמה, וכי ממשלת הוד מלכותו אינה יכולה להבדיל בין פליטים לבין אזרחים גרמניים אחרים. כלל זה יחול על שטחים שבשליטת גרמניה וגם על גרמניה עצמה.⁸³

79. מיוכרים של דאוני יבנט, שם.

80. דאוני אל סגן שר־החוץ, 11.9.1939, שם.

81. הנציב העליון, מס. 1151, 16.9.1939, שם.

82. משרד־החוץ לרומא, לבוקארשט ולבידאפשט, 30.9.1939, שם. אף־על־פי שמחלקת המזרח־התיכון לא הצליחה להביא לביטולם של הסרטיפיקטים שחולקו, עלה בידה לסכל ייזמה אחרת לטובת הפליטים. זמן קצר לאחר פרוץ המלחמה פנה הקונסול הכללי של פולין בירושלים לממשלת ארץ־ישראל, וביקש כי הממשלה הבריטית תתיר את עלייתם של 25,000 ילדים יהודים. מקדונאלד תמך בהצעה, אולם המחלקה טענה כי "אין שום הצדקה להענקת יחס מיוחד לפולנים היהודים, מה עוד שיהס כזה יביך מאוד את בעלות־הברית, או אף גרוע מזה." לאחר התייעצויות ופגישה בין־משרדית עם משרד־המלחמה ועם המחלקה המזרחית של משרד־החוץ, הסכים מקדונאלד (בתמיכת משרד־החוץ) לדחות את הרעיון. (מקפרסון אל דאוני, 14.9.1939, P.R.O., C.O., 733:396/75113/45(39); תזכיר דאוני, 16.9.1939, שם; P.R.O., F.O. 371:23251, E6681; מקדונאלד אל וייצמן, 20.9.1939, שם.)

83. ועדת הקבינט לעניין הפליטים, ישיבה שישית, P.R.O., C.O. 733:396/75113/47(39)

שתי מסקנות מדיניות נבעו מהחלטה עקרונית זאת. הראשונה היתה קשורה בעתיד הוועדה הבין-ממשלתית. בפגישה שנערכה ב־3 באוקטובר⁸⁴ הוחלט, כי אם בכוונת הוועדה הבין-ממשלתית להמשיך לשאת-ולתת על הגירתם של יהודי גרמניה עם הממשלה הגרמנית, שהיתה מעוניינת מאוד בכך,⁸⁵ יפרוש הנציג הבריטי מן הוועדה. המסקנה השניה היתה לגבי המחסום המינהלי הדרוש למניעת חיסולו של הספר הלבן על-ידי זרם של פליטים יהודיים: הוחלט שרק יהודים שאינם יושבים בשטחי אויב או בשטחים הכבושים על-ידי האויב יהיו זכאים לקבל את 75,000 הסרטיפיקטים שנועדו לעולים לגאליים ולפליטים.

למרות הנימוקים שבהם הצדיקה הממשלה החלטה זו (שיקולי ביטחון ובלוקדה), היתה הסיבה העיקרית לאיסור – הצורך להקטין ככל האפשר את מספר היהודים הבאים בחשבון כעולים לגאליים.⁸⁶ כך, למשל, כאשר באמצע 1940 השתלטה ברית-המועצות על המדינות הבאלטיות (שבהן ובפולין הכבושה בידי הרוסים היו הריכוזים הגדולים ביותר של יהודים באירופה) פנה משרד-המושבות למשרד-החוץ בבקשה, שלעניין הגירתם של יהודים תיחשב ברית-המועצות לארץ אויב, אף שלמעשה היתה מדינה נייטרלית.⁸⁷

לאחר הטלת האיסור בספטמבר מסרה הממשלה הבריטית לממשלות הזרות הנוגעות בדבר, שאם תחודש ההגירה לאחר מארס 1940 (דהיינו, תקופת המיכסה הבאה), לא יהיו יהודים הנמצאים בשטחי האויב או בשטחים שנכבשו על-ידי האויב זכאים לסרטיפיקט, וכי על כן ממליצה ממשלת בריטניה לממשלות אלה "להפעיל שמירה קפדנית על גבולותיהן מפני אנשים כאלה".⁸⁸ בתחילת 1940 התלוננה ממשלת ארץ-ישראל שפליטים מגיעים

84. שם.

85. שם, עמ' 3.

86. לאחר-מכן סיפק משרד-המושבות הסברים נוספים לאיסור זה. בין היתר טענו שאין להרשות לגרמנים לעקוף את ההסגר הכלכלי "לשחרר עצמם ממספר כה רב של פיות חסרי תועלת." (תזכיר בנט, 28.9.1939, P.R.O., C.O. 733:396/75113:47(39)). הסבר אחר (ואיפיוני יותר להלך המחשבה של משרד-המושבות) היה כי "הסוכנות היהודית עשויה לשתף-פעולה עם ממשלת גרמניה בארגון 'גירושם' של יהודים מפולין." (תזכיר בנט, 4.12.1939, P.R.O., C.O. 733:396/75113:46(39)). משרד-המושבות אל הנציב העליון, 4.12.1939, שם.) משרד-החוץ, שהיטיב להבין את אופי היחסים שבין גרמנים ליהודים, וממשלת ארץ-ישראל, שהכירה את היחס הדו-משמעי של הסוכנות היהודית כלפי העליה הבלתי-לגאלית, לא העלו בדעתם אפשרות כזאת.

87. משרד-המושבות אל משרד-החוץ, 8.6.1940, P.R.O., C.O. 733:420/75113:54(40).

88. משרד-המושבות אל הנציב העליון, 30.9.1939, P.R.O., C.O. 733:396/75113/

עדיין לארץ כשבידיהם אשרות שהונפקו לאחר החלטת ה-25 בספטמבר 1939. אולם המספרים היו קטנים מאוד, וההוראה מילאה תפקיד חשוב במסע להגבלת העליה, עד שמונתה ב-1942. הממשלה אומנם התירה יוצאים-מן-הכלל מעטים, אולם לא היתה להם השפעה מעשית על מהלך המאורעות.⁸⁹ כל עליה מאירופה שבשליטת הגרמנים הוגדרה עתה כבלתי-לגאלית, ועיקר המאמץ הדיפלומטי נגד ההעפלה בשנים 1940-1942 כוון למניעת הימלטותם של יהודים משטחים אלה.⁹⁰

הסוכנות היהודית בלונדון פירשה שלא כהלכה את תפקידו של מקדונאלד בגיבוש מדיניות העליה, בהניחה כי שר-המושבות תומך בדעת המחלקה למזרח-התיכון, וכי ההתנגדות למדיניות ה"תקיפה" נגד הפליטים נובעת רק ממדור הפליטים של משרד-החוץ.⁹¹ למעשה, פירוש מתון של המדיניות

89. משרד-המושבות גם התיר לבסוף את עלייתם של 169 ילדים גילאי 12 - 16 (מתוך 309 ילדים שהוקצו להם סרטיפיקטים לפני פרוץ המלחמה, אך לא חולקו עדיין). P.R.O., C.O.733:396/75113/46(39). יוצאים-מן-הכלל נוסף אישר באפריל 1940, כאשר 270 חלוצים מדנסמארק הורשו לעלות ארצה.

90. פרטים מלאים בדבר המאמצים הבריטיים למנוע כריחת יהודים מאירופה הכבושה עדיין אינם עימדים לרשות החוקרים, שכן התיקים המרכזיים הוכרוו חסיים מעבר לתקופה הרגילה של 30 שנה (כגון Parts I, II (P.R.O., C.O.733:419/76021/40)), ומהתיקים אחרים היצאו ככל הנראה תעודות רבות (P.R.O., C.O.733:419/75113(40)). כריגמה לנכונותם של השלטונות הבריטיים [43-1941] (P.R.O., C.O.733:436/75113). כריגמה לנכונותם של השלטונות הבריטיים יום להתריק לכת במאמציהם למנוע כריחת יהודים מאירופה, תוכל לשמש מדיניותם ביחס להעפלה דרך יוגוסלביה. הצנוירה הארצישראלית תפסה כתגובת המרמזת כי השלטונות הגרמניים הנפיקו ליהודים דרכונים מיוחדים בלי הציון הרגיל ("Jude") כדי שהשלטונות האיטלקיים והיוגוסלביים ינפיקו להם אשרות מעבר קיבל השגריר הבריטי בבלגראד, סיר רינאלד קאמפבל, הוראה לתבוע מן השלטונות היוגוסלביים לנקוט [...] "זהירות מיוחדת, ולוודא כי בדרכונים מטבעת האות הדרושה [...] וכי [...] יש ברשותם כל האשרות הדרושות ישאר הצרכים הפורמליים שיאפשרו לנושא האשרה לנסוע לארץ-ישראל ולהיכנס לארץ" (מתוך תשיבת משרד-החוץ היוגוסלבי לקאמפבל, 19.2.1940, W 3207, P.R.O., F.O.371:25240). כיוון שבפברואר כבר לא יכלו יהודים הבאים מגרמניה להיות בעלי אשרות כאלה (אף-על-פי שבידי אחדים אולי היו סרטיפיקטים לעליה לגאלית), הביא הדבר לסגירת גבולות גמורה בפני יהודים. בתיקי משרד-החוץ אין תיעוד נוסף בנישא זה, ואילו תיקי משרד-המושבות בדבר עליה בלתי-לגאלית דרך יוגוסלביה (P.R.O., C.O.733:429/76021/4[40]) חסויים לחמישים שנה.

91. N. Rose (ed) *Baffy: The Diaries of Baffy Dugdale 1936-1947*. London, 1973, הרישום לגבי 30 בספטמבר 1939, עמ' 152.

בשאלת המיכסות הנוספות, תקופת השעייתן של המיכסות הלגאליות, עסקאות עם הסוכנות היהודית, הילדים מפולין, וגורלם של מחזיקי סרטיפיקט-טים בשטחים שבשליטת הגרמנים) נבע משרד-המושבות עצמו, או שאושר על-ידיו – כאשר הסוכנות היהודית פנתה אליו בבקשת סיוע או בערעור. הרצון לפרש את המדיניות פירושו קשוח ככל האפשר אפיין את המחלקה למזרח-התיכון, כל עוד עמדו בראשה שאקברו, דאוני ובנט.⁹² (לאחר מכן חלו שינויים בהרכב האישי של הנהלתה, ובמקביל לשינויים אלה חלו תמורות בפירוש המדיניות ובמדיניות עצמה).

במשך אוקטובר 1939 היה אפשר לחוש כמחסור בספינות, שנגרם כתוצאה מפריצת המלחמה, והתנועה הבלתי-לגאלית הגיעה לשפל מירבי, במשך כשנה.⁹³ אולם באמצע אוקטובר נתקבלו ידיעות, כי בבולגריה, אשר ממזלתה לא נענתה ללחץ הבריטי למנוע את העליה הבלתי-לגאלית,⁹⁴ נעשות הכנות להפלגות נוספות. ב-27 באוקטובר הגיע ללונדון מידע, כי "רודניצ'אר", ספינה בעלת-מוניטין בכל הנוגע להעפלה, מתכוננת להפליג לארץ-ישראל, כשעל סיפונה למעלה מ-450 פליטים, וזאת בשיתוף-פעולה עם ממשלת בולגריה.⁹⁵ (הבולגרים אף העלו על הספינה כארבעים מן הנוסעים). ב-29 באוקטובר הפליגה הספינה מנמל זארנה, וב-2 בנובמבר פנה משרד-המושבות לאדמירליות בבקשה כי הצי המלכותי יתערב שוב במסע נגד ההעפלה ויפתח בעצירת ה"רודניצ'אר". משרד-המושבות ביקש כי הצי המלכותי יחזור וינהיג פטרול ימי, וימנע את ירידתם של הנוסעים אל החוף או את העברתם לספינה קטנה יותר מחוץ לתחומי המים הטריטוריאליים של

92. קשיחותם מודגמת על-ידי פרשת הפליטים הפולניים שנמלטו לרומניה לאחר פלישת הגרמנים. סברו (בטעות) כי כ-25,000 מהפליטים הללו הם יהודים וכי ממשלת רומניה מתכוננת לגרש אותם לארץ-ישראל (הנציב העליון אל משרד-המישבות, 2.10.1939, P.R.O., C.O. 733/397/75113/48(39)). השגריר הבריטי בבוקארשט, סיר רגינאלד הור, המליץ – במחירה לממשלה הרומנית החדשה, יכאמצעו למניעת עליה בלתי-לגאלית – כי לפליטים אלה ייענקו מיד 10,000 מהסרטיפיקטים לפליטים שהותרו במסגרת הספר הלבן (היר אל משרד-החוץ, 10.10.1939, P.R.O., F.O.371/24095, W 14552). מקדינאלד גילה אהדה כלפי הצעתו של הור, אולם מחלקת המזרח-התיכון התנגדה בתוקף, שהרי רצתה להקצית את הסרטיפיקטים לפליטים בהדרגה, במשך חמש שנים, ולמנוע יוצאים-מן-הכלל לאיסור על עליה מארצות איויב. דעתה התקבלה (משרד-החוץ אל הור, 20.10.1939, W 15095, P.R.O., F.O. 371/24095).

93. רק שני יחידים הגיעו בדרך הים. (ד"ח ה-C.I.D., P.R.O., C.O. 733/430/76021, (24/40)).

94. רנדל אל משרד-החוץ, מיכרקים שונים, 14965, P.R.O., F.O.371/24095, W 14672.

95. מיזכר של מתיאסון, 7.12.1939, P.R.O., C.O.733/395-75113-2/9.

ארץ-ישראל (כדי לאפשר לספינה הגדולה יותר להימלט). כשנתפסה ה"רוד-ניצ'אר", ביקש משרד-המושבות כי תוחזר בכוח לכולגריה.⁹⁶ לא היה בדעת האדמירליות ליטול על עצמה מטלה זאת, לפיכך הציעה כי יופעל השירות למניעת הברחות ימיות, על-מנת לאלץ את הספינות לעגון בנמל חיפה לצורך "ביקורת הברחות". משיגועו לנמל זה, יהיה אפשר לעצור את המעפילים, את רבי-החובל וצוותו ואף את הספינה, על שהפרו את תקנות העליה.⁹⁷ בעוד שתכתובת זאת מתנהלת, הגיעה ה"רודניצ'אר" (ב־14 בנובמבר) אל חוף היעד: הספינה עצמה נמלטה, ואילו 457 נוסעיה נאסרו בעלותם אל החוף.

בסוף נובמבר 1939 הזהירה השגרירות הבריטית בבוקארשט, כי לפחות 1300 פליטים יהודים מגרמניה ממתינים לעלות על ספינה בנמל סולינה (רומניה), בדרכם לארץ-ישראל. קבוצה זאת נראתה כראשיתו של זרם פליטים שיזמו ואירגנו הגרמנים, עם ראשית המלחמה, והשגריר הבריטי הזהיר את ממשלתו מפני סכנת חדירתם של סוכנים נאציים.⁹⁸ נתישות האדמירליות להגשים את הצעתה להשתמש בשירות למניעת הברחות ימיות, נתחזקה בסוף דצמבר כאשר משרד-המושבות שייכנע אותה שלאחר שספינה טובא לנמל חיפה – רבים הסיכויים שבבתי-הדין בארץ ירשיעו את הנוגעים בדבר. כתוצאה מכך, הסכימה האדמירליות, ב־3 בדצמבר, למקרה-כוחן, והורתה למפקד העליון של הצי בים התיכון לעצור את ה"רודניצ'אר" (אשר שוב הפליגה מנמל וארנה, ב־26 בדצמבר, ועל סיפונה פליטים) ולכוון אותה לנמל חיפה.⁹⁹ אולם גם הפעם עלה בידי ה"רודניצ'אר" להתחמק מפטרוּלי הצי המלכותי, ולהעלות על החוף, ב־9 בינואר 1940, עוד 519 מעפילים.

משהתקרבה שנת 1939 לקיצה התגלעה מתיחות בלונדון בין המשרדים הממשלתיים השונים, כתוצאה מהכישלון החוזר ונישנה למנוע את הפלגתן של ספינות מאירופה, לעצורן בדרך ארצה, או לטפל כראוי בפליטים שעל סיפונן, לאחר שעלה בידיהם להגיע לארץ-ישראל. יתר על כן, השגרירים הבריטיים בסופיה ובבוקארשט דיווחו שכארצות כהונתם אין מאמינים ברצינות כוונותיה של ממשלת בריטניה לכלוס את העליה הבלתי-לגאלית,¹⁰⁰ ואילו אחד מראשי מחלקת ההגירה של ממשלת ארץ-ישראל,

96. דאוני אל האדמירליות, 2.11.1939, P.R.O., C.O.733/395/75113:2 2(39).

97. האדמירליות אל משרד-החיק, 5.11.1939, W 16266, P.R.O., F.O.371/24096.

98. הור אל האליפקס, 23.1.1939, מס. 348 יהערת 17753, W 17753, P.R.O., F.O.371/24096.

99. האדמירליות אל מפקד הצי בים-התיכון, מס. 1110, 30.12.1939, P.R.O., C.O. 733/395.75113:2/10(39).

100. ראה, למשל, רנדל אל משרד-החיק, 25.12.1939, P.R.O., F.O.371/24097.

שסייר במדינות המעבר השונות בבאלקאנים, דיווח כי הכל סבורים שבירי-טניה משתפת פעולה, בחשאי, עם תנועת הפליטים הזאת.¹⁰¹ בתוך כך גדל מספר הפליטים שהמתינו בנמלי הדאנובה לאמצעי-תחבורה שיוציאום מאירופה, וצלו של זרם הפליטים נעשה מבעית יותר ויותר בגלל האיום הגרמני.¹⁰²

משרד-המושבות במסעו נגד ההעפלה סמך במידה גוברת והולכת על שיתוף-הפעולה של האדמירליות על-ידי השירות למניעת הברחות ימיות. אולם המאמצים להביא לשיתוף-פעולה כזה הסתכנו מהרגע הראשון בגלל התעניינותו של הלורד הראשון של האדמירליות, וינסטון צ'רצ'יל, ובגלל אהדתו לפליטים. ההוראות ששיגרה האדמירליות ב־30 בדצמבר, שבהן הסכימה לשימוש בשירות למניעת הברחות ימיות לצורך עצירת ה"רוד-ניצ'אר", שוגרו בלא ידיעתו של צ'רצ'יל. משגילה זאת, מחה ישירות באוזני מקדונאלד, בטענו כי הצי המלכותי אינו יכול להשתתף דרך קבע במסע נגד ההעפלה, כיוון שלמלחמה עדיפות ראשונה לגבי שימוש במשאבי הצי. יתר על כן, צ'רצ'יל ביקש לדעת "כיצד אתה חושב לטפל באומללים אלה לאחר שייעצרו, להיכן יישלחו, ומה יהיה גורלם?"¹⁰³

צ'רצ'יל עמד במאי 1939 בראש המסע בבית-הנבחרים נגד הספר הלבן, על גזירות העליה שבו: משרד-המושבות היה מודע לכך שעל-מנת להבטיח שיתוף-הפעולה של הצי המלכותי בביצוע מדיניות זו, יהיה עליו להתגבר תחילה על המכשולים שמציב הלורד הראשון. מחלקת המזרח-התיכון קיימה התייעצויות ישירות עם פקידי האדמירליות, על-מנת להיעזר בהם בניסוח הבקשה לשיתוף-פעולה מצד הצי המלכותי, בדרך שתפחית ככל האפשר את הסיכויים כי ראשי האדמירליות יסרבו להיענות לה.¹⁰⁴ בקשה כזאת אכן הוגשה ב־18 בינואר 1940 על-ידי מקדונאלד, שכתב ישירות אל צ'רצ'יל וביקש מהשירות למניעת הברחות ימיות לעשות סידורים מיוחדים לעצירת האונייה "סאקאריה", שהפליגה מנמל סולינה, ולהבאתה בכוח לארץ-ישראל; שם – כך קיוו – יטילו בתי-הדין עונשים כבדים על הפליטים ועל הספינה וציוותה.¹⁰⁵ אולם האדמירליות סירבה לשתף-פעולה, והסכימה להביא את

W 19334

101. דו"ח פרוטר, P.R.O., C.O.733/396/75113/38(40).
102. הור אל משרד-החוץ, 27.12.1939, W 19349, P.R.O., F.O.371/24097.
103. צ'רצ'יל אל מקדונאלד, 4.1.1940, P.R.O., C.O.733/429/76021-10(40).
104. בנט אל א. קר (אדמירליות), התכתבות, שם.
105. שם.

הספינה לנמל חיפה רק אם תיתפס תוך כדי פעולות סיור אשר תוכננו מקודם.¹⁰⁶

המאורעות במזרח הים התיכון האפילו על סירוב זה לבקשתו של משרד המושבות. ללא קשר למאמצים לזכות בשיתוף-הפעולה של האדמירליות בלונדון, עצר פטרול של הצי המלכותי, במהלך סיור שיגרתו, ב-17 בינואר, את הספינה "הילדה", והביא אותה לנמל חיפה, כשעל סיפונה 729 פליטים. סוף-סוף נודמנה למשרד-המושבות שעת כושר להגשים את מדיניותו החד-שה, מדיניות שגרסה נקיטת קשיחות כנגד הספינה וציוותה, לרבות הגלייתם או עצירתם של המעפילים שעל סיפונה. הפעולות העתידות של ממשלת בריטניה במלחמתה בהעפלה, היו תלויות במידה רבה בהצלחתו של משרד-המושבות לבצע אותה מדיניות חדשה.

אין פלא, איפוא, שמשרד-המושבות הגיב במפח נפש על מברק שנתקבל מהנציב העליון, שבו נאמר כי החקיקה החדשה עדיין לא הושלמה וכי מעטים הסיכויים לפעולה משפטית מוצלחת נגד ה"הילדה" כבתי-הדין הארצי-ישראליים.¹⁰⁷ התגובה כמשרד-החוץ היתה קיצונית, ולמשרד-המושבות נמסר שאם ממשלת ארץ-ישראל לא תנקוט צעדי ענישה נגד העולים הבלתי-לגאליים שעל סיפון ה"הילדה" (צעדים שהיא לא היתה מסוגלת לנקוט בהתאם לחוק הקיים), אזי לא יוכל משרד-החוץ להמשיך ולתבוע ממשלות אחרות לשתף-פעולה בחסימת זרם הפליטים היהודים מאירופה.¹⁰⁸

באותו שבוע היו היחסים בין מחלקת המזרח-התיכון לבין מדור הפליטים מתוחים בגלל היבט אחר של הבעיה. במשך עונת החורף של 1939–1940 היו 3000 עד 5000 פליטים תקועים על הספינות, כתנאים קשים מאוד, מחמת קפיאת מימי הדאנובה.¹⁰⁹ מבחינת משרד-המושבות היתה זאת הפוגה ברוכה, והוא ביקש ממשרד-החוץ למנוע את ה"ג'וינט" מלתת אספקת חירום לפליטים. כפי שהסביר בנט במיזכר פנימי, הרי אם לא יבוא סיוע – אזי

106. האדמירליות אל משרד-המושבות, 23.1.1940, שם. האדמירליות הורתה למפקד העליון של הצי בים התיכון בפירוש שלא יפעיל פטרולים מיוחדים ושספינות חשודות כהובלת מעפילים תיעצרנה רק במסגרת הפעילות הרגילה למניעת הברחות (האדמירליות אל מפקד הצי בים התיכון, מס. 849, 23.10.1940, שם).

107. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 48, 18.1.1940, P.R.O., C.O.733:429; 76021:1(40)

108. קאריל אל דאני, 25.1.1940, W 1317, P.R.O., F.O. 371 25238.

109. *Jewish Telegraphic Agency Bulletin*, 22.1.1940, אצ"מ 1241, Z4 14.

"יפחתו סיכוייהם להישרד ולהשלים את מסעם לארץ-ישראל."¹¹⁰ אולם משרד-החוץ סירב לשתף-פעולה ב"עבודה המלוכלכת" של משרד-המושבות, והיחסים בין המשרדים נדרדרו אף יותר מבעבר.¹¹¹

תגובת משרד-החוץ על מחדלי ממשלת ארץ-ישראל בפרשת האוניה "הילדה" וסירובם לפעול נגד סיוע החירום הפליטים שנתקעו בדאנובה, בנוסף על סרבנותו של צ'רצ'יל באדמירליות, הניעו את משרד-המושבות לבקש דרך לכפות על המשרדים האחרים לשתף עימו פעולה. ניתן להביא את הנושא להכרעת קבינט המלחמה, אולם באותם שבועות היה משרד-המושבות מעורב במחלוקת אחרת בקבינט, ביחס להפעלת "תקנות הקרקע" של הספר הלבן. מקדונלד לא רצה לסבך את העניינים עוד יותר, והעדיף שלא להעלות בישיבות הקבינט את הקשיים הכרוכים בביצוע גזירות העליה של הספר הלבן. ואז הציעה לו מחלקת המזרח-התיכון פתרון אחר.

הנציב העליון, בהתייחסו לקשיים הכרוכים בנקיטת פעולה משפטית נגד "הילדה", הציע לעשות שימוש בסמכויותיו האקסקוטיוויות כדי לעצור את רבי-החובל, את הצוות ואת הנוסעים, "מסיבות ביטחון" בהתאם לתקנת שעת-חירום – 15ב, (המאפשרת מעצר בלא משפט למשך 12 חודש). אמצעי זה היה דרוש בגלל הצורך לפעול נגד "הילדה" וחוסר-היכולת לעשות זאת באמצעות בתי-המשפט. אולם בהזדקקו להצדקת האמצעים לפני הציבור ביקש הנציב להצביע על השפעת הפליטים על הביטחון:¹¹² כוונתו היתה, ראשית, לביטחון הפנימי, היינו תגובה של דעת-הקהל הערבית למשלוח נוסף של פליטים יהודיים; ושנית, לביטחון הכללי, שהרי הפליטים הם נתיני ארץ אויב.¹¹³ הסתמכות זו על דרישות הביטחון איפשרה לנציב העליון לעקוף את בתי-המשפט: מחלקת המזרח-התיכון הבינה עד מהרה שהיה בכך משום פתרון אפשרי גם לבעיותיו של משרד-המושבות.

הסכנה פן יחדרו סוכנים נאציים למזרח-התיכון במסווה של מעפילים הוזכרה עוד קודם לכן בתכתובת הרשמית. נתוספה לה מידה מסויימת של סבירות בגלל העובדה – שהיתה ידועה למשרד-המושבות, מאז אמצע שנת

110. הערת שוליים של בנט, על תזכיר קארייל לדאני, P.R.O., C.O.733, 16.3.1940, 429/76021/1(40)

111. מזכר של לתם, P.R.O., F.O.371/25238, W 1087, 22.1.1940

112. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 56, P.R.O., C.O.733-429, 20.1.1940, 76021/7(40)

113. שם; והנציב העליון אל משרד-המישבות, מס. 80, P.R.O., C.O.733, 29.1.1940, 429-76021/6(40)

1939 – כי הגסטאפו הקל לעיתים תכופות על עבודת מארגניה של העליה הבלתי-לגאלית בגרמניה ובאוסטריה, וזאת בהתאם למדיניות שנקטו הגרמנים באותה עת, לעודד את הגירתם של יהודים רבים ככל האפשר.¹¹⁴ לא היו אז עדויות של ממש שסוכנים נאציים אכן הסתננו בדרך זו, ועד לשנת 1940 לא התייחס משרד-המושבות לסיכון הבטחוני כצידוק למסעו נגד מעבר הפליטים אלא לעיתים נדירות. אולם, לאחר שצ'רצ'יל לא ניאות להתיר לצי המלכותי מעורבות מלאה במסע נגד העליה הבלתי-לגאלית, גמר משרד-המושבות אומר לעשות שימוש בכל האמצעים האפשריים כדי להתגבר על הסיכון. בפגישה שנערכה ב-1 בפברואר 1940 בין שר-המושבות לבין מחלקת המזרח-התיכון, הוחלט כי הפניות לאדמירליות יהיו מעתה ואילך מבוססות על "העובדה כי יתכן שיש מספר סוכנים גרמניים בקרב העולים הבלתי-לגאלים היהודים."¹¹⁵ משרד-המושבות קיווה כי בעת מלחמה עשויה אפשרות זאת לספק נימוק שאין להפריכו למדיניותו ובטרם פגותו שוב בבקשה פורמלית לסיועו של השירות למניעת הברחות ימיות, קיים דאגני שיחות פרטיות עם ראשי האדמירליות, אשר הבטיחו לו כי הסיכון הבטחוני אכן יאלץ את האדמירליות לשתף-פעולה.¹¹⁶ כתוצאה מכך פנה משרד-המושבות רשמית לאדמירליות, ומקדונאלד כתב ישירות לצ'רצ'יל בבקשה כי כל ספינות המעפילים יופנו לנמל חיפה, בגלל "הסכנה העלולה לאיים על מעמדנו במזרח-התיכון כתוצאה מהסתננותם של סוכני האויב בדרך זו [...]".¹¹⁷

אולם הניסוח המעורפל הזה של הסיכון הבטחוני הספיק כדי לשכנע את האדמירליות, אשר השיבה כי סכנת הסתננותם של סוכנים נאציים על ספינות "המובילות פליטים יהודים נרדפים ליישובים יהודיים בארץ-ישראל – אינה גדולה דיה" כדי להתיר ירוט ספינות ועצירתן.¹¹⁸ השימוש במינוח זה (שלא היה אופייני למשרד הקשור בעניינים צבאיים) שיכנע את משרד-המושבות כי הסיכון להיענות לבקשתו מקורו בצ'רצ'יל, במיוחד מאחר שהיה ידוע להם כי

114. על המדיניות הגרמנית ביחס להגירת יהודים מגרמניה ומהארצות הכבושות ראה: A. Prinz, "The Role of the Gestapo in Obstructing and Promoting Jewish Emigration", *Yad Vashem Studies*, Vol. 2(1958), pp. 205–248; E. Avriel, *Open the Gates!*, New York 1975; J & D. Kimche, *The Secret Roads*, London 1954.

115. מיוזר של דאגני, P.R.O., C.O.733:429-76021-10.

116. שם.

117. דאגני אל קר, 7.2.1940, ומקדונאלד אל צ'רצ'יל, 3.2.1940, שם.

118. האדמירליות אל משרד-המושבות, 14.3.1940, שם.

פקידי האדמירליות המליצו לפני מועצת האדמירליות לנקוט במדיניות המבוקשת על-ידיהם.¹¹⁹

האופציות היחידות שעמדו עתה לפני משרד-המושבות היו : להביא את העניין לפני הקבינט או לגלות סוכנים נאציים בין המעפילים שנעצרו.¹²⁰ ניסוחו הטיעונים לנוכחותם של סוכני אויב היה דו-משמעי ככוונה תחילה, שכן למעשה לא זוהו עדיין שום סוכנים כאלה. כדי להכין טיעונים כבדיר משקל ביקש משרד-המושבות מהנציב העליון עדויות מוחשיות, ככל שיוכל, לגבי נוכחותם של סוכנים נאציים.¹²¹ התשובה היתה מאכזבת. מקמייקל קבע כי חקירת הפליטים לא העלתה "הוכחות שיש בהן כדי לאשר את החשדות". היה ביכולתו רק להצביע על ההסתברות לגבי נוכחותם של סוכני אויב בקרב הפליטים.¹²²

למשרד-המושבות לא היתה ברירה אלא להעביר את תשובתו של מקמייקל לאדמירליות, אשר ב-29 באפריל סירבה שוב להתיר את השימוש בשירות למניעת הברחות ימיות לצורך ירוט ספינות מעפילים, פרט לאוניות שנתפסו במהלך הסיוורים הסדירים של הצי המלכותי.¹²³ משרד-המושבות זנח אפוא את מאמציו להפעיל את "השירות" והתיק נסגר, ימים מעטים לפני שצ'רצ'יל נתמנה ראש-משלה.

בעוד הוויכוח בדבר השימוש בשירות למניעת הברחות בעיצומו, לא יושבה עדיין השאלה בדבר הנוהל המשפטי שיש לנקוט נגד הספינות, אם אומנם יובאו לנמל חיפה. הנציב העליון חזר וטען כי פעולה מעין זו חייבת להיעשות לפי שיקול-דעתו של הדרג המבצע, ולא של בתי-המשפט.¹²⁴ משרד-החוץ לעומת זאת היה סבור כי ירוט ספינות כים הפתוח והטלת עונשים חמורים על העצורים אינם תופסים מבחינה משפטית. אולם המשרד גם הכיר בכך שהאפשרות האחרת פירושה להניח לתקנות העליה של הספר הלבן להתמוטט.¹²⁵ משרד-החוץ אומנם היה מוכן להשלים עם האמצעים שעמדו לנקוט, אך עמד על כך שהפעולה חייבת להיעשות באמצעות בתי-המשפט, וזאת כדי להפיס ככל האפשר את דעתן של המדינות אשר

119. מיזכרים של בנט, 24.2.1940, 16.3.1940, שם.

120. שם.

121. משרד-המושבות אל הנציב העליון, 16.3.1940, P.R.O., C.O.733:429/76021:7.

122. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 255, 18.3.1940, שם.

123. האדמירליות אל משרד-המושבות, 29.4.1940, P.R.O., C.O.733:429/76021:10.

124. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 92, 1.2.1940, P.R.O., C.O.733:429/76021:7.

125. מיזכר של סיר הוריס סימור, 8.2.1940, W 2500, P.R.O., F.O.371:25239.

ספינותיהן ייתפסו.¹²⁶ אף פניה ישירה של מקדונאלד להאליפאקס, המסבירה את הקשיים בהשגת הרשעה בבלתי-משפט, לא היה בה כדי לסייע, ומשרד המושבות נאלץ להשלים עם דעת משרד-החוץ.¹²⁷ ב-18 במאסר הכריזה ממשלת ארץ-ישראל על תקנות המאפשרות לבלתי-משפט ארצי-ישראליים להטיל עונש מאסר של שמונה שנים על רב-החובל, הצוות ושאר המארגנים משליח עולים בלתי-לגאליים: לתפוס כל ספינה עד לנפח של 1000 טון, ולקנוס כל ספינה שמעל לנפח זה ב-10,000 לא"י.¹²⁸

היו אלה עונשים חמורים: כדי לקדם ביקורת אפשרית בבית-הנבחרים, הציג משרד-המושבות את החקיקה החדשה והצדיק אותה, בהצביעו על הסיכון הבטחוני הכרוך בהסתננותם של סוכני אויב.¹²⁹ היתה זאת הפעם הראשונה שסכנת חדירתם של סוכנים נאציים נקשרה בבית-הנבחרים עם שאלת העליה הבלתי-לגאלית, והדבר גרר סידרה של שאילתות. אולם כשנתבקש מקדונאלד למסור לבית-הנבחרים מהו מספר העולים הבלתי-לגאליים שנעצרו פסוכני אויב, השיב כי יהיה זה "בלתי רצוי" למסור את המספרים המדוייקים: בדרך זו יצר רושם כאילו סוכנים כאלה כבר זוהו, אף כי ידע היטב שאין הדבר נכון.¹³⁰

במשך ששת החודשים הבאים נחלש זרם ההעפלה ופחת הלחץ על משרד-המושבות. שאלת הסוכנים הנאציים לא הועלתה שוב אלא בנובמבר 1940, כאשר מדיניות משרד-המושבות נידונה מחדש.

שאלת הגלייתם של מעפילים, שבמשך כל התקופה הנידונה היתה חלק מהאסטרטגיה של משרד-המושבות, הועלתה בכל עת שספינה נעצרה או הורידה את נוסעיה לחוף. אולם תמיד סיכלו הקשיים המעשיים את ביצועה של המדיניות הרשמית. בדרך-כלל לא היו עוד בידי הנוסעים שנעצרו מסמכי אזרחות, ועל-כן לא היה אפשר להחזירם כאורח לגאלי לארץ מוצאם. ב-13 בפברואר 1940, כשנעצרה "סאקאריה" (עליאף סירובה של האדמירליות להפעיל סידורים מיוחדים לצורך עצירתה), עדיין החזיקו 2228 נוסעיה

126 קארוול אל דאוני, 12.2.1940, שם.

127 מקדונאלד אל האליפאקס, 13.2.1940, שם.

128 Palestine Defence Order-in-Council, 18.3.1940. *Palestine Gazete Extraor-*
dinary, No. 994, Supplement No. 2. בספטמבר 1940 ביטלה הסתייגות בדבר 1000 הטון, ונתאפשרה תפיסתן של כל הספינות המעורבות, בלא קשר לגודלן.

129 Hansard, *Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 358, cols., 1960-1962, 20.3.1940. שאלה של סטוקס.

130 שם, כרך 359.

בדרכוניהם.¹³¹ רוב הנוסעים באו מארצות אויב או משטחים שנכבשו בידי האויב, ולא היה אפשר להחזירם למולדתם; אולם היו ביניהם 180 נתינים הונגריים ו שלושה נתינים של המדינות הבאלטיות, ומשרד־המושבות הורה מיד למקמייקל לעשות הכנות להחזרתם.¹³² הנציב העליון, שלא סטה מעמדתו הקודמת בעת הוויכוח על הקמתם של מחנות־המעצר מחוץ לתחומי ארץ־ישראל, העדיף להיפטר מהפליטים לפני הגיעם לארץ־ישראל. לאור הרגישות המרובה של הישוב טען מקמייקל (כפי שטען גם באוגוסט 1939) כי לאחר עלייתם של הפליטים לחוף לא יהיה אפשר להחזירם לסיפון ולהגלותם בכוח. יתר על כן, אם אין האדמירליות מוכנה ללוות את הספינות בדרכן חזרה לנמלי ההפלגה שלהן (ואכן האדמירליות לא היתה מוכנה לעשות זאת) ינסו הנוסעים, ללא ספק, לחזור ולהתגנב לחופי ארץ־ישראל.¹³³ הואיל ומפקד הכוחות הבריטיים בארץ־ישראל תמך בהערכתו של הנציב העליון לגבי אי־השקט שמדיניות כזאת תעורר בישוב, אולץ משרד־המושבות גם הפעם לזנוח את רעיון ההגליה (תחילה – למחנות־מעצר מחוץ לארץ־ישראל, ועתה – שוב לנמל ההפלגה) כאמצעי מרתיע עיקרי.

אולם בחודש אוגוסט, לאחר שסירת המשטרה עצרה את "ליברטאדור",¹³⁴ חזר משרד־המושבות, והציע להגלות את הנוסעים.¹³⁵ יורשו של מקדונאלד במשרד־המושבות, הלורד לויד, תמך תמיכה מלאה בנקיטת אמצעים נמרצים נגד ההעפלה.¹³⁶ אולם הנציב העליון שוב גילה התנגדות להגליה, אם כי הפעם מסיבות הומאניטריות, שכן במשך 1940 חלה החמרה רבה במצבם של יהודי הבאלקאן.¹³⁷ משרד־המושבות אומנם לא התרשם מדאגותיו ההומאניטריות של מקמייקל, אך הסכים בסופו של דבר לוותר הפעם, בגלל הקושי במציאת הספינות הדרושות, ומשום שקצב ההעפלה בחודשי קיץ 1940 התרופף במידה ניכרת.¹³⁸ למעשה הוחזרו בתקופת המלחמה רק פליטים

131. הנציב העליון אל משרד־המישכית, מס. 143, 17.2.1940, P.R.O., C.O.733-429, 76021/11(40).

132. משרד־המושבות אל הנציב העליון, מס. 176, 9.3.1940, שם.

133. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 273, 23.3.1940, שם.

134. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 679, 19.7.1940, P.R.O., C.O.733-430, 76021/26(40).

135. משרד־המושבות אל הנציב העליון, מס. 649, 27.7.1940, שם.

136. מיוזכרים של לויד, P.R.O., C.O.733-430 76021/26(40), שם.

137. הנציב העליון אל משרד־המושבות, מס. 783, 16.8.1940, שם.

138. מיוזכרים של לויק, 21.8.1940, שם.

יהודים מעטים לארצות מוצאם.¹³⁹ מבין נוסעי ה"הילדה" וה"סאקאריה" הוגלו שישה, וההליכים המשפטיים נגד השאר הופסקו. מאז פרוץ המלחמה, ובעוד המערכה נגד ההעפלה מתפתחת בקצב מואץ, הושעתה העלייה הלגאלית משלא הונפקו מיכסות לתקופה של ספטמבר 1939 - מארס 1940. בפברואר 1940 הציע מקמיקל לבצע רפורמה יסודית כדרך חישובן של המיכסות ה"רגילות" ומיכסות ה"פליטים", וכן בנהלה שלפיו נוכו מספרי המעפילים מסך 75,000 הסרטיפיקטים שהתיר הספר הלבן. הוא הציע לזנוח (כפועל - אם לא במפורש) את ההבחנה שבין מיכסות "רגילות" לבין מיכסות "פליטים" (כך שתיווצר קטגוריה כללית של עולים לגאלים), ולכרוך את קצב הנפקתם של סרטיפיקטים לגאלים בקצב העלייה הבלתי-לגאלית.¹⁴⁰ הכוונה היתה לאלץ את הסוכנות היהודית לסרב להעפלה מחשש פן יושעו מיד הסרטיפיקטים הלגאליים "אשר הנפקתם תהיה תלויה, בכל מקרה ומקרה, בשאלה כיצד מתנהגים היהודים בנושא העלייה הבלתי-לגאלית."¹⁴¹ משרד המושבות הסכים לכך ובאפריל 1940, כאשר הונפקה המכסה החצי-שנתית הראשונה מאז ספטמבר הקודם, חולקו 9060 הסרטיפיקטים שהועמדו ברשות היהודים כמיכסות דו-חודשיות. אשר הנפקתן הותנתה בהיקף העלייה הבלתי-לגאלית.

למעשה הלכה ופחתה חשיבותן של המיכסות ושל דרך חישובן, כיוון שזרם העלייה - הלגאלית והבלתי-לגאלית כאחד - נבלם. בתריסר החודשים הראשונים של הגבלות העלייה של הספר הלבן הגיעו לחופי ארץ-ישראל כ-10,529 עולים לגאלים, ו-15,489 מעפילים רשומים. אף-על-פי שתנועת ההעפלה התחדשה לקראת סוף 1940, הרי שלמעלה ממחצית העולים (בכלל זה כמעט 80 אחוז מהמעפילים) שהגיעו לחופי ארץ-ישראל במשך חמש השנים של הפעלת הגבלות העלייה על-פי הספר הלבן - באו במשך השנה הראשונה. תנאי המלחמה והמסע נגד ההעפלה הקשו במידה גוברת והולכת על העלייה בכלל. באוגוסט 1940 נאלץ הנציב העליון להודיע ללונדון כי מתוך העולים שהיו אמורים לעלות במסגרת המיכסה השוטפת (דהיינו מאז חודש אפריל), הגיע למעשה רק שלישי לחופי ארץ-ישראל.¹⁴²

139. טיוטת הדין-וחשבון השנתי ל-1940: בשנת 1939 הוגלו 43 יהודים ו-677 לא-יהודים; וכשנת 1940 - 72 יהודים ו-2046 לא-יהודים. (P.R.O., C.O.733/439/75162 [1941-43])

140. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 163, 23.2.1940; מקמיקל אל מקדונאלד, P.R.O., C.O.733/419/75113(40), 27.2.1940

141. מיוזכר של בנט, 27.2.1940, שם.

142. הנציב העליון אל משרד-המושבות, מס. 1071, 20.10.1940, שם.

לנוכח ההפוגה הזאת ביקשה הסוכנות היהודית, באוגוסט 1940, כי יבוטל האיסור על העליה משטחי אויב לגבי פליטים מבוגרים בעלי מעמד מיוחד (מנהיגי קהילות, סופרים, אנשי מדע, רבנים) עד למקסימום של 250, וכן לגבי 25 מפקידי הסוכנות היהודית בגרמניה ובצ'כוסלובקיה, שנתרו שם על-מנת לסייע לעולים הגלאיים האחרונים לצאת לארץ-ישראל.¹⁴³ הן ממשלת ארץ-ישראל והן משרד-המושבות סירבו להיענות לבקשה זו. בהשתמשם ב"סיכון הבטחוני" כתירוץ – אף שרשומותיהם מראות כי חששם האמיתי לא היה מפני הסתננות אפשרית של סוכנים נאציים, אלא נבע מן הצורך להיצמד למערכת ההחלטות האדמיניסטרטיביות והתקנות אשר עתה, באביב 1940, הביאו סוף-סוף לשליטה מלאה על העליה.¹⁴⁴ ואילו כשהסוכנות היהודית הציעה, בתחילת 1940, להנהיג סינון בטחוני קפדני משלה לגבי כל העולים, דחה משרד-המושבות את הצעתה, מבלי לערוך שום דיון פנימי ביחס למעלותיה וחסרונותיה.¹⁴⁵

כיוון שכל אירופה המרכזית והמערבית נחשבה עתה לשטח אויב או שטח כבוש, וכיוון שהים התיכון היה חסום, נשאר חצי-האי הבאלקאני המקור הפוטנציאלי היחיד לעליה לגאלית – אפשרות שלא נעמה כלל למקמיקל. כיוון שכך, הציע שיוקפא הצרור הדו-חודשי האחרון של 3000 סרטיפיקטים מתקופת המיכסות השוטפת, לא מחמת קצב ההעפלה, אלא "עד ששוב יהיו סיכויים לקבל את הסוג הטוב ביותר של עולים".¹⁴⁶ למעשה הודיע מקמיקל לסוכנות היהודית כי בעיניו יהודי הבאלקאן הם בכחינת "בלתי רצויים",¹⁴⁷ וזאת בשעה שבמשרד-המושבות הופצו תזכירים שבהם נידונה השאלה – האם יהודים שמוצאם מארצות הבאלקאן הם "סוג המהגר הרצוי פחות מכל" או סתם "סוג נחות של יהודי".¹⁴⁸ משרד-המושבות גם היה מוטred מתשומת-הלב שהקדישו הערבים לעובדה כי לפחות 26,000 יהודים באו לארץ-ישראל במשך השנה הראשונה בתקופת חמש שנות חלונתן של גזירות העליה של הספר הלבן. לפיכך, בהסתמך על הוראות לויד, נתבקש הנציב העליון לשקול את האפשרות של השעיית המיכסות הגאליות לגבי התקופה הקרובה שבין

143. הנציב העליון אל משרד-המישבות, מס. 830, 29.8.1940, P.R.O., C.O.733/420/75113/58(40)

144. שם, במקומות שונים.

145. ראה פרוטוקול של הפגישה בין נציגי הסוכנות היהודית ומשרד-המושבות, P.R.O., F.O.371/25240, W 2986, 15.1.1940

146. הנציב העליון אל משרד-המישבות, 10.8.1940, P.R.O., C.O.733/419/75113(40)

147. D. Trevor, *Under the White Paper*, Jerusalem 1948, pp. 20–21

148. מיוזכרים של ליק ושקבורר, P.R.O., C.O.733/419/75113(40)

אוקטובר 1940 למארס 1941.¹⁴⁹ הנציב העליון ענה כי המסיבות הכלכליות מונעות הנפקת סרטיפיקטים כלשהם בתקופת המיכסות הבאה. עם זאת, הסכים להוציא אחדים מן הכלל - קצת עולים בעלי-הון, וילדים שקרוביהם מסוגלים לתמוך בהם;¹⁵⁰ אולם לויד הורה לו לעשות למען יהיו יוצאים מן הכלל אלה "מצומצמים ככל האפשר".¹⁵¹

הסיבות להשעיית המיכסה היו פוליטיות גרידא בלונדון (החשש מפני תגובת הערבים על היקף העליה בשנה האחרונה) וטיפוסיות לירושלים (רצונו של מקמייקל לשמור את הסרטיפיקטים בשביל עולים "טובים", שאינם מארצות הבאלקאן); ואילו השיקולים הלגיטימיים - כושר הקליטה הכלכלי והיקף ההעפלה - לא מילאו תפקיד ממש. הבעיה היחידה היתה כיצד להודיע בפומבי על ההשעיה החוזרת של המיכסה ולהצדיקה, כאשר העליה הבלתי-לגאלית היתה בנקודת-השפל הקיצונית מזה שנה ומחצה, וכאשר לקראת סוף 1940 ירדה האבטלה במיגזר היהודי "למספר שניתן להתעלם ממנו".¹⁵² אולם על שאלה זאת האפילו אירועי החודשים האחרונים של שנת 1940 והסכסוך החמור שנתגלע בין צ'רצ'יל לבין משרד-המושבות בנושאי העליה הבלתי-לגאלית.

149. משרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 756, 22.8.1940, שם.

150. הנציב העליון אל משרד-החיצ, מס. 944, 25.9.1940, שם.

151. משרד-המושבות אל הנציב העליון, מס. 1068, 5.11.1940, שם.

152. טיוטת הדין-וחשבון השנתי ל-1940, P.R.O., C.O.733-439/75162.