



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**דחיית יישומה של החלטת הממשלה
ממרס 2005 בנוגע להכפלת קצב העלאת
בני הפלשמורה**

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

כתיבה: נעמי מי-עמי

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט בסיוון תשס"ו

25 ביוני 2006

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בנושא הצעת ההחלטה של שר הפנים לעכב את יישום החלטת הממשלה ממרס 2005 להכפיל את קצב העלאתם של בני הפלשמורה ולהביא את העלאתם ארצה לידי סיום עד שנת 2007.¹ הדיון יתנהל בעקבות הצעה לדיון מהיר (מס' 521) של חבר הכנסת אורי אריאל.²

בני הפלשמורה אינם זכאים לעלות לישראל לפי חוק השבות. העלאתם נעשית על-סמך החלטה מיוחדת של הממשלה להעלותם לשם איחוד משפחות, על-פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, המסדיר עלייה לישראל של לא-יהודים.³

נושאי המסמך:

- נקודות ציון בתהליך העלאת בני הפלשמורה לישראל מ-1993 ועד היום.
- החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא. החלטת הממשלה מס' 3368 (אתפ/3) להכפיל את קצב העלאת בני הפלשמורה מ-10 במרס 2005 לא יושמה עד היום, ועל הפרק עומדת הצעת החלטה של שר הפנים לעכב את יישום החלטת הממשלה ממרס 2005. לפי הצעת ההחלטה לא יוכפל קצב העלאת בני הפלשמורה אלא רק יואץ פי-1.5, ותהליך ההעלאה יימשך עד יוני 2008.⁴ כמו כן יוצגו עמדות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.
- השפעת העלאתם של בני הפלשמורה על הקשרים בין ישראל לאתיופיה והסכמים מדיניים בין ישראל לאתיופיה בדבר העלאתם.

נקודות ציון בתהליך העלאת בני הפלשמורה לישראל

1991 – **"מבצע שלמה"**⁵ להעלאת יהודי אתיופיה לא הובאו בני הפלשמורה, משום שלא התאימו לקריטריונים שנקבעו בחוק השבות.⁶

19 באוגוסט 1991 – **דוח הוועדה לעניין הפלשמורה** (ועדת-רובינשטיין) הוגש לראש הממשלה.⁷

ספטמבר 1992 – **ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה (להלן: ועדת השרים)** בראשות שר העלייה והקליטה יאיר צבן החליטה להעלות את בני הפלשמורה השוהים במתחם באדיס-אבבה מנימוקים הומניטריים של איחוד משפחות. סוכם כי העלייה תיעשה על-פי **חוק הכניסה לישראל**.⁸

¹ החלטת ממשלה מס' 3356 (אתפ/2).

² פרוטוקול ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 18 ביוני 2006.

³ ישיבת ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה בראשות שר העלייה והקליטה יאיר צבן, ספטמבר 1992.

⁴ את הצעת ההחלטה הגיש שר הפנים ב-13 ביוני 2006. מקור: נוסח ההצעה.

⁵ "מבצע שלמה" היה המבצע השני להעלאת יהודי אתיופיה לישראל, ועלו בו קרוב ל-15,000 איש בתוך 26 שעות. המבצע הראשון, שנערך בשנת 1984, כונה "מבצע משה", ועלו בו במשך כחודש וחצי כ-6,700 מיהודי אתיופיה. ראה הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, המחלקה לעלייה ולקליטה, **מבצע שלמה**, ירושלים 1992.

⁶ ישיבת ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה בראשות שר העלייה והקליטה יאיר צבן, ספטמבר 1992.

⁷ הוועדה לעניין הפלשמורה, **דן וחשבון**, 1991. בראש הוועדה עמד מזכיר הממשלה אליקים רובינשטיין.

יוני 1997 – ועדת השרים החליטה לסגור את המתחם באדיס-אבבה בתוך שנה ולהביא לישראל את יושביו – כ-4,000 מבני הפלשמורה. 3,500 מבני הפלשמורה שהמתינו במתחם הגיעו לישראל עד סוף יוני 1998, אולם המתחם התמלא מחדש.¹⁰

דצמבר 1998 – הרבנות הראשית קבעה כי בני הפלשמורה יהיו חייבים בגיור מלא.¹¹

16 בפברואר 2003 – החלטת ממשלה מס' 2948 (אתפ/1) נתנה תוקף להמלצות ועדת השרים וקבעה כי צאצאים ליהודי אתיופיה מצד אמם המבקשים לשוב ליהדות יוכלו להיכנס לישראל לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.¹²

6 במרס 2005 – החלטת ממשלה מס' 3356 (אתפ/2) נתנה תוקף להמלצות ועדת השרים וקבעה כי צוות שיהיו חברים בו נציגי משרד הפנים, הרבנות הראשית והקייסים האתיופים יבדוק בתוך שלושה חודשים את רשימת הממתנינים לעלייה במחנות שהכין מינהל האוכלוסין, ויוודא כי הרשומים בה זכאים לעלות לישראל. ועדת השרים הדגישה כי בלא הקצאת כל המשאבים הנדרשים לפי המפתח שנקבע לקליטת העולים מאתיופיה לא יהיה אפשר לעמוד בקצב העלאתם לאורך שנים. המשרד לקליטת העלייה הודיע כי על-פי המשאבים שהוקצו לכך בתקציב המדינה לשנת 2005, אי-אפשר לקלוט יותר מכ-300 נפש בחודש.¹³

10 במרס 2005 – בהמלצת ראש הממשלה אריאל שרון התקבלה החלטת ממשלה מס' 3368 (אתפ/3), שעיקרה להכפיל מחודש יוני 2005 ואילך את קצב העלייה הנוכחי מאתיופיה, שהיה בזמן זה כ-300 עולים בחודש. לפי החלטה זו, עד 2007 אמורים לעלות לישראל כל בני הפלשמורה הזכאים לעלות וממתנינים במחנות – כ-13,000 איש – והמחנות ייסגרו סופית. הכפלת קצב העלייה הותנתה באישור התקציב והמקורות למימון יישום ההחלטה.¹⁴

15 ביוני 2005 – ועדת השרים התכנסה כדי למצוא דרכים ליישם את החלטת הממשלה מ-10 במרס. מנכ"לית המשרד לקליטת העלייה הציגה לפני הוועדה תוכנית לקליטת הפלשמורה. במסמך פורטו המשאבים הדרושים לביצוע החלטת הממשלה – תקציב של כ-3.3 מיליארדי ש"ח. במסמך נאמר עוד כי לא יהיה כל שינוי במספר העולים עד להסדרת כל הנושאים שזכרו בו.¹⁵

⁸ ועדת השרים החליטה כי חוק השבות אינו חל על בני הפלשמורה, שהמירו את דתם בזמן כלשהו בעבר מרצונם. לפיכך, שני מסלולי השבות מכוח זכות אבות – הראשי והמשני – סגורים בפניהם.

⁹ מיכה פלדמן, יציאת אתיופיה, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ירושלים 1998.

¹⁰ תמר אברמוביץ, דוברת המשרד לקליטת העלייה, שיחת טלפון, 5 ביוני 2005.

¹¹ פרוטוקול ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 23 במאי 2000.

¹² נוסח החלטת הממשלה מס' 2948 (אתפ/1) שנמסר ממוזכירות הממשלה; חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

¹³ פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה, 17 בנובמבר 2005.

¹⁴ משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il>, תאריכי כניסה: 16, 19 ו-20 ביוני 2005.

¹⁵ הצוות הבין-משרדי בראשות מירלה גל, מנכ"לית המשרד לקליטת העלייה, תוכנית להעלאת וקליטת בני הפלשמורה, אפריל 2005.

דוח-ברודט מינואר 2005 שהוצג לפני הוועדה מטעם הסוכנות היהודית ניתח את **המשמעויות הכלכליות של שינוי קצב העלייה**. ברודט העריך כי הגברת קצב העלאת בני הפלשמורה תחסוך לקופה הציבורית נומינלית כ-460 מיליון ש"ח, שהם כ-160 מיליון לאחר היוון (בתאריך הדוח).¹⁶

דוח-ברודט נאמר כי **כ-17,000** נפש מבני הפלשמורה נטשו את בתיהם ואת רכושם בכפרים וממתניים כבר כמה שנים במחנות באדיס-אבבה ובגונדר. מספר זה גדול מהערכות הממשלה.¹⁷

26 באפריל 2006 – בית-המשפט העליון השיב על עתירה שהוגשה לבג"ץ (בג"ץ 3903/03 **אמבאו ואחרים נ' ממשלת ישראל ושר הפנים**) כדלקמן: "בא כוחה של המדינה הודיע כי הנושא בכללותו עומד להידון במועד קרוב בפני הממשלה החדשה, והצביע על **התלות התקציבית והצורך בהסכם הבנה עם ממשלת אתיופיה** לצורך קידום העניין". בנסיבות אלו החליט הרכב השופטות לדחות את הדיון לצורך קבלת הודעה משלימה מטעם המדינה בתוך **60 יום**. בית-המשפט הדגיש את הצורך בטיפול דחוף בנושא, שהוא "בעל היבט אנושי המחייב גיבוש מהלכים ממשליים לפתרונו".¹⁸

המצב היום

13 ביוני 2006 – הצעת החלטה מטעם **שר הפנים לדחות ל-30 ביוני 2008 את יישום החלטת הממשלה ממרס 2005 בנוגע לסיום התהליך של העלאת בני הפלשמורה** (תהליך שהתחיל כאמור בשנת 1993). אל ההצעה מתלווה הצגת שורה של פעולות הנחוצות ליישומה, והעיקרית בהן היא **העלאת קצב עליית הפלשמורה מ-300 ל-450 איש בשנה מ-1 באוקטובר 2006** ואילך. כניסת ההחלטה לתוקף תותנה בהתחייבות משרד האוצר לאשר את התקציבים ליישום ההחלטה.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר כי ההצעה מבקשת ליצור איזון בין הרצון להגביר את קצב עליית בני הפלשמורה כדי לסיים את תהליך העלאתם לבין הצורך להכיר באילוצים התקציביים.¹⁹

עמדת **אגף התקציבים במשרד האוצר** שנמסרה לשר הפנים היא שיש להשאיר את קצב העלייה בלי שינוי – כ-300 איש לחודש – שכן עדיין לא ברור בדיוק מתי תסתיים העלאת כל הזכאים לכך, ואי-אפשר להסתמך על הרשימות הקיימות בלבד.²⁰

ממשרד הקליטה נמסר כי המשרד מוכן להיערך להעלאת מספר העולים ל-450 בחודש, אך הדבר תלוי בתוספת תקציב ממשרד האוצר, וכן בתקופת התארגנות של שלושה חודשים לביצוע.²¹

עמדת **היועץ המשפטי של משרד הפנים**: "ההצעה מצויה במתחם שיקול הדעת של שר הפנים וממשלת ישראל ותוכל לעמוד במבחן בפני בית-המשפט העליון בעתירה התלויה בעניין זה".²²

¹⁶ דוד ברודט, העלאת בני הפלשמורה לישראל: משמעויות כלכליות לשינוי קצב העלייה, הוכן בעבור הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ינואר 2005.

¹⁷ בהחלטת הממשלה מחודש מרס 2005 דובר על כ-13,000 איש הממתינים להעלאתם.

¹⁸ מקור: דברי הסבר להצעת ההחלטה החדשה שהגיש שר הפנים, 13 ביוני 2006.

¹⁹ שם.

²⁰ שם.

²¹ שם.

²² שם. הכוונה לבג"ץ 3904/03 שהוזכר לעיל.

השפעת העלאת בני הפלשמורה על הקשרים בין ישראל לאתיופיה²³

במגעים שבין מדינת ישראל לאתיופיה בדבר העלאת הפלשמורה לישראל התברר כי אתיופיה מעוניינת להביא את הנושא לכדי סיום בפרק זמן קצר, וממשלתה אף הבטיחה לסייע בכך ככל שתוכל. בתוך כך היא הדגישה את החשיבות שהיא מייחסת לתיאום הפעילות עמה. לצורך זה, אתיופיה ביקשה לעגן את יישום החלטת ממשלת ישראל בדבר הבאת כל בני הפלשמורה עד סוף שנת 2007 בהסכם כתוב. ממשלת אתיופיה ביקשה שהסכם זה יגדיר את מספר הזכאים לעלות לישראל, יציין תאריך יעד מדויק לסיום העלאתם ויכלול אמירה שלפיה הצדדים הגיעו להסכמה שבזה מסתיים הטיפול בנושא.²⁴

כיום משרד החוץ של ישראל מנסה לגבש פשרה בדבר תשלום פיצויים לעולים פוטנציאליים שמשרד הפנים דחה לאחר שמכרו את כל רכושם וישבו שנים במחנות המעבר באתיופיה. אתיופיה דורשת שישראל תישא בכל ההוצאות הכרוכות בתשלום הפיצויים. הדיונים בין שתי המדינות בנושא זה עדיין נמשכים.²⁵

²³ המידע על הקשרים בין ישראל לאתיופיה נמסר מיוזם אלרון, אגף אפריקה במשרד החוץ, ב-16 ביוני 2005 וב-20 ביוני 2006, וכן נלקח מהודעות דובר משרד החוץ מ-25 בנובמבר 2003 ומ-31 במאי 2004.

²⁴ יורם אלרון, אגף אפריקה, משרד החוץ, מכתב, 20 ביוני 2005; שיחת טלפון, 26 ביוני 2006.

²⁵ יורם אלרון, שיחת טלפון, 26 ביוני 2006.

מקורות

ספרים ודוחות

- ברודט דוד, העלאת בני הפלשמורה לישראל: משמעויות כלכליות לשינוי קצב העלייה, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ינואר 2005.
- הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, המחלקה לעלייה ולקליטה, מבצע שלמה, ירושלים 1992.
- ולדמן מנחם, מעבר לנהרי כוש: יהודי אתיופיה והעם היהודי, משרד הביטחון, תל-אביב 1989.
- פלדמן מיכה, יציאת אתיופיה, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ירושלים 1998.
- United Jewish Communities, Ethiopian Fact Finding Report, October 2000

מסמכי הממשלה

- הוועדה לענייני הפלשמורה, דין וחשבון, 19 באוגוסט 1991.
- החלטת הממשלה מס' 2948 (אתפ/1), 16 בפברואר 2003.
- החלטת הממשלה מס' 3356 (אתפ/2), 6 במרס 2005.
- החלטת הממשלה מס' 3368 (אתפ/3), 10 במרס 2005.
- החלטות שהתקבלו בישיבת הממשלה ב-23 ביולי 2003 (בדבר הקמה מחדש של ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה).
- המשרד לקליטת העלייה, עיקרי התקציב לשנת 1999.
- הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"לית המשרד לקליטת העלייה, תוכנית להעלאת וקליטת בני הפלשמורה, אפריל 2005.
- משרד החוץ, ביקור שר החוץ של אתיופיה בישראל, הודעות הדובר, 25 בנובמבר 2003.
- משרד החוץ, ביקור ראש הממשלה של אתיופיה בישראל, הודעות הדובר, 31 במאי 2004.
- משרד החוץ, חתימת הסכם לשיתוף פעולה תרבותי, חינוכי ומדעי בין ישראל ואתיופיה, הודעות הדובר, 2 ביוני 2004.
- פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניין שארית יהודי אתיופיה, 17 בנובמבר 2004.

- הצעת החלטה שהוגשה מטעם שר הפנים, 13 ביוני 2006, ודברי הסבר.
- Israel Ministry of Foreign Affairs, Ethiopian Immigrants Meet FM Officials, MFA press release, 1 November 1999

מסמכי הכנסת

- פרוטוקולי ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 23 במאי 2000; 5 בנובמבר 2001; 19 במאי 2003; 16 ביוני 2003.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, הכפלת קצב העלאת בני הפלשמורה לישראל, כתיבה: נעמי מי-עמי, 27 ביוני 2005.

חקיקה

- חוק השבות, התשי"א-1950.
- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

שיחות טלפון ומכתבים

- אלרון יורם, אגף אפריקה – משרד החוץ, מכתב, 20 ביוני 2005; שיחת טלפון, 16 ביוני 2005; שיחת טלפון, 26 ביוני 2006.
- צמיר חנוך, המשנה למנכ"לית המשרד לקליטת העלייה, שיחת טלפון, 6 ביוני 2005.

אתרי אינטרנט

- הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, <http://www.jafi.org.il>, תאריך כניסה: 15 ביוני 2005.
- משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il>, תאריכי כניסה: 16, 19 ו-20 ביוני 2005, 25 ביוני 2006.
- משרד החוץ, <http://www.mfa.gov.il>, תאריכי כניסה: 19 ו-20 ביוני 2005, 25 ביוני 2006.
- המשרד לקליטת העלייה, <http://www.moia.gov.il>, תאריכי כניסה: 15 ביוני 2005 ו-25 ביוני 2006.

- NACOEJ – North American Conference On Ethiopian Jews, <http://www.nacoej/fall.htm>, retrieved: June 14, 2005