

הגולם ויוצרו, או איך הפך חוק השבות את ישראל למדינה מולטי-אתנית

יפעת וייס

החוג לתולדות ישראל, אוניברסיטת חיפה

חוק השבות, שחוקק בכנסת ב-1950, וחוק האזרחות, שחוקק ב-1952, מהווים את הבסיס המשפטי לעלייה ולהתאזרחות במדינת ישראל. חוקים אלה מעניקים ביטוי עקרוני לאופייה היהודי של המדינה ומעצבים ב-כזמן את דמותה הדמוגרפית. "ניכר בחוקי השבות והאזרחות", כותב המשפטן ושר המשפטים לשעבר אמנון רובינשטיין, "שהם נוסחו מתוך להט אידיאולוגי בלי שים לב לבעיות המתעוררות עקב הניסוח הפסקני" (רובינשטיין 1991, 671). ואמנם, למקרא הדיונים שהתקיימו בממשלה, בכנסת ובוועדת החוקה, חוק ומשפט, שניסחה את פרטי החוק, אין כל ספק שהשוקדים על המלאכה פעלו מתוך תחושה שהם נמצאים ברגע היסטורי, שהרי עליהם הוטלה המשימה להפוך את מדינת ישראל לביתם של היהודים באשר הם. הוויכוח הסמנטי שהתקיים בישיבת הוועדה בין המצדדים בשם "שבות" לבין התומכים בכך שהחוק ייקרא "חוק קיבוץ גלויות" מעיד על כך שהמשתתפים היו מודעים לסמליות ההיסטורית של החוק.¹ תחושת השליחות ההיסטורית שעמדה בבסיס ניסוחו של חוק השבות היא זו שעיצבה את האזרחות הישראלית כדגם המקנה משקל רב למוצא, קרי לשייכות האתנית היהודית, ומשקל מצומצם לטריטוריה הישראלית. המחוקקים לא הסתפקו בהעדפת מהגרים יהודים על פני מהגרים אחרים אלא אף השוו את מעמדם האזרחי של יהודים ילידי הארץ לזה של העולים וכך יצרו הבדלה ברורה בין מקור זכויותיהם האזרחיות של יהודים

* תודתי נתונה לדיק ברוגמן, לדן דינר, לינון כהן, לאמנון רובינשטיין ולנתן שניידר על עצותיהם המועילות. כמו כן תודה לנועה וירטהיים ולאלון שוורץ על הסיוע באיסוף התיעוד הארכיוני.
1 ארכיון הכנסת, ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 3 במאי-10 באוגוסט 1950 (להלן, ועדת החוקה 1950) עמ' 3-4.

על השוני בין שני המושגים — "שבות" ו"קיבוץ גלויות" — אפשר לעמוד דרך קביעתו של דוד בן-גוריון: "חוק השבות הוא מחוקי השבייה של מדינת ישראל, הוא מכיל יעוד מרכזי של מדינתנו, היעוד של קיבוץ גלויות. חוק זה קובע, ולא המדינה מקנה ליהודי חו"ל זכות להתיישב במדינה אלא זכות זו טבועה בו באשר הוא יהודי, אם רק יש ברצונו להצטרף ליישובה של הארץ". בן-גוריון, ארכיון הכנסת: ישיבת הכנסת, מושב שני, ישיבה פ' (ק"ס), יום ב, י"ח בתמוז תש"י, 3 ביולי, 1950, עמ' 87. השיבה זכות הקודמת למדינה מועמדת אצל בן-גוריון אל מול "קיבוץ הגלויות" כמטרה פוליטית.

לעומת זה של הערבים. ב-1970 המשיכה מדינת ישראל וביססה את משקלה של השייכות האתנית באופן משמעותי, בשעה שהכנסת קיבלה תיקון לחוק השבות, שעל פיו זכאים גם צאצאים לא-יהודים מדור שלישי של יהודים לעלות לישראל.

השינויים הדמוגרפיים העוברים על ישראל – כמיליון עולים משטחי ברית המועצות לשעבר בעשר השנים האחרונות – מהווים אמנם תוצאה ישירה של קריסת ברית המועצות ב-1989, אך לא היו מתקיימים ללא הרחבתו הניכרת של חוק השבות ב-1970. ואכן, התבוננות בהרכבם של העולים החדשים מראה, כי מספרם של העולים הלא-יהודים במסגרת חוק השבות הגיע לכמה מאות אלפים, ואילו חלקם היחסי בקרב כלל העולים עולה משנה לשנה ונאמד בשנים האחרונות בכ-40 אחוז ממכסת העולים השנתית (Al-Haj and Leshem 2000, 25).² מציאות פרדוקסלית זו, שבה עולים לישראל מדי שנה בשנה "לא-יהודים" – על פי כל קנה מידה ולא רק זה ההלכתי-אורתודוקסי – הביאה באחרונה את איש מדע המדינה איין לוסטיק לקבוע באמירה גורפת, כי חוק השבות הוא חוק לעלייתם של "לא-ערבים" (Lustick 1999).

במאמר שפרסם ב-1999 לוסטיק משקיע מאמצים רבים בשחזור מספרם המשוער של הלא-יהודים מקרב העולים, מספרים שאותם טורחים גורמים רשמיים בישראל להצניע. את הסתרת הנתונים מייחס לוסטיק לקשר שתיקה ישראלי, שבו חוברים זה בצד זה אינטרסים שונים ואף סותרים. כך, למשל, רצון ההישרדות של המנגנון הביורוקרטי של הסוכנות היהודית חובר, על פי לוסטיק, לשאיפה להרחבת האלקטורט הפוליטי של מפלגת העולים "ישראל בעלייה" (וכמובן גם של "ישראל ביתנו"). ואם לא די בכך, מראה לוסטיק כיצד חוברים לקשר השתיקה שיקולים שונים של כוחות פוליטיים הטרודים בשאלות של שימור היתרון הדמוגרפי היהודי והשפעתו על עתיד השטחים. אל מול אותם מאמצים לערפול ולטשטוש המידע על מספרם של הלא-יהודים מקרב העולים לא קם, לטענתו, לובי ליברלי להתריע על התופעה, לא רק משום שעמדה ליברלית מתקשה לתקוף עולים משום היותם "לא-יהודים", אלא משום שישראלים ליברלים אינם רוצים להיות מזוהים עם עמדות הנראות פוסט-ציוניות, או לחלופין אינם מעוניינים לפתוח לדיון את סוגיית "מיהו יהודי" ולהסתכן בפרשנות אורתודוקסית, שתפעל בו-בזמן נגד פרשנות ליברלית, קונסרוטיבית או רפורמית. מאמרו של לוסטיק מציג תמונת מצב עכשווית. מן הנתונים והדינמיקה שאותם חושף המאמר מתקבל הרושם, שההתפתחויות האחרונות, קרי הפרשנות הגורפת של חוק השבות כחוק לעליית לא-יהודים, לא רק משרתות את האינטרסים הדמוגרפיים של הרוב היהודי נגד המיעוט הפלסטיני במדינת ישראל, אלא מעידות על כוונתו הראשונית של המחוקק הישראלי: לתכנן את האוכלוסייה כך שתהיה מטהרת אתנית מן האלמנט הפלסטיני. את תמונת המצב העכשווית שמשרטט לוסטיק אני מקבלת, ואני אף נוטה להסכים לתמונת "קשר השתיקה" שהוא מציג. אלא שהמחוקק הישראלי פעל בשנים 1950 ו-1970, ובוודאי לא

² על פי דו"ח המחקר של אלחאג' ולשם, בעוד שבשנים 1990–1994 הגיע חלקם של העולים שאינם יהודים לכ-20 אחוז מכלל העולים, הרי חלקם של מי שאינם יהודים או נשואים ללא-יהודי בשנים 1995–1999 עלה ל-41.3 אחוז מכלל העולים.

צפה את ההתפתחויות הגיאוגרפיות שיתרחשו בשנות התשעים. לוסטיק בוחר להתמקד במציאות שנות התשעים ולבסס את טיעונו על העיתונות העכשווית ועל ראיונות בעל-פה. הוא נמנע מניתוח היסטורי של התהוות החוקים.

במאמר זה בכוונתי להתחקות אחר סדר יומו של המחוקק הישראלי בשנים 1950 ו-1970. תוך השוואת מקומם של הערבים במבנה האזרחות הישראלית עם מקומם של "לא-יהודים" אחרים, אבקש לבדוק, האם הדרתם של הערבים היא תוצר של מגמה מובהקת לבסס "רוב לא-ערבי" בכל מחיר או שמא מדובר בתוצר מקרי של מניעים שונים ומגוונים, שהביאו בסיכומם של דבר, בהתפתחות קומולטיביית, למציאות העשור האחרון. הנחתי היא, כי החוויה הפוליטית המעצבת של המחוקק הישראלי היתה מרכז ומזרח-אירופית בעיקרה. בשעה שהמחוקק ניסח חוקים אלה – חוק השבות וחוק האזרחות – הוא העתיק דפוסי חשיבה וחוויה פוליטית מזרח-אירופיים ועשה בהם שימוש במדינת ישראל, בעיקר אל מול הפלסטינים, אבל לא רק מולם.

דין הטריטוריה מול דין הדם

"כמדינה קולטת עולים", מציין אמנון רובינשטיין, "ישראל יוצאת דופן, שכן מדינות הקולטות מהגרים, ברצותן ליצור במהירות זיקה משותפת לכל תושביהן, נותנות עדיפות לדין הקרקע; לעומת זאת, מדינות, אשר תושביהן מהגרים מהן, רוצות לשמור על זיקת המהגרים למולדתם הראשונה, ולכן מעדיפות את דין הדם. ישראל היא ארץ קולטת עלייה אך בשל מעמדה המיוחד כמדינה יהודית העדיפה את דין הדם, והיא מכירה רק במידה מצומצמת בדין הקרקע, עד כדי כך שאפילו אדם, שנולד בישראל, אינו רוכש אזרחותו מכוח לידה בישראל" (רובינשטיין 1991, 672). אלא שישראל אינה יוצאת דופן באופן מוחלט. היא אינה מדינת הגירה במובנה הקלאסי: לאור הגדרתה העצמית כמדינת הגירה רק של קבוצה אתנית מוגדרת, היא דומה, עם כל האירוניה שבכך, לגרמניה. ההעדפה הכוללת של אלמנט ה-*ius sanguinis* – המוצא – אל מול ה-*ius soli* – הטריטוריה – כפי שנוסחה בחוק השבות, דומה דמיון רב למודל הגרמני, כפי שנוסח בחוק ההגירה הגרמני מ-1913 (Gosewinkel 1995; 1998, 131–134), הופנם לתוך "חוקי היסוד" בגרמניה ב-1949 והחל להתערער בשנים האחרונות. המשפטן קלוד קליין עומד על המשותף והשונה בין שני המקרים – הגרמני והישראלי: "מן הבחינה הטכנית ניתן לומר, כי הסיבה העיקרית לכל אותן 'הקבלות' בין גרמניה לישראל מקורה באופיין הבלתי מושלם של שתי מדינות הלאום. ניתן לטעון, כי מדינת לאום מושלמת היא זו הממלאת שני תנאים: א. כל אזרחי המדינה משתייכים לאותו לאום; ב. כל בני הלאום הם תושבי המדינה" (Klein 1997, 54).

ואכן התנאי השני אינו מתקיים בשתי המדינות: לשתיהן תפוצה אתנית גדולה מחוץ לגבולות מדינת הלאום וזו ממלאת תפקיד מרכזי בעיצובן של התפיסות הלאומיות. אמנם מדינת הלאום הגרמנית מתייחסת למהגרים ולמתיישבים גרמנים שהיגרו מאזוריה לעולם

החדש או לאזורים המזרח-אירופיים ואילו מדינת הלאום הישראלית עצמה היא תוצר של הגירה מיישבת המתייחסת לתפוצות, שהן למעשה ארצות המוצא של המהגרים. ובכל זאת קיימות אי אלה זיקות בין תפיסת הלאומיות הגרמנית לזו הישראלית. כך, למשל, משותפת להן אי-בהירות בסיסית בהגדרתו של הגבול והן חולקות במשותף תפיסה של לאומיות מרחבית (קמפ 1991; 87–148; Diner 1980).

התבוננות היסטורית מצביעה על השפעות ישירות בין תפיסות מרחב גרמניות לציוניות, כפי שבאו לביטוי בפעילותו של "המשרד הארץ-ישראלי", בהנהלתו של ארתור רופין. האחרון פעל כדי להעתיק אל מסגרת פעילות ההתיישבות שקיים המשרד בארץ-ישראל בשנותיו הראשונות את הדגם הפרוסי של "קולוניזציה פנימית", כפי שזה התגבש והופעל באמצעות "ועדת ההתיישבות הפרוסית" בשטחים הפולניים של פרוסיה (Penslar 1991, 94–96, 80).³ אבל גם ללא השפעות ישירות ניתן לדבר על קווי דמיון בין תפיסת הגבול הציונית לזו הגרמנית ערב מלחמת העולם הראשונה בקשר לזיקתן לתפיסת האזרחות. גבולה המזרחי של גרמניה היה פרוץ עקב תהליך קולוניזציה גרמני בן מאות שנים, שהותיר מיליוני גרמנים מחוץ לגבולות גרמניה, כפי שהתעצבו במהלך איחוד גרמניה במאה ה-19. גבולה הבינלאומי המזרחי המוסכם התבהר סופית רק ב-1990, במסגרת ההסכם הביטורלי שחתמה גרמניה המאוחדת עם פולין באותה שנה. המסגרת החוקתית שבאמצעותה התמודדה גרמניה עם המתח בין דמוס לאתנוס היה חוק האזרחות שחוקקה ב-1913, חוק שנועד לחזק את אלמנט המוצא אל מול אלמנט הטריטוריה.⁴ החוק נתן ביטוי לרצון להמשיך ולהכיל מהגרים גרמנים אתנים במסגרת האזרחות הגרמנית, כלומר לא לבטל את אזרחותם לאחר שהיגרו מגרמניה. זאת משיקולים דמוגרפיים ומן הרצון לשמור את האפשרות העקרונית, שמהגרים אלה ימשיכו להיכלל בפרוטנציאל הצבאי הגרמני לשעת חירום (Gosewinkel 1999–2000, 339–343). חוץ מן הדמיון הכללי בין גרמניה לישראל, הנובע ממרכזיותו של השיקול האתני-דמוגרפי, ניתן להצביע גם על אלמנט ההדרה הסמוי הנכלל בשינוי החוק הגרמני ב-1913: על אף שהחוק לא כוון במובהק נגד קבוצה מסוימת ולא הוגדר במושגים מדירים, הרי הרצון להקשות ואף למנוע את התאזרחותם של יהודים מזרח-אירופים ושל "סלאבים" היה מוכלל בו באופן סמוי, אך ידוע לבני התקופה ולא היה כל צורך לאזכר מוטיב זה במפורש (שם, 344–354). יתר על כן, לשונו המעומעמת של החוק מ-1913 העניקה את המסווה הנחוץ למהלכים ביורוקרטיים מפלים, כך שהחופש לנקוט צעדים לצמצום אזרחם של "אלמנטים לא רצויים" לא הוגבל ולמעשה אף נשמר במהלך שינוי החקיקה.

בעוד שקיומה של תפוצה רחבה מחוץ לגבולות מדינת הלאום מרכזית ומשותפת לשתי המדינות במובהק, המחסום הראשון לקיומה של מדינת לאום אידיאלית, קרי העובדה

³ פנסלר טוען שארתור רופין העתיק את הדגם תוך התעלמות מן המימד האידיאולוגי האנטי-פולני שהיה בו, כלומר מבלי לאמץ השקפה של מאבק לאומי נגד ילידי הארץ. ספק אם הבחנה זו אפשרית.

⁴ ראו: Thedieck 1990, 70–71; Huber 1990, 359–873; Gosewinkel 1995, 78; Sassen 1996, 78; Brubaker 1992, 43; Sartorius 1930, 258–273.

כי לא כל אזרחי המדינה שייכים לאותו לאום, מתקיים באופן שונה בישראל ובגרמניה. האזרחות הגרמנית, כהמשכה של זו הפרוסית, הוחלה לאחר חלוקת פולין על התושבים המקוריים הפולנים של אותם אזורים, שהפכו מתוקף האזרחות לאזרחים פרוסים. על אף ששפותם בזכויות הפוליטיות והחברתיות לא השתוותה לזו של האזרחים הגרמנים, תהליך אזרחותם היה זהה למי שמוצאו היה גרמני (Blanke 1981, 1–16). גם במודל הגרמני שלאחר החקיקה ב-1913 (כלומר מאז הופר האיזון בין המרכיב הטריטוריאלי לאתני) יכולים היו יחידים, שאינם נמנים על קבוצת הרוב האתני, להתאזרח ואף להוריש את האזרחות הגרמנית לילדיהם אוטומטית. כמובן זה, שקולה אזרחותם של יהודים או פולנים בגרמניה הקיסרית לאזרחותם של הערבים בישראל.

קיים דמיון נוסף בין שתי המדינות: בדומה לפולנים באזורים המזרחיים של גרמניה, הפלסטינים בישראל אינם מהגרים אלא ילידים, שהיוו בעבר את הרוב המספרי המוחלט של תושבי הארץ (Shafir and Peled 1998, 252). בדומה למהלכיה של פרוסיה נגד הפולנים באזורים המזרחיים, נקטה ישראל פעולות יזומות נגד הפלסטינים לשם שימור היתרון הדמוגרפי היהודי שנוצר עקב מלחמת 1948. אלא שהיחסים המספריים מערערים את בסיס ההשוואה — גרמניה בעיקרה, מלבד באזורי הספר, היתה כמעט הומוגנית מבחינה אתנית. התנאים הדמוגרפיים בישראל שונים לאין ערוך מאלה הגרמניים, כפי שמציין קליין, שכן בישראל מדובר במיעוט פלסטיני בשיעור של 18 אחוזים מכלל האוכלוסייה (Klein 1997, 54).

אם לא די בנתון מספרי זה, הרי התמורות שעוברת האזרחות הגרמנית בשנים האחרונות מעמיקות את הפער ומרחיקות את המודל הגרמני מזה הישראלי. התפתחותה של המציאות האזרחית בגרמניה עקב קריסת הגוש המזרחי מעידה על מגמה הפוכה מזו הישראלית.⁵ בעוד שישראל, מסיבות שעליהן אעמוד בהמשך, פתחה את שעריה לקליטת מאות אלפי מהגרים מזרח אירופים, גילתה גרמניה חוסר עניין גובר בקליטתן של מסות המהגרים המזרח אירופים ממוצא גרמני אתני, ולמעשה חיסלה את הליך האזרחות האוטומטי בהעמדה קריטריונים חדשים וקשים להתאזרחות. האיחוד, שבמסגרתו נאלצה גרמניה המערבית המבוססת, על 60 מיליון אזרחיה, להכיל בתהליך יקר ומאומץ את מזרח גרמניה המרוששת, על 17 מיליון תושביה, חיסל חלק ניכר מן המוטיבציה המערב גרמנית להתרחבות דמוגרפית. בהעדר מאבק על לגיטימציה לאומית ובינלאומית בין גרמניה המערבית למזרחית, ללא מוטיב אידיאולוגי אנטי-קומוניסטי וכהיענות לחוסר העניין ולהעדר הסולידריות הגוברים שהפגין הציבור ביחס למהגרים ממוצא אתני גרמני — איבדה גרמניה המאוחדת עניין במהגרים אלה וצמצמה בהתאם לכך באופן ניכר את האזרחות האוטומטי על פי קריטריון המוצא.⁶ מגמות שינוי נוספות קשורות לעלייתה של קואליציית המרכז-שמאל לשלטון ובאות לידי ביטוי ביישומם של עקרונות ליברליים ביחס למהגרים שאינם ממוצא גרמני אתני. בשנת 2000 שונה החוק הגרמני והוא מעניק בתנאים

⁵ על ההשתמרות של תפיסת האזרחות האתנית בשתי המדינות הגרמניות על אף הפער במבנה המשטר, ראו Fulbrook 1996.

⁶ על כך בהרחבה במאמר העתיד להתפרסם בשנה הקרובה, Levy forthcoming.

מסוימים אזרחות אוטומטית לילדי מהגרים זרים, ללא התייחסות לשאלת המוצא. גרמניה, אם כן, שלא כישראל, מפנימה עקרונות טריטוריאליים ומצמצמת עקרונות אתניים במודל האזרחות שהיא מנהיגה (Canefe 1998).

כל דיון המצביע על דמיון בין עקרונות האזרחות הישראלית, כפי שהיא ממשיכה להתקיים היום, לזו הגרמנית, כפי שהתקיימה מ-1913 ועד לשנים האחרונות, בהכרח מייחס משקל מרכזי למרחב הגיאוגרפי בעיצובן של תפיסות אזרחות. התייחסות למרחב הגיאוגרפי כנקודת מוצא להכנה של תפיסת האזרחות מופיעה, למשל, במחקרו של הסוציולוג האמריקאי רוג'רס ברובקר (Brubaker 1992), המשווה בין גרמניה לצרפת בשאלה זו. ברובקר טוען שקיים ניגוד בין תפיסת האזרחות הגרמנית לזו הצרפתית משום השוני הבסיסי בהיווצרות שתי הארצות מבחינה גיאוגרפית, קרי מיקומן ולכידותן הגיאוגרפית. גרמניה חסרת הגבולות במרכז אירופה פיתחה אזרחות המבוססת על האתנוס הגרמני, בעוד שצרפת בעלת הגבולות הגיאוגרפיים הברורים והמסורת הריכוזית יכלה להתיר לעצמה דגם המתבסס על הדמוס (שם, 3–6). דיון דומה מופיע אצל הגיאוגרף אורן יפתחאל, המצביע על כך שחלק ממגבלותיה של הדמוקרטיה הישראלית נובעות מהיותה מערכת שלטונית ללא גבולות ברורים (יפתחאל 2000, 93).⁷ לטענת יפתחאל, הבעלות הקרקעית ומדיניות ההתיישבות הציונית, תוך אפליית האזרחים הפלסטינים באמצעות גופים יהודיים חוץ-טריטוריאליים, כמינהל מקרקעי ישראלי והסוכנות היהודית וכן ההתנחלויות בשטחים — סותרות את התנאי היסודי לקיומה של דמוקרטיה. טיעון זה מקבל נדבך נוסף במאמרם המשותף של יפתחאל וקדר, הקושרים בין מדיניות ההגירה "המכוונת להעמקת יהודה של המדינה באמצעות הגירה יהודית", לבין "אימוץ מדיניות מרחבית-קרקעית חדשה" (יפתחאל וקדר 2000, 87). טיעונם המאלף של יפתחאל וקדר מעלה סימני שאלה רבים לגבי אופייה הדמוקרטי של ישראל ובהיותו מוחל על פרקטיקות מראשית ההתיישבות הציונית, הוא מקשה אף על אלה הסבורים שראשיתן של המכשלות הרובצות לפתחה של הדמוקרטיה הישראלית היא בשנת 1967. ואולם, ספק אם במסגרת ההנגדה שיפתחאל וקדר מציגים בין אתנוס יהודי לדמוס ישראלי — הכולל את כלל האזרחים והתושבים, יהודים ופלסטינים, ניתן למקם את אותה קבוצה ההולכת וגדלה של עולים לא-יהודים שהגיעו לארץ במסגרת חוק השבות. שני החוקרים מצביעים באופן משכנע ביותר על כך שמדיניות ההתיישבות היהודית הולידה תהליכים רגריסיביים של הפרדה וריבוד עדתיים בתוך החברה היהודית ובכך שעתקה בעיקר את הפער בין אשכנזים למזרחים. יפתחאל אף מדגיש את הריבוד שנוצר במהלך גלי העלייה השונים עקב פיזורם הגיאוגרפי של העולים ועידודם ליצור צורות התיישבות האופייניות לחברות שמהן באו. הוא מזהה בתהליך זה את המהגרים מברית המועצות ומאתיופיה כקבוצה חדשה, המפתחת אף היא

⁷ היה זה פנחס רוזן (פליקס רוזנבלוט), יוצא גרמניה ומי שעתיד היה להיות שר המשפטים הראשון של ישראל, שדרש ערב החתימה על מגילת העצמאות לציין בה את גבולות המדינה. רוזן היה סבור כי גבולות הם "דבר משפטי", ואילו בן-גוריון, שהעריך כי גבולות המדינה יהיו רחבים מן הגבולות שקבעה החלטת האו"ם, גרס ש"משפט זה דבר כזה שקובעים אותו אנשים" (שגב 1984, 16).

סממני אתניזציה במסגרת "הרציונל הבסיסי של האתנוקרטיה היהודית" (יפתחאל 2000, 99). אלא שבגלל ההגירה האחרון, בראשונה מאז הקמתה של המדינה, מגיעים לארץ במסגרת חוק השבות כמה מאות אלפי מהגרים שאינם יהודים. לכן, ספק אם ניתן למקם אותם ברבדיה של החברה היהודית בישראל.

לאור נוכחותה הגוברת של קבוצה זו של מי שאינם יהודים ואינם פלסטינים, רצוני להציע מודל התייחסות והשוואה שונה מזה הגרמני. מול קביעתו של לוסטיק, כי יהודי לצורך עניין האזרחות הישראלית הוא מי שאיננו ערבי ואל מול קריאתם של יפתחאל וקדר, המנגידים בין דמוס לאתנוס ולמעשה בין רוב למיעוט – ברצוני לבחון דגם תיאורטי נוסף, הנגזר מן המציאות הגיאופוליטית המזרח-אירופית. דומני כי השוואת מבנה האזרחות הישראלית לדגמים מזרח-אירופיים, ולא לדמוקרטיה מערב-אירופית כמקובל אצל רוב החוקרים בתחום, עשויה להרחיב את מסגרת הניתוח הסוציו-היסטורי של התהוותה של האזרחות הישראלית. השוואה בין מבנה האזרחות הישראלית לבין זו של המדינות הרב-אתניות החדשות, שקמו בין שתי מלחמות העולם על חורבותיהן של אימפריות רב-לאומיות ושהיו צריכות להתמודד עם הסתירה בין ריבוי הזהויות הלאומיות של תושביהן לבין האזרחות החדשה – עשויה לסייע בחקר שאלה זו.

קווים רבים מחברים את המציאות הישראלית לאחר קום המדינה למסורות הפוליטיות במזרח אירופה: ההביטוס הפוליטי של ההנהגה הישראלית בשנים המעצבות היה לרוב מזרח-אירופי וזה חלחל כמעט לכל היבט אפשרי של הפוליטיקה הישראלית (שפירא 1984, 15–26). על הרקע הביוגרפי של רוב הפוליטיקאים הישראלים נוספה מרכזיותה של מזרח אירופה בתחום העשייה והפעילות הציונית, ששאפה בכל שנות התהוותה להמציא פתרונות ליהודים שחיו באזורי מרכז ומזרח אירופה. גם העיתוי ונסיבות הקמתה של מדינת ישראל מצביעים על דמיון רב למדינות החדשות במרכז ובמזרח אירופה ולא לגרמניה. ישראל הוקמה כמדינה חדשה, כיורשתו של האימפריאליזם הבריטי על חורבות הקיום הפלסטיני, והגדרתה העצמית כמדינת לאום של העם היהודי עמדה בסתירה למציאות המולטי-אתנית שהתקיימה באזור לפני הקמתה. האוריינטציה המזרח-אירופית של המחוקקים הישראלים, כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקת חוק השבות ובתיקונו, התבטאה בין השאר בצפייה לעלייה עתידית מברית המועצות. המציאות העכשווית, אפשר לטעון בהקשר זה, עלתה אף על הצפיות הפרועות ביותר: עקב התפוררות ברית המועצות וכפועל יוצא של ההתפוררות הלאומית באזוריה, שינתה העלייה ההמונית מ-1989 ואילך את פניה של ישראל לבלתי הכר. לצורך השוואה בין מבנה האזרחות הישראלית למודלים המזרח-אירופיים, אעזר בהבחנות שפיתח ברובקר בדיונו על היחס בין לאומיות לאזרחות. על בסיס התבוננות שיטתית בהיסטוריה של מדינות מרכז ומזרח אירופה בין שתי מלחמות העולם, תוך התייחסות להתעוררות הלאומית באותם אזורים גיאוגרפיים אחרי 1989, מזהה ברובקר שלושה משתנים עיקריים, triadic nexus, בלשונו: "קשר משולש בין מיעוטים לאומיים, המדינות המלאמות החדשות שבהן הם חיים ו'המולדת' הלאומית החיצונית שאלה הם

משתייכים, או יכולים להיחשב כשוייכים בזיקתם האתנו-תרבותית גם אם לא באזרחות חוקית" (Brubaker 1996, 40). את "הלאומיות המלאמת" מאפיין ברובקך כך: הלאומיות המלאמת במדינות שזה מקרוב זכו בעצמאות... מעלה תביעות בשם 'הלאום' או הלאומיות המובילה, המוגדרת במושגים אתנו-תרבותיים והמובחנת באופן חד מן האזרחים ככלל. הלאום המוביל נתפס כ"בעלים" הלגיטימיים של המדינה, וזו נתפסת כמדינה השייכת והמיועדת ללאום המוביל. מלבד היותו 'בעליה' של המדינה, נתפס הלאום המוביל כחלש מבחינה תרבותית וכלכלית כמו גם מבחינת מעמדו הדמוגרפי במדינה. העמדה החלשה יחסית מוסברת כתוצאה של אפליה שהופנתה כלפי הלאום בטרם השיג עצמאות, ומשמשת כהצדקה למה שמוכן כפרויקט הפיצוי העצמי, בשעה שהמדינה עושה שימוש בעוצמתה כדי לקדם את האינטרסים של הלאום המוביל (שעד כה לא זכו לקידום נאות) (שם, 4-5).

את המציאות הישראלית יש לקרוא על פי המבנה שמציע ברובקך: ישראל מפעילה לאומיות מלאמת, בין השאר, על המיעוט הלאומי הפלסטיני (הפלסטינים אזרחי ישראל) המקיים קשר זה או אחר — או בכל מקרה נחשף או נחשד בהיותו חשוף — ל-"homeland nationalism" של המדינות הערביות השכנות ובעיקר של הפלסטינים בשטחים שמחזיקה ישראל כמו גם בתחומי הרשות הפלסטינית.

הלאומיות המלאמת על פי הבנתו של ברובקך פועלת למעשה במסגרת דיסוננס: מעמדו של הרוב האתני נתפס על ידיו כשברירי וכבלתי מספק, וזאת בסתירה מוחלטת למצב העליונות שבו הוא מצוי בפועל. דיסוננס זה הוא תוצר של הצורך העמוק בפיצוי היסטורי. כך, למרות עליונותו, מפעיל הלאום המלאם פרקטיקות שלטוניות, שמטרתן להמשיך ולבסס את כוחו. מן הפרספקטיבה היהודית והישראלית, הדיסוננס הנגלה בין עדיפותו המספרית ועליונותו הפוליטית של הרוב היהודי בישראל בפועל לבין הצורך ב"פיצוי עצמי היסטורי" הוא עמוק במיוחד. שכן, על פי השקפות ציוניות מקובלות נועדה מדינת ישראל לפצות לא רק את היהודים החיים בישראל אלא את "העם היהודי" כמיעוט מפוזר ונרדף. זהו מיעוט שהפך לרוב במדינת לאום יהודית, המבין עצמו במונחים היסטוריים כמשלים תהליך של ריפאטריאציה — שיבה אל המולדת (הפאטריה). אלא שריפאטריאציה זו, העומדת בבסיס חוק השבות, יכולה להיחשב ככזו רק מתוך עמדה אידיאולוגית. בפועל היהודים "השבים" אינם אלא מהגרים או פליטים שברחו, גורשו או היגרו מארצות מושבם אל הארץ החדשה. יתר על כן, אל מול פליטים אלה "השבים" לארץ בלתי מוכרת וחדשה, נחסמת ריפאטריאציה אחרת, ריאלית ביותר, זו של הפליטים הפלסטינים, תושביה המקוריים של הארץ.

חוק השבות 1950: גלגול ראשון

התבוננות בדיונים שקדמו לקבלת חוק השבות ב-1950 מאפשרים הצצה מאלפת אל הרפרטואר הפוליטי והתרבותי של דור המייסדים. מתוך דיונים אלה ניתן ללמוד רבות

ממה שנאמר ולתהות גם על מה שאינו נאמר. אמנם מכלול החוק מעיד על אופיו כחוק ריפטריאציה – בעייתי ככל שיהיה – ואינו יכול משום כך להיחשב כחוק שהוא מפלה כשלעצמו – קרי הוא מכליל ולא מדיר (Klein 1997, 56; גנו 1998). אלא שסעיף 5 של החוק מפלה את תושביה הערבים של ישראל במובהק. סעיף זה יוצר הקבלה בין אזרחים מתוקף חוק השבות לבין עולים יהודים שעלו לארץ לפני קבלת החוק, כמו גם לבין ילידיה היהודים של הארץ, וקובע כי: "כל יהודי שעלה לארץ והשתקע בה לפני תחילת תוקפו של חוק זה, וכל יהודי שנולד בארץ, בין לפני ובין אחרי תחילת תוקפו של חוק זה, דינו כדין עולה לפי חוק זה". כוונתו המוצהרת של סעיף זה היתה, בין השאר, שלא ליצור אפליה בין עולים לוותיקים, אלא שבכך גזר אפליה ברורה בין אזרחי הארץ היהודים לאלה הערבים. מי שמצפה למצוא בדיוני המחוקק הישראלי התייחסות אינטנסיבית ומודעות ברורה לאפליה שיוצר חוק השבות ביחס לערבים, ינחל אכזבה. המחוקקים הישראליים מיעטו לדון במעמדם של הערבים במסגרת החוק המוצע. אלא שאדישות זו אינה שקולה לאי הבנה. חיים כהן, היועץ המשפטי לממשלה, היה גלוי ביותר כשהסביר לפני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כי:

אין אנחנו רוצים להכניס אפליה בין יהודי ללא-יהודי בכל חוק אחר. זהו החוק היחיד הקובע זכויות מיוחדות ליהודי באשר הוא יהודי. לכן אנו מכניסים כאן את סעיף 5, לחוק השבות, לחוק הדין בזכויות המיוחדות של יהודים – ולא לחוק האזרחות, אף על פי שמבחינה משפטית טהורה, אולי מוטב היה לעשות כן.⁸

כהן עצמו הכיר בעובדה, כי "הזכויות האלו חשובות בעיקר, אבל לא רק לגבי חוק האזרחות",⁹ ואין זה מפתיע כי חבר הוועדה היחיד שביקש לערער על השוואת מעמדם של ילידי הארץ היהודים למעמד העולים מתוקף חוק השבות היה חבר הכנסת תופיק טובי. יש להניח, כי כערב-ישראלי הבין טובי באופן ברור את עומק המשמעות של הסעיף. להצעת התיקון של טובי לא הצטרף ולו אחד מחברי הוועדה והיא נדחתה ברוב מוחלט.¹⁰

גם בישיבת הכנסת שדנה בחוק לא התקיים דיון נרחב על היבטיו המפלים. כאן היה זה חבר הכנסת מאיר וילנר, שותפו למפלגה הקומוניסטית של חבר הכנסת טובי, ששב והעלה את ההסתייגות מסעיף 5. וילנר אף בחן את חוק האזרחות במקביל ועמד על האופן שבו מבנים שני החוקים במשותף את אפליית הערבים, שאותה כינה בהקשר זה "גזענית".¹¹ הסתייגותו של וילנר נדחתה ברוב מוחלט בדיון הכנסת בדיוק באותו אופן שנדחתה הסתייגותו של חבר הכנסת טובי קודם לכן בוועדת חוקה חוק ומשפט.¹²

ואמנם, גם חוק האזרחות שנכנס לתוקפו ב-1952 היה חוק מפלה (Kretzmer 1990).

⁸ חיים כהן, ארכיון הכנסת: פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, כ בתמוז, תש"י, עמ' 29.

⁹ שם.

¹⁰ שם, עמ' 30.

¹¹ מאיר וילנר, ארכיון הכנסת: פרוטוקול ישיבת הכנסת, 5 ביולי, 1950.

¹² תשובתו של ח"כ יוסף לם, חבר מפא"י, בשם ועדת חוקה, חוק ומשפט למאיר וילנר היתה מתנצחת

37). למעשה, בא חוק זה לצמצם את אפשרויותיהם בפועל של פלסטינים שחיו בשטחי מדינת ישראל לפני 1948 לזכות במעמד חוקי כאזרחי ישראל. החוק כרך את הזכאות לאזרחות ברשימה של תנאים: רישום במרשם האוכלוסין הישראלי (1 במאוס 1952) שהות רציפה בשטחה של מדינת ישראל בין השנים 1948–1952 או כניסה לשטחה של ישראל עם נירות מוסדרים. תנאים אלה מנעו ממירב הפלסטינים ש"הסתננו" לישראל לאחר המלחמה באופן לא חוקי (מפחד גירוש נוסף) למסד את מעמדם. בצדק מצביעים כמה חוקרים על כך שעד שלא תוקן חוק זה ב-1980, מנע הקשר ההדוק שבין חוק השבות לחוק האזרחות את האזרחות הישראלית מרבים מן הפלסטינים, שלא נכללו בין 143 אלף פלסטינים שקיבלו אזרחות מיידית ב-1952 (פלד 1993, 26). חוק השבות כולל, אם כן, סעיף המפלה את תושביה הערבים של הארץ ואילו חוק האזרחות מ-1952 לא איזן כלל וכלל את ההיבט המפלה כלפי הפלסטינים. אלא שב-1950 אין דיוניו של המחוקק הישראלי מעידים על כוונה להגדיר את ישראל על דרך השלילה כמדינת לא-ערבים. אל לנו לגזור גזירה שווה בין הפרקטיקה הפוליטית של אותן שנים, הבאה לבסס את תוצאות מלחמת 1948, לבין תהליך החקיקה. דיוניו של המחוקק בשעה שצמצם והגביל את יכולתם של הערבים להשתתף באזרחות הישראלית כשותפים שווים, התרכזו באופייה של ישראל כמדינה יהודית ולא כמדינה "לא-ערבית". תמונה זו מצטיירת בבחירות בשעה שממקדים את המבט על קבוצה נוספת — בני זוגם הלא-יהודים של העולים מתוקף חוק השבות, שאת סוגיית שייכותם האזרחית הוחלט לכלול גם כן במסגרת חוק האזרחות ולא בחוק השבות. "מה יהיה גורלה של אשה לא-יהודייה? בחו"ל יש נישואין אזרחיים, ואשה לא-יהודייה הנשואה ליהודי — עליו יחול החוק ועליה לא יחול?", שאלה חברת הכנסת רחל כהן בשיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט.¹³ תגובתם האחידה של חברי הכנסת האחרים הפגינה חוסר סובלנות ניכר כלפי מה שתפסו כעירוב של מין בשאינו מינו. הם חשבו, שהעניין אינו שייך לחוק השבות וכי הכנסתו לחוק השבות תפגום בסימבוליות ותערב קודש בחול. "העיקרון הוא עיקרון היסטורי. ולכן אם נקבל את הצעת חברת הכנסת כהן, נקלקל את העיקרון הזה",¹⁴ הכריז חבר הכנסת פרופ' בן-ציון דינור — לעתיד שר החינוך של מדינת ישראל. ואילו חבר הכנסת עמי אסף הוסיף: "יש חוקי עלייה ועוד יהיו חוקי עלייה, ואם ניכנס כאן בכל הפרטים הללו, נפגום במהותו של החוק הזה, הדין בדבר אחד: זכותו של יהודי, כיהודי, לשוב לארץ-ישראל באופן מיוחד".¹⁵ חיים כהן, שכזכור, תמך במסגרת תפקידו כיועץ המשפטי לממשלה בהשוואת מעמדם של ילידי הארץ היהודים למעמדם של עולים יהודים מתוקף חוק השבות, כלומר תמך בעיקרון המפלה ערבים

והתמקדה בבעיית האזרחות הכפולה, שאותה יכולה ישראל, לדעתו, לכפות על תושביה היהודים אך אינה צריכה ואינה מעוניינת לכפות על תושביה הערבים. יוסף לם: "איננו זקוקים לחבר הכנסת וילנר כדי ללמוד ממנו איך אנחנו צריכים להתנהג כלפי המיעוט הערבי", שם.

רחל כהן, ארכיון הכנסת: פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, כ בתמוז תשי"ז, עמ' 5.

בן-ציון דינבורג, שם.

עמי אסף, שם.

13

14

15

— נקט בעניין בני ובנות הזוג עמדה דומה ועקבית: הוא סירב לכלול גם אותם בחוק השבות והצביע על כך שדילמות אלה ימצאו את פתרוןן במסגרת חוק האזרחות וחוק ההגירה.¹⁶ איש לא חשב שאפשר להימנע מפתרון בעיה אנושית זו, אך עיון בדיונים על בעיית בני ובנות זוג לא־יהודים שנערכו בוועדת העלייה של הכנסת בשנים 1948–1950 וקדמו לחקיקת חוק השבות, מצביע באופן ברור על חוסר התלהבות ועל רתיצה של רוב המחוקקים הישראליים מן האפשרות שבני זוג לא־יהודים יעלו לישראל (הכהן 1998, 298–302). אל נוכח אי־הוודאות לגבי מספרם והרכבם של העולים הצפויים לבוא, נפוצו שמועות על היקפים גדולים במיוחד של זוגות מעורבים. רתיעתם של המחוקקים נבעה מסיבות שונות. הדתיים מביניהם שללו נישואי תערובת מסיבות דתיות, ולמעשה רוב חברי הוועדה היו מעדיפים להתנות את העלייה בגיור, אלמלי חששו מביקורת בינלאומית. הדתיים ניסו בהקשר זה להסיט את הדיון להקשר הזהות־היסטורי. ביקורת מיוחדת כוונה כלפי בנות זוג גרמניות ואף הועלה החשד כי הן בעלות עבר נאצי וכי הן ינצלו את העלייה לישראל כדי לחמוק מגרמניה. גם ביחס לזוגות מעורבים יהודים־פולנים הביעו חברי הוועדה עמדה הטוענת כי יש להעלות רק בני זוג שניתן להוכיח שסייעו באופן פעיל להצלת יהודים. בעוד שוועדת העלייה התרכזה בגרמניה ובפולין, היו עיניהן של חברי הממשלה נשואות לברית המועצות. משום כך הם סירבו לאיסור גורף של עליית משפחות מעורבות, אלא שבפועל בשנים 1948–1950 נותר העניין להכרעתו של ראש ועדת העלייה.

ההשוואה בין עמדת המחוקק ביחס לערבים לבין עמדתו ביחס לבני ובנות זוג לא־יהודים ב־1950 מעלה, כי בשעה שנקט המחוקק עמדה ברורה ביחס לערבים ובחר להפלות ולהעדיף על פניהם את תושבי הארץ היהודים, הוא החליט לדחות אף את הסדרת מעמדם של בני ובנות זוג לא־יהודים של עולים מתוקף חוק השבות לחוק האזרחות ולחוק ההגירה. על אף השוני הרב בין שתי הדילמות של המחוקק הישראלי, היבט אחד משותף לשתייהן. הזוגות המעורבים לא היוו בעיה הלכתית בלבד אלא מבחן עקרוני להגדרת הלאומיות היהודית בישראל, בכך שערערו על עקרון האנדוגמיה (נישואין במסגרת הקהילות הדתיות). החוק הישראלי, בשעה שהוא מתיר בישראל נישואין דתיים בלבד ומכתיב אנדוגמיה, אינו משרת אך ורק את הממסד הדתי, כפי שנוהגים לחשוב, אלא מעודד ומחשק את התפיסה הלאומית המעוניינת לשמר את הלאום היהודי ולצמצם אפשרויות של "טמיעה" ו"התערות" בני לאומים שונים בישראל (סמוחה 1996, 283).

הסירוב הגורף להסדיר את מעמדם של בני זוג שאינם יהודים במסגרת חוק השבות ב־1950 מהווה הוכחה להזדקקות ההדדית של דתיים ולאומיים במסגרתן של הציונות והמדינה. "המערכת היהודית החילונית [נדרשת] למערכת הדתית, המייצגת בעיניה את היהדות ההיסטורית", סיכם באחרונה יגאל עילם בספרו, "וכאן היא מוכנה לשלם את מלוא

¹⁶ חיים כהן, שם, עמ' 8. על המתח בין רגישות לחירות הפרט לבין "ממלכתיות" אצל חיים כהן כחלק מקבוצת המשפטנים ממוצא גרמני בישראל ראו: זלצברגר ועוז־זלצברגר 1999, 374–375, 382–383.

המחיר הנדרש לצורך שמירת הצביון היהודי הכללי" (עילם 2000, 10). ואמנם, הדין בחוק השבות ב-1950, ובאופן שונה לחלוטין ב-1970, אכן מדגימים את התלות ההדדית ולחלופין את הטשטוש בין דת ולאום בישראל.

המחוקק הישראלי הבין את "השיבה" לארץ-ישראל כריפאטריאציה על כל המשמעות ההיסטורית והסימבולית שיש בכך, כפי שעולה מן ההגדרה שנתן דוד בן-גוריון לחוק השבות: "חוק ההגשמה של ההיסטוריה הישראלית".¹⁷ מסגרת זו כללה את הדרתו של הפלסטיני מזכויות מרכזיות ובעיקר מן היכולת להתאזרח שלא כנגזרת משייכות טריטוריאלית – כלומר, אם נעדר מן הארץ בגלל המלחמה. אך גם הטיפול במעמדם של בני הזוג הלא-יהודים של עולים יהודים נמצא מחבל במעמד ההיסטורי של החוק ונדחק, לכן, לחוק אחר. חשוב לציין, כי סוגיות אלה היו שוליות בתכלית במסגרת הדין בכללותו, שעסק בדקירות סמנטיות לגבי המושג "עולה", במעמדו של שר הפנים, ביכולתו לפסול מועמדים, במשמעות של ההסתייגות מגורמים המסכנים את ביטחון המדינה, בשאלות הנוגעות ל"אויבי הדמוקרטיה" ובבעיית "האזרחות הכפולה" הנגזרת מן החוק. ועל אף השוליות, חוק השבות במתכונתו מ-1950 הובן כחוק ריפאטריאציה ליהודים, ורק להם, זאת לפני הרחבתו המכרעת ב-1970.

חוק השבות 1970: גלגול שני

שינוי חוק השבות ב-1970 נעשה בעטייה של אי-בהירות ביחס לסוגיית "מיהו יהודי" במרשם התושבים הישראלי. בפקודת מרשם התושבים מ-1949 ובחוק השבות מ-1950 לא הוגדר המונח "יהודי". ואמנם, במהלך השנים נוצרו למונח פרשנויות שונות, שנעו בין הסתפקות בהצהרה של אדם שהוא תופס את עצמו כיהודי לבין נטייתם של פקידי רישום לדרוש מסמכים בעלי תוקף מטעם סמכות הלכתית, ולמעשה, בין פרשנות הלכתית לפרשנות לאומית-היסטורית (עילם 2000, 23–29). אי-הבהירות ביחס לרישום זה גרמו בשנות החמישים והשישים לאי-אילו פרשיות משפטיות ולמשבר קואליציוני אחד. תיקון חוק השבות ב-1970 ראשיתו בניסיון למנוע משבר קואליציוני בעקבות "פרשת רב-סרן שליט". שליט, הנשוי לצרפתייה שאיננה יהודייה, עתר לבית המשפט העליון ב-1969, לאחר שפקיד רישום דחה את הצהרתו שילדיו יהודים וסירב לרשום אותם כיהודים במרשם האוכלוסין. בית המשפט העליון פסק ברוב זעום (חמישה נגד ארבעה) לטובתו של העותר, אך הביע מורת רוח לנוכח הצורך להכריע במקרה זה, שבו לא סיפק המחוקק בהירות מספקת. בית המשפט העליון חשב כי תפקידה של הכנסת לפתור את סוגיית מרשם האוכלוסין באופן עקרוני, סוגיה שמשמעותה האמיתית היתה ההכרעה בדבר "מיהו יהודי", הכרעה שממנה היטיבה הכנסת להתחמק עד אותה שנה. אלא שלנסיבות קונסטיטוציוניות אלה חברה

¹⁷ דוד בן-גוריון, ארכיון הכנסת: ישיבת הכנסת, מושב שני, ישיבה פ' (ק/ס), יום ב', י"ח בתמוז תש"י, 3 ביולי, 1950, עמ' 87.

קונסטלציה פוליטית מיוחדת במינה: בהסכם הקואליציוני שבין ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, לבין שותפתה ההיסטורית של מפא"י, המפד"ל, התחייבה מאיר שאם יפסוק בית המשפט בניגוד להשקפתה של המפד"ל, תסייע מאיר במהלך חקיקתי לפתרון הסכך. זאת כדי לשמור על הסטטוס קוו. מדובר בהתחייבות מראש, שעל פיה, אם יופר הסטטוס קוו, תדאג הקואליציה להתזרזז מצב הסטטוס קוו אנטה. הסכם זה בין שר המשפטים דאז יעקב שמשון שפירא לבין מנהיג המפד"ל משה חיים שפירא¹⁸ הביא לחקיקה של 1970. בחקיקה זו הורחב חוק השבות ונקבע בסעיף 4א כי הזכות לשבות תקפה גם כלפי ילד, נכד ובן זוג של יהודי שאינם יהודים, כמו גם כלפי בני זוגם של ילדים ונכדים. כך הורחבה הזכות לשבות ולאזרחות באורח אוטומטי גם על עולים שאינם יהודים לפי מבחן הלכתי או מבחן אחר. סעיף 4ב קבע כי לצורך חוק זה "יהודי" הוא "מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר והוא אינו בן דת אחרת", וכך למעשה כפף את ההגדרה האזרחית לאורתודוקסית.

תיקון חוק השבות מ-1970 הוא ללא ספק פרק מאלף בתרבות הפוליטית והשלטונית של ישראל דאז ומדגים במרוכז רבות מן הרעות החולות של הפוליטיקה הישראלית עד עצם היום הזה. אלא שענייננו כאן איננו ניקיון השלטון, כי אם הבנת הרקע החוקתי שאפשר את גל ההגירה של השנים האחרונות. בעוד שב-1950 סירבה הכנסת "לפגום" במשמעות ההיסטורית של "השבות" ולדון בזוטות כגורלם של הזוגות המעורבים, ב-1970 לא היו אלה עוד זוטות. המציאות הוכיחה, כי קביעת מעמד שונה לבני "משפחות מעורבות" מכבידה על תהליך קליטתן.¹⁹ יתר על כן: כאשר התקיים הדיון ב-1970, נערכה ישראל לאפשרות שההתעוררות הלאומית-יהודית בברית המועצות תוביל להגירה מסיבית. חלק ניכר מן המתדיינים העריכו נחרצות, כי במציאות החיים היהודית בברית המועצות מספרם של הזוגות המעורבים יהיה רב²⁰ והיה רצון להקל עליהם את העלייה. אלא שכאן מצא עצמו המחוקק הישראלי במצב עדין במיוחד: הקלה בעלייתן של משפחות מעורבות עלולה היתה להתפרש כאילו ישראל מעודדת נישואין מעורבים ומחלישה את מאבקן של הקהילות היהודיות בתפוצות בתופעה הנתפסת על ידיהן כמאיימת.

¹⁸ אין כאן כוונה עקרונית לטעון כי יחסי דת ומדינה בישראל בכללותם היו תוצרים של "קומבינות" קואליציוניות, אלא שדיון ספציפי זה נשא אופי מובהק של החלטת אד-הוק, עובדה גלויה לכל השותפים בתהליך החקיקה ומקור לביקורת נוקבת של חברי האופוזיציה. מובן שבמישור העקרוני העלה הדיון על תיקון חוק השבות ומרשם האוכלוסין שאלות כלליות הנובעות מן הקושי המהותי להבדיל בין דת ולאום בציונות ובישראל. ראו: קימרינג 1998, 266; עילם 2000, 116.

¹⁹ חיים יוסף צדוק (המערך – עבודה-מפ"ם), חוק השבות (תיקון מס' 2), תשל"ו-1970 (קריאה ראשונה), 10 בפברואר, 1970 (להלן: מליאת הכנסת, פברואר 1970), עמ' 766.

²⁰ יצחק מאיר לוי (אגודת ישראל), מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 727-728; ובמיוחד מעניינים דבריו של מנחם בגין: "בברית המועצות נוצרו תנאים שבגללם נעשו נישואי תערוכת בתקופה מסוימת כמעט לחם חוקו של העם היהודי. איש אינו אשם בזה, אלה התנאים. הם באים אלינו. אנו מבקשים וקוראים להקל עליהם להצטרף אל עמנו". מנחם בגין, שם, עמ' 735; יעקב חזן (המערך – עבודה-מפ"ם) שם, עמ' 739; שושנה ארבל-אלמוזלינו (המערך – עבודה-מפ"ם), שם, עמ' 746; משה נסים (גח"ל) שם, עמ' 768; ראש הממשלה גולדה מאיר, שם, עמ' 771-772.

בכך לא הסתכמו הפרדוקסים שמולם עמד המחוקק: לאור הסטטוס קוו שעליו התחייבה גולדה מאיר, היה עליה לרצות את שותפתה הדתית. נוכח נכונותה של השותפה הדתית להרחיב את מסגרת חוק השבות, נאלצו השותפות האחרות להסכים לקביעת הגדרה דתית ל"מיהו יהודי", הן לצורך חוק השבות והן לצורך מרשם האוכלוסין. הגדרה זו לא סיפקה את המפלגות החרדיות, שהיו מעוניינות לכפות הכרה בגיור האורתודוקסי בלבד, אך חוק השבות החדש קיבל את העיקרון הדתי על משמעויותיו השונות: את הציר המטריארכלי, קרי: יהודי הוא בנה של אם יהודייה, ואת העיקרון הדתי של הגיור. רובינשטיין מציין, ש"מעניין הדבר, כי הרחבה מהותית זו של הזכות לשבות ולאזרחות מכוח שבות לא גררה בעת שינוי החוק ויכוח ציבורי, בניגוד לעניין המשני בחשיבותו של הגדרת המונח יהודי לצורך רישום על פי סעיף 3 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965" (רובינשטיין 1991, 675). ואמנם מירב המאבקים הפוליטיים שהתקיימו בשנים שלאחר קבלת החוק התמקדו בניסיון של המפלגות החרדיות לצמצם את הגיור המוכר בחוק לאורתודוקסי בלבד ולפסול תהליכי גיור אחרים, ואילו ההרחבה המהותית בזכות לשבות לא נידונה יותר.²¹

מי שיחפש בדינוי הכנסת ובוועדת חוקה, חוק ומשפט קולות שעמדו על המשמעות הדמוגרפית של הרחבת החוק, כלומר משמעותו לגבי היחסים המספריים העתידיים בין יהודים לערבים, לא ימצא דבר. החוק נידון כאילו היה דיון יהודי פנימי. ייתכן כי הסיבה נעוצה בכך שב-1970 היתה לחוק משמעות תיאורטית בלבד: אמנם הוזכרה העלייה הגדולה הצפויה מברית המועצות, אך זו טרם הגיעה. הדים להשקפות המקובלות בחברה הישראלית באותה העת לא ניתן למצוא בדיון ב"שבות" אלא בדיון על הצורך במרשם האוכלוסין.

החוק אמנם מנע אפליה בין בני משפחה יהודים ללא-יהודים במסגרת העלייה, אך שימר את רישום האוכלוסין, כלומר, בעוד שהעולים הלא-יהודים עלו במעמד זהה לבני משפחותיהם היהודים, במרשם האוכלוסין יכלו להירשם כיהודים רק מי שהיו ילדים לאם יהודייה או שעברו גיור. המשך קיומו של מרשם האוכלוסין איים, על כן, לשמר את האפליה בקרב בני אותה משפחה, אותה האפליה עצמה שאמורה היתה להתבטל עם הרחבת החוק. בנקודה זו עלו כמה קולות שקראו לביטול סעיף הלאום במרשם האוכלוסין, סעיף שאינו נהוג בדמוקרטיה מערביות. בעוד שמואל תמיר מן "המרכז החופשי" ראה במרשם התושבים את ראשיתה של "מלחמת תרבות" וחטא "למדינת החוק הליברלית ולדת כאחד", הצביע אורי אבנרי מן "העולם הזה" — כוח חדש" על כך, ש"שום מצווה דתית אינה מחייבת לרשום דת ולאום במרשם תושבים".²² ואילו משה סנה ממק"י המחיש את הסתירות הפנימיות כשקבע: "כשהוא בא לנמל חיפה באונייה והוא יורד מן האונייה — הוא יהודי.

²¹ בנקודה זו אני מסכימה להערכתו של יגאל עילם, שלפיה "אין פיצול ממשי בהשקפותיהם של חילונים ושל דתיים לגבי הזהות היהודית, למרות התהום הפעורה ביניהם" (עילם 2000, 10).

²² שמואל תמיר ("המרכז החופשי") ארכיון הכנסת: ישיבת הכנסת, חוק השבות (תיקון מס' 2) תש"ל-1970, קריאה שנייה וקריאה שלישית, 10 במאוס 1970 (להלן: מליאת הכנסת, מאוס 1970), עמ' 1126; אורי אבנרי ("העולם הזה" — כוח חדש") שם, עמ' 1128, 1132.

משם ילך לפקיד הרישום — וכבר איננו יהודי; בלתי יהודי. כלום זהו דבר שהשכל טובלו?²³ אלא שקולם של הקוראים לביטול סעיף הלאום במרשם האוכלוסין הוסה מיד ובאופן שאיננו משתמע לשתי פנים בנימוק של "צורכי ביטחון". צרכים אלה לא נמצאו זקוקים לחובת הוכחה מחודשת, אלא התקבלו תוך הסתמכות על קביעתו של דוד בן-גוריון מ-1958, שעל פיה:

שיקולים בטחוניים ואחרים מנעו אותנו עד כה, וימנעו אותנו בעתיד הקרוב, מלקבל הצעות אלה. לאור מצבנו המיוחד, כשאין אפשרות מעשית לפקח פיקוח של קבע ושל ממש על כל גבולות המדינה בפני אנשים המסתננים אל המדינה מן הארצות השכנות האויבות לנו, והמהווים מקור סכנה חמורה ובלתי פוסקת לשלום המדינה ותושביה, מן ההכרח שתושב חוקי בישראל יוכל בכל עת לזהות את עצמו על ידי הודעה שניתנה לו מטעם רשות מוסמכת.²⁴

השימוש שנעשה בדיון ב-1970 בנימוק ביטחוני מ-1958, ללא צורך לעדכן אותו ומבלי התייחסות לעובדה שעלייה המונית מברית המועצות, עלייה שאותה רצו לקדם בכל מחיר, עלולה להחדיר סיכונים ביטחוניים חמורים פי כמה — הם דוגמה נוספת למשקלו העודף של הנימוק הביטחוני בשיח הפוליטי הישראלי. לענייננו חשוב לראות, כי לא רק שלא נבדקו מחדש צרכיה הביטחוניים של ישראל אלא גם השימוש בנימוק בדבר "צורכי ביטחון" לא דרש כל חובת הוכחה. ממילא לא היתה לתופעת "המסתננים"²⁵ שאותה ציין בן-גוריון ב-1958, כל משמעות אקטואלית ורלוונטית לשאלת שמירת גבולותיה של ישראל לאחר מלחמת 1967.

לאור העובדה שעל רקע פרשת שליט הביע הממסד הביטחוני נכונות עקרונית לביטול סעיף הלאום במרשם התושבים, מגיע המשפטן דוד קרצ'מר למסקנה, כי המניע להתעקשות על המשך קיומו של מרשם התושבים במתכונתו הישנה "נובע מן הפילוסופיה הבסיסית של מדינת ישראל, אשר באופן אקטיבי פועלת שלא לעודד גישה מטמיעה ביחס למיעוט הערבי" (Kretzmer 1990, 44). לחיזוק טיעונו הוא עומד על כך שלמרשם התושבים אין כל משמעות ביחס לזכויותיהם ולחובותיהם של האזרחים. מטרתו היחידה היא להעמיק את ההנגדה בין המדינה כמסגרת פוליטית של כלל האזרחים לבין ישראל כמדינת לאום פריטיקולרית של העם היהודי. המרשם הוא, על כן, סממן חיצוני המדגיש את אופייה של

²³ משה סנה (מק"י), שם, עמ' 1133–1135, מליאת הכנסת, מארס 1970.

²⁴ דוד בן-גוריון מצוטט על ידי יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ישראל שלמה בן-מאיר, מליאת הכנסת, מארס 1970, עמ' 1139.

²⁵ "המסתננים" נתפסו כאיום ביטחוני כבר ב-1948, וכבר אז לא היה זה דיון ביטחוני צרוף. רוב רובם של "המסתננים" היו פלסטינים שברחו במהלך המלחמה וניסו לאחר סיומה לשוב לבתיהם ולמשפחותיהם. המצוד אחריהם לא נבע אך ורק משיקולים של סכנה ביטחונית מיידית, אלא היה מונע גם משיקולים דמוגרפיים שהוכנו כביטחוניים. קרי, מן הרצון לשמר את הממדים המצומצמים של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל, כפי שהושגו במהלך המלחמה (שגב 1984, 56–82; מוריס 1996, 44–83).

ישראל כדמוקרטיה רפובליקנית של אזרחיה היהודים, ואילו העובדה שאין משתמעת ממנו אפליה בפועל היא הוכחה לאופייה של ישראל כדמוקרטיה ליברלית לאזרחיה הערבים. באזכור החוזר והבלתי רלוונטי של המסתננים בדיון על מרשם התושבים כנימוק הבא להסוות את הנימוק האמיתי, הזהותי, יש משום הוכחה נוספת לשניות במשקלו ובייצוגו של הגבול וקיבועו בתודעה הקולקטיבית הישראלית. אם אכן מהווה "הלאמת הגבול" חלק מתהליך החברות המרחבי ויצירתה של זהות קולקטיבית בישראל (קמפ 2000) הרי בדיון על מרשם התושבים ב-1970 מהווה הגבול הגיאופוליטי מסווה ומטאפורה לגבול הזהות הקולקטיבית. ואמנם, את הנימוק הביטחוני, שעליו חלקו מספר מצומצם של חברי כנסת,²⁶ חיוק בן-גוריון בדיון בנימוק נוסף וכנראה העיקרי, כשקבע:

ההצעה למחוק מרשם האוכלוסין את הלאום מתאימה אולי לתפיסה של "הכנענים", אם יש עוד כאלה, אבל לא לאזרח יהודי של מדינת ישראל. העם היהודי בישראל הוא חלק לעת עתה (ועוד הרבה זמן, אם לא לעולם ועד, ישאר חלק) של העם היהודי ומחיקת הלאום מתעודה של יהודי בארץ-ישראל היא התחלת המחיקה של היותנו חלק של העם היהודי.²⁷

בשעה שעלה נושא מרשם האוכלוסין לדיון ב-1970, לא ראו רוב רובם של המתדיינים פסול עקרוני ברישום הלאום במרשם. כמה חברי כנסת עמדו על כך שרישום הלאום איננו מקובל במערב אירופה אלא כמזרח אירופה בלבד, אך מציאות זו, גם אם בעייתית, היתה בכל זאת מוכרת להם.²⁸ חילופי הדברים שניהלה ראש הממשלה דאז גולדה מאיר יכולים למסור את רוח הדברים. מאיר תקפה את המתנגדים לרישום וקראה:

האם אתם מציעים לנו, בשנה ה-22 לקיום המדינה היהודית, לזרוק את הטלית והתפילין? מלתא זוטרא, למחוק את המילה "לאום", ועל ידי זה ליצור... רושם בקרב העם היהודי שהם לחוד, ואנחנו עברים, כנענים, יבוסים, אינני יודעת מה עוד — רק לא-יהודים. הם היהודים — אבל אנחנו לא. יהדות רוסיה — שם, מה שכתוב בדרכון שלהם, אין זה "דת יהודית", זה "יבריי" [במקור בפרוטוקול באותיות קריליות], זאת אומרת איש מן העם היהודי, מן הלאום היהודי.²⁹

על כך ענה לה אליעזר שוסטק מן "המרכז החופשי", "אצלנו כתוב דת". מאיר שבה וענתה:

²⁶ שמואל תמיר ("המרכז החופשי") מליאת הכנסת, מארס 1970, עמ' 1126; אורי אבנרי ("העולם הזה — כוח חדש") שם, עמ' 1128.

²⁷ בן-גוריון, מעריב, 6 בפברואר, 1970. מצוטט על ידי שר המשפטים יעקב שמשון שפירא: מליאת הכנסת, מארס 1970, עמ' 725; התייחסות קודמת, ארי אנקוריון (המעריך, עבודה-מפ"ם), מליאת הכנסת פברואר 1970, עמ' 777.

²⁸ כך, למשל, עמדתו של מנחם בגין, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 732; עמדה מתונה ייצג חיים יוסף צדוק (המעריך, עבודה-מפ"ם), שם, עמ' 764.

²⁹ ראש הממשלה, גולדה מאיר, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 772.

"שם לא כתוב 'דת'". אורי אבנרי מן "העולם הזה — כוח חדש" הצטרף לדיון וקרא: "זה רע מאוד שם". על כך הגיבה מאיר: "כאמת תכניס תיקון שם. שם כתוב 'לאום'". ואמנם, מתגלה כאן מידה מסוימת של אירוניה היסטורית, שבשעה שרוב המתדיינים דבקו בצורך במרשם הדת והלאום בישראל, הם נאלצו להתמודד עם הנגזר מן הסימון "יבריי" במרשם האוכלוסין הסובייטי³⁰ (קימרלינג 1998, 273–274). אל מול מי שהאמינו כי רישום זה יכול להקל לעתים את תהליך איתור המועמדים הפוטנציאליים לעלייה — במיוחד במקרים שבהם, בהעדר יחסים דיפלומטיים בין ישראל לברית המועצות, יטפלו בכך נציגי קונסוליות זרות שיוכלו להסתייע במיון המועמדים ברישום הסובייטי "יבריי" — גבר קולם של המבקרים. האחרונים קבלו על הפגם המוסרי שבשימוש במסמכים סובייטיים שמטרתם הראשונית נראתה מפלה ומפוקפקת.³¹

מעניינת בקשר לדיון זה תגובתו של חבר הכנסת מנחם בגין בוויכוח על הקריטריונים המזכים באזרחות ישראלית על פי חוק השבות המורחב ויחסם ל"יבריי" הסובייטי: יש לנו רשימה של טענות נגד הרשע הבולשוויקי, נגד הזדון הקומוניסטי, נגד העוינות הסובייטית; נאם בגין, "אבל דווקא משום שהטענות נכונות הן, אל נסיף עליהן דבר בלתי נכון. טעות היא, שגם אנשים תמימים לפעמים שוגים בה, לטעון כי משום שבתעודת הזהות של יהודי, אזרח סובייטי, כתוב: "יברייסקאיה נאציונלנוסט" או "יבריי", הרי זה דומה ל-"J" שנטמא בידיים המגואלות בדם יהודי, לאמר "יודה", למען ידעו מה מוצאו של האיש. לא נכון הדבר, ולא צריך לאמר אותו. נהפוך הוא; בימים עברו, ההכרה ב"יברייסקאיה נאציונלנוסט" מימי לנין, נחשבה כהישג גדול. נכון שהרוסים, השליטים הקומוניסטים, רוקנו את המושג הזה מכל תוכן ביחס ליהודים. אולם, אילו מושגים לא רוקנו? ... עם זאת, אין זה נכון שהמדובר הוא כמו ב"יודה" הנאצי ולא צריך לומר דבר לא נכון על המשטר הזה.³²

הערתו של בגין מעידה על הבחנה ברורה בין אתגר-לאומיות סובייטית לגזענות נאצית: הראשונה — על אף ההסתייגויות — היתה קבילה על רובם של המחוקקים ולא נתפסה כגזענית. ביחס לאפשרות כי יהיו מי שיבקרו את תיקון חוק השבות כתיקון גזעני, גילו חלק מחברי הכנסת רגישות מיוחדת.³³ אמנם קשה להוכיח זאת, כי הרחבת חוק השבות נועדה "להוות אפליה מתקנת" לגבי מי שסבלו מהגדרות "היהדות" על פי חוקי הגזע של נירנברג" (שם, 284) אך בוודאי היו מוטרדים מן האפשרות שחוק זה יפורש כגזעני. ספירת שלושת הדורות

³⁰ חידד את הנושא אורי אבנרי ("העולם הזה — כוח חדש") מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 759.

³¹ ראובן ארזי (המעריך, עבודה-מפ"ם), מליאת הכנסת, מארס, 1970, עמ' 1131–1132; או תגובתו הנזעמת של גדעון האוזנר ("המפלגה הליברלית העצמאית"): "בכלל מזעזע לחשוב שאותה תעודת זהות סובייטית, המקור והמוצא לאפליית ולרדיפות האנטי-יהודיות, היא זו שתשמש ראייה בידי אנשים מבקשי העלייה לישראל על כך שהם יהודים". שם, עמ' 1136.

³² מנחם בגין, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 723.

³³ ישראל ישעיהו-שרעבי (המעריך, עבודה — מפ"ם), מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 731, אברהם ורדיגר ("פועלי אגודת ישראל"), שם, עמ' 751; ישראל קרגמן (המעריך), שם, עמ' 778.

שהובאה כחשבוך לצורכי הגירה אמנם נקשרת בזיכרון היהודי ההיסטורי בחוקי נירנברג, אך שורשיה המובהקים נקשרו למהפכה הבולשוויקית ולנתק המעשי בין יהדות ברית המועצות משאר הקהילות היהודיות ב-1922, כשלושה דורות לאחר משעה שבה נערך הדיון.

חוק השבות 2000

המחוקק הישראלי פתח ב-1970 את שערי לבני משפחה לא-יהודים של יהודים עד דרגה שלישית, השווה את מעמדם האזרחי לזה של עולים יהודים והשאיר סייג אחד בלבד – רישום האוכלוסין. אבל עד כמה נועדה חקיקה זו לעודד "עלייה לא-ערבית"? קריאה בדיונים השונים – של ועדת חוקה, חוק ומשפט ושל מליאת הכנסת – מראה כי מרבית המחוקקים הניחו שהמהגרים, משעה שיגיעו, יהיו נתונים לתהליכים מהירים של אסימילציה. רבים מן המתדיינים הפנו אצבע אל עבר הממסד הדתי בישראל ותבעו ממנו במפגיע להקל את תהליכי הגיור. הפנייה אל הסמכויות הדתיות נבעה מן ההנחה שרוב רובם של העולים הלא-יהודים יבחרו בגיור מרצונם החופשי, על אחת כמה וכמה אם תקל הרבנות את הליך הגיור. על כך נוספה אמונה בכוחה של המדינה, במוסדותיה וביכולתו של האתוס הציוני להפוך את אותם עולים ליהודים.³⁴ ודאי שלא הניחו היקפים גדולים של הגירת לא-יהודים, וספק אם צפו יצירתו של מילייה לא-יהודי במדינת ישראל.

בדיון בוועדת חוקה קרא חבר הכנסת מאיר אביזוהר מן המערך: "מה אנחנו עושים? אנחנו מרחיבים עד כדי כך שאפילו אנוכי, שנוטה להרחבה, מתחיל להסס, מפני שכולנו חושבים על עליית יהודים שבאים לארץ מפני שהם יהודים, אבל לא על עליית אנשים שירצו לבוא כדי לזכות באיזה יתרונות כלכליים שהמדינה מעניקה לעולים, וכדי לממש זאת יחפשו איזה מוצא יהודי רחוק".³⁵ אלא שמיד במשפט הבא הזים את החשש העקרוני שהעלה, כנטול בסיס אקטואלי כשקבע: "[אמנם] אינני רואה כרגע בעיה של מהגרים, בייחוד לאור מצב המלחמה שאנחנו נמצאים בו". ב-1970, כך אפשר לקבוע בוודאות, לא היתה כאן כוונה לעודד את עלייתם של לא-יהודים משום היותם "לא-ערבים" ולא היתה סיבה נראית לעיין להניח כי מי שאינו קשור ליהודים וליהדות בעבותות משפחתיים יבחר להגר לישראל ממניעים תועלתניים. מעבר לכך, מן הדיונים נשקף העדר מודעות לחזיונותן המדהימה של זהויות אתניות, שעל קיומן עמדו מחקרים שונים במדעי החברה למן שנות השישים ואילך (Kymlicka 1995). נדמה, כי המחוקקים נעו בציר מוגבל הנע בקו ישיר בין זהות אותנטית להתכוללות (Frankel)

³⁴ ראו: שר המשפטים, יעקב שמשון שפירא, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 726; מאיר אביזוהר ("הרשימה הממלכתית") מליאת הכנסת, מארס 1970, עמ' 1130; יעקב חזן (המערך), עבודה-מפ"ם, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 738 ואילך; עוזי פיינרמן (המערך), עבודה-מפ"ם, מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 753.

³⁵ ראו: ח"כ מאיר אביזוהר, ועדת החוקה, 18 בפברואר 1970, עמ' 3.

1992).³⁶ מתוך התפיסות האסימילטיביות שלאורן פעלו³⁷ הם הניחו ששינוי חוק השבות יסייע לעלייתן של משפחות מעורבות ומשום כך יבלום את איום ההתבוללות הצפויה לבני הזוג היהודים. לחלופין האמינו, כי חוק השבות המורחב יסייע בהטמעת בני הזוג שאינם יהודים בחברה היהודית בישראל. טיעון זה כשלעצמו איננו סותר אלא מסייג את טיעונו של לוסטיק, שכן המדינה לא פתחה אפשרות דומה לאסימילציה בפני אזרחיה הפלסטינים.

התבוננות חוזרת ביחס שבין לאומיות לאזרחות במזרח אירופה, כפי שמשרטט אותו ברובקר, עשויה לסייע בהבנת תהליך החקיקה הישראלי. מזרח אירופה היתה מרכזית בחוויית עולמם של העילית הפוליטית הישראלית וממנה שאבו רוב המתדיינים את דוגמאותיהם ההיסטוריות. הדמיון המובהק בין היבטים מסוימים של ההיסטוריה הפולנית בין מלחמות העולם לזו הישראלית הוא, בין השאר, תוצר של השלכת עולם מושגים פוליטי יהודי מרכז-אירופי על המציאות הישראלית. כמו במקרה הפולני, הבחינה הפוליטיקה הישראלית בין סוגים שונים של מיעוטים, בין אלה המיועדים להטמעה, שאותם יש לקרב, לבין אותם המודרים מן הזירה. את המיעוט היהודי, מציין ברובקר, לא היתה למדינה הפולנית כל כוונה לקרב, את המיעוט הגרמני לא האמינה כי תוכל, ואילו בניסיון לקרב את האוקראינים והרותנים השקיעה מאמצים מרובים יחסית (Brubaker 1996, chap. 4).

כך גם במקרה שלפנינו: ישראל החלה באפלייתם של האזרחים הערבים כבר במסגרת חוק השבות, ב-1950. היא המשיכה ונתנה לאפלייתם בפועל אישור מחודש במסגרת ההחלטה שלא לוותר על רישום הלאום במרשם האוכלוסין. ואילו ביחס לעולה הלא-יהודי, עבר המחוקק כברת דרך ארוכה, מיחס של דחייה ב-1950, ליחס של קבלה ב-1970, כשהחליט לכלול דור שלישי ליהודים על פי ההלכה כזכאי לעלייה במסגרת חוק השבות במעמד זהה לזה של העולה היהודי. חשוב להבהיר, כי את שלילת הערכיות והדרתה השלימה ישראל כבר במסגרת חוק השבות מ-1950 וחוק האזרחות מ-1952, וזאת בנוסף לפעולות שנקטה נגד מסתננים באותן שנים. מבט על הנתונים הסטטיסטיים הנוגעים לגידול האוכלוסייה בישראל בשנים 1950–1970 מראה, כי בעוד שחלקה של ההגירה מתוך סך כל גידול האוכלוסייה מסתכם בעשרות אחוזים בקרב היהודים, הרי הוא אפסי ולרוב שלילי בקרב האוכלוסייה הערבית באותן שנים.³⁸ ישראל לא נדרשה עוד לנושא הערבים ב-1970 משום שהיבט זה הוסדר על ידי החקיקה הקודמת שחסמה את שיבתם לארץ. קריאה מדויקת של תיעוד תהליך החקיקה מעידה בבירור, כי תיקון חוק השבות ב-1970 לא כיוון אל "לא-ערבים" אלא אל יהודים, ובמיוחד אל יהדות ברית המועצות במצבה המיוחד.

אינטרס סמוי אפשרי הוא הרצון להעלות אשכנזים כדי ליצור משקל נגדי למזרחים,

³⁶ מעניינות במיוחד לנושא זה הן ההבחנות של מנחם בגין בדיון: מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 732.

³⁷ על ההבחנה בין תפיסה אינטגרטיבית לאסימילטיבית, ראו: יונה 1998, 254–255.

³⁸ שנתון סטטיסטי לישראל 1970/1971, עמ' 24. למעט השנים 1950–1951 שבהן חל גידול של 9.14 אחוזים בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית באמצעות הגירה, כלומר השנים שקדמו לחוק האזרחות (שם).

אך זה איננו עולה בדיונים כלל וכלל ומשום כך אינו אלא השערה פרועה. גם בשנים מאוחרות יותר קשה לטעון כי חוק השבות המורחב הופעל לצורך עליית "לא-ערבים", ואכן הוא איננו מוחל באופן זהה על קרוביהם הלא-יהודים של עולי אתיופיה. במקרה זה מופעלת פרקטיקה איטית ואינדיווידואלית על בסיס איחוד משפחות ולא על פי עיקרון גורף (קימרלינג 1998, 299). מקורה של אמת המידה השונה כלפי יוצאי רוסיה ויוצאי אתיופיה, אם איננה גזענות מובלעת, נקשרת לקשיים הדתיים בהכרה בעולי אתיופיה כביהודים. את הפער הזה בין התקבלותה של העלייה הרוסית לאתיופית קשה להבנות לתוך מודל דיכוטומי של "לא-ערבים" והוא ניתן להסבר משכנע יותר במסגרת מודל הלאומיות המלאמת שפיתח ברובקר.

גורלה של פולין בין המלחמות יכול לשמש אזהרה ברורה לגבי מגבלותיה של לאומיות מלאמת בתחומים רבים: המיעוטים שאותם בחרה פולין שלא לקרב הפכו אירידינטיים במהלך השנים. בהקשר הישראלי, זו יכולה להיות נבואה המגשימה את עצמה, אם המדינה לא תזדרז לצמצם את אפליית האזרחים הפלסטינים. רוב רובם של הכותבים על מבנה האזרחות בישראל מעמידים את המציאות החוקתית בה ביחס לדגמים של דמוקרטיה מערבית. בין אם הם עוסקים במתח שבין עקרונות דמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה רפובליקנית, בין אם הם מתווים דגמי ביניים של ישראל כדמוקרטיה קונסוציונלית (קרי, דמוקרטיה שבה נהנות קבוצות אתניות שונות מן היכולת לממש רצונות קולקטיביים ומכוח אוטונומי) או "דמוקרטיה אתנית", מערערים על היותה של ישראל דמוקרטית ורואים בה דגם של משטר אחר, "אתנוקרטי", או לחלופין מתווים אלטרנטיבות במסגרת הדמוקרטיה הרב-תרבותית — דיונים מופנה למערב והוא נורמטיבי בעיקרו.

הדיון ההיסטורי שפרסתי במאמר זה נועד להרחיב את המבט אל הניסיון המרכז והמזרח אירופי שממנו שאבה העילית הפוליטית הישראלית את תובנותיה. מתוך עשרות הוכחות אפשריות לדומיננטיות של ההיסטוריה המרכז והמזרח-אירופית בדיונים של המחוקקים על האזרחות הישראלית אבחר באחת — שולית — כדי להדגים את טענתי. אעזר בדוגמה שבחר יעקב חזן כדי לתמוך בהרחבת חוק השבות ב-1970 ולהוכיח מדוע עדיפה פרשנות לאומית של היהדות על פרשנות הלכתית-דתית צרה:³⁹

יוליאן טובים היה גדול המשוררים הפולנים בדורנו. לפי ההלכה היה, כפי הנראה, יהודי כשר לכל דבר. בעינינו, בעיני הנוער הלאומי, הציוני החלוצי, היה — כפי שחשב את עצמו: פולני ממוצא יהודי. הערצנוהו כמשורר, התגאינו במוצאו היהודי, וכאבנו את אוכדנו הלאומי. וכך עד לאותו שיר וידוי מזעזע שכתב בדם לבו בערוב ימיו, בגבור גל האנטישמיות בפולין שלו, בפולין העממית-דמוקרטית. "אנחנו יהודי פולין" — זה שמו של השיר, ובו השורות המזעזעות: "הנני יהודי לא מכוח הדם הזורם בעורקי, כי אם מכוח הדם אשר הוקז בדורנו מעורקיו של עמי והוא זורם בזרם נורא ואדיר החוצה". זאת היתה חזרה טרגית ליהדות. אילו

³⁹ יעקב חזן (המעריך, עבודה-מפ"ם) מליאת הכנסת, פברואר 1970, עמ' 738.

היה נודע לי אחרי שירו זה שאמו של יוליאן טובים לא היתה יהודייה והוא אינו יהודי לפי ההלכה — לא היה הדבר משנה כהוא זה בהערכתי: יוליאן טובים היה יהודי.

כשבחר חזן להביא את טובים כדוגמה, הניח בסיס תרבותי משותף לו ולשאר המחוקקים. טובים היה מבחינת רבים מהם נושא להערצה, ולכל הפחות, חזן הניח בוודאות שהם יודעים במי מדובר. בין קביעותיו של טובים לקביעותיו של חזן על אודות טובים פרוסה קשת ההגדרות האפשריות של מהות היהדות מנקודת ההשקפה היהודית מזרח-אירופית. מנקודת המבט הציונית המזרח-אירופית, טובים "האסימילנט" הוא "אובדן לאומי". במסגרת הגדרתו העצמית, כפי שנוסחה בעקבות האכזבה מן האוניברסליזם הקומוניסטי, יהדותו של טובים היא גורל היסטורי משותף. את הגדרת הגזע — הנאצית, יש להניח — טובים עצמו דוחה על הסף. ואילו גם חזן וגם טובים דוחים כמשותף את ההגדרה הדתית, איש-איש לשיטתו. נותרת, אם כן, גירסה היסטורית מקוצרת של המודרניות היהודית המזרח-אירופית: היהדות אינה זהה להלכה היהודית, היא בוודאי אינה זהה לגזע בגירסה הנאצית ובהיותה "מוצא" — כלומר, בלתי וולונטרית בעליל — היא עלולה להפוך בכל רגע היסטורי נתון ובכל שיטה — אוניברסלית ככל שתהיה — לגורל. על כך צריכה היתה הרחבת חוק השבות ב-1970 לתת מענה.

הסתירות הפנימיות בין מדינה יהודית למדינה דמוקרטית אינן מתמצות במתח שבין דת ולאום לאור המסורת הדמוקרטית המערבית אלא משקפות את בית היוצר המזרח-אירופי שממנו שאבו מרביתם של המחוקקים הישראליים את הערכים שלהם. היחס שבין לאום לאזרחות במזרח אירופה נגזר, בשונה ממערב אירופה ומצפון אמריקה, לא מן המתחים בין רוב לאומי אחיד של ותיקים לבין קבוצות מיעוט של מהגרים, אלא מיחסי הכוחות בין אוכלוסיות אתניות גדולות במעבר מאימפריות רב-לאומיות למדינות לאום חדשות. הניסיון היהודי המרכזי-המזרח-אירופי היה רב-פנים וכתוצאה ממנו נשאו רבים מן המחוקקים חרדות קיומיות שתורגמו לנוסחיו של חוק השבות כאילו היה חוק פליטות. ניסיון זה התגלגל מחוויית מיעוט לפוליטיקה של רוב — רובם של המחוקקים ורובם של העולים במסגרת חוק השבות המורחב מיועדים היו להפוך בישראל לחלק מן הרוב. הבנתם של רבים מן המחוקקים את היחסים בין יהודים לפלסטינים, ובהמשך לכך היחס שבין לאום לאזרחות, בין דמוס לאתנוס, עמדו בזיקה לניסיונם זה (בשאר 1999, 18). משום כך התמונה אינה מסתכמת במתח הדואלי שבין רוב למיעוט, אלא במערכת מורכבת של רוב יהודי שהוא מיעוט באזור אל מול מיעוט ערבי, שהוא רוב באזור תוך יחסים מתמידים בין התפוצה למרכז, המהווים — כשמדובר בערבים — סיכון שיש לכולמו באמצעות חסימת האפשרות לרפטריאציה (חוק השבות, חוק האזרחות) או סיכוי — כשמדובר ביהודים — שיש לעודדו ולמצותו באמצעות חוק השבות והרחבתו, תוך הפעלת מנגנוני טמיעה ויצירת מוטיבציה גבוהה לגיור, כלפי יהודים על פי מוצאם אך לא על פי דתם.

חוק השבות הוא תוצר מובהק של נטייה אתנו-תרבותית. הוא פעל לחיזוקו של הרוב

האתני היהודי בישראל מתוך אמונה בכוחה של התרבות הישראלית היהודית להפוך קרובי משפחה מ"אתנוס" זר לחלק אינטגרלי מן הרוכ היהודי. כוונה דומה לא התקיימה מעולם ביחס לטמיעה אפשרית של פלסטינים בישראל, ובמובן זה חוק השבות היה ונשאר חוק מפלה ביחס אליהם. בעבר העלו גרשון שפיר ויואב פלד סברה, שלפיה במסגרת תהליך השלום והיתרונות הכלכליים הברורים שיביא עמו, ולאור ההנחה שתהליך זה יחזק את האוריינטציה המערבית של ישראל — יש סיכוי שתהליכי הליברליזציה יגברו על הנטייה האתנו-תרבותית בארץ (Shafir and Peled 1998, 260). בימים אלה, נראית אפשרות זו רחוקה מתמיד.

קשה גם להיות שותפים להנחה, שבמציאות הרב-תרבותית והגלובלית החדשה כמה מאות אלפי רוסים אתנים, שעלו וממשיכים לעלות לישראל, ייטמעו לתוך החברה הישראלית: החברה הישראלית איבדה ממאפייניה הקולקטיביים והמטמיעים מחד גיסא, והמהגרים החדשים הם בעלי מודעות אתנית חזקה, מאידך גיסא. במציאות כזו, יש להניח שהם ישמרו על מאפיינים קבוצתיים. הם לא יהיו אזרחים שווים, משום שבמדינה יהודית אינך אזרח שווה זכויות בשעה שאינך רשום כיהודי במרשם האזרחים (קימלינג 1998, 283–284).⁴⁰ היותם נתונים לאפליה מסוימת לא תחדד בהכרח את רגישותם לקבוצות אחרות, שסבלו או סובלות מאפליה מתמדת במדינת ישראל — הערבים והמזרחים (Al-Haj and Leshem 2000, 39). זאת במיוחד על רקע תפיסות המקובלות בארץ המוצא בסוגיות של לאומיות ואזרחות (Shumsky, forthcoming).⁴¹ משקלם המספרי הרב, שילך ויגדל בשנים הבאות, עשוי להכביד על הסיכויים לתהליך שלום ולשיפור המרקם העדין של היחסים הרב-תרבותיים בישראל. אפשר להסכים עם לוסטיק, כי בפועל ולאור המציאות הפוליטית העכשווית, לחוק השבות השלכות שליליות לגבי הערבים בישראל. ייתכן שהגיעה השעה להרהור מחודש בצדקת תיקון חוק השבות ב-1970, ואולי נכון לפעול להשבתו למגמתו המקורית, כלומר לשמר את אלמנט הזכאות לפליטות שעמדה ביסוד ההרחבה ולא להנציח אותו כתחליף לחוק הגירה כפי שהוא נהוג בדמוקרטיה מערבית.⁴²

⁴⁰ בהקשר זה מעניין להתבונן בדו"ח המחקר של אלחאג' ולשם, המראה כי במכלול של תחומים — רמת חיים, שליטה בעברית ותחושות שייכות — קיים פער לטובתם של המהגרים היהודים (Al-Haj and Leshem 2000, 5–28).

⁴¹ ראו גם מאמרו של דימיטרי שומסקי בגיליון זה.

⁴² רעיונות לשינויים אפשריים בחוק השבות: עמיר 2000; גנו 1995.

ביבליוגרפיה

- בשאה, עזמי, 1999. "על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל", תיאוריה וביקורת 3 (חורף): 7-20.
- גנו, חיים, 1995. "חוק השבות והפליה מתקנת", עיוני משפט י"ט (3): 683-697.
- , 1998. "לאומיות והגירה", רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית. ספר זיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל, ערכו מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונון שמיר, רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 341-360.
- הכהן, דבורה, 1998. "חוק השבות — משמעויות והשלכות", הציונות כ"א (21): 289-319.
- זלצברגר, עלי, ופניה עוז-זלצברגר, 1999. "גרמניות הנסתרת של בית המשפט העליון בישראל", משפט והיסטוריה, ערכו דניאל גוטוויין ומנחם מאוטנר, מרכז זלמן שז"ר, ירושלים, 357-394.
- יונה, יוסי, 1998. "מדינת כל אזרחיה, מדינת לאום או דמוקרטיה רב-תרבותית? ישראל וגבולות הדמוקרטיה הליברלית", אלפיים 16: 238-263.
- יפתחאל, אורן, 2000. "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של ייחוד הארץ", אלפיים 19: 78-105.
- יפתחאל, אורן ואלכסנדר (סנדי) קדר, 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת 16 (אביב): 67-100.
- מוריס, בני, 1996. מלחמות הגבול של ישראל, 1949-1956, עם עובד, תל-אביב.
- סמוחה, סמי, 1996. "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב טיפוס, עיונים בתקומת ישראל", ציונות: פולמוס בין זמננו, ערכו פנחס גרשון ואבי בראלי, המרכז למורשת בן-גוריון, קריית שדה בוקר, 277-311.
- עילם, יגאל, 2000. יהדות כסטטוס קוו. פולמוס מיהו יהודי 1958 כהארה על יחסי דתיים וחילונים במדינת ישראל, עם עובד, תל-אביב.
- עמיר, דן, 2000. "חשיבה מחודשת על מוסכמות ישראליות: חוק השבות. הצעה ראשונית של קריטריונים לניסוח חדש של חוק השבות והאזרחות במדינת ישראל", מקום למחשבה — בשער 7: 16-17.
- פלד, יואב, 1993. "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל", תיאוריה וביקורת 3 (חורף): 21-35.
- קימלינג, ברוך, 1998. "הישראלים החדשים. ריבוי תרבויות ללא רב-תרבותיות", אלפיים 16: 264-308.
- קמפ, אדריאנה, 1991. "לאומיות מרחבית: השיח בתנועת העבודה על שטחים וגבולות", עבודה גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.
- , 2000. "הגבול כפני יאנוס: מרחב ותודעה לאומית בישראל", תיאוריה וביקורת 16 (אביב): 31-43.
- רובינשטיין, אמנון, 1991. המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, מהדורה רביעית מורחבת, שוקן, תל-אביב.
- שגב, תום, 1984. 1949. הישראלים הראשונים, דומינו, ירושלים.
- שפירא, יונתן, 1984. עילית ללא ממשכים. דורות מנהיגים בחברה הישראלית, ספרית פועלים, תל-אביב.
- Al-Haj, Majid, and Elazar Leshem, 2000. "Immigrants from the Former Soviet Union in Israel: Ten Years Later," *A Research Report*. Haifa: University of Haifa.

- Blanke, Richard, 1981. *Prussian Poland in the German Empire (1871–1900)*. New York: Boulder.
- Brubaker, Rogers, 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- , 1996. *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canefe, Nergis, 1998. "Citizens Versus Permanent Guests: Cultural Memory and Citizenship Laws in a Reunified Germany," *Citizenship Studies* 2: 519–544.
- Diner, Dan, 1980. *Israel in Palästina. Über Tausch und Gewalt im Vorderem Orient*. Athenäum: Frankfurt a.M.
- Frankel, Jonathan, 1992. "Assimilation and the Jews in 19th Century Europe: Toward a New Historiography?," in *Assimilation and Community: The Jews in Nineteenth-Century*, ed. Jonathan Frankel and S. Zipperstein. Cambridge: Cambridge University Press, 1–37.
- Fulbrook, Mary, 1996. "Germany for the Germans?," in *Citizenship, Nationality, and Migration in Europe*, ed. David Cesarani and Mary Fulbrook. London: Routledge, pp. 88–105.
- Gosewinkel, Dieter, 1995. "Die Staatsangehörigkeit als Institution des Nationalstaats. Zur Entstehung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913," *Offene Staatlichkeit Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde zum 65. Geburtstag, Berlin*, ed. R. Grawert, B. Schlink, R. Wahl and J. Wieland. Duncker and Humblot, pp. 359–378.
- , 1998. "Citizenship and Nationhood: The Historical Development of the German Case," in *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, ed. U. Preuss and F. Requejo. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, pp. 125–135.
- , 1999–2000. *Staat, Nation, Volk. Staatsangehörigkeit und Einbürgerungspolitik vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Habilitationsschrift, Berlin.
- Huber, Ernst Rudolf (ed.), 1990. *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 3 *Deutsche Verfassungsdokumente 1900–1918*. Dritte neubearbeitete Auflage, Stuttgart: W. Kohlhammer, pp. 69–75.
- Klein, Claude, 1997. "The Right of Return in Israeli Law," *Tel Aviv University Studies in Law* 13: 53–61.
- Kretzmer, David, 1990. *The Legal Status of the Arabs in Israel*. Boulder: Westview.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Right*. Oxford: Clarendon Press.
- Levy, Daniel, forthcoming. "The Politicization of Ethnic German Immigrants: The Transformation of State Priorities," in *Challenging Ethnic Citizenship: German and Israeli Perspectives on Migration*, ed. Daniel Levy and Yfaat Weiss. New York: Berghahn.

- Lustick, Ian S., 1999. "Israel as a Non-Arab State: The Political Implications of Mass Immigration of Non-Jews," *Middle East Journal* 53 (3) (Summer): 417–433.
- Penslar, Derek, J, 1991. *Zionism and Technocracy, The Engineering of Jewish Settlement in Palestine, 1870–1918*. Indiana: Bloomington University Press.
- Sassen, Saskia, 1996. *Migration, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt a.M.: Fischer
- Sartorius, Carl, 1930. "Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit," Gerhard Anschütz u. Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrecht* Bd. 1, Tübingen, pp. 258–273.
- Shafir, Gershon, and Yoav Peled, 1998. "The Dynamics of Citizenship in Israel and the Israeli-Palestinian Peace Process," in *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 251–262.
- Shumsky, Dimitri, forthcoming. "Citizenship and Identity: Germany and Israel in Comparative Perspective," in *Challenging Ethnic Citizenship: German and Israeli Perspectives on Migration*, ed. Daniel Levy and Yfaat Weiss. New York: Berghahn.
- Thedieck, Karl, 1989. *Deutsche Staatsangehörigkeit im Bund und in den Ländern, Genese und Grundlagen der Staatsangehörigkeit in deutschlandsrechtlicher Perspektive*. Berlin: Duncker & Humbolt.

