

ראוי לציון*

מבט עכשווי על חוק השבות

חוק השבות, תש"י - 1950

כל יהודי זכאי לעלות ארצה.

(א) העליה תהיה על פי אש

(ב) אשרת עולה תנתן לכל

להסתקע בישראל, חוץ

(1) פועל בגר העם הי

ראוי לציון

מבט עכשווי על חוק השבות

תמוז תשפ"ב | יולי 2022

ראוי לציון: מבט עכשוי על חוק השבות

טל רוזנר

מערכת: ד"ר חנה פנחסי, תני פרנק, אריאל מואב

עיצוב גרפי: סטודיו ענת ומאיה

עריכת לשון: אהרל'ה אדמנית

© כל הזכויות שמורות



ירושלים

תמוז תשפ"ב | יולי 2022

תוכן עניינים

7	מבוא
9	חוק השבות – רקע משפטי והיסטורי
14	ההצעות הקיימות כיום לשינוי חוק השבות
16	סקירת חלופות
17	החלופה המוצעת: פיצול בין שבות לאזרחות – 'ההליך המדורג'
25	סיכום
26	נספח: חוק השבות

חוק השבות, תש"י - 1950

1. כל יהודי זכאי לעלות ארצה.
2. (א) העליה תהיה על פי אשרת עולה.
(ב) אשרת עולה תנתן לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, חוץ אם נוכח שר העליה שהמבקש -
(1) פועל נגד העם היהודי; או
(2) עלול לסכן בריאות הצבור או בטחון המדינה.
3. (א) יהודי שבא לישראל ולאחר בואו הביע את רצונו להשתקע בה, רשאי, בעודו בישראל, לקבל תעודת עולה.
(ב) המייגים המפורטים בסעיף 2 (ב) יחולו גם על סתן תעודת עולה, אלא לא ייחשב אדם לססכן בריאות הציבור לרגל סחלה שלקה בה אחרי בואו לישראל.
4. כל יהודי שעלה לארץ לפני תחילת תקפו של חוק זה, וכל יהודי שנולד בארץ בין לפני תחילת תקפו של חוק זה ובין לאחריה, דינו כדין מי שעלה לפי חוק זה.
6. שר העליה מסונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו וכן לסתן אשרות עולה ותעודות עולה לקסינים עד גיל 18.

נתקבל בכנסת

ביום רביעי, כ' בתמוז תש"י
(5 ביולי 1950)

שר העליה

דאט המסילה

ס"ס נשיא המדינה

שבעים וארבע שנים לאחר שהוכרזה כביתו הלאומי של העם היהודי והצהירה כי תהיה פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות, עדיין ניטש הוויכוח במדינת ישראל בשאלה היסודית מכולן: מיהו יהודי. חוק השבות, ביטוייה המובהק של מדינת היהודים, מצהיר על הקשר של מדינת ישראל לעם היהודי ומגדיר מהו טיבו של אותו קשר. בניגוד למרבית החוקים האחרים, חוק זה אינו נוגע (רק) לאזרחי המדינה אלא גם, ואולי בעיקר, למי שאינם אזרחיה: יהודי התפוצות.

החוק ממעט במילים ואוצר בתוכן את הר הגעש המבעבע שעל פתחו עומד העם היהודי: "יהודי – מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת". במילים סתומות אלה, שכבר נשתברו קולמוסים על פרשנותן, ביקש המחוקק לקבוע את דמותו של העם היהודי. חוק השבות משרטט הלכה למעשה את גבולותיו של העם היהודי באופן שמכריע מי נכלל בתוכו ומי נגרע ממנו; מי מתקבל פנימה ומי נותר בחוץ.

בשנים האחרונות יש מי שמבקשים לקרוא תיגר על החוק בנוסחו הנוכחי. קריאת התיגר מגיעה ממקום של תחושת איום קמאית שמא בחסות החוק יהגרו לישראל המונים שאין להם זיקה ליהדות אשר ישנו את המאזן הדמוגרפי במדינת ישראל. תהליכים שונים מוכיחים כי האיום הזה ריק מתוכן. בתקופה שבה מתחוללת מלחמה באוקראינה ונוצר איום ממשי להורדה מחודשת של מסך ברזל על יהודי רוסיה – איננו רואים גל עלייה המוני. מאידך גיסא, התהליכים שעברו על העם היהודי בחמישים ושתיים השנים שחלפו מאז תיקונו האחרון של החוק תובעים לנהל דיון מחודש בו: דיון אשר יבטא את מורכבות השאלה מיהו העם היהודי כיום ואת העובדה שהתשובה לשאלה זו אינה דיכוטומית אלא משתרעת על פני רצף של אפשרויות; לכך שהיא אינה יכולה ליפול לקטגוריה מסוימת וקשיחה כפי שמבקש החוק אלא דורשת דיון מורכב ועדין, המתייחס למנעד רחב של תשובות אפשריות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שינתה לאחרונה את הגדרתה לגבי זכאי שבות שאינם מוגדרים יהודים על פי ההלכה, והחליפה את הקטגוריה "חסרי דת" בקטגוריה "אוכלוסייה יהודית מורחבת". שינוי זה מציג הכרה במנעד הרחב של הקולקטיב היהודי בעת הנוכחית. ייעודו של חוק השבות מבטא זאת – הוא מכיר במעגלים שונים של העם היהודי, אך דומה כי הוא אינו מכיל את המורכבות הקיימת כיום באשר לשאלת ההזדהות והזיקה לעם היהודי ואת המסע האישי שעוברים פרטים באשר לקשר שלהם לישראל וליהדות.

בנייר המדיניות שיוצג להלן נבקש לעמוד על גלגוליו של חוק השבות ועל התפתחויותיו ולבחון מחדש את הנרטיב השזור בו. במסגרת זו נדון בהצעות הקיימות כיום לשינויו של החוק ולבסוף נציע חלופות שונות לתיקונו. אנו רואים בדיון על חוק השבות מעשה הכרחי המבקש להביט נכוחה אל פני המציאות ואל השינויים המתחוללים בישראל ובתפוצות ולתת להם מענה. בעמודים הבאים אנו מבקשים להציע שיח וחשיבה מחודשים על המילה המגלמת בתוכה את זהותו של כל אחד ואחת מאיתנו – 'יהודי'.¹

¹ יצוין כי חוק השבות מעלה שאלות באשר לתהליך התאזרחותם של קרובי ישראלים שאינם יהודים. קצרה היריעה מלעסוק בנושא כבד משקל זה בנייר המדיניות שלפניכם. מכיוון שהוא ראוי לדיון בפני עצמו, על כן נטפל בו בהמשך בנייר נפרד.



Handwritten signatures and text in Hebrew:

Left signature: *Meir-12.3*
דאט העסטעלע

Right signature: *Meir*
דאט העסטעלע

חוק השבות - רקע משפטי והיסטורי

חוק השבות נחקק למעלה משנתיים לאחר קום המדינה והוא פותח במילים: "כל יהודי זכאי לעלות ארצה".² בדברי ההסבר מוצג החוק כמענה ל"ספר הלבן" של המנדט הבריטי, ומטרתו המוצהרת היא "ליתן ביטוי חיובי לרצון העם בקיבוץ גלויותיו".³ בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת שקדמו לחקיקת החוק, הגדירו ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, "מחוקי התשתית של מדינת ישראל" וחיידד כי החוק אינו אלא ביטוי לזכות המוקנית לכל יהודי הקיימת ללא תלות במחוקק: "חוק זה קובע שלא המדינה מקנה ליהודי חוץ-לארץ זכות להתיישב במדינה אלא זכות זו טבועה בו באשר הוא יהודי... אין המדינה מקנה ליהודי הגולה הזכות לשוב – זכות זו קדמה למדינת ישראל והיא היא שבנתה המדינה... חוק השבות אין לו דבר עם חוקי ההגירה, זהו חוק ההתמדה של ההיסטוריה הישראלית".⁴

אף שהמילה 'יהודי' הופיעה בחוק השבות המוצע שש פעמים, הגדרת 'יהודי' לא פורשה בו. "חברי מועצת המדינה הזמנית לא העלו כנראה על דעתם שהמונח לאום עלול אי פעם להוות בעיה משפטית מסובכת",⁵ הצהיר שני עשורים לאחר מכן שר המשפטים דאז, יעקב שמשון שפירא.

מקרים שונים שהגיעו אל פתחו של משרד הפנים הביאו לכך שבשנת 1958 הוציא השר ישראל ברייהודה (אחדות העבודה) הנחיה שלפיה "אדם המצהיר בתום לב שהוא יהודי, יירשם כיהודי ולא תידרש ראיה נוספת" ובתנאי שאינו בן דת אחרת, וילדים שהוריהם ביקשו לרושםם כיהודים – יירשמו ככאלה, גם אם אימם אינה יהודייה לפי ההלכה. הנחיה זו התבססה על חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, חיים כהן. גם בהמשך דרכו, בשבתו כשופט בבית המשפט העליון, יפסוק כהן בכמה מן התיקים המשפטיים המורכבים ביותר בשאלת מיהו יהודי ויציג העדפה ברורה להגדרה סובייקטיבית של המושג 'יהודי'.

ההנחיה קוממה את שרי המפד"ל אשר תבעו לרשום כיהודים רק את מי שיעמדו בגדרי ההלכה והובילה לפרישתם מהממשלה. באותה שנה ולאור ההתפתחויות שאירעו בשל סוגיה זו, פנה בן גוריון אל חמישים אנשי רוח מכל הזרמים אשר הוגדרו 'חכמי ישראל', בבקשה שיחוו דעתם בשאלה מיהו יהודי. הנמענים היו סופרים, היסטוריונים, רבנים ואנשי הלכה, פילוסופים ומשפטנים. בין התשובות שקיבל היו אלו של הסופר ש"י עגנון, שכתב כי הדבר מסור בידי פוסקי ההלכה, ושל המשורר חיים הזז שהציג עמדה מנוגדת שלפיה להלכה אין מקום בדיון הנוגע לחוק במדינת ישראל.

בשנת 1960 קבע שר הפנים, חיים משה שפירא, שנכנס אז לתפקידו מטעם המפד"ל, כי יש לרשום כיהודי רק את מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר ובתנאי שאינו בן דת אחרת.

2 מצ"ב כנסת חוק השבות, תש"י-1950.

3 הצעות חוק 48, "ב בתמוז תש"י, 27.6.1950.

4 ד"ר 6 (תש"י) 2037 - 2036.

5 ד"ר 56 (תש"ל) 723.

היה זה המקרה של שמואל אוסוולד רופאייזן אשר גלגל את שאלת מיהו יהודי אל פתחו של בית המשפט העליון.⁶ מאז ועד ימינו עוד יתגלגל תפוח האדמה הלוהט הזה שוב ושוב אל פתחה של הערכאה המשפטית העליונה ויתבע מן השופטים להכריע במקום שבו המחוקק שב ונמנע מכך. רופאייזן היה יהודי ניצול שואה אשר המיר את דתו לנצרות והפך לנזיר שכינז'ו 'האח דניאל'. בשנת 1958 הוא הגיע לישראל במטרה להצטרף אל מנזר הכרמליתים בחיפה וביקש לקבל מעמד כעולה מכוח חוק השבות. לאחר שסורב לכך על ידי משרד הפנים, עתר לבג"ץ בדרישה להכיר בו כעולה חדש שכן הוא נוצרי בדתו אך יהודי בלאומיותו. ארבעה מתוך חמשת שופטי ההרכב המורחב שדן בעתירתו של רופאייזן דחו את עתירתו וקבעו, כי אף שמבחינה דתית מומר עודנו נחשב כיהודי, הרי שהתפיסה המקובלת והרווחת אינה רואה כיהודי את מי שהמיר את דתו באחרת. השופטים קבעו כי חוק השבות הוא חוק חילוני, ועל כן לעובדת היותו של רופאייזן יהודי מבחינה הלכתית אין כל משמעות לעניין שאלת זכאותו לאזרחות בישראל מכוח חוק השבות. הם הוסיפו כי לא ניתן להפריד בין סעיף הלאום לסעיף הדת במונח 'יהודי'. היה זה השופט חיים כהן אשר אחז בדעת המיעוט בתיק זה וקבע, באופן עקבי להכרעתו כיועץ המשפטי לממשלה, כי יש לרשום את 'האח דניאל' כיהודי לפי הצהרתו בתום לב שהוא יהודי. עוד הוסיף כהן כי הקמת מדינת ישראל היא אירוע אשר מחייב חשיבה מחודשת על אודות מושגים שאותם הגדיר כ'גלותיים' ובכך כיוון לפרשנות המקובלת של המילה 'יהודי', כפי שפורשה על ידי חבריו לכס השיפוט.

פרשת שליט הייתה זו שהובילה לתיקונו של חוק השבות.⁷ בשנת 1970 עתר לבג"ץ רב סרן בנימין שליט בדרישה לרשום את ילדיו כשויכים ללאום היהודי אך חסרי דת. שליט היה קצין בחיל הים אשר נישא לאישה סקוטית לא יהודייה. השניים חיו בישראל ונולדו להם בן ובת. לאחר שסורבה במשרד הפנים בקשתו לרשום את ילדיו כבני הלאום היהודי וכחסרי דת, עתר שליט לבג"ץ בטענה כי יש להפריד בין הלאום לבין הדת. העתירה נסבה על הטענה כי אדם יכול להשתייך ללאום היהודי אף אם אינו בן הדת היהודית, וכי יש לאמץ את מבחן ההזדהות עם התרבות ועם הערכים הישראליים והיהודיים, מבחן שבו ילדיו של שליט – שחיו בישראל ונקראו אורן וגליה – עמדו בו לדעתו.

הרכב מורחב של תשעה שופטי בית המשפט העליון קיבל את עתירתו של שליט ברוב של חמישה שופטים מול ארבעה שהתנגדו. שופטי דעת הרוב קבעו שיש לרשום את ילדי משפחת שליט כיהודים בהתבסס על הצהרת אביהם.

בעקבות הפסיקה בעניין שליט תוקן חוק השבות ונקבע בו כי יהודי הוא "מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת". במהלך הדיון בתיקו של שליט וכן במהלך הדיונים על תיקון החוק עלתה ההצעה למחוק את סעיף הלאום ממרשם האוכלוסין ולבטלו כליל. על כך השיב שר המשפטים שפירא: "כמחצית העם היהודי, לאומיותו היהודית רשומה היום בתעודת הזהות שלו: שניים וחצי מיליון יהודי ישראל בערך ולמעלה מארבעה מיליון יהודים בברית המועצות ובארצות מזרח אירופה. המציעים את המחיקה מתעודת הזהות שלנו הולכים להפריד בינינו לביןם. אין ממשלה בישראל שיכולה להרשות לעצמה להציע לכנסת לעשות מעשה כזה".

6 בע"א 72/62 אוסוולד רופאייזן נ' שר הפנים, פ"ד תז(4) 2428.

7 בג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477.

לצד הגדרת המושג יהודי הרחב התיקון לחוק השבות את תחולתו, ונקבע בו כי כל הזכויות הנתונות ליהודי מתוקף חוק זה נתונות "גם לילדו ולבן הזוג וכן לילד ולבן הזוג של הילד, להוציא יהודי מומר". סעיף זה (4א) מכונה 'סעיף הנכד', והוא מקנה זכות עלייה וקבלת אזרחות גם לבני משפחתו של יהודי עד דרגת נכד או נכדה ובן/בת זוגם אף אם בן או בת הזוג אינם יהודים בעצמם. בפועל, הסעיף מקנה אזרחות ישראלית גם לניניו הקטינים של יהודי אשר עולים ארצה עם ההורה הנכד.

בנוסף המתקון של חוק השבות, אשר ביקש להתגבר על פסיקת בית המשפט העליון שעוררה סערה ציבורית ופוליטית, נמנע המחוקק בכוונה מהגדרת הגיור המוכר לצורך החוק ('שנתגייר') והותירו נתון לפרשנותו של קורא החוק. בכך הבטיח את עמידתו המתמדת של מושג זה בלב הוויכוח הציבורי וכתוצאה מכך גם את המשך הדיון בשאלה 'מיהו יהודי'.

מאז אותו תיקון בשנת 1970 לא עודכן חוק השבות ולא תוקן עוד. פרשנות המילה 'שנתגייר' ומהו אותו גיור אשר תקף לצורך חוק השבות הובאה שוב ושוב להכרעת שופטי בית המשפט העליון. מעל לכל הדיונים, פסקי הדין, שמות העותרים הפרטיים והוויכוחים הסוערים שגוררת כל הכרעה בעניין, מרחפת למעשה השאלה הגדולה והמהותית יותר – מיהו יהודי? לא בכדי התחמק המחוקק מעיסוק בשאלה שמהווה חומר נפץ אשר כל מגע בו עלול להרעיד את העולם היהודי כולו. שכן השאלה מיהו יהודי טומנת בחובה, למעשה, תביעה לשרטט את גבולות העם היהודי ולקבוע מי נכנס בגדרו ומי נותר מחוץ לגדר.

עשרים שנה לאחר שהוכרעה הסוגיה באופן זמני והנושא נותר בגדר סטטוס־קוו, הגיעו העולים הרבים מברית המועצות לשעבר, במסגרת העלייה ההמונית בשנות ה-90' שהביאה בכנפיה כמיליון עולים. במהלך השנים נמשכה העלייה משם וביתר שאת בתקופה האחרונה על רקע המלחמה המתחוללת באוקראינה וברוסיה.

בשנת 1996, שנים אחדות לאחר נפילת מסך הברזל ותחילתו של גל העלייה מברית המועצות, חיו בישראל פחות מ-100,000 איש חסרי דת שהוגדרו 'אחרים', דהיינו זכאי חוק השבות שאינם יהודים. בשלושים השנים שחלפו מאז, גדלה אוכלוסייה זו וכיום היא מונה למעלה מ-450,000 'אחרים' (באחרונה הודיעה הלמ"ס כי תחדל משימוש במונח 'אחרים'⁸ ותנקוב במונח 'אוכלוסייה יהודית מורחבת' לשם תיאור זכאי חוק השבות שאינם יהודים)⁹. מבחינה הלכתית אותם אנשים אינם יהודים, אלא נחשבים ל'זרע ישראל' (מי שאביו או סביו מצד אביו יהודיים אך לא אימו), ולכן הם אינם רשאים להינשא דרך הרבנות או להיקבר בבתי קברות יהודיים.

אך למרות שרובם אינם נחשבים יהודים מבחינה הלכתית, מרבית זכאי השבות במדינת ישראל שאינם יהודים חשים כמי שעברו מעין 'גיור סוציולוגי': מסקר שערך ארגון 'לובי המיליון' עולה

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2022, 30.12.21.

9 ג'ודי מלך, "הלמ"ס תחדל לסווג כ"אחרים" זכאים לאזרחות בחוק השבות שאינם יהודים", אתר הארץ, 16.1.22.

שֶׁ־94% מקרב דוברי הרוסית שהשתתפו בסקר תופסים עצמם יהודים על אף שרבים מהם אינם מוכרים כיהודים על ידי הרבנות הראשית ומדינת ישראל.¹⁰ כלומר, גם אם זכאי חוק השבות אינם יהודים על־פי ההלכה, הם יהודים בעיני עצמם, ויהדות זו היא פרי של הזדהות, שייכות וסולידריות עם היהדות ועם החברה היהודית בישראל. מערכת החינוך, השירות הצבאי, שוק העבודה והשפה העברית – רכיבים שונים של החיים בישראל – הופכים אותם, בעיני עצמם ובעיני סביבתם, ליהודים במשמעות הרחבה של המילה. מעבר להיבטים ציבוריים נדגיש כי רובם מציינים גם במרחב הפרטי את מעגל השנה ואת מעגל החיים היהודי, אף אם כביטוי לזהות לאומית ולא דתית. כל אותם זכאי שבות שעלו לישראל עם הוריהם בהיותם ילדים, נטמעו בה והכו שורשים וכיום מגדלים בה את ילדיהם שלהם, ישראלים מבטן ומלידה לכל דבר ועניין.

לכל אלו נוספו בחודשים האחרונים עוד למעלה מ־20,000 עולים מאוקראינה ומרוסיה אשר הגיעו למדינת ישראל על רקע המלחמה המתחוללת והשיבו את הסוגיה אל סדר היום הציבורי.¹¹

אלפי זכאי השבות שהגיעו לישראל כמתואר לעיל הציפו מחדש את הדיון בשאלת מיהו יהודי, ואלפים אחרים, שיש להם קרובים בארץ אך אינם זכאי שבות בעצמם, העלו את שאלת גבולות העם היהודי ומדיניות ההגירה של מדינת ישראל. קבוצות המשתייכות לצידה השמרני של החברה הישראלית מביעות חשש מכך שבחסות חוק השבות גודשים את מדינת ישראל עולים רבים אשר כלל אינם יהודים מבחינה הלכתית ושזיקתם הדתית ליהדות קלושה ביותר והם משנים את הרכב החברה בישראל ואת המרקם שלה. חששות אלו עוררו מחדש, אחרי הפסקה בת שני עשורים, את השיח הציבורי סביב חוק השבות והובילו להצעות שונות לתיקונו באופן שיתאים למציאות הנוכחית.

בטרם נסקור את ההצעות העומדות על הפרק כיום לשינויו של חוק השבות, נבחן את הנרטיב המרכזי שעיצב את החוק ועמד כתשתית לחקיקתו.

בתודעה הציבורית – אף אם אין לדבר ביסוס בדברי ימי הכנסת ובפרוטוקולים השונים – התקבעו חוק השבות והרחבתו לנכדיו של יהודי אף אם הם עצמם אינם יהודים כתשובה ניצחת וכמענה לאומי לחוקי נירנברג של גרמניה הנאצית. הקבלה זו סיפקה הסבר וצידוק להכנסתם של מי שאינם יהודים תחת כנפי החוק וקבלתם האוטומטית כאזרחים במדינת היהודים. את התפיסה הרואה בחוק השבות תשובה לתורת הגזע הנאצית ניתן לראות בשלל התבטאויות של נבחרי ציבור ואישים פוליטיים במדינת ישראל. כך למשל, במהלך הדיונים שהתעוררו באחרונה על 'סעיף הנכד' כתב השר יואל רזבוזוב: "הרציונל מגיע מחוקי נירנברג – ככה הנאצים החליטו מיהו יהודי כשסימנו אותם בתקופת השואה".¹²

10 ראו את פרסום הנתונים אצל: חנן גרינווד, "מחקר: עשרות אלפי ישראלים שאינם מוכרים כיהודים מוכנים להתגייר", אתר **ישראל היום**, 23.11.21.

11 יואב איתאל, "חודש למלחמה: כעשרים אלף פליטים כבר הגיעו לישראל, עשרות אלפים מתדפקים על הדלת", אתר **וואלה**, 24.3.22.

12 מתוך עמוד הפייסבוק של השר יואל רזבוזוב, 25.8.20, <https://www.facebook.com/yoel.razvozov>.

השר דאז יאיר לפיד הגן אף הוא על הסעיף בחוק השבות בהסבירו כי "כשחוק השבות נחקק בכנסת ציין הפרופסור למשפטים, שר החינוך לשעבר אמנון רובינשטיין, שלפי חוקי נירנברג של הנאצים, סבא יהודי הוא סיבה מספקת כדי להרוג אותך. אז זו גם סיבה מספקת להגן עליך, לתת לך בית, לאפשר לך להיות אזרח ישראלי".¹³

זכר השואה עודנו מפעם בתודעה הקולקטיבית של החברה הישראלית ומהדהד בו בעוצמה, והוא משליך על סוגיות רבות ומצוי בשיח המתנהל בה באופן מתמיד. אולם בחלוף השנים זכר השואה השתנה והתעצב מחדש, וכחלק מכך נרטיב נירנברג הלך ונשחק. בעיצומו של העשור השמיני לתקומת ישראל, כאשר בין מקבלי ההחלטות נמנים בני הדור השני והשלישי לשואה, ומספרם של מי ששרדו את התופת הולך ומתמעט – שוב אין בכוחו של נרטיב זה לשמש תשתית לנימוק חוק יסודי כל כך היורד לשורש הזהות הלאומית והדתית. גם תליית הגדרת היהדות בתפיסתם הגזענית של הרשעים שבאויבינו נראית בעייתית.

נרטיב נירנברג, אם כן, אינו מרכזי ואינו עוצמתי כשהיה, והוא אינו יכול עוד לשמש תשתית נורמטיבית וערכית לחוק השבות. לפיכך נדרש מסגור חדש להצדקת קיומו של חוק השבות בין דפיו של ספר החוקים הישראלי. שחיקתו של הנרטיב שהצדיק את קיומו של חוק השבות ואובדן מרכזיותו פותחים פתח לבחינה מחודשת של הצורך בחוק זה. ההצעות המונחות על שולחן הדיונים מבקשות לעיין מחדש בחוק השבות ולהכניס בו שינויים.

1970 1970 1962 1960 1958 1958 1950

תיקון לחוק השבות: א. יהודי = "מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת"; ב. כל הזכויות הנתונות ליהודי מתוקף חוק זה, נתונות גם לילד ולבן הזוג וכן לילד ולבן הזוג של הילד, להוציא יהודי מומר.	בג"צ שליט: יש לרשום ילדים שנולדו לאב יהודי ולאם לא יהודיה כחסרי דת וכבני הלאום יהודי	בג"צ רופאייזן ('האח דניאל'): לא ניתן להפריד בין הדת ללאום בהגדרת 'יהודי'	שר הפנים החדש: יהודי = מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת	בן גוריון פונה אל חמישים חכמי ישראל בשאלה מיהו יהודי	שר הפנים קובע שיש לרשום כיהודי כל אדם המצהיר בתום לב שהוא יהודי	חוק השבות נחקק וקובע "כל יהודי זכאי לעלות ארצה"
---	---	---	---	---	--	--

13 השר לפיד כיוון בדבריו אל הדברים שאמר שר החינוך לשעבר, המשפטן פרופ' אמנון רובינשטיין, שסיפר על אופן גיבושו של התיקון לחוק השבות מנקודת מבטו: "סגן ראש הממשלה דאז, יגאל אלון ז"ל, נפגש עם קבוצת מרצים בפקולטה למשפטים והציע הצעת פשרה: יהודי ייחשב על פי ההלכה, כלומר, מי שנולד יהודי או גויר כהלכה אבל לעומת זאת נרחיב את הקטגוריות של הזכאים לעלות ארצה. התעוררה שאלה, איך נגדיר את מי שזכאי לעלות ארצה? כותב שורות אלה וקבוצת מרצים נוספת... שכנעו את יגאל אלון שההגדרה צריכה ללכת לפי ההגדרה של הנאצים, יימח שמם וזכרם. דהיינו, עד דור שלישי. כלומר, זה לא במקרה שגם הנכד נכלל. זה נכלל גם כתשובה יהודית ציונית למשטר הרצח שרצה לרצוח את העם היהודי". התפיסה שלפיה חוקי נירנברג היוו את התשתית לתיקון חוק השבות ולהכללת סעיף הנכד בו מונחלת אף לתלמידי ישראל בספרי הלימוד. כך למשל נכתב באחד מספרי הלימוד במקצוע האזרחות: "התיקון לחוק השבות הכיר במציאות של נישואי תערובת ולכן אפשר לילד ולנכד של יהודי, גם אם אינו יהודי לפי ההלכה, ליהנות מהזכויות שמקנה חוק השבות. זאת מתוך תפיסה שמי שנדרך על ידי הנאצים בשל היותו יהודי, מן הראוי לאפשר לו לעלות כיהודי למדינה יהודית".

ההצעות הקיימות כיום לשינוי חוק השבות

כיום מונחות על שולחן הכנסת כמה הצעות לשינוי של חוק השבות בדרכים שונות ובכיוונים שונים – הרחבתו, צמצומו או ביטולו באופן מלא. ההצעה בעלת המשקל הרב ביותר, ואשר סביבה מתנהל שיח ציבורי ער, היא זו הקוראת לצמצם את תחולתו של חוק השבות באמצעות ביטול 'סעיף הנכד'.

לפי הצעה זו, תינתן זכאות לעלייה לארץ מכוח חוק השבות רק לילדיו של יהודי, כלומר תישלל זכותו של נכד ליהודי לאזרחות ישראלית מתוקף חוק השבות. לפי אותה הצעה, המילה "ולנכד" והמילים "ושל נכד" יימחקו מסעיף 4א(א) לחוק השבות באופן שיתיר רק את היהודי ואת ילדיו זכאים לעלות לישראל מכוח חוק זה.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי חוק השבות בנוסח הקיים מאפשר "ניצול על ידי רבים שניתקו כל קשר עם העם היהודי ומסורתו ובפועל מרוקן את החוק מכוונתו המקורית שהיא לפתוח את שערי המדינה ליהודי התפוצות"¹⁴.

ההצעה לשינוי החוק וכן דברי ההסבר לה מבטאים את חששם של גורמים המזדהים כשמרנים מפני כניסתם לישראל של עולים רבים שאינם יהודים אשר משתלבים וישתלבו בחברה הישראלית, האחרונים שבהם – העולים מאזור המלחמה באוקראינה. אך מעבר לכך, גישה זו טומנת בחובה את ההנחה כי התשובה לשאלה הגדולה יותר – מיהו יהודי, היא בינארית, נחרצת וברורה: אדם יכול להיות יהודי או לא יהודי בלבד; אלה הן שתי האפשרויות הקיימות, והן מהוות שני קטבים שתהום פעורה ביניהם. ההצעה לשינוי החוק אינה מבקשת לעסוק בשאלת הזכאות למעמד עולה בלבד; בין השיטין היא מבקשת לשרטט את גבולותיו של העם היהודי ולקבוע מי ייכנס אל המעגל היהודי ומי יישאר מחוצה לו על פי ההגדרה ההלכתית, היינו השיוך הביולוגי.

אלא שתהליכים שונים המתרחשים בעשורים האחרונים בעולם היהודי משפיעים על תפיסתו של חוק השבות כיום. תהליכים אלו מאתגרים את התפיסה ההלכתית הרואה בגבולות העם היהודי דבר ברור וקשיח:

הפניית המבט אל עבר התפוצות – ובייחוד אל צפון אמריקה, שבה ריכוז היהודים הגדול ביותר מחוץ למדינת ישראל – תגלה שהגדרת המושג 'יהודי' חמקמקה, ואין לגביה הסכמה ציבורית. הקושי בהגדרת 'יהודי' בתפוצת צפון אמריקה נובע מן העובדה, שעל אף שקהילות ליברליות מקדמות גיור המקובל עליהן, רוב הזוגות הנישאים כיום (כ־70%) מתחתנים בנישואים בין־דתיים, ופעמים רבות בת או בן הזוג שאינם יהודים מעורבים בקהילה היהודית ובענשה בה. וכך, כדי לתת מענה למציאות המשתנה, המנהיגות הרבנית הרפורמית והקונסרבטיבית מקבלות אל הקהילה את מי שיש להם זיקה המתבטאת בהזדהות ובמעורבות בקהילה יהודית.

14 הצעת חוק השבות (תיקון-זכויות בני משפחה) התשפ"א-2021, 771/24/9.

על רקע המציאות שבה רווחים נישואים בין־דתיים שמהם נולדים ילדים שלפי ההגדרה ההלכתית ולפי הגדרת חוק השבות (בן לאם יהודייה) אינם יהודים, הרי שחוק השבות, המתבסס על שייכות ביולוגית בלבד, אינו הולם את האופן שבו תופסים חלקים נרחבים מיהודי התפוצות את הגדרת המושג "יהודי". תפיסות אלו מאתגרות את חוק השבות בנוסחו הקיים ואת מי שמבקש לצמצם את תחולתו.¹⁵

יש הטוענים כי 'הקהילות המתפתחות' ברחבי העולם עשויות אף הן להוות אתגר לשאלת מיהו יהודי ולגבולות העם היהודי. בקהילות אלו, רובן בדרום אמריקה, חברים מקומיים המגלים את היהדות, מבקשים להתקרב אליה ומקימים קהילות מקומיות. חלק מבני הקהילות המתפתחות מתגיירים ובכך הופכים לזכאי שבות בתוך תשעה חודשים מגמר תהליך הגירור – ומכוח זאת גם בני משפחותיהם הופכים לזכאי שבות. יש הטוענים כי פוטנציאל זכאי השבות בקהילות הללו אינו מבוטל כלל. עם זאת, נכון להיום לא נמצא כי מדובר בתופעה רחבת היקף, ולא נרשמו עד כה מספרים משמעותיים של עולים מכוח חוק השבות מקרב קהילות אלה.

הן יחסם של חלקים נרחבים מיהודי ארצות הברית לרעיון מימוש חוק השבות והן המספרים השוליים של העולים מן הקהילות המתפתחות, מעידים כי הדיון על חוק השבות אינו נסוב על השאלה מי יעלה מכוחו הלכה למעשה ומי לא; כי אם הוא עוסק בשאלה עקרונית רחבה הרבה יותר, הנוגעת בהוויתו של העם היהודי ובהגדרתו והיא: מי משתייך לעם היהודי ומי נותר מחוצה לו, וכמו כן מהו היחס בין מדינת ישראל ליהודי התפוצות. אלה הן השאלות העומדות בלב הדיון על חוק השבות ושינויו. לא העלייה לישראל ולא מדיניות ההגירה אליה מונחות על הכף, אלא השאלה עבור מי מהווה מדינת ישראל בית לאומי.

15 חלק גדול מיהודי ארצות הברית רואים בנישואים בין־דתיים הזדמנות להרחבת המעגל ולצירוף רבים אל שורות העם היהודי מתוך בחירה ותחושת שייכות, גם אם ללא גירור כלל. בעיניהם זו אינה התבוללות אלא הגמשת גבולות צודקת וראויה. אולם דווקא בזמן שהגדרת "יהודי" מתרחבת בארצות הברית, והקהילות היהודיות גדלות ושורותיהן מתמלאות בחברים שהשתלבו בהן מכוחם של נישואים או חיפוש רוחני, הרי שהזיקה למדינת ישראל הולכת ונחלשת. חלקים נרחבים מיהודי ארצות הברית (שרובם אינם קשורים למסד היהודי) אינם חשים כל קשר לישראל ובודאי אינם מעוניינים לעלות ארצה; כלומר, חוק השבות, הנוגע אליהם, אינו רלוונטי לעולמם. ביסוס הזהות על מוצא אתני שהוא נתון ביולוגי מפנה את מקומו לטובת שייכות, סולידריות ומעורבות בקהילה היהודית הנובעים מבחירה חופשית. בניגוד למדינת ישראל, שבה הגדרת "יהודי" היא נורמטיבית וקבועה בחוק (מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת), הרי שבתפוצות השונות ההגדרה משתנה ממקום למקום. שאלת כמות היהודים נתונה לפרשנויות רבות, והמספרים משקפים את הערכים ואת הנחות היסוד של הסוקרים, אשר בשאלותיהם בסקר ובהגדרת "יהודי" לצורך מניין כמות היהודים משרטטים הלכה למעשה את גבולות הקהילה היהודית. כך למשל, מכון המחקר PEW פרסם סקר שלפיו בארצות הברית חיים כיום 7.5 מיליוני יהודים. ספירה זו מושתתת על הגדרות שאימץ מכון המחקר לצורך ספירת יהודי ארצות הברית הכוללות הגדרה הלכתית (מי שאינו יהודייה), תחושת שייכות תרבותית־לאומית ליהדות או מי שמוצאם היהודי נעוץ אישם בהיסטוריה המשפחתית, אף שהם עצמם אינם יהודים וקשרם ליהדות איננו ברור. הדמוגרף הבכיר פרופ' סרג'יו דלה פרגולה, שעמו שוחח ב-1.2.22 לצורך כתיבת נייר המדיניות, חולק על הגדרות מכון PEW ורואה בהן הרחבה בלתי מידתית של הגדת "יהודי". לדידו, ההגדרות שאומצו ואשר הובילו למסקנה כי בארה"ב חיים 7.5 מיליוני יהודים פותחת פתח רחב מדי שדרכו יכולים להשתחל אל תוך הקהילה היהודית האמריקנית כמעט כל מי שחפצים בכך וכן מי שבעברו המשפחתי יש שמץ של יהדות (כגון צאצאי האנוסים). לעומת ההגדרות הללו מצהיר פרופ' דלה פרגולה כי הוא מונה כיהודי בתפוצות השונות את כל מי שמצהיר על עצמו שהוא יהודי ואינו בן דת אחרת. כמו כן, הוא מונה את מי שאינו מזדהה כיהודי אך הוריו יהודים והוא אינו בן דת אחרת. בכך למעשה נוגע פרופ' דלה פרגולה באחת התופעות ההולכות ומתרחבות בקרב התפוצות: תופעת "האדישים" או הבלתי־מזהים, אלו שמצהירים על עצמם כחסרי דת ואינם רואים עצמם שייכים לעם היהודי. על פי הגדרות מצמצמות אלה, מספר היהודים החיים כיום בארצות הברית הוא 6 מיליון. במעגל השני, לפי פרופ' דלה פרגולה, נמנה מי שמצהיר על עצמו כחסר דת ויש לו הורה יהודי אחד - הגדרה המוסיפה עוד מיליון וחצי אנשים.

סקירת חלופות

אמות מידה להערכת החלופות

בטרם נפנה להצעת חלופות לחוק נציג את אמות המידה שלפיהן נעריך ונבחן את החלופות שיוצגו להלן, הנגזרות מעקרונות מהותיים ומשיקולים מעשיים:

עקרונות מהותיים:

1.

חיזוק ערכי היסוד שבבסיס מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: עד כמה וכיצד תבטא ההצעה את ערכי הליבה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ובראשם פלורליזם וסובלנות, והאם תתרום לקידומן ולחיזוקן ותבטא את התפיסה הרואה את היהדות כמרובת פנים וכמכירה במגוון הזהויות והקהילות היהודיות כחלק מרצף או מארג. וכן עד כמה החלופה המוצעת מבטאת את יכולתה של היהדות להתפתח ולפרש את עצמה מחדש באופן המאפשר להטמיע בתוכה תובנות חדשות באשר לשאלת מיהו יהודי.

2.

השפעה על יחסי ישראל והתפוצות: עד כמה וכיצד תשפיע ההצעה על היחסים שבין מדינת ישראל לקהילות היהודיות בחוץ לארץ, והאם היא תיצור תחושת שותפות או הרחקה של יהודי התפוצות.

3.

השפעה על מרקם היחסים בחברה הישראלית ועל קבוצות שונות בתוכה: עד כמה וכיצד תשפיע ההצעה על היחסים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית, כגון זכאי שבות שאינם יהודים לפי ההלכה, ערבים ועוד, ועד כמה תגביר ההצעה או תפחית את תחושת ההזדהות או את תחושת האפליה.

שיקולים מעשיים:

4.

יישומיות פוליטית: עד כמה ניתן לקדם את ההצעה בחקיקה בהינתן מצב פוליטי שבו הקואליציה מורכבת ממפלגות האוחזות בהשקפות עולם שונות ואף מנוגדות, ממפלגה בעלת תפיסה שמרנית-דתית ועד מפלגה המייצגת את הציבור הערבי.

5.

יישומיות משפטית ו/או בירוקרטית: עד כמה תעמוד ההצעה במבחנים משפטיים, וכמה בירור משפטי היא תצריך; וכן כמה כוח היא תמסור לידי פקידי משרדי הממשלה, וכמה היא תסתמך על שיקול דעתם ביישומה.

6.

עלות: בחינת העלות התקציבית הישירה של כל הצעה (הקמת מנגנונים ותוספת תקינה) ועלויות עקיפות (עלויות מנגנונים אחרים שיושפעו מיישום הפתרון, כגון תקציבי רשות האוכלוסין וההגירה, הסוכנות היהודית ועוד).

החלופות המוצעות לשינוי חוק השבות

החלופות שיפורטו להלן מבטאות תפיסות מרכזיות שונות המצויות על סדר היום בשיח באשר לחוק השבות ולצורך בתיקונו:

חלופה א. שימור הסטטוס קוו - הותרת חוק השבות על כנו ('חלופת האפס'):

חוק השבות ייוותר כפי שהוא ולא ישונה. חלופה זו מכירה ברגישות הרבה הקיימת סביב חוק השבות ובמסר הבעייתי הטמון בעצם שינויו של החוק כלפי אוכלוסיות המצויות בישראל ומחוץ לה. הצעת ביטול סעיף הנכד מהווה מסר קשה כלפי יהודי התפוצות בכלל וכלפי יהודי ברית המועצות לשעבר בפרט. היא בעלת השלכה והשפעה לא רק על אלו שטרם הגיעו לארץ מכוח אותו סעיף בחוק השבות, אשר אליהם היא משגרת מסר של סגירת השערים ונותנת להם גט כריתות מן העם היהודי; היא שולחת מסר קשה גם כלפי מי שמימשו את זכאותם לפי סעיף זה וחיים כיום כאזרחים בישראל מכוחו. ביטול סעיף הנכד רומז ל'טעות' בקבלתם של מאות אלפים שחיים בישראל ולהפיכתם ל'סוג ב' של מי שמהווים חלק בלתי נפרד מן החברה הישראלית ותורמים לה בכל תחומי החיים מתוך שותפות גורל. האמירה המשתמעת מביטול סעיף הנכד עלולה לפגום במרקם העדין של החברה הישראלית.

כלפי יהודי התפוצות וזכאי השבות ביטול סעיף הנכד עלול להוות מסר אשר ייתפס כצעד נוסף בניכור והרחקה של יהדות התפוצות על גווניה השונים ממדינת ישראל.

חלופה ב. ביטול 'סעיף הנכד':

חוק השבות יצומצם, וסעיף הנכד יבוטל באופן שתישלל הזכות, הקיימת כיום, של נכדיו של זכאי שבות לעלות ארצה מכוח חוק השבות. התומכים בהצעה זו טוענים כי הסעיף הנוכחי מהווה פתח לעלייתם ארצה של מי שאינם בהכרח בעלי זיקה לעם היהודי.

יש המציעים גרסה מרוככת שבמסגרתה תוגדר 'תקופת מעבר' אשר תחול בין שינוי החוק וביטול הסעיף האמור לבין כניסתו לתוקף של השינוי. תקופה זו תאפשר לזכאי השבות שטרם מימשו את זכותם לעשות כן בטרם ייסגר בפניהם השער.

חלופה ג. מבחן הזיקה לקהילה יהודית בארץ המוצא:

הצעה זו מבקשת להעניק מעמד עולה מכוח חוק השבות לצאצא של יהודי בתנאי שהוא בעל זיקה מוכחת לקהילה יהודית מוכרת בארץ מוצאו ובעל זיקה ברורה ליהדות.

חלופה זו מאפשרת זכאות לשבות לא על בסיס יהדות במובן הביולוגי (מי שנולד לאם יהודייה) כי אם בהסתמך על זיקה ושייכות לעם היהודי מתוך הבנה כי המושג 'יהודי' אינו נושא בחובו 'ברית גורל' – כלומר רכיב ביולוגי בלבד, אלא גם רכיבים תרבותיים ולאומיים – 'ברית ייעוד'. חלופה זו מבטאת את השינויים שהתחוללו בהגדרת המושג 'יהודי' בעת החדשה ובפרט מאז הקמתה של מדינת ישראל וחקיקת חוק השבות ואת היותה של מדינת ישראל בית לאומי לעם היהודי במובנו הרחב, זה שאינו מצומצם להגדרה הלכתית-ביולוגית בלבד. בחלופה זו אף ניתן לכלול את מי שנרדף בשל מוצאו היהודי ובכך לבטא את היותה של ישראל מקלט וחוף מבטחים עבור כל מי שנרדף בשל קשרו ליהדות.

ניתוח ההצעות לאור אמות המידה שצוינו לעיל

חלופה א. 'חלופת האפס'. שימור הסטטוס קוו - הותרת חוק השבות על כנו ('חלופת האפס'):

הותרת המצב על כנו תהווה התעלמות מהמגמות השונות בעם היהודי ומהתפתחויות המשרטטות מחדש את גבולות העם היהודי אשר לאורן יש לבחון תיקון החוק.

מבחינת יחסי ישראל והתפוצות הצעה זו מונעת העברת מסר קשה ליהדות התפוצות בדבר סגירת שערי מדינת ישראל בפני קהילות וצאצאי יהודים, ועל כן היא משפיעה לטובה, או לכל היותר אינה מזיקה אלא דבקה בסטטוס קוו בתחום זה של יחסי ישראל והתפוצות.

מבחינת החברה הישראלית, הרי שהותרת המצב הקיים תמנע פגיעה באוכלוסיית זכאי השבות החיים בישראל ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה. בעוד שינוי החוק על ידי צמצום סעיף הנכד עלול לשגר מסר בעייתי כלפי אוכלוסייה זו, הרי שחלופה זו משמרת את המצב הקיים ובכך מונעת העברת מסר כזה.

ההצעה היא בעלת התכונות פוליטית ויישומית גבוהה בשל העובדה שהיא משמרת את המצב הקיים ואינה דורשת שינוי כיוון ופעולה. ההצעה אף אינה בעלת עלות כלשהי, והמנגנונים הקיימים ימשיכו בפעולתם. עם זאת, יש קולות שמרניים ודתיים במערכת הפוליטית הקוראים שלא להותיר את המצב על כנו ולשנות את החוק (בעיקר על ידי צמצום סעיף הנכד), והצעה זו להשארת החוק הקיים על כנו עשויה להיתקל בהתנגדות מצידם.

חלופה ב. ביטול 'סעיף הנכד':

הצעה זו כוללת את ביטול סעיף הנכד בחוק השבות. אף שגרסת תקופת המעבר מהווה לכאורה התחשבות במצב הקיים ועל כן מאפשרת תקופת ביניים, הרי שבסופו של דבר לטווח ארוך חלופה זו משיגה את התוצאה הרצויה בקרב גורמים המזדהים כשמרנים. על כן היא איננה תואמת את ערכי היסוד של חוק השבות במתכונתו הנוכחית ואינה מכירה בזיקה של נכדים רבים ליהודים לעם היהודי ולמדינת ישראל. גרסת תקופת המעבר למעשה רק דוחה את יישומו של צמצום החוק, ולכן תשיג ככל הנראה אפקט דומה בסופו של דבר.

באשר ליחסי ישראל והתפוצות, הרי שמדובר בסגירת השערים בפניהם של מי שעד עתה הורשו להצטרף למדינת ישראל, ומכאן שמדובר בהסבת נזק ליחסים עם יהודי התפוצות. כאמור, ייתכן שבכוחה של תקופת המעבר להפחית את הנזק, ואולם בכל מקרה מדובר בשינוי ברור במדיניות הנהוגה ובמסר בעייתי כלפי יהודי התפוצות וכלפי זכאי השבות בתפוצות.

במקרה של ממשלה המורכבת ממפלגות דתיות-שמרניות בתפיסת עולמן חלופה זו היא בעלת היתכנות פוליטית ממשית, שכן מפלגות דתיות תמיד ראו בחוק סתירה לתפיסתן הבינארית באשר להגדרת העם היהודי, וכמו כן הצעה זו אף נעדרת עלויות. אולם בקואליציה שבה חברות מפלגות מרכז-שמאל וכן מפלגה המייצגת את ציבור דוברי הרוסית בארץ, הצעה זו צפויה להיתקל בהתנגדות בשל המסר הקשה שהיא טומנת בחובה הן כלפי אזרחי ישראל שכבר עלו ארצה מכוח

סעיף זה והן כלפי זכאי השבות שטרם מימשו את זכותם. עם זאת, ייתכן שלאור 'תקופת המעבר' המוצעת ההתנגדות תתרכך, וכי קציבת תקופת מעבר ארוכה שתתפרס על פני פרק זמן משמעותי בן כמה שנים אף תהווה פשרה מוסכמת.

חלופה ג. מבחן הזיקה לקהילה יהודית בארץ המוצא:

ביחס לערכי היהדות הליברלית והציונות הליברלית הרי שחלופה זו מגשימה את ההכרה בקהילות יהודיות, ובכך מבטאת את ההדדיות במערכת היחסים המורכבת שבין מדינת ישראל לתפוצות ובתוך העם היהודי בישראל.

מבחינת יחסי ישראל והתפוצות, הרי שחלופה זו מעניקה כוח רב לקהילות היהודיות בחוץ לארץ, אשר לפי המסמכים שהן ינפיקו תוכר הזיקה שמכוחה תינתן הזכאות לשבות. כמו כן, הכרה בזיקה לקהילות יהודיות שונות עולה בקנה אחד עם ערכיה של היהדות הליברלית התומכת במסורת דתית מגוונת ומרובת פנים וקולות והכוללת תחתיה קבוצות שונות ואנשים המשתייכים למגזרים מגוונים.

עם זאת, במסגרת חלופה זו יהיה צורך לקבוע איזו קהילה מוכרת לצורך קביעת זיקה לעם היהודי, דבר שצפוי לעורר מחלוקת פוליטית עזה וליצור הדים בתפוצות במקרה שקהילות יושארו מחוץ לרשימה. כבר כיום רק קהילות יהודיות מסוימות בחו"ל מוכרות לצורך הכרה בגיור בישראל, ולפיכך ניתן להסתמך על אלו שכבר הוכרו. אולם שאלת ההכרה בקהילות השונות אינה פשוטה, וכבר היום יש מחלוקת בין הסוכנות היהודית לבין משרד הפנים ביחס להכרה הזו בקהילות מסוימות. נוסף על כך, חלופת הזיקה עשויה להוביל לכך שבני הקהילות המתפתחות יוכלו לטעון לזכאות לשבות, דבר שעלול לגרום ויכוח פוליטי וליצור עומס משפטי ובירוקרטי. כמו כן, ייתכן שהצורך לבחון כמות גדולה של בקשות והגדרות זיקה יצריך תוספת תקינה ותקציב נוסף למשרד הפנים (רשות האוכלוסין וההגירה) ואולי אף הקמת מחלקות ייעודיות לנושא.

חלופה זו אינה דורשת דווקא רכיב ביולוגי בהגדרת הזכאים לשבות ואינה עומדת בגדרי ההלכה להגדרת 'יהודי'. לאור זאת היא צפויה להיתקל בהתנגדות ברורה של המפלגות הדתיות והשמרניות. בקואליציה שבה מפלגות מרכז-שמאל חלופה זו היא בעלת היתכנות פוליטית, אולם במצב שבו הקואליציה מורכבת ממפלגות חרדיות, דתיות ושמרניות, אין לה היתכנות פוליטית ממשית.

הקושי להגדיר מהי 'זיקה' ומה כוללים רכיביה ואימתי היא עולה כדי הקניית שבות צפוי להוביל להתנהלות הליכים משפטיים של כל אותם שזיקתם לא תוכר ובקשתם לעלות מכוח חוק השבות תסורב. כמו כן, הגדרת המושג 'זיקה' וקביעת הרכיבים הכלולים בה אינם עניין מוחלט והם תלויים בעיני המתבונן, זאת בניגוד לשייכות ביולוגית-הלכתית. חלופה זו תעניק אפוא כוח רב בידי פקידי רשות האוכלוסין וההגירה בבואם לפרש מונח זה ולהכריע מהי אותה זיקה, וכך ייפתח פתח רחב להפעלת שיקול דעת מצד פקידים אשר יושפע מנקודת מבט סובייקטיבית ומתפיסות אישיות ודעות קדומות.

החלופה המוצעת: פיצול בין שבות לאזרחות - 'ההליך המדורג'

חלופה זו מכירה ברצף היהודי לצורך בחינת הזכאות לקבלת אזרחות מכוח חוק השבות ובכך שהתשובה לשאלה 'מיהו יהודי' אינה אחידה אלא משתרעת על רצף של זהויות אפשריות. בפועל, חלופה זו מבחינה בין שלושה מעגלים שנוגעים למעמד האישי:

מעגל ראשון - אזרחות מוקנית: יהודי

כל המוגדר כ'יהודי' לפי חוק השבות זכאי למעמד עולה. דהיינו, כל מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר ואינו בן דת אחרת. אף שיש מי שמציב אתגר להגדרה זו (בעיקר בקרב קהילות לא אורתודוקסיות בארצות הברית),¹⁷ בחלופה זו מוצע להותיר על כנה את ההגדרה הרווחת משום שהיא המקובלת בציבור היהודי בישראל ואינטגרלית לזהות היהודית בישראל.

מעגל שני - מעמד ארעי: צאצאי יהודי (בן, נכד ונין) ובני משפחותיהם (בן/בת זוג וילדיהם)

צאצא של יהודי המגיע לישראל ומבקש לקבל מעמד עולה מכוח חוק השבות יקבל מעמד שבות ארעי מיוחד למשך שנים אחדות (בניגוד למעמד האוטומטי הניתן כיום) במסגרת הליך מדורג שבסופו יוכל לקבל אזרחות קבועה בישראל. בשנים אלו ייהנה מזכויות מסוימות אך לא מכלל הזכויות השמורות לאזרחי המדינה. במהלך שהותו בישראל במעמד המיוחד יקבל כלים להשתלבות מלאה בחברה הישראלית: לימוד השפה העברית, לימודים שונים על אודות מדינת ישראל, מוסדותיה וסמליה וכן על תרבות ישראל.¹⁸ ובכך תתחזק ברית הייעוד שלו שבמסגרתה ישתייך באופן מהותי לחברה ולקהילה הישראלית.¹⁹ לאחר שנים אחדות שבמהלכן ייטמע בחברה הישראלית יסתיים ההליך המדורג, והצאצא יוכל לקבל אזרחות קבועה במדינת ישראל.²⁰

במעגל זה כלולים רכיבים שונים שלפיהם ייקבע משך ההליך המדורג באופן דיפרנציאלי: ◀

17 יצוין כי אומנם בתנועה הרפורמית בארה"ב, לדוגמה, רואים בהגדרת "יהודי" כמי שהוא בן לאם או לאב יהודי, אך בתנועה הרפורמית הבינלאומית עצמה אין הסכמה באשר להגדרה זו, ואף גורמים בתנועה הרפורמית בישראל אוחזים בעמדה שיש לראות בהגדרת היהודי על פי האם כהגדרה המחייבת, כך שמדובר בעמדה שנויה במחלוקת אף בקרב תנועה זו. ראו בהרחבה כאן: <https://www.jta.org/2011/02/15/lifestyle/why-is-patrilineal-descent-not-catching-on-in-reform-worldwide>

18 יצוין כי בחלופה מדובר על תרבות ישראלית רחבה אשר אינה נתונה לשיקולים דתיים רבניים בהכרח.
19 יצוין כי במדינות שונות בעולם, כדוגמת ארצות הברית, קנדה וצרפת, נדרש המבקש לקבל אזרחות לעמוד במבחנים שונים הכוללים את לימוד השפה המקומית, הכרת סמליה ומוסדותיה של המדינה ומבחנים שונים הנוגעים לתרבות, לחברה ולהיסטוריה המקומית. החלופה המוצעת בזאת אינה כוללת דרישה לעמוד במבחן כלשהו כתנאי להשלמת ההליך המדורג, אלא מבקשת להקנות לבעל המעמד הארעי כלים להשתלבות בחברה, ובכלל זאת לימודי עברית, היסטוריה יהודית ועוד. בהליך המדורג הקיים כיום בחוק האזרחות, אשר מכוחו ניתן מעמד לבן זוג לא יהודי של אזרח ישראלי, אין דרישה למבחנים כאלו; לכן לא ראינו לנכון לדרוש קיומם של מבחנים אלו במקרה שבו מבקש צאצא ליהודי לממש את זכאותו לשבות.

20 מסמך זה אינו מתייחס לשאלות העולות באשר למתן אזרחות למי שאינם יהודים ולבני משפחותיהם. בנושא זה יש לדון בנפרד.

1.

זיקה לזכאי שבות או לאזרח ישראל:

בהתקיים אחד משני המצבים הללו – הצאצא עולה לישראל יחד עם זכאי שבות הנכלל במעגל הראשון (כמפורט לעיל), או שיש לו קרוב משפחה אזרחי ישראל בעת הגעתו ארצה – יידרש הליך מדורג קצר יותר.

אם הצאצא עולה לישראל ללא זכאי שבות הנכלל במעגל הראשון או שאין לו קרוב משפחה אזרחי ישראל, הוא יידרש לפרק זמן ארוך יותר לצורך ההליך המדורג.

2.

זיקה לקהילה יהודית:

צאצא של יהודי אשר לו זיקה לקהילה יהודית בארץ מוצאו, יפחת משך הזמן הנדרש עבורו לצורך ההליך המדורג. אך אם אינו בעל זיקה לקהילה היהודית, הוא יידרש לפרק זמן ארוך יותר.

3.

נרדפות או מצוקה על רקע אנטישמי:

במקרה שבו העלייה למדינת ישראל מתבצעת על רקע רדיפות אנטישמיות או סבל ומצוקה הנובעים ממוצאו היהודי של העולה, יפחת משך ההליך המדורג שלו יידרש.

מעגל זה כולל אף את נינו הבגיר של יהודי ומעניקה לו זכאות לשבות לפי ההליך המדורג (לפי חוק השבות הנוכחי, זכאי נין קטין לשבות מאחר שהוא עולה לישראל עם הוריו, נכדי יהודי, זכאי השבות; אולם נין בגיר אינו זכאי לכך). גם לגבי נין בגיר ייקבע משך ההליך המדורג לפי הרכיבים המנויים לעיל.

הכללתם במעגל השני של נינים בגירים ומתן הזכאות לשבות לדור הרביעי מבקשים לתת ביטוי לחשיבות הקשר הבין-דורי ולאפשרות קיומה של קרבה רגשית משמעותית בין נין לבין סבא רבא יהודי. נוסף על כך, הכללת הדור הרביעי נובעת מהעלייה הדרמטית שנרשמה בתוחלת החיים מאז תוקן 'סעיף הנכד' בחוק השבות בשנת 1970,²¹ וכתוצאה מכך קיומה של אפשרות ממשית לעלייה של נין במסגרת משפחתית יחד עם רב-סבא או לקיומה של קרבה רגשית ביניהם. לאור זאת מבקשת חלופה זו להרחיב את מעגל זכאי השבות ולכלול בו גם נינים בגירים. הוספת הנין למעגל הזכאים היא דוגמה נוספת להשתחררות הנדרשת מנרטיב נירנברג ולכך שלא ייתכן שחוקי המפלגה הנאצית יגדירו לעם היהודי את גבולותיו, לשלילה או לחיוב.

21 בעוד בשנת 1970 עמדה תוחלת החיים הממוצעת בישראל על 73.4 לנשים ו-70.1 לגברים, וממילא האפשרות שנין יעלה יחד עם סבא רבא לישראל הייתה קלושה, הרי שנכון לשנת 2020 עמדה תוחלת החיים הממוצעת על 84.8 לנשים ו-80.7 לגברים. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 3.5: תוחלת חיים, לפי מין, דת וקבוצת אוכלוסייה, 31.8.21.

במעגל זה יש שימוש ברכיב הביולוגי (צאצא ליהודי) כאמצעי ראשוני לקבלת מעמד בישראל, אך אין הסתפקות בו כי אם בניית נדבך נוסף על גביו, נדבך המושתת על זהות ועל תודעה המחברות את העולה אל העם היהודי. במעגל זה נבחנת שאלת הזיקה של זכאי השבות לעם היהודי לפי מכלול של רכיבים וכן במבט צופה פני עתיד ומתוך ההבנה כי מדינת היהודים הריבונית מגדירה מחדש את הזהות היהודית האפשרית ואת אופן ההשתייכות אליה. בכך גם מופעלת בקרה על המבקשים להפוך לאזרחים במדינת ישראל.²²

מעגל שלישי - אשרת שהייה מורחבת: יהודי התפוצות

במעגל זה נוסף עוד נדבך לזכאותו הברורה של יהודי לשבות, ומוצע כי זכאי שבות שכלול במעגל הראשון או השני שאינו אזרח ישראל יהיה זכאי לקבל אשרת 'יהודי תפוצות' שתאפשר כניסה לישראל בכל עת ושהות בה עד שלוש שנים. בכך מוסיף מעגל זה על המצב הקיים בחוק השבות ופותח פתח ליהודי התפוצות לקבל מעמד זמני בישראל אף ללא הנפקת אזרחות.²³



22 הצעות דומות לאלה המופיעות בחלופה ג ובחלופה המוצעת בנייר מדיניות זה מופיעות באמנת גביון-מדן. ראו: יואב ארציאלי, **אמנת גביון-מדן: עיקרים ועקרונות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2003, עמ' 18-30.

23 תוספת זו מתבססת על הצעת חוק שהוגשה ב-21.2.22 ע"י ח"כ יום טוב כלפון. בדבריה ההסבר להצעת החוק נכתב כי נדרשת אשרת ייעודית ליהודי התפוצות בשל זיקתם החזקה לישראל ובשל העובדה כי לרבים מהם יש קרובים המתגוררים בישראל, ילדים המשרתים בצה"ל או נכסים בארץ. ראו: הצעת חוק לחיזוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל, התשפ"ב-2022, כ/3320.

ניתוח החלופה המוצעת

חלופה זו אומנם רואה ברכיב הביולוגי כלי לסינון ראשוני, אך המשכה של החלופה מעלה על נס את הזיקה כבעלת משקל קריטי ומשפיע. בכך מחזקת חלופה זו את ערכיה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית באופן שנותן ביטוי לשייכות ולזהות יהודית משתנה ומתפתחת אשר אינה טמונה רק ברכיב הביולוגי. היא אף מבטאת את יכולתה של היהדות להתפתח ולפרש את עצמה מחדש לאור המציאות המשתנה. כמו כן, חלופה זו מחזקת את מערכת היחסים ההדדית בין ישראל לתפוצות תוך הבטחת שגשוגן של קהילות אלו.

חלופה זו נותנת משקל בקביעת משך ההליך המדורג לשאלת הזיקה לקהילה יהודית בארץ מוצאו של העולה, ובכך מחזקת את קהילות התפוצות ורואה בהן גורם בעל השפעה. יחד עם זאת, החלופה מבטלת את מתן האזרחות מכוח חוק השבות באופן אוטומטי ומתנה את קבלתה בתנאים מסוימים, דבר העשוי להציב אתגר חדש ביחסי ישראל והתפוצות.

חלופה זו מדגישה את הזיקה שמפתחים העולים לאחר הגעתם ארצה ואת ההשתלבות וההתערות בחברה הישראלית. בכך היא מעבירה מסר שלפיו הרכיב הביולוגי אינו הבלעדי ואינו מספיק כשלעצמו. מסר זה מחזק את אוכלוסיית זכאי השבות החיים בישראל המבקשים לראות בהצטרפותם למדינת ישראל ובהשתלבותם המלאה בה הצטרפות לעם היהודי מתוך יצירת זיקה עמוקה.

חלופה זו כוללת שילוב בין הרכיב הביולוגי לבין הזיקה וההשתייכות. מאחר שהסינון הראשוני מבוסס על רכיב ביולוגי-הלכתי והמשכו נעשה באמצעות העמקת הקשר ויצירת זיקה, חלופה זו היא בעלת היתכנות פוליטית שכן יש בה כדי להשביע את רצונם של האוֹחוֹזִים בגישות שונות לשאלת מיהו יהודי והזכאות לשבות.

הקושי שכבר נידון לעיל בהגדרת המונח 'זיקה' עומד בעינו גם בנוגע לחלופה זו והוא עשוי לגרור הליכים משפטיים רבים לבירור אותה זיקה ומרכיביה וכן מותיר פתח נרחב להפעלת שיקול דעת של פקידי רשות האוכלוסין וההגירה.

חלופה זו תדרוש עלות לצורך מימון הכלים שיקבל כל עולה לשם יצירת הזיקה וההשתלבות בחברה הישראלית – לימודי שפה ומורשת למשל – וכן הקמת מנגנון אשר יבדוק את קיום הזיקה בסיום תקופת המעמד הארעי.

טבלת השוואת חלופות

אמות מידה:	א. שמירה על הסטטוס קוו	ב. ביטול 'סעיף הנכד'	ג. מבחני זיקה בארץ המוצא	החלופה המוצעת: פיצול בין שבות לאזרחות – 'ההליך המדורג'
חיזוק ערכי היסוד של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית	התעלמות מהתפתחויות וממגמות שונות בעם היהודי	פגיעה בהכרה במגוון הזהויות והקהילות היהודיות	הכרה במגוון זהויות וקהילות יהודיות	הכרה במגוון זהויות וקהילות יהודיות וכן בהתפתחויות ובמגמות שונות בעם היהודי, ביטוי ליכולתה של היהדות להתמודד עם מציאות משתנה
השפעה על יחסי ישראל והתפוצות	ללא שינוי	פגיעה ביחסים	מתן הכרה וסמכות לקהילות יהודיות בחוץ לארץ, אך קיים חשש לפגיעה בקהילות שלא יוכרו ובמי שלא משויך קהילתית	חיזוק מערכת היחסים ההדדית בין ישראל לתפוצות
השפעה על מרקם היחסים בחברה הישראלית	ללא שינוי	פגיעה בקהילות עולים	הכרה בקהילות עולים	חיזוק זהותם של זכאי השבות החיים בישראל
יישומיות פוליטית	התכנות פוליטית גבוהה, אך קיימת מגמה פוליטית לשינוי	קיימת התכנות פוליטית, אך צפויה התנגדות	התכנות פוליטית נמוכה	קיימת התכנות פוליטית, מכיוון שניתן מענה לאוחרים בגישות שונות
יישומיות משפטית ו/או בירוקרטית	אין שינוי במצב המשפטי ובירוקרטי הקיים	אין שינוי במצב המשפטי ובירוקרטי הקיים	קושי בפרשנות משפטית וחשש לעומס משפטי ובירוקרטי	קושי בפרשנות משפטית וחשש לעומס משפטי ובירוקרטי
עלות	אין עלויות נוספות בהשוואה למצב הקיים	אין עלויות נוספות בהשוואה למצב הקיים	תתכן עלות זניחה בהשוואה למצב הקיים	תתכן עלות זניחה בהשוואה למצב הקיים

בנייר מדיניות זה ביקשנו להציג חלופות לחוק השבות על רקע תהליכים ושינויים שעברו על העם היהודי בישראל ובתפוצות מאז חקיקתו של החוק בשנת 1950 והתיקון לו בשנת 1970. ההבנה כי החוק, המהווה את הבסיס המשפטי האיתן ביותר ליחסים בין מדינת ישראל לעם היהודי כולו, אינו משקף כיום את היחסים ביניהם, הובילה להצגת אפשרויות שונות המבקשות לתרגם את חוק השבות למציאות חייו הנוכחית של העם היהודי.

לכל חלופה שהוצעה יש יתרונות וחסרונות, ולכל אחת מהן מידה שונה של היתכנות מעשית לפי אמות המידה שנקבעו לעיל. אולם גם בלי לבחור בחלופה מסוימת, ברי כי עצם העלאת הנושא לדיון ולחשיבה הוא צעד הכרחי בדרך להתאמתו של חוק השבות לשנת 2022. בהיעדר דיון כזה מצד המחוקקים, נותרת שאלת היסוד של העם היהודי – מיהו יהודי? – נתונה לפרשנותם של פקידים ולשיקול דעתם, והסוגיה הנפיצה מוכרעת בשטח במקום בזירה הראויה לה – כנסת ישראל, המבטאת את רצון הריבון – העם.

ייחודו של חוק השבות אל מול כל חוק אחר טמון בעובדה שהדיון בו עוסק לא רק בעם ובאזרחים החיים במדינת ישראל כיום כי אם באלו שעוד יהיו אזרחיה ביום מן הימים ובאלו שהוענקה להם הזכות להיות אזרחיה אף אם לא יממשו אותה. כמו כן חוק השבות נוגע באוכלוסיות החיות כיום במדינת ישראל, שגם לאחר כניסתן אליה מתחולל סביבן דיון ציבורי. הכרה זו מעצימה את אחריותם של העוסקים בדבר ודורשת מהם לנהל את השיח בכבוד ובענווה ומתוך הבנה כי מונח על הכף גורלם של רבים שאינם יכולים להיות שותפים שווים בדיון. מתווסף לכך הצורך בדיון על החוק בהקשר הרחב של שאלת מדיניות האזרח בישראל, הנוגע לכלל אזרחי ישראל, יהודים ולא יהודים כאחד, אך נבקש להפריד דיון זה מהדיון הפנימי על שאלת הקשר בין ישראל ובין העם היהודי.

כל הכרעה וכל שינוי בחוק השבות יהיו קשים ומורכבים וידרשו דיון רחב המביט נכוחה אל המתרחש ביהדות התפוצות בימינו. על אף הנטייה שלא לגעת בנושא רגיש זה, חובה עלינו לעסוק בו ולא להפנות מבט; שכן חוק השבות יורד אל שורש קיומו של העם היהודי, והשאלה מהם גבולותיו ומי נכללים בו תשפיע גם על עתידו.

נספח

חוק השבות, תש"י-1950²⁴

- הזכות לעליה
אשרת עולה
1. כל יהודי זכאי לעלות ארצה.
2. (א) העליה תהיה על פי אשרת עולה.
(ב) אשרת עולה תינתן לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל,
חוץ אם נוכח שר הפנים שהמבקש –
(1) פועל נגד העם היהודי; או
(2) עלול לסכן בריאות הציבור או בטחון המדינה; או
(3) בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור.
- תעודת עולה
3. (א) יהודי שבא לישראל ולאחר בואו הביע את רצונו להשתקע בה, רשאי, בעודו בישראל, לקבל תעודת עולה.
(ב) הסייגים המפורשים בסעיף 2(ב) יחולו גם על מתן תעודת עולה,
אלא לא ייחשב אדם למסכן בריאות הציבור לרגל מחלה שלקה בה אחרי בואו לישראל.
- תושבים וילדים
4. כל יהודי שעלה לארץ לפני תחילת תקפו של חוק זה, וכל יהודי שנולד בארץ בין לפני תחילת תקפו של חוק זה ובין לאחריה, דינו כדין מי שעלה לפי חוק זה. זכויות בני משפחה 4א. (א) הזכויות של יהודי לפי חוק זה והזכויות של עולה לפי חוק האזרחות, תשי"ב-1952, וכן הזכויות של עולה לפי כל חיקוק אחר, מוקנות גם לילד ולנכד של יהודי, לבן זוג של יהודי ולבן זוג של ילד ושל נכד של יהודי; להוציא אדם שהיה יהודי והמיר דתו מרצון.
- (ב) אין נפקא מינה אם יהודי שמכוחו נתבעת זכות לפי סעיף קטן (א) עודו בחיים או לאו ואם עלה ארצה או לאו.
- (ג) הסייגים והתנאים הקבועים לגבי יהודי או עולה בחוק זה או על פיו או בחיקוקים כאמור בסעיף קטן (א), יחולו גם על מי שתובע זכות לפי סעיף קטן (א).
- הגדרה
- 4ב. לענין חוק זה, "יהודי" – מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת.
- ביצוע ותקנות
5. שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו וכן למתן אשרות עולה ותעודות עולה לקטינים עד גיל 8; תקנות לענין סעיפים 4א ו-4ב טעונות אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

נתקבל בכנסת ביום כ' בתמוז תש"י (5 ביולי 1950).

יוסף שפרינצק
יושב ראש הכנסת
ממלא מקום נשיא המדינה

משה שפירא
שר העליה

דוד בן-גוריון
ראש הממשלה

24 נוסח עדכני נכון ליום 12.07.22

1950 - תש"י

זכאי לעלות ארצה.

העליה תהיה על פי אשרת עולה.

אשרת עולה תנתן לכל יהודי שהביא

להסתקע בישראל, חוץ אם נוכח שר

(1) פועל נגד העם היהודי; או

(2) עלול לסכן בריאות הצבור; או