

מדריך למורה

חוק השבות

רציונאל:

הפריט שיוצג בהמשך **מוסיף** לכתוב בספר הלימוד "להיות אזרחים בישראל" ובספר הלימוד "אזרחות לבגרות" בנושא חוק השבות וחוק האזרחות.

הפריט נועד להבהיר את הסיבות לחקיקתם של שני חוקים שונים המתייחסים לנושא הגירה למדינת ישראל: חוק השבות (העוסק בעלייה בלבד) וחוק האזרחות (המסדיר את מעמדם האזרחי של תושבים, עולים ומהגרים אחרים), ולהדגיש את ההבדל ביניהם. כמו כן יסייע העדכון להבין, הבנה בסיסית, מהי מדיניות הגירה ואילו גורמים יכולים להשפיע על קביעת מדיניות כזו: בהיבט המקומי - תוך סקירה כללית של היחס לעלייה יהודית בתקופת היישוב ואחרי הקמת המדינה, ובהיבט הגלובלי - תוך התייחסות למדינות דמוקרטיות אחרות על חוקי הגירה שלהן. הדיון המוצע מתמקד בעיקר בחוק השבות ואין הוא עוסק לעומק בהיבט הרחב יותר של מדיניות הגירה והתאזרחות הבא לידי ביטוי בחוק האזרחות. [כמו כן הפרק המוצע אינו עוסק בשאלת "מיהו יהודי?" ובשאלה האם יש לשנות את סעיף 4א המגדיר את זכאי השבות. התייחסות לנושאים אלה קיימת ממילא במטרות ההוראה של הפרק כפי שהן מופיעות במד"ל¹]

פריט מידע מרכזי: "העלייה וחוק השבות", בתוך: שישים שנה לחוק השבות – היסטוריה, אידיאולוגיה, הצדקה (מרכז מצ"ה, ירושלים, התש"ע-2009), / רות גביזון, ע' עמ' 15-24 - קובץ מצורף.

תוכן העניינים:

- א. מטרת ההוראה
- ב. עיקרי התוכן להוראה
- ג. רשימה ביבליוגרפית
- ד. קישורים לנושאים רלוונטיים בתוכנית הלימודים
- ה. הצעות דידיקטיות להוראה
- ו. שאלות תרגול
- ז. העשרה - קישור להרצאות / סרטונים / נתונים

א. מטרת ההוראה

למטרות ההוראה בנושא **חוק השבות וחוק האזרחות** שבמדריך למורה ת"ל ע' 65-66² יש להוסיף את המטרות הבאות:

- ✓ התלמידים יבנו את ההבדל המהותי (האידיאולוגי והמעשי) בין השימוש במושג "עלייה" לבין "הגירה", ומתוך כך יבנו את ההבדל בין חוק השבות לחוק האזרחות.
 - ✓ התלמידים יכירו את הסיבות לניסוח חוק השבות ולהפרדתו מחוק האזרחות
 - ✓ התלמידים יכירו עמדות שונות ביוכח על נחיצותו של חוק השבות עם חקיקתו*, ויבנו שכמו לגבי כל חוק, גם לגבי חקיקת חוק השבות עלתה השאלה האם מטרתו של החוק לשנות את המציאות (לקבוע נורמה חדשה) - או לשקף את המציאות (להסדיר באופן פורמלי נורמה או מדיניות קיימת ממילא).
 - ✓ התלמידים יבנו שכל מדינה דמוקרטית קובעת מדיניות הגירה בהתאם לאינטרסים הייחודיים לה, ובכלל זה כללים למתן אזרחות למי שרוצה להגר אליה.
 - ✓ התלמידים ידעו שישנם חוקים דומים לחוק השבות במדינות דמוקרטיות שונות כגון: גרמניה, פולין, אירלנד ועוד.
- * מומלץ בדיון בכתה להשוות בין היוכח על נחיצות חוק השבות בעת חקיקתו לבין הדיון המתמשך בעניין זה במהלך שנות קיומה של המדינה.

מושגים מהותיים - מרכזיים: מדיניות הגירה; שבות; אזרחות; שוויון

¹ ראה נספח א'

² ראה נספח א'

ב. עיקרי התוכן להוראה

חוק השבות – עלייה יהודית

סוגיית העלייה היהודית [ההגירה] לשטחי ארץ ישראל לא החלה עם הקמת מדינת ישראל. סוגיה זו מלווה את המפעל הציוני מאז ומתמיד.

השאלות מי יכול לעלות, מתי ובאילו תנאים, הן חלק ממושג רחב יותר הנקרא "מדיניות הגירה". כל מדינה - שהיא ריבונית על אוכלוסייתה והטריטוריה שלה - רשאית לקבוע את מדיניות ההגירה אל תחומה, ולהחליט על התנאים והמגבלות לכך³.

הפרק מספרה של גביזון מתאר בתחילתו את המחלוקות לגבי מדיניות העלייה שהתרחשו טרם הקמת המדינה (מחלוקות אלו הן נחלת ההיסטוריה, אך מסייעות לנו להבין מהי מדיניות הגירה ומהן הדילמות לגביה):

מחלוקת אחת הייתה זו שבין היהודים הציונים, ושאיפתם להשיג חב יהודי בשטחי א", לבין הערבים שביקשו למנוע זאת, ולבין השלטונות (התורכי והבריטי) שהטילו הגבלות ומגבלות שונות על ההגירה במהלך המחצית הראשונה של המאה ה-20.

אך הייתה גם מחלוקת פנימית, בין הקבוצות היהודיות לבין עצמן; זו נסובה סביב השאלה העקרונית מה קודם למה? האם יש לאפשר לכל יהודי הרוצה בכך להגיע לארץ (עלייה המונית), או שיש תחילה להכשיר את הקרקע - מבחינה מדינית, חברתית, צבאית וכלכלית - על ידי קבוצות אליטיסטיות, שיקימו את מדינת הלאום היהודית (עלייה סלקטיבית), וזו בתורה תקלוט כל יהודי שירצה להגיע אליה.

בסופו של דבר, לקראת הקמתה של מדינת ישראל, גברה התפיסה שיש לפתוח את השערים לכל יהודי באשר הוא. תפיסה זו התבססה על הנחת היסוד שייעודה של ההתיישבות בארץ ישראל ושל המדינה שבדרך הוא להיות מקלטו של העם היהודי, ועל ההבנה שיש לבסס חב יהודי במדינה.

תפיסה זו מצאה ביטוי הולם **בהכרזת העצמאות** של מדינת ישראל. החלק המתאר את אופייה של המדינה שתקום, פותח במשפט: "מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות...". אמירה זו, במסמך המכונן של המדינה, מהווה אבן יסוד במדיניות ההגירה של מדינת ישראל; מדיניות הרואה בהגירה יהודית למדינה "עלייה", "שיבה הביתה" - אלו מונחים המשקפים תפיסה אידיאולוגית - ערכית, הרואה בהגירה של יהודים לישראל כעניין חיובי, חשוב וחיוני, שיש לעודדו. תפיסה זו באה לידי ביטוי בהמשך בחקיקת שני חוקים: חוק השבות וחוק האזרחות. יחד עם זאת, הן ההכרזה והן החוקים אינם מגדירים את דרך הפעולה בה צריכה לנקוט המדינה על מנת להבטיח את עליית היהודים אליה; וזו נתרה כפופה למדיניות משתנה של הממשלות לאורך שנות קיומה של המדינה.

אחד החוקים הראשונים אותם בקשה הכנסת, בית המחוקקים של ישראל, לחוקק היה חוק האזרחות. הדילמה בפניה עמדו המחוקקים הייתה כיצד לחוקק חוק אזרחות דמוקרטי, שאינו מפלה ואינו מבדיל בין יהודי לבין שאינם יהודי, ויחד עם זאת להבטיח את עידוד העלייה היהודית לישראל ושמירה על חב יהודי במדינה.

ההצעות הראשונות כיוונו לחוק אזרחות "ניטרלי"; חוק לפיו "אין האזרחות הישראלית תלויה בהשתייכות לעם היהודי או לדת היהודית או לתנועה הלאומית היהודית, ומאידך אין ההשתייכות הזאת מספיקה כדי להקנות את המעמד של אזרח ישראלי"⁴

³ מומלץ לקשר הסבר זה להבנת התנאים לקיום המדינה: בכל מדינה יכולים הפרלמנט - באמצעות חוק, והממשלה - באמצעות מדיניות (רשויות השלטון) לקבוע למי מותר להגר לתוך המדינה. בכך המדינה מבטאת את ריבונותה גם על הטריטוריה שלה (מי רשאי להכנס לגבולותיה) וגם על קביעת הרכב האוכלוסייה (למי יותר להצטרף למעגל התשובים והאזרחים של המדינה).

⁴ גביזון, ע' 18

הצעה זו הפרידה הפרדה בחרה בין מוצא ולאום לבין אזרחות. התנאים לרכישת אזרחות היו ניטראליים אף הם, ביניהם היה התנאי של רישיון לישיבת קבע במדינה. להצעה זו נלווה מתווה של מדיניות הגירה שתעודד יהודים לעלות. על-פי המתווה שהוצע, רישיון לישיבת קבע במדינה, אותו רשאי שר הפנים להעניק על פי שיקול דעתו, יוענק בקלות ובמהירות ליהודים המבקשים להתיישב בישראל.

כנגד הצעת חוק האזרחות ה"ניטראלי", שנתמך על ידי משרד המשפטים ומשפטים בכירים, הועלתה הצעה אחרת; הצעה שביקשה לבטא במפורש את העיקרון שהיהודי "חוזר" לארץ מולדתו ואינו מהגר ככל המהגרים⁵, ולא להשאיר עניין זה תלוי בהחלטותיהם ובהתנהלותם של שר הפנים ואנשי משרדו. ההצעה ביקשה להפריד בין חוק האזרחות הכללי, הקובע את תנאי רכישת האזרחות, לבין חוק מיוחד, שייקרא "חוק קיבוץ גלויות", ויבטא את היותה של ישראל מולדתו של כל יהודי, בכך שיאפשר את עלייתו של כל יהודי הרוצה בכך. חוק האזרחות הכללי, על פי הצעה זו, יקנה אזרחות אוטומטית למי שיעלה לישראל על סמך חוק קיבוץ גלויות.

הצעה זו נתמכה על ידי הממשלה, ובפני הכנסת הועלו שתי הצעות חוק נפרדות: הצעה לחוק השבות והצעה לחוק האזרחות.

חוק השבות שהתקבל ב-1950, הוא חוק קצר וכללי. החוק מקנה לכל יהודי את הזכות לעלות לארץ ולהשתקע בה, ומשתמע מכך שככלל, אין המדינה יכולה למנוע מיהודי להגיע לישראל. אך גם בעת חקיקת חוק השבות עלו שאלות של מדיניות הגירה; כלומר שאלות המתייחסות לדרך הפעולה של המדינה ביחס למי שמבקש להגר אליה. אל האמירה המרכזית והחגיגית של החוק, הקובעת כי "כל יהודי זכאי לעלות ארצה" צורפו שתי מגבלות: האחת – מגבלה פרוצדוראלית על פיה "העלייה תהיה על פי אשרת עולה", כלומר היהודי הרוצה להיכנס לארץ צריך לקבל משר הפנים "אישור כניסה" כעולה, והשנייה – סעיף המאפשר לשר הפנים למנוע כניסתם של יהודים אם נוכח לדעת כי "המבקש פועל נגד העם היהודי" או "מסכן את בריאת הציבור" או "את בטחון המדינה"⁶.

החוק מדגיש את זכותו של היהודי באשר הוא לעלות לישראל, זכות הנשענת על עיקרון השבות. עיקרון השבות מכיר בזכותן של קבוצות להגדרה עצמית, מקבל את רעיון מדינת הלאום ותומך בשיבה של בני הקבוצה למולדתם הלאומית⁷, ובהקשר הישראלי – עיקרון הקובע שבמסגרת מדיניות ההגירה של ישראל מותר ונכון להעדיף את בני העם היהודי בכניסה לישראל; אך החוק אינו קובע את חובת המדינה לפעולות יזומות שיעודדו עלייה, ואינו מבהיר כיצד על המדינה לפעול ליישום עקרון השבות אותו הוא מעגן.

דיונים לא מעטים התקיימו במהלך השנים, ובעיקר בעשור הראשון לקיומה של המדינה, סביב מדיניות ההגירה והפעולות בהן צריכה המדינה לנקוט בתחום עליית יהודים לישראל. על כולם הייתה מוסכמת הפרשנות המילולית של הביטוי "לתת פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות" ושל סעיף 1 בחוק השבות: "כל יהודי זכאי לעלות ארצה"; פרשנות על פיה כל יהודי הרוצה בכך – המדינה תאפשר את כניסתו. השאלה שלגביה היה ויכוח הייתה האם המדינה צריכה ליזום ולהשקיע בפעולות לעידוד כניסת יהודים המונית.

מדיניות ההגירה של ישראל, ובכללה המדיניות כלפי מי שמבקש להיכנס בשעריה מכוח חוק השבות, עדיין נתונה בעמימות מסוימת, ומדי פעם עולה הנושא לדיון ציבורי מחדש; אם בהקשר של חוק השבות – כדוגמת הויכוח על "סעיף הנכד" [4א]⁸, ואם בהקשר הרחב יותר של חוק האזרחות – כדוגמת הגבלת התאזרחות מכוח נישואין [הוראת שעה] או מדיניות הגירת עבודה⁹.

⁵ המציע, זרח ורהפטיג, היה מנהל המכון לחקר החוק העברי במשרד המשפטים. גביזון, ע' 18

⁶ גביזון, ע' 19

⁷ גביזון, ע' 28-29

⁸ ראו למשל: אילן, שחר. "הכל על השולחן. גם חוק השבות", "הארץ" 13/05/2005, 20.10.2010

⁹ ראו למשל: פלר, עודד. [האגודה לזכויות האזרח](#), 06/12/2004, 20.10.2010.

שאלת השוויון

הרגישות לעניין השוויון והצורך לנסח חוק אזרחות שלא תהיה בו אפליה עמדו לנגד עיני המחוקקים בשנותיה הראשונות של המדינה. ראינו כיצד החשש מפני פגיעה בעיקרון השוויון הביא להעלאת הצעה לחוק אזרחות ניטראלי, וכיצד, בסופו של דבר, הוחלט לחוקק שני חוקים נפרדים; חוקים שיבטיחו הן את עקרון השבות, המבוסס על הזכות להגדרה עצמית של לאום, והן את עקרון האזרחות השווה, שהוא אחד מביטויי הבסיסיים של עקרון שלטון העם בדמוקרטיה.

אולם חקיקת החוקים הנפרדים לא ביטלה את המחלוקת העקרונית סביב עיקרון השוויון, ובמרכזה השאלה האם חוק השבות הוא חוק מפלה או חוק מבחין. שאלה זו מתקשרת לשאלה עקרונית יותר והיא: האם יכולה מדינה, המגדירה עצמה דמוקרטית, לנהל מדיניות הגירה המעדיפה בני קבוצה אתנית מסוימת על פני אחרים המבקשים להיכנס בשעריה? האם מדובר באפליה פסולה או שמא בהבחנה מותרת?

שאלה זו, ככלל, היא סוגיה במחלוקת ובין החוקרים וההוגים אין לגביה תשובה אחת בחרה.¹⁰ יחד עם זאת, סקירת מדיניות הגירה של מדינות דמוקרטיות מפותחות, באיחופה המערבית, מצביעה על כך שעיקרון זה מקובל ופועל במדינות לאום דמוקרטיות שונות, ביניהן גרמניה, פינלנד, יוון, פולין ועוד.¹¹ מדינת ישראל עיגנה עקרון זה בחוקיה והיא מכירה בלגיטימיות שלו. המצדדים בזכותה של מדינת לאום דמוקרטית להדגיש את המאפיינים האתניים ולהעדיף אותם במדיניות ההגירה שלה נשענים גם על האמנה הבינלאומית נגד כל צורת האפליה הגזעית. אמנה זו, שהתקבלה על ידי עצרת האו"ם בשנת 1965, "אוסרת באופן מקיף כל אפליה מטעמי גזע, מוצא אתני או דת", אך מתייחסת לזכותה של מדינה להפעיל שיקול דעת נרחב במדיניות ההגירה שלה, כל עוד אין היא מפלה כנגד לאום מסוים; כלומר כל עוד אין החוק מגדיר קבוצות אתניות או לאומיות שאינן רשאיות להגר למדינה. המצדדים מפרשים משפט זה כאישור למדינת לאום, שהיא מדינתו של העם האתני [במקרה הישראלי – העם היהודי], לקיים מדיניות הגירה בה היא קובעת את הקבוצה המועדפת במסגרת חוק השיבה למולדת הלאומית [רפטיאציה]; כלומר – לא מדובר בחוק מפלה שמונע לחלוטין כניסתם של בני אדם בשל מוצאם האתני, אלא בחוק מבחין – המקל על בני הלאום, הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה, לשוב למולדתו.¹² ביסוס נוסף לעמדה זו נמצא בתוכנית החלוקה, החלטה 181 של האו"ם, שהתקבלה ב-29 בנובמבר 1947, בה ניתן למצא סימוכין להבנה בדבר היותה של מדינת ישראל מדינת לאום הזכאית לפעול על פי עקרון השבות.¹³ בהחלטה נאמר: "המעצמה המנדטורית תעשה כמיטב יכולתה להבטיח, ששטח הנמצא בטריטוריה של המדינה היהודית, ובכלל זה נמלים ועורף (הינטרלנד) מספיק למתן אפשרויות לעליה ממשית, יפונם בהקדם האפשרי, על כל פנים לא יאוחר מה-1 בפברואר, 1948"¹⁴

ג. ביבליוגרפיה:

אדן, חנה, ורדה אשכנזי ובלהה אלפרסון. להיות אזרחים בישראל. ירושלים: ת"ל, מעלות, 2001.
ד"ר למברגר, דרית. אזרחות לבגרות. אבן יהודה: רכס, 2006
יעקובסון, אלכסנדר ואמנון רובינשטיין. ישראל ומשפחת העמים. ירושלים ותל-אביב: הוצאת שוקן, 2003
גבזון, רות. שישים שנה לחוק השבות – היסטוריה, אידיאולוגיה, הצדקה. ירושלים: מציל"ה, 2009.

ד. קישורים לנושאים רלוונטיים בתוכנית הלימודים

פרקים: הכרזת העצמאות, תוכנית החלוקה, תנאים להגדרת מדינה, מאפייניה היהודיים של המדינה, מדינת העם היהודי, שבות ואזרחות, יסודות חוקתיים, שלטון החוק

¹⁰ גבזון, ע' 28

¹¹ יעקובסון, אלכסנדר ואמנון רובינשטיין. ישראל ומשפחת העמים, ע' 227-228

¹² יעקובסון, ע' 224-225

¹³ יעקובסון, ע' 237

¹⁴ החלטת האו"ם 181, חלק ראשון סעיף א (2)

ה. הצעות דידקטיות להוראה

מומלץ מאד להעזר באתר "ישראל מדינת העם היהודי" של מטח, העוסק הסוגיות אלו :

<http://mypeople.cet.ac.il/dilemot/Dilema3Step1.aspx>

להבנת הדילמה שעמדה בפני מנכחי חוק האזרחות.

להלן הסברו של זרח ורהפטיג, שהתנגד להצעת חוק האזרחות ה"ניטראלי":

"חוק האזרחות במדינת ישראל בהכרח שיתלבט בסתירה הקיימת לכאורה בין שני עקרונות יסודיים של המדינה: א. קיבוץ גלויות עם ישראל, ב. הבטחת שוויון זכויות לכל אזרח ותושב. הגשמת מטרת הציונות – קיבוץ גלויות – דורשת יחס מיוחד לעלייתן של תפוצות עם ישראל והתאזרחותן. יש צורך והכרח בדבר לתת ביטוי ליחס זה בחוק. כל התעלמות והתחמקות ממתן תשובה וחיפוש פתרון מתאים להבלטת עקרון קיבוץ גלויות בחוק, מתוך חשש ליצירת הפליה בין יהודים ללא יהודים, רק תעביר את נקודת הכובד של הבעיה לידי האדמיניסטרציה. ההפליה המדומה תיעלם אולי מן החוק אך לא מן החיים. הפליה מוסווית גרועה הרבה יותר מהפליה גלויה, ברורה ומוגדרת. השארת ההערכה והסדר הדברים בידי האדמיניסטרציה הממשלתית עלולה להביא לידי חתירה תחת המשטר החוקי השורר בארץ ולעשות פלסטר את העקרון של שוויון זכויות בשלב הביצוע, השלב המכריע של החוק". [מתוך: גבזון, רות. שישים שנה לחוק השבות. ע' 18 (פריט מידע מרכזי)]

נקודות לדיון:

דבריו של ורהפטיג מתייחסים למושגים שונים מחומר הלימוד. ניתן לקיים עם התלמידים דיון בו ישתמשו במושגים השונים להבהרת דבריו של ורהפטיג. [מומלץ להזכיר לתלמידים שגם בדיון בע"פ – "הסבר" כולל ביסוס וקישור] למשל:

✓ **הצגת המושג: מדינה יהודית ודמוקרטית – כבסיס להסבר המשפט "חוק האזרחות במדינת ישראל בהכרח שיתלבט בסתירה הקיימת לכאורה בין שני עקרונות יסודיים של המדינה: א. קיבוץ גלויות עם ישראל, ב. הבטחת שוויון זכויות לכל אזרח ותושב."**

✓ **הצגת המושג: מדינת לאום – כבסיס להסבר המשפט "הגשמת מטרת הציונות – קיבוץ גלויות – דורשת יחס מיוחד לעלייתן של תפוצות עם ישראל והתאזרחותן."**

✓ **הצגת המושגים: עקרון השוויון / סטייה לגיטימית מעקרון השוויון / אפליה פסולה / הבחנה – כבסיס להסבר המשפט " ההפליה המדומה תיעלם אולי מן החוק אך לא מן החיים. הפליה מוסווית גרועה הרבה יותר מהפליה גלויה, ברורה ומוגדרת. השארת ההערכה והסדר הדברים בידי האדמיניסטרציה הממשלתית עלולה להביא לידי חתירה תחת המשטר החוקי השורר בארץ ולעשות פלסטר את העקרון של שוויון זכויות בשלב הביצוע, השלב המכריע של החוק".**

להבנת השאלה: האם החוק משנה את המציאות (קובע נורמה) או משקף את המציאות (מקבע נורמה קיימת)?

להלן הפתיח מנאמו של דוד בן גוריון ערב קבלת חוק האזרחות בכנסת – 1952:

"רבותי, הצעת החוק המוגשת לפניכם בזה, היא אחת והשלמה לחוק השבות, וכחוק הוא הוא משקפת ייחודה וייעודה של מדינת ישראל.

חוק זה שונה בדרך-כלל מחוקים אחרים לא רק בצורתו, אלא גם בתוכנו. כרגיל בא חוק או לשנות או לתקן את היש. חוק זה בא לקיים, ולאשר ולתת תוקף משפטי והכרה ממלכתית לעובדת יסוד, לעובדה של הוויית העם היהודי ברציפותו, באחדותו ובשאיפתו ההיסטורית. הוא בא לטבוע גושפנקה ממלכתית וחוקית לעובדה שמדינת ישראל היא יצירת העם היהודי. הוכחה ניצחת ומשען נאמן לקיומו ומכשיר ראשי לגאולתו.

החוק קובע זיקה אורגנית, זיקה בל תינתק, של המדינה לעם ישראל, ומעמיד במרכז משימותיה של ישראל ייעוד קיבוץ הגלויות, הייעוד אשר הוליד התנועה הציונית, כיוון פעולתיה עד עכשיו ומקנה לה משום כך מעמד מיוחד במדינת ישראל.

מדינת ישראל היא מדינה ככל המדינות – ריבונית בתוך תחומיה ומוגבלת בתחומיה. סמכותה הריבונית חלה על כל תושביה, אבל היא חלה אך ורק על תושביה, ורק אזרחי המדינה קובעים דרכה, בחרים ממשלתה, וחוקי המדינה מחייבים רק היושבים בתוכה, וכל תושביה, בין שהם יהודים ובין שאינם יהודים, שווים בזכויותיהם.¹⁵

שאלות לדיון:

- מהי מטרתו של חוק במדינה דמוקרטית?
- במה שונים חוק השבות וחוק האזרחות של מדינת ישראל מחוקים רגילים, על פי בן גוריון?
- איזה יסוד של מדינת ישראל מדגישים חוקים אלה על פי בן גוריון?
- כיצד פותר בן-גוריון את המתח הקיים, לכאורה, בין היסוד האתני לבין היסוד הדמוקרטי של המדינה כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוק האזרחות?

מידע בנושא "חוקי שבות" במדינות שונות

להלן מאמר מאת אמנון רובינשטיין, הסוקר בקצרה חוקי שבות הקיימים במדינות שונות. הצעות לשימוש במאמר:

1. כמידע בסיסי.
2. כמקור להשוואה – ניתן להנחות את התלמידים לחפש באמצעות רשת האינטרנט את סעיף 116 בחוקת גרמניה או סעיפי חוק מקבילים של המדינות השונות המוזכרות במאמר, ולבקשם להשוות בין החוק שמצאו לבין חוק השבות.
3. דיון בכתה תוך שימוש במושגים שונים מחומר הלימוד: עקרון השבות; מדיניות הגירה; שיטת דין הדם; שיטת דין הקרקע; חוק השבות; חוק האזרחות.
4. התייחסות להבדל בין חוקי ההגירה של ישראל (חוק השבות וחוק האזרחות) לבין חוקי הגירה במדינות אליהן מתייחס המאמר, כפי שמציג אותו אמנון רובינשטיין במאמרו [היעדר אפשרות מעשית להתאזרחות של מהגרים לא-יהודים].

¹⁵ נאום בן גוריון ערב חקיקת חוק האזרחות. אתר הסוכנות היהודית לארץ ישראל. נדלה ב- 30.8.2008

חוקי השבות של אחרים

אמנון רובינשטיין, הארץ, 04/01/2000

חוק השבות שנחקק בהסכמה כללית ב-1950 נהפך באחרונה לסלע מחלוקת כפולה: מצד אחד טוענים - בעיקר החוגים החרדיים - שניסוחו רחב מדי ומאפשר עלייה והתאזרחות של מי שאינם יהודים על פי ההלכה. מצד שני נטען, בעיקר מצד המפלגות הערביות והשמאל הלא ציוני, כי חוק השבות מפלה וסותר את מהותה של ישראל כמדינה דמוקרטית. אפילו ציוני מושבע כמו יו"ר הכנסת, אברהם ברג, מצא כי חוק השבות הוא "פחבלמטי".

האמת היא, כי לחוק השבות יש חוקים מקבילים במדינות אחרות. הדוגמה הבולטת ביותר היא חוק השבות הכלול בסעיף 116 לחוקת הרפובליקה הפדרלית הגרמנית. סעיף זה העניק אזרחות אוטומטית למאות אלפי בני אדם מ"מוצא אתני גרמני" שגורשו מבתיהם בבריה"מ לשעבר. חוק השבות הגרמני חמור יותר מבחינת דיני השוויין מאשר חוק השבות הישראלי, משום שהוא שולל בעבר אזרחות ממיליוני מהגרים זרים שנולדו בגרמניה.

חוק השבות הגרמני אינו יוצא דופן. כמעט לכל מדינות הבלקן ולמדינות הבלטיות יש חוקי שבות הקרויים חוקי רפטריאציה¹⁶. כך, למשל, סעיף 375 לחוק האזרחות היווני מעניק אזרחות אוטומטית לאנשים "בעלי לאום יוני" אם הם מתגייסים לשירות צבאי. סעיף 1(25) לחוקת בולגריה מאפשר ל"אדם ממוצא בולגרי" לקבל אזרחות בולגרית בפחוצורה מיוחדת וקלה. סעיף 3(13) לחוקת ארמניה מעניק אזרחות אוטומטית ל"ארמני מלידה" המתגורר ברפובליקה הארמנית. ראוי לציין שבמדינות אלה יש הפרדה בין לאום לאזרחות והפשרה בין שתי התפישות - מדינת לאום ושוויין כל האזרחים - נעשית על ידי שילוב בין הגדרת המדינה כמדינת הלאום האתני לבין הבטחת שוויין הזכויות של כל האזרחים.

מעניין הדבר שגם במדינות שבהן אין דגש על עניין הלאום השליט, מתעורר עניין השבות בכל מקום שבו קיימת פזורה לאומית. כך נהגה איטליה, אשר בסעיף 18 לחוק האזרחות העניקה אזרחות לכל האיטלקים שגלו מהאזורים שהיו תחת השלטון האוסטרי לפני 1920.

הדוגמה המרתקת ביותר לקוחה מפינלנד - שבה שוויין הזכויות הוא אבן יסוד חוקתית. לאחר קריסת בריה"מ התעוררה תביעה להשיב למולדתם אזרחים רוסים ממוצא פיני שחיו בקרליה, שעליה נאלצה פינלנד לזוותר לטובת בריה"מ. סעיף 18 א' לחוק הזרים הפיני קובע, כי אדם מברייה"מ ש"מוצאו פיני" רשאי לקבל רשות לשהיית קבע בפינלנד (שהיא תנאי לאזרחות). החוק מגדיר "אדם ממוצא פיני" כאדם שהוא, או הוריו, או לפחות שניים מתוך ארבעת הסבים והסבתות, היו רשומים כאזרחים פינים, או שלמבקש יש קשר אמיץ לפינלנד אך אינו יכול להוכיח במסמכים את מוצאו. רישיון הקבע ניתן גם לבני הזוג ולילדיהם. גם סעיף 14 א' לחוק האזרחות האירית מ-1986 מעניק לשר הפנים סמכות לתת אזרחות אוטומטית לכל מי שהוא "מוצא או השתייכות איריים".

איך קורה שחוקי שבות כאלה אינם נפסלים על ידי בית הדין האירופי לזכויות האדם? משום שהמשפט הבינלאומי מכיר בזכותן של מדינות לנקוט מדיניות הגירה ואזרחות המיטיבה עם בני עם מסוים, בתנאי שאינה מפלה בני עם מסוים. אלה, כאמור, חוקי רפטריאציה. למעשה כמעט ואין מדינה שיש לה פזורה לאומית שאין לה חוק או הסדר הדומה לחוק השבות. אלה קובעים את הזיקה והזכות לאזרחות אך לא פוגעים במהות הדמוקרטית של המדינה שבה לכל אזרחיה כל הזכויות האזרחות הן שוות. בריה"מ החזירה לרפובליקה הארמנית רבע מיליון איש ממוצא ארמני, שלא היו לפני כן אזרחי ארמניה או תושביה.

הבעיה בישראל אינה איפוא קיומו של חוק שבות, אלא העדר אפשרות מעשית להתאזרחות של לא-יהודים. פגם זה, כולל שלילת אזרחות מבני זוגם של אזרחים ישראלים ומילדיהם של נכדי יהודים הזכאים לעלות לפי חוק השבות, הוא הטען תיקון. הוא ולא חוק השבות.

נדלה בתאריך 21.10.2010

מתוך: אתר AmnonRubinstein.org אמנון רובינשטיין

http://www.amnonrubinstein.org/index.php?option=com_content&task=view&id=398&Itemid=101

¹⁶ חוק שיבה למולדת הלאומית

חוק השבות על היבטיו השונים הוא נושא מתאים מאד לעיסוק בסוגיות שנויות במחלוקת. ראו נספח ב' – הנחייה לעיסוק בסוגיות שנויות במחלוקת בכתה, כולל הדגמה על חוק השבות.

1. שאלות תרגול

שאלות ידע

1. מהי מדיניות הגירה?
2. מהי "שבות"? / הצג את עקרון השבות.
3. הסבר את ההבדל בין "עלייה מכוח שבות" לבין "הגירה".
4. הסבר כיצד מנחה עקרון השבות את מדיניות ההגירה של ישראל.
5. הסבר את הקשר בין עקרון השוויון לבין אזרחות במדינה דמוקרטית.
6. הסבר הבדל אחד בין חוק השבות לבין חוק האזרחות.
7. מהי מדיניות הגירה?
הסבר כיצד מדיניות ההגירה של ישראל משקפת את היותה מדינת לאום.

שאלת עמדה: [ראו דוגמאות לשאלות עמדה נוספות בנספח ב']

כל מדינה קובעת לעצמה את מדיניות ההגירה לתחומה. כשמדובר במדינת לאום בולט המתח בין זכותה של המדינה להקל את כניסתם של בני הלאום לתחומה לבין חובתה להבטיח שוויון לכלל אזרחיה. יש הטוענים שמתן הזכות לבני הלאום להגר למדינה בתנאים מקלים היא פגיעה עמוקה בעקרון השוויון, ואילו אחרים טוענים שלגיטימי שמדינת לאום תקל את כניסתם של בני הלאום למדינה, ואין בכך משום פגיעה בעקרון השוויון כלפי אזרחיה.

הבע את עמדתך בעניין זה. **הצג שני** נימוקים התומכים בעמדתך, ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות.

בכתיבתך הקפד על הרכיבים הבאים:

- א. **טענה** - הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
- ב. **הנמקה** – הצגת **שני** נימוקים, שבעזרתם אתה מבסס את טענתך על מושגים וידע מלימודי האזרחות.

אפשרות נוספת:

כל מדינה קובעת לעצמה את מדיניות ההגירה לתחומה. במדינת ישראל התערר ויכוח לגבי חוק השבות. יש הטוענים כי הוא יוצר אפליה ופגיעה בשוויון ויש הטוענים כי הוא יוצר הבחנה מותרת בין יהודים לאחרים.

הבע את עמדתך בעניין זה. **הצג שני** נימוקים התומכים בעמדתך, ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות.

בכתיבתך הקפד על הרכיבים הבאים:

- ג. **טענה** - הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
- ד. **הנמקה** – הצגת **שני** נימוקים, שבעזרתם אתה מבסס את טענתך על מושגים וידע מלימודי האזרחות.

ז. העשרה - קישור להרצאות / סרטונים / נתונים

נאום בן גוריון ערב חקיקת חוק האזרחות 1952 – קובץ מצרף.

<http://mypeople.cet.ac.il/dilemot/Dilema3Step1.aspx>

ראו עוד באתר – [אזרחות](http://citizenship.cet.ac.il) - <http://citizenship.cet.ac.il>

מטרת ההוראה שבמדריך למורה ת"ל ע' 65-66

- ✓ התלמידים יבנו שהמושג "אזרחות" משמעו מערכת היחסים שבין היחיד והחברה למדינה ובין הפרטים לבין עצמם – מערכת יחסים המתנהלת על פי כללים מוסכמים.
- ✓ התלמידים יבנו שבמושג "אזרחות" יש ביטוי לרעיון האמנה החברתית שלפיו החברה והמדינה הם פרי הסכמה בין בני אדם – בינם לבין עצמם ובינם לבין המדינה.
- ✓ התלמידים יבנו את המובנים השונים של מחויבות האזרחים כלפי המדינה והחברה.
- ✓ התלמידים יבנו שחובות האזרחים בישראל, כמו בכל מדינה דמוקרטית, נועדו לממש זכויות. לדוגמא: תשלום מיסים נועד להבטיח את הווחת האזרחים, שירות בטחון נועד להבטיח ולהגן על הזכות לחיים ולביטחון.
- ✓ התלמידים יכירו את התנאים לזכאות לאזרחות על פי חוק האזרחות הישראלי ויבחינו בין התנאים לקבלת אזרחות המבטאים את היות ישראל מדינת לאום יהודית, לבין התנאים לקבלת אזרחות המבטאים עקרונות המקובלים בכל מדינה ריבונית.
- ✓ התלמידים יבחנו את השאלה השנויה במחלוקת, האם בסעיף א בחוק האזרחות, המקנה אזרחות מכוח שבות, יש פגיעה בעקרון השוויון.

לתלמידי בתי הספר היהודיים:

- ✓ התלמידים יבחנו את הטענות במחלוקת שקיימת בציבור היהודי בישראל לגבי הגדרת המושג **יהודי** ויגבשו עמדה משלהם.
- ✓ התלמידים יבנו את ההשפעה של פסיקת בג"ץ בעניין רופאיזן ובעניין שליט על תיקון **חוק השבות** בנושא **מיהו יהודי** (שנת 1970 – סעיף 4א ו-4ב).
- ✓ התלמידים ידעו לקשור בין הגישות השונות לגבי אופיה היהודי של המדינה לבין הטענות במחלוקת בנושא **מיהו יהודי**.

נספח ב'

חוק השבות – שלבים בעבודת המורה: **דוגמא להכנת מערך להוראת הנושא באמצעות הצפת סוגיות שנויות במחלוקת** **הצפת סוגיות במחלוקת:**

- האם יש לשנות את חוק השבות?
- האם חוק השבות הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית?
- האם רק מי שדתו יהודית יכול להיחשב כיהודי? האם תחושת זהות ללאום היהודי מספיקה להגדרת האדם כיהודי?
- האם רק אדם שנתגיר על פי ההלכה האורתודוקסית יכול להיחשב כיהודי?
- האם "סעיף הנכד" הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית?
- האם סטייתו של חוק השבות מעקרון השוויון היא סטייה לגיטימית?

[מומלץ שהשיעור ייטב סביב שאלה עקרונית, והסוגיות הקונקרטיות יעלו תוך כדי דיון. ההחלטה לאילו סוגיות להתייחס תלויה במספר משתנים: אורך יחידת הזמן המוקדשת לנושא; מידת הרגישות שמיחס המורה לסוגיה ורמת ה"נפיצות" שלה; הפרטים אותם מבקש המורה להדגיש באמצעות דרך הוראה זו ועוד]]

כדי לנסות ולענות על שאלות אלה, תוך נקיטת עמדה ברורה ומנומקת, יש לדעת:

- ✓ מהו חוק השבות
- ✓ תוכנו של חוק השבות על סעיפיו השונים
- ✓ התיקונים שכבר הוכנסו לחוק והסיבות להם (בסיס המחלוקת שהביא לשינוי)
- ✓ המחלוקות שנתרח גם לאחר התיקון / התעוררו בעקבות התיקון
- ✓ מהו עקרון השוויון; מהי סטייה מעקרון השוויון; מהי סטייה לגיטימית ומהי סטייה לא לגיטימית
- ✓ חוקי הגירה במדינות דמוקרטיות אחרות – מבט השוואתי [מידע שיכול לסייע בהנמקת העמדה ביחס לשאלת השוויון]
- ✓ מהו עקרון השבות; מהי הזכות להגדרה עצמית של לאומים; מהי מדינת לאום
- ✓ ערכים דמוקרטיים וערכים יהודיים – כמנחים את התנהלות המדינה
- ✓ זרמים ביהדות הדתית
- ✓ שסע דתי - חילוני

הצגת שאלת עמדה לאחר הוראת הנושא:

חשוב לזכור: לא כל שאלת עמדה מתאימה להישאל בבחינה. בניסוח שאלת עמדה לבחינה יש להקיף שהתלמיד יכול להשיב על השאלה בהתבסס על החומר הנלמד (באופן ישיר או עקיף).

שאלת עמדה:

ישנן מספר מחלוקות בנוגע לחוק השבות בישראל. אחת המחלוקות מתייחסת לשאלה מי ראוי שיהיה זכאי להיכנס לישראל מכח חוק זה.

יש המבקשים להסיר את "סעיף הנכד" מהחוק ויש מי שמצדיק סעיף זה ומבקש להשאירו בחוק.¹⁷ **הבע** את עמדתך בעניין זה. **הצג שני** נימוקים התומכים בעמדתך, ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות. בכתיבתך הקפד על הרכיבים הבאים:

- א. **טענה** - הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
- ב. **הנמקה** – הצגת **שני** נימוקים, שבעזרתם אתה מבסס את טענתך על מושגים וידע מלימודי האזרחות.

שאלת עמדה נוספת:

ישנן מספר מחלוקות בנוגע לחוק השבות בישראל. אחת המחלוקות מתייחסת לשאלת השוויון. יש מי שרואה בחוק השבות חוק מפלה ויש הרואים בו חוק מבחין. **הבע** את עמדתך בעניין זה. **הצג שני** נימוקים התומכים בעמדתך, ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות.

- בכתיבתך הקפד על הרכיבים הבאים:
- א. **טענה** - הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
 - ב. **הנמקה** – הצגת **שני** נימוקים, שבעזרתם אתה מבסס את טענתך על מושגים וידע מלימודי האזרחות.

שלבים בבניית תשובה לשאלת עמדה:

שלב מקדים:

1. זיהוי הנושא המרכזי בו עוסקת השאלה והבנת הסוגיה השנויה במחלוקת
2. הצפת פריטי מידע ומושגים שונים, מתוך החומר שנלמד בשיעורי האזרחות, ואשר קשורים לנושא השאלה ורלוונטיים לסוגיה שבמחלוקת.

חשוב שהתלמיד יציף שלושה – ארבעה מושגים לפחות, מתוכם יבחר את המושגים המובהקים ביותר בעזרתם יוכל לנמק את טענתו.

שלב כתיבת התשובה:

- א. **טענה:** אני חושב ש / לדעתי יש / אין ...
אני תומך ב/ אני מתנגד ל...

הטענה צריכה להתייחס באופן ישיר לסוגיה במחלוקת אליה מתייחסת השאלה.

- ב. **הנמקה:** - ההנמקה יכולה להתבסס על **הסבר רעיוני** ו/או על **דוגמאות קונקרטיות**, ובלבד שיעשה שימוש נכון בשפת האזרחות ושהנימוק יהיה **רלוונטי לטענה**.

1. **הסבר* אחד** – הסבר רעיוני או דוגמא קונקרטית המתקשרים לאחד מפריטי המידע שהוצפו בשלב המקדים.
2. **הסבר* נוסף** - הסבר רעיוני או דוגמא קונקרטית המתקשרים לפריט נוסף, **שונה מזה שנעשה בו שימוש בנימוק הראשון**, מפריטי המידע שהוצפו בשלב המקדים.

***הסבר = קישור בין המושג / פריט המידע לבין הסוגיה עליה הצביע התלמיד בטענתו.**

¹⁷ תשובה לשאלה בנושא זה מחייבת ידע נרחב יותר מזה המצוי בחומר הלימוד. לכן, עיסוק בשאלה מסוג זה מומלץ כתרגול בכתה. ניתן לצאת לדיון כזה מתוך קריאת מאמרים בנושא. להלן קישור לשני **מאמרים רלוונטיים**, המאפשרים למורה להרחיב את היריעה ולספק לתלמידים מידע נוסף בנושא.