

סוציולוגיה פוליטית של השיח הדמוגרפי בישראל: חוקי האזרחות כמקרי בוחן

בן הרצוג*

תקציר. מאמר זה בוחן כיצד השפיעו שיקולים דמוגרפיים על חקיקת האזרחות בישראל, באמצעות ניתוח דיונים שנערכו בכנסת סביב חקיקתם של שני חוקים המקשרים בין הנדסה דמוגרפית לפוליטיקה של אוכלוסייה: התיקון השני לחוק השבות משנת 1970, וחוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2003. המאמר בוחן את האמצעים הרטוריים, המינוחים ואסטרטגיות הטיעון שבהם השתמשו המחוקקים בדיונים אלו. שני החוקים, המשפיעים על דפוסי הגירה ועל ההרכב הדמוגרפי של ישראל, משקפים דאגות דמוגרפיות שונות בתכלית: הדיונים בשנות השבעים עסקו בדמוגרפיה פנים-יהודית, ובעיקר בחששות מפני התבוללות של התפוצות היהודיות, ואילו הדיונים בשנת 2003 נגעו לשמירה על המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים בתוך ישראל. נראה כי שיקולים דמוגרפיים אמנם משתלבים לעיתים קרובות בחקיקת חוקי אזרחות, אך אופי השיח הדמוגרפי מעוגן עמוקות גם בהקשר ההיסטורי. המאמר מצביע על כך שהזהות היהודית הישראלית מתרחקת מתפיסות של הומוגניות חד-תרבותית לאומית, ותחת זאת היא הולכת ומוגדרת מתוך פחד וסלידה מן האחר הפלסטיני.

מילות מפתח: דמוגרפיה, חוק השבות, חוק האזרחות והכניסה לישראל, הגירה

מבוא

לרוב אנו מתייחסים לדמוגרפיה כאל תיאור אובייקטיבי של חברה ושל התהליכים האורגניים המתחוללים בה בתקופה מסוימת: שיעורי פריון, התפלגויות האוכלוסייה על פי מגדר, קבוצות גיל, שיוך עדתי ואזור גיאוגרפי, הגירה פנימית, מאפיינים של שוק העבודה וההשכלה. ואולם מייקל רודריגז-מוניז זיהה שלוש גישות אנליטיות של סוציולוגים פוליטיים כלפי דמוגרפיה: דמוגרפיה פוליטית, הנדסה דמוגרפית ופוליטיקה של אוכלוסייה (Rodríguez-Muñiz, 2020). דמוגרפים פוליטיים בוחנים את השפעת הדמוגרפיה על מערכות פוליטיות; הנדסה דמוגרפית עוסקת בניסיונות של ממשלות ואליטות פוליטיות לייצר תהליכים דמוגרפיים ולשלוט בהם, בדרגות שונות של הצלחה; ואילו פוליטיקה של אוכלוסייה עניינה שיח פוליטי ורטוריקה של דמוגרפיה, והיא כוללת מאמצים לקידום

* ד"ר בן הרצוג, מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

יצירתו של ידע דמוגרפי ולגיוסו. מאמר זה מנתח את הדיון בשני מקרי בוחן של חוקי האזרחות בישראל – התיקון השני לחוק השבות משנת 1970, וחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 – הנוגעים לקשר שבין הנדסה דמוגרפית ובין פוליטיקה של אוכלוסייה.

מדינות נוקטות שתי דרכים עיקריות לעיצוב הרכבן הדמוגרפי: האחת היא שינוי במדיניות הילודה (ובמדיניות הכלכלית, אשר משפיעה על דפוסי הפריור במדינה), והשנייה – שבה יעסוק המאמר – היא שינוי במדיניות ההגירה אליהן. על בסיס ניתוח של דיונים בשני מקרי הבוחן, הקושרים בין השיח הדמוגרפי לשינויים דמוגרפיים בפועל, אטען כי אין בהכרח קשר ישיר בין חקיקת חוקים המתייחסים למציאות הדמוגרפית ובין הטרימינולוגיה והנימוקים המשמשים לדיון בחוקים אלו. יתר על כן, אראה כי החשש מפני שינוי דמוגרפי משמש פוליטיקאים כאמצעי לגיוס תמיכה בחוק. פורמלית, החוקים שבמוקד המאמר אינם מתייחסים במישרין לדמוגרפיה, ושניהם נתפסו כמשרתים צרכים לאומיים אחרים: התיקון לחוק השבות פתר כביכול את שאלת מיהו יהודי, ואילו חוק האזרחות והכניסה לישראל נתן לכאורה מענה לצורך ביטחוני. אבל למרות הפער הכרונולוגי בין המקרים ולמרות ההקשרים ההיסטוריים השונים שלהם, בשני המקרים השתמשו חברי כנסת בשיח הדמוגרפי כדי לקדם את עמדותיהם, ובשניהם מסתתרות בשיח הדמוגרפי פוביות: בתיקון לחוק השבות – החשש מפני נישואי תערובת ("התבוללות"), ואילו בחוק האזרחות והכניסה לישראל – החשש מפני שינוי המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים בישראל.¹

אף ששלושה עשורים חלפו בין התיקון השני לחוק השבות מ-1970 ובין חוק האזרחות והכניסה לישראל מ-2003, בחרתי לנתח את שני האירועים האלה מכיוון שהם מקרי קיצון המקושרים לשיח הדמוגרפי בישראל. לתיקון השני של חוק השבות הייתה השפעה רבה על ההרכב הדמוגרפי של ישראל, וגם לחקיקתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל יוחסה השפעה דמוגרפית מהותית. התיקון לחוק השבות, שהתיר עלייה של בני משפחה של יהודים גם אם אינם יהודים בעצמם על פי ההלכה, אפשר את עלייתם ולאחר מכן את התאזרחותם של יותר מ-350,000 איש שלפי ההלכה האורתודוקסית נחשבו לא יהודים – קבוצה שבאה לישראל בעקבות התפרקות ברית המועצות בשנות התשעים. היבטים דמוגרפיים כאלה נעדרו מהדיונים הפרלמנטריים בתיקוני החוק. חוק האזרחות והכניסה לישראל, בתורו, אסר על איחוד משפחות בין אזרחים ישראלים (רובם פלסטינים אזרחי ישראל) לבני זוגם שהם במקור תושבי השטחים הכבושים הפלסטיניים (ראו למשל Masri, 2013). חברי כנסת ערבים טענו כי החוק הוא מהלך דמוגרפי משמעותי העלול לצמצם במידה ניכרת את האוכלוסייה הערבית בישראל.

1 ההתייחסויות אל דמוגרפיה כאל תיאור אובייקטיבי של המציאות, הנדסה חברתית של המציאות או תוצר ישיר של המציאות הן בעצמן קביעות פוליטיות. שחקנים שונים בזירה החברתית משתמשים בתיאורים דמוגרפיים בהתאם לתפיסותיהם ולצורכיהם. בין שהם טוענים כי אכן קיים איום דמוגרפי ובין שהם מנסים להגדיר את המציאות באופן מאיים, מדובר בקביעה של שחקן חברתי בהתאם להשקפותיו. אף שהטענה שבבסיס מאמר זה מסתמכת על ניתוח של מקורות ראשוניים, היא גם משפיעה על האופן שבו אנו תופסים את המציאות החברתית. כלומר, באופן אירוני, גם הטענה הקובעת כי הדמוגרפיה אינה ניטרלית אלא משמשת ככלי פוליטי היא בעצמה טענה פוליטית.

שני החוקים השפיעו על המאזן הדמוגרפי בישראל – האחד על עלייה של יהודים, האחר על הגבלת כניסה של פלסטינים. אין אנו יכולים לקבוע במדויק את השלכותיהם ולדעת כיצד הייתה נראית המציאות הדמוגרפית בלעדיהם, אבל ביכולתנו לנתח את השיח בעניינם. אחד האתרים שבו התגבש השיח הדמוגרפי בישראל הוא דיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת. אפשר לראות בכנסת "זירה בה מתרחשת דרמה שכללית והמחזה שעליו היא מבוססת משקפים מערכת אמונות ותפיסות תרבותיות המעניקה משמעות לאלה שהשיח נסב עליהם" (ברקוביץ, 1999, עמ' 279). בהתאם, אבחן את הדיונים בכנסת על חוקי האזרחות כדי לנתח את השינויים החברתיים והתרבותיים בחברה הישראלית. חוקי האזרחות מציבים דילמה מחקרית. מדוע התיקון לחוק השבות – שהשפיע ישירות על המציאות הדמוגרפית – אינו מתייחס להיבט זה, ואילו חוק האזרחות והכניסה לישראל, שהשפעתו בפועל עדיין איננה ברורה, הוצג כתקנה דמוגרפית משמעותית? מדוע לשון החוק אינה עוסקת בנושא המרכזי שעליו הוא משפיע, כיצד המושא הדמוגרפי השתנה לאורך השנים, ומה אפשר ללמוד מכך על שינויים שהתחוללו בחברה הישראלית? מאמר זה בוחן את המציאות החברתית בהתאם למסורת הסוציולוגיה ההיסטורית ובאמצעות מתודולוגיה של ניתוח תוכן. הוא עוקב אחר שני האירועים ההיסטוריים המתוארים לעיל בעזרת ניתוח תוכן של דיוני הכנסת באירועים הללו, הקושרים בין שיח האזרחות לשיח הדמוגרפי, ומתחקה אחר האמצעים הרטוריים, המונחים, האסטרטגיות והנימוקים ששימשו את מקבלי ההחלטות בדיוניהם. ניתוח התוכן מתבסס על זיהוי חבילות פרשניות או תבניות תרבותיות בדבריהם של חברי כנסת. חבילות פרשניות או תבניות תרבותיות הן יחידות ניתוח המתקבלות מצירוף של כמה היבטים שמייצגים את האופן שבו אנשים מתייחסים לנושא מסוים, מפרשים אותו ומתבטאים בעניינו. לפי ויליאם גמסון וקתרין לאש, חבילה פרשנית היא אוסף הנחות היסוד של תפיסת המציאות המסתתרת מאחורי טקסט כלשהו, וכן הסמלים, הדימויים, המטפורות ומטבעות הלשון הממסגרים את המציאות הזאת, מתמצתים אותה ומספקים לה לגיטימציה (Gamson & Lasch, 1983). מקרי הבוחן נטועים בשלושה הקשרים תיאורטיים שייסקרו להלן: הניתוח הסוציולוגי של אזרחות והגירה בעולם ובישראל, השיח הדמוגרפי בישראל, וההיסטוריה הפרטיקולרית של חוקי האזרחות בישראל.

אזרחות, הגירה ודמוגרפיה בישראל: סקירה

הניתוח הסוציולוגי של אזרחות והגירה בעולם ובישראל

מדינת הלאום נוצרה באמריקה ובאירופה במאה ה־17, פרח באירופה בשלהי המאה ה־19, ומשם התפשטה לאזורים אחרים בעולם. ההיגיון הלאומי מחלק את העולם ליחידות מדיניות החופפות ליחידות הלאומיות ומובחנות זו מזו באמצעות גבולות. בדמיון הגיאופוליטי המערבי, התיחום הטריטוריאלי נושא משמעות נורמטיבית. הגבול אינו רק סמן גיאוגרפי; הוא מסמן גם הבחנה תרבותית בין מדינות ומציין את הריבונות של מדינת הלאום בגבולותיה הנתונים. בדמיון החברתי קיימת התאמה בין המדינה ללאום ולגבול, והקשר בין גבול טריטוריאלי למדינות ולסדר חברתי נתפס כמובן מאליו. הקטגוריה

המחשבתית הסובייקטיבית של לאומיות משמשת עד היום כנוסחה הפוליטית המארגנת את העולם (Herzog, 2009), או במילותיו של אורבר לופגרן, הלאומיות היא הדקדוק הלאומי של התרבות הבינלאומית (Löfgren, 1989).

מוסד האזרחות הוא כלי סמלי בעל חשיבות עליונה בהגדרת הגבולות החברתיים והתרבותיים של מדינות, והוא משמש כביטוי משפטי של הסדר העולמי הלאומי. מושג האזרחות הופיע לראשונה בפוליס היוונית, ומשם הוא התפתח באופנים שונים באימפריה הרומית ובערי המדינה בימי הביניים. את משמעויותיו המודרניות הוא קיבל לאחר המהפכה הצרפתית (Yuval-Davis, 2000). שיח האזרחות שצמח במדינות באירופה הפך הגמוני, ומוסד האזרחות אומץ במדינות חדשות שנוצרו במאה ה-20 וגם במדינות פוסט-קולוניאליות. היות שאזרחות היא ביטוי משפטי של לאומיות, "אזרחות" ו"לאומיות" שימשו כמונחים נרדפים במאה ה-19 וה-20 (Heater, 1999).

יש קשר ישיר בין תפיסות תרבותיות ולאומיות ובין חוקי הגירה (Joppke, 1999), שכן התקנות המסדירות את הכניסה לתוך קהילה לאומית ואת הכללתם של חברים חדשים תלויות בשאלה מי ראוי מלכתחילה להשתייך ל"אנחנו" ומי לא. רוג'רס ברובייקר, במחקר פורץ דרך, עמד על הבדל מהותי בין תפיסת האזרחות של גרמנים ובין זו של צרפתים (Brubaker, 1992): דגם האזרחות בצרפת מבוסס על הכללה טריטוריאלית והטמעתן של כל הקבוצות החברתיות בתוך המדינה, ואילו גרמניה מיישמת דגם של אזרחות המבוססת על הכללה אתנית, ולפי ניתן לשלב במדינה רק קבוצות חברתיות ששייכות ללאום הגרמני. חוקי האזרחות של שתי המדינות מבטאים את ההבדל בין ההשקפות: לידה בתוך שטחה של צרפת מהווה בסיס לתברות ולקבלת אזרחות (jus soli), ואילו בגרמניה הגורם העיקרי בקביעת האזרחות הוא שייכות אתנית (jus sanguinis). הדגם הליברלי הצרפתי נותן עדיפות לפרט ומגן על זכויותיו בשטח המדינה, ואילו הדגם הגרמני מדגיש את הקולקטיב ורואה במוצא האתני קריטריון לאזרחות שווה או להתאזרחות. החלטת המדינה מי יוכל להגר אליה ומי יקבל אזרחות היא כלי משמעותי בעיצוב הקהילה הלאומית, או כפי שכתב מייקל וולצר, "ההכללה וההדרה הן בליבת הריבונות של כל קבוצה חברתית. הן מבטאות את המשמעות העמוקה ביותר של הגדרה עצמית" (Walzer, 1983, p. 62).

מחקרו הראשוני של ברובייקר מ-1992 אותגר רבות לאחר פרסומו. ברובייקר עצמו הציג מאז עמדה מורכבת יותר, המדגישה את הנזילות של תפיסות אזרחיות ואת מאבקי הכוח הכרוכים בהן (Brubaker, 1996). כריסטיאן יופקה וזאב רוזנהק (Joppke & Roshenhek, 2002) מתחו ביקורת על חסרונות התיאור הפרימורדיאליסטי – המניח כי לאומיות היא אינהרנטית וקבועה לכל קבוצה לאומית, כפי שנרמז בכתיבתו המוקדמת של ברובייקר – ובמיוחד דחו את ההנחה שקו ישר מחבר בין זהויות ובין מדיניות הגירה והתאזרחות, הנחה המשמיטה את ההשפעה המתמדת של סכסוכים, מחלוקות, מאבקי כוח, פוליטיקה והיסטוריה. רוג'רס סמית הרחיב את הטענות המקוריים של ברובייקר וטען כי קיימים שלושה סוגי שיח שעשויים לעמוד בבסיסה של הגדרת האזרחות המודרנית – השיח הליברלי, השיח הרפובליקני והשיח האתנו-לאומי – ובדרך כלל שלושתם משולבים זה בזה (Smith, 1997). יואב פלד וגרשון שפיר זיהו במדינת ישראל שלוש מחויבויות ומטרות פוליטיות המקבילות לשלושת סוגי השיח הללו: דמוקרטיה, קולוניאליזם ולאומיות אתנית (פלד ושפיר, 2005). לדבריהם, שלוש מסורות השיח מתקיימות בישראל יחדיו במינונים

שונים ומשפיעות על המדרג ועל חלוקת המשאבים בין קבוצות, למשל אזרחים ולא אזרחים, יהודים וערבים, אשכנזים ומזרחים, גברים ונשים או דתיים וחילונים. עם זאת, התפיסה הבסיסית כי קיים קשר ישיר בין חוקי הגירה לשיח האזרחות עדיין מקובל בקרב מרבית החוקרים (Joppke, 2010; Smith, 1997; Weil, 2008, 2013).

שיח האזרחות לעולם אינו אחיד, והוא תמיד מורכב מכמה סוגי שיח שמתנהלים בו־זמנית. גם השיח סביב חוקי ההגירה בישראל משקף את הגיוון הקיים בשיח האזרחות ואינו מבטא שיח אזרחות מסוים. אפילו לשון החוק, שמבחינה משפטית צריכה להיות ברורה, משקפת לעיתים קרובות שיחי אזרחות מרובים. לחוקי ההגירה (וגם חוקים אחרים) יש רבדים שונים שלא בהכרח משקפים גישות זהות – לשון החוק עצמו, השיח על החוק, יישום החוק. שיח האזרחות משתנה תדיר, וקבוצות שונות בחברה – ובהן גורמי שלטון, שאינם עשויים מקשה אידיאולוגית אחת – מאמצות מאפיינים שונים שלו. לפיכך תהיה זו שגיאה לייחס את כלל התרבות הפוליטית של המדינה רק ללשון המצומצמת של חוקי ההגירה.

השיח הדמוגרפי בישראל

תחום הדמוגרפיה מתייחס למגוון ריבודים של האוכלוסייה, ובהם ריבודים כלכליים, מעמדיים, מגדריים, גיאוגרפיים וגילאיים. פקודת הסטטיסטיקה, התשל"ב-1972 קובעת כי תפקיד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) – הגוף הרשמי המתעד את הדמוגרפיה בישראל – הוא "לערוך פעולות סטטיסטיות ולפרסם את תוצאותיהן בנוגע לאוכלוסיה ולפעילויותיה בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה, המסחר והתעשייה ובתחומים אחרים ובנוגע לתנאי הטבע של הארץ". בהתאם להבחנה של רודריגז־מוניז בין שיח ורטוריקה שעוסקים בדמוגרפיה ובין הנדסה דמוגרפית שמנסה לייצר תהליכים דמוגרפיים ולשלוט בהם (Rodríguez-Muñiz, 2020), אבחין במאמר זה בין השיח ובין תהליכים דמוגרפיים בפועל. עם זאת, חשוב לציין כי השיח הדמוגרפי בישראל אינו קבוע, ובתקופות שונות הוא התמקד בהיבטים שונים לפי הקשרים חברתיים משתנים.

השיח הדמוגרפי הנוכחי בישראל מתייחס ברובו לחלוקה בין יהודים לערבים, לשינויים הצפויים במאזן האוכלוסיות האלה, ולהשלכותיהם על אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. במקרים רבים, פוליטיקאים השתמשו (ומשתמשים) בשיח הדמוגרפי כדי לבטא את עמדתם הפוליטית. החברה היהודית בישראל תופסת את הדמוגרפיה הערבית, ובעיקר את שיעורי הפרייון, כאיום על הקיום היהודי, שיח שראסם ח'מאסי מכנה "דמוגרפוביה" (ח'מאסי, 2011). הציבור היהודי וגם מנהיגיו תופסים לעיתים קרובות את "הבעיה הדמוגרפית" – כלומר את המאזן הדמוגרפי בין יהודים וערבים – כסכנה על עצם קיומה של המדינה היהודית (זורייק, 2008). אליה זורייק, במאמרו על השיח הדמוגרפי בישראל, טען כי השיח הזה היה בעבר המניע העיקרי למדיניות של ישראל בתחומים שונים (מדיניות הגירה, היחס לפלסטינים שגרו בישראל לפני הקמתה, הממשל הצבאי, בניית גדר ההפרדה) וכי הוא נמצא במרכז המחלוקת הפוליטית לגבי עתיד השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים ולגבי האוכלוסייה הערבית בישראל (זורייק, 2008). איאן לוסטיק הציג עמדה דומה והראה כי מדיניות ההגירה בישראל והיחס כלפי עזיבה של יהודים את הארץ מונעים

מן הצורך הפוליטי להתמודד עם המאזן הדמוגרפי (Lustick, 2019). אוריאל אבולוף הראה כי המפעל הציוני התייחס ל"שד הדמוגרפי" כאל סיכון ביטחוני, והשיח הזה השפיע על פעולות כגון תוכנית ההתנתקות מעזה ב־2005 וחקיקה אנטי־דמוקרטית משנת 2009 ואילך (Abulof, 2014). ינון כהן וניב גורדון (2019) הראו כיצד ישראל אימצה טכניקות של ספירת אוכלוסיות על מנת לקדם את הגזעתו של המרחב שניכסה לעצמה. לאורך השנים עקבה ישראל באופן שוטף אחר השינויים ביחס המספרי שבין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הפלסטינית, לא רק ברמה הלאומית אלא גם בוו האזורית. החרדה הדמוגרפית קיבלה ביטוי בולט במדיניות המרחבית שנקטה ישראל בגליל ובמחוז הצפון כולו, שם כמעט שני שלישים מהאוכלוסייה לאחר מלחמת 1948 היו פלסטינים. ישראל אף ביקשה לבסס חלוקה קפדנית בין יהודים לפלסטינים, ודוגמה לכך היא הלוליינות הסטטיסטית שנקטה בעקבות ההגירה ההמונית מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים. כשליש מן העולים אז לא היו יהודים לפי ההלכה, כי אם חסרי דת או נוצרים בעלי קרבה משפחתית ליהודים; אך הלמ"ס החליטה לשנות את אופן הסיווג של האוכלוסייה כולה, הגדירה את המהגרים הלא יהודים החדשים כ"אחרים", וקיבצה אותם יחד עם ה"יהודים" בקטגוריה חדשה שנקראה "יהודים ואחרים". מול קבוצה זו יצרה הלמ"ס קטגוריה חדשה – "אוכלוסייה ערבית" – שכללה מוסלמים, דרוזים ונוצרים (כהן וגורדון, 2019).

מושג האזרחות הוא קטגוריה שבאמצעותה המדינה מסדירה רשמית את הזהות הלאומית, מעניקה לאדם זכויות ומשיתה עליו חובות (Bourdieu, 1994). האזרחות וההגירה (והשיח על אודותיהן, שאותו אני מנתח במאמר זה) הן מבין שלושת הגורמים המשפיעים על הדמוגרפיה, לצד הילודה והתמותה. חוקי אזרחות משפיעים על המציאות הדמוגרפית (Amit et al., 2010), וגם בישראל להחלטה מי זכאי להגר אל המדינה ולקבל בה אזרחות יש השפעה רבה מאוד על עיצוב האוכלוסייה (Ben-Shemesh, 2008; Rouhana & Sultany, 2003). המאמר מתמקד בשיח על חוקי האזרחות ולא במציאות הדמוגרפית, בעיקר בשל חוסר היכולת המחקרית לקבוע מה הייתה המציאות הדמוגרפית אלמלא נחקק חוק זה או אחר ומה יהיו השפעותיו בעתיד; לעומת זאת, ניתן לבדוק כיצד התייחסו חברי כנסת לסוגיות של דמוגרפיה בעת הדיונים על חוקי האזרחות.

ההיסטוריה של חוקי האזרחות בישראל

האזרחות הישראלית מזוהה בעיקר עם חוק השבות, תש"י-1950 ועם חוק האזרחות, תשי"ב-1952. חוק השבות אמנם אינו מעניק אזרחות, אבל הוא מספק את התשתית למדיניות ההגירה של ישראל כמדינה יהודית ומהווה אחד המרכיבים המרכזיים באפיונה ככזאת, כפי שמציינת רות גביון: "עלייה יהודית וקיבוץ גלויות היו שתיים מן המטרות העיקריות של המפעל הציוני ושל מדינת ישראל. חוק השבות התש"י-1950 היה הכלי המדיני והמשפטי שבאמצעותו ביקשה מדינת ישראל לממש אידיאלים אלה" (גביון, 2009, עמ' 9). חוק השבות, המבטא את שיח האזרחות האתני, קובע כי כל יהודי זכאי לעלות ארצה ללא קשר למצבו המשפטי, הכלכלי, החברתי או הביטחוני.

חוק האזרחות, בתורו, מעגן את ההיבט האתני של שיח האזרחות בישראל וקובע כי "אזרחות ישראלית נקנית מכוח שבות", אך מפרט גם את האפשרויות העומדות בפני

תושבים פלסטינים ולא יהודים אחרים לקבל אזרחות ישראלית. להבדיל מחוק השבות, חוק האזרחות אינו נדרש במפורש לדת או ללאום יהודי בהקשר של קבלת אזרחות ישראלית, והמילה "יהודי" אינה מופיעה בו כלל. עם זאת, כפי שנראה להלן, נושא האתניות ניכר ברוב הדיונים שעסקו בחוק, והיה ברור כי זהו עיקרו – מתן אזרחות ישראלית ליהודים שהיגרו לישראל. לא פלא אפוא שאחת ההחלטות הראשונות של ועדת המשנה שעסקה בחוק האזרחות הייתה שינוי סדר סעיפיו. הסדר המקורי של הצעת החוק הציב כסעיף הראשון בחוק את הסעיף העוסק בהענקת אזרחות ללא יהודים שישבו בארץ לפני הקמת המדינה ואחריה; הוועדה דרשה לשנות את סדר הסעיפים ולהדגיש את חשיבותו הסמלית של זה המעניק אזרחות לעולים לישראל. מכך אפשר ללמוד כי חלק מתפקידו של חוק האזרחות היה להבליט את השיח האתנו־יהודי שבבסיס חוק השבות (Herzog, 2017).

לחברי הכנסת שהשתתפו בדיונים על חוק האזרחות היה חשוב לציין כי הוא אינו חוק הגירה רגיל, שכן מדינת ישראל אינה מעניקה אזרחות ישראלית ליהודים אלא רק מאשררת את זכותם לשוב לארץ ישראל מן הגולה – זכות שקדמה להקמת המדינה. אף שברוב הדיונים בכנסת בעניין החוק לא הייתה אחדות דעים או תפיסות, על הנקודה הזאת הייתה הסכמה רחבה בין הסיעות (Herzog, 2017). לנה טאטור קובעת כי חוק השבות וחוק האזרחות שימשו כאמצעי שליטה שקיבעו את התפיסה כי המהגרים היהודים הם אזרחים טבעיים ואילו הילידים הפלסטינים הם אויב פולש (Tatour, 2019).

חוק האזרחות קבע כי התושבים היהודים בארץ ישראל יקבלו את אזרחותם על סמך חוק השבות, גם אם נולדו בארץ. אזרחותם של התושבים הלא יהודים גם היא הוקנתה אוטומטית, אך בדרך שונה. סעיף האזרחות מכוח ישיבה בישראל קבע ארבעה תנאים לקבלת אזרחות – מי שערב הקמת המדינה היה "נתין ארצי־ישראלי"; מי שהיה רשום כתושב ב־1949; מי שהיה לו מעמד של תושב ביום תחילת תוקפו של החוק ב־1952; ומי ששהה כחוק בישראל מיום הקמת המדינה ועד כניסתו של החוק לתוקף. סעיף זה לא השתנה עד היום. יש הטוענים כי באופן פרדוקסלי, מתן האזרחות הישראלית העניק לחלק מן הפלסטינים זכויות מסוימות אך בד בבד לכך את האוכלוסייה הילידית במבנה של נישול ואובדן זכויות קולקטיביות (Sabbagh-Khoury, 2022). כלומר, למרות מתן האזרחות הרשמית, בפועל הודרו אזרחי ישראל הפלסטינים מאזרחות מלאה (אוסצקי־לזר וג'בארין, 2016; Robinson, 2013), או כהגדרתו של אמל ג'מאל – ניתנה להם "אזרחות חלולה" בלבד (Jamal, 2007).

אף שסעיף התושבות היה הסעיף העיקרי בחוק האזרחות שהעניק אזרחות ישראלית לפלסטינים, גם הסעיף המעניק אזרחות מכוח לידה נגע לסוגיה הפלסטינית, שכן הוא העניק אזרחות גם ללא יהודים שנולדו בישראל. הזכות לאזרחות מלידה נוסחה באופן ניטרלי שלא הבחין בין יהודים ללא יהודים, אך בפועל היא נגעה רק ללא יהודים – ובעיקר לפלסטינים – משום שיהודים שנולדו בישראל קיבלו ממילא אזרחות על בסיס חוק השבות (אף שלא עלו לארץ). גישה זו שונתה ב־1980, כאשר הוחלט כי יהודים שנולדו בישראל יזכו באזרחות מכוח סעיף הלידה ולא מכוח סעיף השבות.

אם כן, חוקי האזרחות בישראל מקנים אזרחות אוטומטית בשתי דרכים שאינן תלויות בהחלטת המדינה: יהודים רוכשים אזרחות מכוח שבות, ואילו מי שאינם יהודים רוכשים

אזרחות מכוח לידה לאזרח ישראלי.² עוד קיימים שני סעיפים המעניקים אזרחות אוטומטית לקטינים: אזרחות מכוח אימוץ (סעיף 4ב לחוק), והתאזרחות מכוח קטינות (סעיף 8 לחוק), שלפיה ילדיו הקטינים של מתאזרח זכאים לאזרחות אוטומטית.

קיים אפיק נוסף לקבלת אזרחות ישראלית, שאינו אוטומטי ולכן מצריך הסכמה של המדינה. ישראל, כמו כל מדינה אחרת, מתייחדת בכללי התאזרחות (naturalization) משלה. אפיק זה מתייחס לקבלת מעמד של אזרח שלא מתוקף זכות מולדת (לידה במדינה בהתאם לשיח האזרחות הליברלי, או לידה לקבוצה אתנית מסוימת בהתאם לשיח האתנו-לאומי). באפיק זה ניתנת האזרחות בסיומו של תהליך הבדוק את המועמדות, ובעיקר את העמידה בתנאים להתאזרחות, ונדרשת החלטה של המדינה. בדרך זו מאפשרת המדינה למהגרים חוקיים שאינם אזרחים ואינם בני הלאום להיעשות לאזרחים. התנאים להתאזרחות בישראל מוגדרים בסעיף 5 של חוק האזרחות, והם דורשים כי המועמד יהיה בעל מעמד של תושב קבע וישהה חוקית בישראל במשך שלוש שנים בחמש השנים שקדמו לבקשת ההתאזרחות. רוב מקרי ההתאזרחות בישראל הם תוצאה של איחוד משפחות, מכיוון שאיחוד משפחות מעניק למהגרים לישראל מעמד של ישיבת קבע.³ ישיבת קבע מעניקה לנושאה אותן זכויות כמו לכל אזרח ישראלי, למעט הזכות להצביע בבחירות לכנסת (תושב קבע זכאי להצביע בבחירות לרשות המקומית שבה הוא מתגורר). תושב קבע נכלל במרשם האוכלוסין של משרד הפנים וחלות עליו כל החובות שחלות על אזרחי ישראל, כמו תשלום מיסים ושירות בצה"ל. משרד הפנים מעניק גם אשרות שהייה מסוגים שונים, אך אלה מתירות שהייה זמנית בארץ ואינן מאפשרות התאזרחות. כך למשל, אשרת תייר (אשרה מסוג ב/2) מוגבלת לשלושה חודשים ואינה מתירה לעבוד בישראל; אשרת עבודה (אשרה מסוג ב/1) ניתנת להארכה עד תקופה מצטברת של חמש שנים ושלושה חודשים; אשרת סטודנטים (אשרה מסוג א/2) מעניקה רישיון זמני לתושבות בישראל. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, שאליו אתייחס במאמר זה, נחקק ביחס לסעיף ההתאזרחות בחוק האזרחות.

במהלך השנים תיקנה הכנסת את חוק האזרחות 13 פעמים. 175 תיקונים נוספים הוצעו ועדיין נבחנים. התיקונים העיקריים אינם מצביעים על שינוי מהותי בנקודת המבט האתנית של המדינה היהודית גם לאחר התיקונים החוק מעניק עדיפות במתן אזרחות ליהודים שעלו ארצה; הוא מעניק אזרחות למקצת התושבים הפלסטינים שהתגוררו בטריטוריה של מדינת ישראל לפני הקמתה ועדיין מתגוררים בה, וכן לילדיהם; והוא מסדיר את הליך ההתאזרחות, בעיקר במקרים של איחוד משפחות.

2 הסעיף המעניק אזרחות אוטומטית מכוח ישיבה בישראל עדיין קיים בחוק, אך מכיוון שהדרישה היא לישיבה בישראל לפני הקמתה, בפועל הוא חסר משמעות.

3 נישואין לאזרח ישראלי עשויים להוביל לאזרחות ישראלית; נישואין לתושב קבע בישראל עשויים להוביל למעמד של תושב קבע ולא לאזרחות; ניהול חיים משותפים, לרבות ידועים בציבור שהם משפחות חד-מיניות, עשויים להוביל למעמד של תושב קבע ולא לאזרחות (משה, 2014).

אזרחות, הגירה ודמוגרפיה בישראל: ממצאים

הדיונים בישראל סביב אזרחות והגירה בראי התיקונים לחוק השבות ולחוק האזרחות והכניסה לישראל

חוק השבות וחוק האזרחות נחקקו מתוך כוונה לעצב את הדמוגרפיה של מדינת ישראל. בדיונים על חוקים אלו, חברי הכנסת אמרו במפורש כי המטרה היא לאפשר הגירת יהודים כדי לבסס רוב יהודי במדינה (Herzog, 2019). לכן חוקים אלו הם ביטויים ברורים של הנדסה דמוגרפית והם משקפים את ניסיונו של המחוקק לעצב את החברה בהתאם לאידיאולוגיה הציונית. את הקשר בין ניסיונותיהן של ממשלות ישראל לייצר תהליכים דמוגרפיים ולשלוט בהם ובין השיח פוליטי והרטוריקה של הדמוגרפיה אנתח בעזרת מקרי הבוחן של התיקון השני לחוק השבות וחוק האזרחות והכניסה לישראל. אמנם, כפי שאראה בהמשך, תקנות חדשות אלו נועדו בעיקר לתת מענה לאתגרים שהוצבו בפני המבנים המוסדיים, שעוצבו על ידי חוק השבות וחוק האזרחות משנות החמישים, אך הם גם ביקשו להוסיף ולעצב את הדמוגרפיה ואת השיח אודות דמוגרפיה בישראל. הכוונה כאן אינה להשוות או לקשר בין החוקים, שהרי ההקשר החברתי, התרבותי, הכלכלי, הפוליטי, המדיני והביטחוני – וגם זה הדמוגרפי – השתנה במשך השנים, וישראל בשנות החמישים והשבעים הייתה שונה בתכלית מזו של תחילת המאה ה־21; ואולם ניתוחם של המקרים עשוי להציג את הפער שבין השיח הדמוגרפי ובין החקיקה בעלת ההיבט הדמוגרפי.

ניתוח המקרים מתבסס על פרוטוקולים של הדיונים בתיקון השני לחוק השבות בשנת 1970 ושל הדיונים בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), הן במליאת הכנסת הן בוועדות הכנסת. יש לציין כי הדיונים בכנסת אינם האתר היחיד שבו מתחולל ויכוח סביב תפיסות האזרחות, ומחקרים עתידיים יצטרכו לבחון את השיח במופעים תרבותיים נוספים (למשל בתקשורת) כדי להבין את התפתחותו.

הדיונים בתיקון השני לחוק השבות, לקראת קריאה ראשונה של החוק, נערכו בשתי ישיבות: ישיבה 37 של הכנסת השביעית, שהתקיימה ב־9 בפברואר 1970, וישיבה 38 שהתקיימה ביום המחרת. הדיונים בקריאה שנייה ושלישית של החוק נערכו בישיבה 50, שהתקיימה ב־10 במרץ. התיקון לחוק הועבר לוועדת חוקה, חוק ומשפט וחברי הוועדה דנו בו במהלכן של שבע ישיבות (ישיבות 13-19 של הוועדה), שהתקיימו בין 11 בפברואר ל־9 במרץ. חוק האזרחות והכניסה לישראל נידון במליאת הכנסת לקראת קריאה ראשונה בישיבה ה־33 של הכנסת ה־16, ב־17 ביוני 2003, ובישיבה ה־34 ביום המחרת; הוא עבר קריאה שנייה ושלישית בישיבה ה־53, ב־31 ביולי. הצעת החוק נדונה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בישיבה ה־47 של הוועדה, ביום 14 ביולי, וכן בישיבה ה־66 שלה, ב־30 ביולי.

מן העיון בפרוטוקולים של דיוני הכנסת והוועדות עולים האמצעים והטרמינולוגיה שבהם בחרו להשתמש חברי הכנסת כדי להמשיג את הצורך הספציפי הכרוך בנהגה הגירה ואזרחות, וגם המושגים שבהם בחרו חברי הכנסת שלא להשתמש במפורש אך נרמזו או הושקו. הדגש במחקר זה הוא על השיח הדמוגרפי כפי שהוא נתפס והוצג על ידי הממסד הפוליטי בישראל, כלומר על מושג האזרחות ועל אופן הבנייתו, ולא על ההשפעה הדמוגרפית של חוקי האזרחות בפועל (במיוחד מכיוון שב־1970 לא היה ניתן לצפות את התפרקותה של ברית המועצות כעבור 20 שנה).

הנחקרים במחקר זה הם חברי הכנסת, ולכן נבדקו דבריהם המתועדים בפרוטוקולי מליאת הכנסת והוועדות. הבחירה בקורפוס הזה לבדיקת הקשר בין חוקי האזרחות ובין השיח הדמוגרפי התבססה על כמה הנחות יסוד. הראשונה היא שהכנסת, בהיותה בית הנבחרים של מדינת ישראל, היא האמורה לקבוע את מדיניות ההגירה של ישראל. השנייה היא ששיטת הבחירות בישראל היא ייצוגית, ולכן הרכב הכנסת אמור לשקף את החלוקה הפוליטית בחברה הישראלית ואת התפיסות העיקריות בה. ההנחה השלישית היא כי להבדיל מבדיקה של התקשורת, של דעת הקהל או כל קורפוס נרחב אחר, שיחייב דגימה, הקורפוס שנבחר כאן מאפשר לבחון את כלל הדיונים העוסקים בחוקים האמורים, ולכן הדיון בהכרח ממצה את השיח הדמוגרפי בהקשר זה.

את טענתי בדבר הפער בין לשון החוק ובין השיח על אודותיו אבסס בעזרת חקר החבילות הפרשניות השכיחות בדיונים הפרלמנטריים. שיטה זו, המתבססת על שיטת הניתוח של גמסון (Gamson, 1981; Gamson & Lasch, 1983), ממינת טקסטים לפי מסגרות חשיבה שונות, וכך מתאפשרת בחינה אמפירית של השיח הפוליטי בסוגיה מסוימת. חבילה פרשנית היא יחידת הניתוח המתקבלת מצירוף של כמה היבטים שמייצגים את האופן שבו אנשים מתייחסים לנושא מסוים, מפרשים אותו ומתבטאים בעניינו (בנאומיהם של חברי הכנסת, במקרה זה). לפי גמסון, החבילה הפרשנית מורכבת מלב החבילה (core) ומהחותמת (signature). לב החבילה הוא צירוף הנחות היסוד של תפיסת המציאות המסתתרת מאחורי טקסט כלשהו. החותמת היא צירוף הסמלים, הדימויים, המטפורות ומטבעות הלשון הממסגרים את לב החבילה, מתמצתים אותו ומספקים לו לגיטימציה (Gamson & Lasch, 1983).

להלן אתאר את מסגרות החשיבה המרכזיות שבהן השתמשו חברי הכנסת בפרוטוקולי הדיונים ובכך הבנו ושיעתקו את החבילות הפרשניות הדומיננטיות הללו. אציג את לב החבילות, כלומר את השאלה המרכזית העומדת לנגד עיניהם של הדוברים כאשר הם דנים בהשפעות הדמוגרפיות של חוקי האזרחות, ואתאר גם את החותמת של חבילות הפרשנות, כלומר את מרכיבי השכנוע וההצדקה ואת הסמלים המבטאים במרוכז את לב החבילה. גישה זו בוחנת את סוג הנימוקים שמספקים הנחקרים להצעת החוק, ולא רק את עמדתם הכללית כלפיה (תמיכה או התנגדות).

התיקון השני לחוק השבות, תש"ל-1970

מאז שחוקק לראשונה חוק השבות ב-1950 הוא תוקן פעמיים. התיקון הראשון, שנעשה ב-1954, היה טכני בעיקרו⁴; התיקון השני, שנעשה ב-1970, היה מהלך חקיקה מרכזי שהשפיע רבות על ההיקף וההרכב של המהגרים במדינת ישראל. התיקון הזה לחוק מגדיר באורח צר, הלכתי כמעט, מיהו יהודי, אך מאפשר עלייה רחבה של רבים שאינם יהודים על פי הגדרה זו ואף אינם קשורים בקשר כלשהו לשאיפת העם היהודי לממש את זכותו להגדרה עצמית בישראל (הסעיף האחרון מוכר כסעיף הנכד). לאחר התפרקותה של ברית

4 התיקון הראשון לחוק השבות כלל שני שינויים: העברתה של סמכות ההחלטה בנושאי הגירה לידי שר הפנים (סמכות זו הייתה נתונה בידי שר העלייה, אך משרד העלייה פורק ב-1951. ב-1969 הוא הוקם מחדש ונקרא "המשרד לקליטת עלייה"), והוספת סעיף המונע עלייה ממי שיש לו עבר פלילי העלול לסכן את שלום המדינה.

המועצות הובילה הרחבה זו של תנאי הזכויות לעלייה להיקף רחב של עולים שאינם יהודים מבחינה הלכתית אורתודוקסית. הקבוצה הזאת קיבלה אזרחות באופן אוטומטי, אך חבריה אינם מוגדרים כיהודים על ידי המוסדות הדתיים המופקדים על חוקי האישות, ולפיכך בפועל הם מופלים לרעה (פלד ושפיר, 2005; Rajjman & Pinsky, 1999; Kimmerling, 2014). אושרת הוכמן ורבקה רייכמן הראו כי האפליה כלפי לא יהודים שנכנסו לישראל בזכות חוק השבות זוכה לתמיכה ציבורית לא קטנה (Hochman & Rajjman, 2022). אמנם מעמדם הסימבולי נמוך מזה של עולים יהודים, אך הוא גבוה מזה של פלסטינים אזרחי ישראל, הנתפסים כאיום ביטחוני (Canetti-Nisim et al., 2008).

הדיונים בתיקון לחוק השבות התייחסו ברובם לשאלות תיאורטיות בנושא דת ומדינה והיו חלק מן הוויכוח הפנים-יהודי בדבר מערכת היחסים המורכבת בין דת ולאום ביהדות. בזמן הדיונים לא נתפס התיקון ככזה שתהיה לו השפעה מעשית על הסוגיה הכללית של הגירה לארץ, היקפה וטיבה.

ב-1952, בעת חקיקת המקורית של חוק האזרחות, העדיפה הממשלה להימנע מלתת מענה רשמי לשאלה מיהו יהודי; היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן סבר כי בעת הצורך, לבית המשפט לא תהיה כל בעיה להתמודד עם סוגיות פרטניות שיגיעו לפתחו. חבר הכנסת זרח ורהפטיג מרשימת החזית הדתית המאוחדת טען אז שסוגיה זו כלל אינה שייכת לחוק האזרחות, וסבר גם הוא שזוהי בעיקר שאלה משפטית.

כעבור כעשרים שנה נדרש בית המשפט העליון להתמודד עם שאלת מיהו יהודי בהקשר של שתי פרשות. האחת הייתה פרשת רופאייזן: שמואל אוסוואלד רופאייזן ("האח דניאל"), נזיר קתולי שנולד כיהודי, ביקש לעלות ארצה מתוקף חוק השבות, אך משרד הפנים דחה את בקשתו. רופאייזן עתר לבית המשפט העליון, אך זה אשרר את הטענה כי נוצרי אינו יכול להיחשב יהודי לצורך הגירה לישראל ודחה את העתירה – כלומר קבע כי אדם עשוי להיות יהודי לפי ההלכה אך לא להיות חלק מן הלאום היהודי. הפרשה השנייה הייתה פרשת שליט: בנימין שליט, קצין בחיל הים, ביקש לרשום במרשם האוכלוסין את ילדיו כיהודים אף שנולדו לאם לא יהודייה שלא התגיירה. בית המשפט העליון קיבל את העתירה, הפריד בין יהדות כדת ליהדות כלאום וקבע כי אדם עשוי להיות חלק מן הלאום היהודי גם אם אינו יהודי בדתו (ברק-ארוז, 2011).

הפסיקות האלה לא היו מקובלות על המפלגות הדתיות. הן הובילו למשבר קואליציוני, וכדי להתגבר עליו נחקק ב-1970 התיקון השני לחוק השבות, שקבע לראשונה מיהו יהודי בעיני החוק: "מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר והוא אינו בן דת אחרת". סעיף 4 לחוק (המכונה "סעיף הנכד") הפריד בין שאלת היהדות ובין הזכות לעלייה במסגרת חוק השבות, וקבע כי הזכאים לעלות הם בן ונכד של יהודי, בן זוג של יהודי, בן זוג של בן של יהודי ובן זוג של נכד של יהודי, גם אם הם עצמם אינם יהודים. במילים אחרות, בהקשר של חוק השבות בלבד, גם מהגרים שאינם יהודים לפי ההלכה (אך הם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של יהודים) יהיו זכאים לעלייה במסגרת חוק השבות כחלק מן הלאום היהודי (גביון, 2009). חקיקת התיקון ביקשה לשלב בין הפן הדתי של היהדות ובין הפן האתני שלה. התיקון עיגן לראשונה את הפרשנות הדתית-אורתודוקסית לשאלת מיהו יהודי והשתמש בה כבקריטריון משפטי לזכויות אזרחיות בישראל; בד בבד הוא התיר עלייה של מי שהם יהודים מבחינה אתנית אך לא מבחינה דתית.

מן הדיונים על התיקון לחוק השבות עולות חמש חבילות פרשניות שחברי כנסת ממפלגות שונות התייחסו אליהן. התבניות הללו אינן נוגעות לעצם עמדתם של הדוברים כלפי התיקון לחוק (בעד או נגד), אלא לנימוקים שסיפקו ביחס לעמדתם. החבילות הפרשניות הן (1) העולם היהודי בכללותו, (2) סוגיות דתיות, (3) היטמעות של עולים בישראל, (4) מאבקים מפלגתיים סביב סוגיות של דת ומדינה, (5) מערכת המשפט בישראל. דברים שנוגעים לדיון הדמוגרפי על רוב יהודי במדינת ישראל לא הושמעו כלל. הדיונים בתיקון לחוק היו פנים-יהודיים במהותם, ולא זו בלבד, אלא שהשתתפו בהם רק חברי כנסת יהודים.⁵

החבילה הפרשנית הנפוצה ביותר, שעלתה בדבריהם של רבים מהנוכחים, הייתה השפעתו של התיקון לחוק השבות על העולם היהודי בכללותו. לא שררה הסכמה באשר לשאלה עד כמה ישפיע השינוי בחוק בפועל על הקהילות היהודיות שמחוץ לישראל. חברי הכנסת סברו כי השפעת החוק אינה מוגבלת רק לישראל אלא היא סוגיה כלל-יהודית, כפי שאמר שר המשפטים יעקב שפירא כאשר הציג את התיקון לחוק: "רבות הן הבעיות בחיי העם היהודי לתפוצותיו. ובדורנו הבעיה החמורה ביותר היא – בעיית נשואי-התערובת בגלויות השונות. זוהי תופעה העלולה לכלות את העם היהודי ב'מיתת נשיקה'".⁶ חבר הכנסת זאב הרינג מהמערך טען כי "אמנם אין בכוחה של המדינה לעצור בעד תהליך זה, אך יש ביכולתה להאט את צעדיו אם אמנם תאות מכן סימני חרדה ולא תתן 'אור ירוק' להיתר והשלמה [עם ההתבוללות]".⁷ חברי הכנסת הדתיים סברו כי יש להתגונן מפני ההשפעות של הזרמים הרפורמיים והקונסרבטיביים בתפוצה, ואילו חברי כנסת חילוניים סברו כי יש לאמץ את כלל יהדות התפוצה – אך שני הצדדים ראו בהתבוללות סכנה להמשך קיומו של העם היהודי. גם ראשת הממשלה גולדה מאיר חששה מהתבוללות העם היהודי ואמרה:

מעל לכל דבר שבעולם, בעיני, ואני בטוחה כמו בעיני – לצערי אינני יכולה לומר: כל חברי הכנסת – רוב חברי הכנסת, יש דבר אחד, והוא קיום עם ישראל. בעיני, מעל למדינת ישראל ומעל לציונות, באשר, חס וחלילה, בלי קיום עם ישראל אין צורך בשום דבר אחר, וגם לא יוכל להתקיים שום דבר אחר.⁸

חבילה פרשנית שנייה הייתה ההתייחסות לתכנים דתיים הקשורים לשאלה מיהו יהודי. תפיסה תרבותית זו עלתה גם מצידם של חברי כנסת מן המפלגות הדתיות וגם מצידם

5 באותה עת מפלגות ערביות עצמאיות לא התמודדו או נבחרו לכנסת, אך חברי כנסת ערבים היו חברים הן במפלגות לוויין של מפא"י ("קרמה ופיתוח" ו"שיתוף ואחווה") הן ברשימה הקומוניסטית החדשה (רק"ח) (כהן, 2016).

6 יעקב שפירא, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 723.

7 זאב הרינג, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 775.

8 גולדה מאיר, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 770.

של חברי כנסת רבים אחרים, שבחרו להשתמש במקורות כדי להצדיק את טענותיהם. כך למשל טען חבר הכנסת יצחק מאיר לוין מאגודת ישראל:

זהו מאבק בהשקפת עולם. זה שבעים שנה שרוצים לשנות את מהות עמנו ולהגיד כי "ככל הגויים בית ישראל", ונגד זה נאבקו כמעט כל גדולי ישראל ועל יסוד זה ייסדו את אגודת ישראל. השקפתנו אנו היא, שאיננו עם ככל העמים, איננו דת ככל הדתות, איננו דתיים ואיננו לאומיים וגם לא דתיים לאומיים, אלא אנו עם מיוחד, עם ה', עם התורה. איננו דתיים ככל הגויים, איננו לאומיים ככל הגויים, וגם לא שניהם יחד, רק ממש שונים מכל העמים. אנו עם ישראל, עם חי, וכל שם אחר איננו הולם אותנו, כל שם אחר, כדוגמת כל הגויים, רק מסלף את דמותנו ומהותנו.⁹

גם חבר הכנסת ישראל ישעיהו־שרעבי מן המערך השתמש בהצדקה דתית:

גדולתה של היהדות בכך שמעולם לא היתה גזענית; לא שמירה על טהרת הגזע היתה לנגד עיניה, אלא שמירה על השורש הייחודי, הלאומי והדתי. היא קיבלה גרים. לא רק רות המואביה שנעשתה אמה של מלכות בית דוד. שמעיה ואבטליון היו שני גדולי הדור לפני הלל ושמאי. והיה אונקלוס הגר. ואפילו נבזוראדן רב־טבחים – התגייר. ובתלמוד מסופר שנירון קיסר התגייר ויצא ממנו רבי מאיר; ובמקום אחר לא נרתעו מלומר: גדולי הדור נטמעו בה (קידושין ע"א).¹⁰

אפילו חברי כנסת מהמפלגה הקומוניסטית הישראלית השתמשו במקורות בכדי להצדיק את עמדתם. כך למשל אמר משה סנה:

יש הלכה האומרת: "משפחה שנתערב בה ספק פסול, איך צורך לרחקה, (מפני) שכולן טהורים לעתיד לבוא" (טור אבן העזר של ה"שולחן ערוך"). ורבי יצחק מרחיק לכת: "צדקה עשה הקדוש ברוך הוא עם ישראל שמשפחה שנטמעה נטמעה" (קידושין, דף ע"א). והכוונה לא למשפחה שנטמעה בין הגויים, כמובן, אלא לגויים שנטמעו בישראל.¹¹

החבילה הפרשנית השלישית שבה השתמשו חברי הכנסת הייתה קשורה ליכולת ההיטמעות של עולים במדינת ישראל. עוזי פיינרמן מן המערך אמר, למשל:

לפנינו איפוא מבחן תרבותי. החשש מנישואי התערובת אין מקורו במבחן ביולוגי או גזעי כפי שטוענים שוללי החוק הקיצוניים, אלא חשש מפני טמיעה תרבותית,

9 יצחק מאיר לוין, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 727.

10 ישראל ישעיהו־שרעבי, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 731.

11 משה סנה, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 763.

מפני אי יכולתה של האם כמחנכת הבנים לצקת אל תוך חינוכם תכנים וערכים יהודיים ולגדלם להזדהות עם הלאום היהודי.¹²

חלק מחברי הכנסת טענו כי שאלת הגיור וההתבוללות מהותית לכלל היהודים בעולם, ואחרים סברו כי זוהי סוגיה משמעותית לחיים בגולה בלבד, שכן בישראל כלל העולים (גם אלה שאינם יהודים לפי ההלכה) יתאקלמו וישתלבו בחברה היהודית-ישראלית. פיינרמן הוסיף ואמר באותה הזדמנות כי "הסכנה של השפעה רוחנית זרה בישראל – קטנה היא", ואילו ישראל שלמה בן-מאיר מהמפד"ל טען כי "ההתבוללות הגדולה ביותר שהיתה פעם בהיסטוריה של העם היהודי היתה כאשר ישבנו בארצנו, במדינתנו... הסכנה הזאת [מהתבוללות] קיימת, וברור שהיא קיימת".¹³ משה צבי נריה מן המפד"ל טען כי אי-חקיקת התיקון עלולה לחבל במרקם החברתי בתוך ישראל:

כדי לשמור על כשרות המשפחה נאלץ כבר עכשיו לתחום תחומים, ליצור מרחקים ולמנוע מפגשים בין ילדינו. ככל שהחששות יתרבו ונדע כי לארץ עלו והגיעו עוד נשים נכריות והן רשומות כיהודיות, ולהן ילדים לא-יהודיים המופיעים כיהודים, נצטרך להגדיל את המרחקים, להרוס גשרים וקשרים חברתיים, לבנות גדרות ולסייג סייגים.¹⁴

החבילה הפרשנית הרביעית היא הרעיון שהתיקון השני לחוק השבות נובע משיקולים פוליטיים מפלגתיים, כלומר המהלך החקיקתי כולו אינו אידיאולוגי אלא נגזר מצורך של ממשלת האחדות הלאומית לקיים את שותפותה עם המפד"ל. לדוגמה, אליעזר שוסטק מן המרכז החופשי טען:

חוק זה לא בא למנוע כל סכנת לעתיד האומה, כפי שרוצים להסביר, אלא, לדעתי, הוא בא למנוע שתי סכנות: 1. סכנה של פירוד בקואליציה, שהיתה מרחפת על הממשלה; 2. סכנה שנייה, הכרוכה בראשונה, שמפא"י תצטרך להישאר בממשלה עם גח"ל בלבד.¹⁵

החבילה הפרשנית החמישית היא מסגור הסוגיה הנדונה כהכרח משפטי. פסק הדין בעניין שליט חייב את הממשלה והכנסת להכריע בשאלה מיהו יהודי. חברי הכנסת הביעו רצון להימנע מהסוגיה, אך אולצו לחוקק את התיקון כמעין פשרה מפא"יניקית שאפשרה לשני ההיבטים של היהדות – הדתי והאתני – לדור בכפיפה אחת במסגרת מדיניות ההגירה של יהודים לישראל. כפי שציינה חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו מן המערך:

12 עוזי פיינרמן, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 752-753.

13 ישראל שלמה בן-מאיר, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 776.

14 משה צבי נריה, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 735-736.

15 אליעזר שוסטק, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ח, 10.2.1970, עמ' 759.

שלא מרצון נקלענו למצב הזה שבו מביאה הממשלה הצעת תיקון לחוק השבות. דומני שלא אטעה בהנחתי שכל סיעות הבית היו רואות עצמן מאושרות אילו הנסיבות שנוצרו בעקבות פסק־הדין של בית המשפט העליון לא היו מחייבות, מסיבה זו או אחרת, את הממשלה להתייחס לבעיה, לקבוע עמדה ולהביא הצעת חוק לכנסת כדי שבית־המחוקקים יפסוק בשאלה כה רגישה וקובעת לא רק לגבי היהודים היושבים בישראל, אלא גם לגבי רוב רובו של העם היהודי המפוזר עדיין בתפוצות... אילו יכולנו למנוע גם היום מעצמנו את הוויכוח מסביב לבעיה מי הוא יהודי ולדחות את ההכרעה לדורות הבאים, הן מבחינת הצורך לשמור על ליכוד העם והן מבחינת חוסר הצורך והרצון לפגוע ברגשות הציבור הדתי מצד אחד והחילוני מצד שני, מה טוב היה.¹⁶

עם זאת, שאלות דמוגרפיות לא עלו כמעט בדיוני הכנסת על התיקון לחוק. הסוגיה הדמוגרפית היחידה שאליה התייחסו חברי הכנסת הייתה קשורה לחבילה הפרשנית הראשונה, כאשר נאמד מספר היהודים בעולם. בהתאם, השר (ללא תיק) מנחם בגין אמר:

עמנו יכול היה למנות בין 200 ל־250 מיליון נפש, כי הוא אחד העמים העתיקים ביותר עלי אדמות שחוט קיומו לא ניתן אפילו יום אחד במשך אלפי שנים. מדוע לא נותרנו אלא שלושה־עשר מיליון? שתי סיבות לכך: הטבח והטמיעה. ומי יודע אם לא לקחה הטמיעה מה שנטל הטבח. ודאי מיליונים רבים בכל הדורות. אילמלא האיסור הזה [לנישואי תערובת] היינו נטמעים מזמן.¹⁷

הספירה של מספר היהודים בישראל מול מספר היהודים בעולם שבה ועלתה פעמים אחדות גם בהקשר סמכותם המוסרית של מוסדות המדינה לקבל החלטות הנוגעות לכלל העם היהודי, כפי ששאל למשל חבר הכנסת נסים אליעד מהמפלגה הליברלית העצמאית: "מי נותן רשות למדינת ישראל ולעם ישראל במדינה זו, כשאנו עדיין המיעוט בעם, לחוק חוק שלמעשה פירושו יהיה שיחול על כלל ישראל, שבכל זאת עדיין נמצא ברובו בגלות?"¹⁸ אך החישוב הדמוגרפי לא התייחס ליחס המספרי בין יהודים לערבים בישראל, כלומר הוא לא התייחס לשיח הדמוגרפי כפי שהוא מובן בתחילת המאה ה־21.

בשיח העכשווי, המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים מהווה שיקול מרכזי בשאלת עתידם של השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. מספר היהודים, הן בשטח ישראל הן בשטחי יהודה ושומרון, משמש נתון בחישוב הפוליטי על העתיד הטריטוריאלי של המדינה. פרוטוקולי הדיונים משנות השבעים מלמדים כי המאזן הדמוגרפי לא שימש נימוק לויתור על השטחים האלה או לסיפוחם. יתר על כן, לתיקון לחוק השבות יוחסה משמעות סמלית ולא דווקא מעשית, כפי שמרמזים דבריה של ארבלי־אלמוזלינו:

16 שושנה ארבלי־אלמוזלינו, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 743-744.

17 מנחם בגין, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 734.

18 נסים אליעד, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 740.

למרות שהצעת החוק מתייחסת לתיקונים בחוק השבות ובחוק מרשם האוכלוסין, כביכול, אין להתעלם מהעובדה שאנו דנים במישרין ובעקיפין בבעיה אידיאולוגית רגישה ובעלת אופי מצפוני לגבי חוגים רחבים של העם, הן בקרב הדתיים ושומרי המסורת והן בקרב החילוניים. זאת היא שאלה כאובה וסבוכה ולפעמים גורלית לגבי יחידים רבים כיום, ומחר לגבי ילדיהם. זוהי בעיה הנוגעת לעצם קיומו של העם היהודי, עם אשר רובו מפוזר עדיין בתפוצות ורק חלק ממנו נמצא בתחומי מדינת ישראל, שלפי הכרזת העצמאות היא מדינת היהודים.¹⁹

ואולם בשנות התשעים, לאחר התפרקותה של ברית המועצות, היגרו לישראל כמיליון איש במסגרת חוק השבות. מתוקף התיקון השני של החוק, שליש מבין המהגרים הללו לא היו יהודים לפי ההלכה, אלא קרובי משפחה של יהודים. לתיקון החוק הייתה אפוא השפעה רבה על היקף ההגירה לישראל, ויש הטוענים כי גם הזהות הפוליטית של המדינה השתנתה ממדינה יהודית למדינה לא ערבית (Lustick, 1999). אבל את העניין הזה, כמובן, לא יכלו חברי הכנסת לחזות בעת הדיונים על החוק עשרים שנה קודם לכן.

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) אשר נחקק ב-2003 אוסר על איחוד משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא אזרח ישראלי והשני הוא תושב השטחים הכבושים (אך לא יהודי תושב ההתנחלויות). יש לציין כי חוק זה הוא חוק נפרד מחוק האזרחות, תשי"ב-1952. בשנת 2005 נוספו לו כמה חריגים מינוריים. בשנת 2006, ארגון עדאלה – הפועל למען הזכויות המשפטיות של פלסטינים אזרחי ישראל – עתר לבית המשפט העליון נגד חקיקתו של החוק, משום שלטענתו הוא פוגע בזכותם החוקתית של הערבים אזרחי ישראל לחיי משפחה ולשוויון.²⁰ במאי 2006 דחה בית המשפט הגבוה לצדק, ברוב של שישה שופטים מול חמישה, עתירות נגד החוק. תיקון שני לחוק, שנקבע בשנת 2007, הרחיב את האיסור על יסור לאיחוד משפחות כך שיכלול גם איחוד עם אזרחים ותושבים של מדינות עוינות (איראן, לבנון, סוריה ועיראק). ב-2012 דחה בית המשפט עתירות נוספות נגד החוק.²¹ אף שהחוק נחקק כהוראת שעה המוגבלת לשנה, הכנסת האריכה את תוקפו שוב ושוב.

החוק עורר ויכוח משפטי ופוליטי רחב. חוקרים, אנשי רוח ופוליטיקאים ראו בו צורך קיומי למדינת ישראל, ואחרים ראו בו פגיעה אנושה בדמוקרטיה הישראלית. ברק מדינה ואילן סבן קבעו כי החוק הוא מהלך של פרופיילינג שבאמצעותו פוגעת המדינה בבני אדם על בסיס השתייכותם לקבוצת שוליים מובחנת, וטענו כי הוא איננו חוקתי (מדינה וסבן, 2009). עם זאת, כפי שתואר קודם, בית המשפט העליון אישר את החוק ברוב קטן וקבע כי פגיעתו בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון מוצדקת לנוכח הצרכים הביטחוניים

19 שושנה ארבל-אלמוזלינו, חוק השבות (תיקון מס' 2), תש"ל-1970 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, שיבה ל"ז, 9.2.1970, עמ' 743.

20 בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים.

21 בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה; בג"ץ 544/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים; בג"ץ 830/07 טבילה נ' שר הפנים.

(בן-שמש, 2007). האיסור הגורף על איחוד משפחות בין אזרחי המדינה לפלסטינים תושבי השטחים מבטא תבנית חשיבה שגורה ודומיננטית בקרב הציבור הישראלי-יהודי ובקרב רוב המפלגות הפוליטיות (מדינה וסבן, 2009).

ב-6 ביולי 2021 פג תוקפה של הוראת השעה, לאחר שהכנסת ה-24 נמנעה מלחדש אותה: סיעות האופוזיציה מהימין, שתמכו בעבר בהארכתה של הוראת השעה ואף תמכו בחוק אידיאולוגי, הצביעו כעת נגד הארכת תוקפו כדי להביך את הקואליציה. ב-10 במרץ 2022 אושר שוב החוק במליאת הכנסת, והוראת השעה נכנסה לתוקף למשך 12 חודשים. בעת הדיונים על החקיקה המחודשת עלה הנושא הדמוגרפי באופן מפורש, אף שהחוק עדיין הוצג כמהלך ביטחוני. כך למשל אמר חבר הכנסת שמחה רוטמן מהציונות הדתית:

לראשונה בתולדות מדינת ישראל יש בקואליציה, יש בממשלה, סיעות שאומרות בפה מלא, הן לא מתביישות לומר זאת, שהן רוצות איחודי משפחות, שהם מימוש שקט או רועש של זכות השיבה הפלסטינית הלא-קיימת לתוך מדינת ישראל... אנחנו חייבים לוודא שעם החוק שאנחנו מצביעים בעדו לא ייכנסו מספרים – שפתאום ייפרץ השער; שלא ייכנסו מספרים שלא הכרנו ולא שיערנו.²²

דברים דומים אמר חברו לסיעה בצלאל סמוטריץ', שטען כי איחוד משפחות הוא "אותה מכבסת מילים שבסופו של דבר מה שעומד מאחוריה זה זכות שיבה שקטה של ערבים לתחומי ישראל הקטנה".²³

כאשר אושר חוק האזרחות והכניסה לישראל פעם נוספת, מסר ארגון עדאלה בתגובה:

חוק זה הוא אחד החוקים הגזעניים ביותר בעולם כולו – אין מדינה בעולם שאוסרת על אזרחיה לממש את הזכות למשפחה על בסיס שיוך לאומי או אתני. לאורך 18 השנים בהן חידשה הכנסת שוב ושוב את הוראת השעה במתכונתה הקודמת, חסה החוק תחת טענות בלתי מבוססות וחסרות שחר על תכלית בטחונית. כעת הוסרה המסכה השקרית הזו ויוזמיו הנוכחיים לא הסתירו אף לרגע שמאחוריו עומדת מטרה דמוגרפית. כל זאת, תוך שהם נשענים על עקרונות חוק יסוד: הלאום, המבסס את העליונות היהודית עליה מושתתת הוראת השעה המגונה הזו. (עדאלה, 2022)

לטענת הדמוגרף ארנון סופר, אשר הביע תמיכה בחוק, אם יבוטל חוק האזרחות והכניסה לישראל ותוסר הגבלתו על איחוד משפחות ייכנסו לישראל בתוך עשור כ-200 אלף פלסטינים. בתוך 20 שנה בלבד ייתווספו לאוכלוסייה הפלסטינית בישראל כחצי מיליון איש רק מכוח איחוד משפחות; בתוך 40 שנה ייתווספו כ-1.5 מיליון פלסטינים, ושיעור הפלסטינים בקרב האוכלוסייה בישראל בגבולות '67 יגדל ל-41% (שרגאי, 2021). אם החישובים הללו יתגשמו אם לאו, טענה זו מדגימה את השיח ה"דמוגרפי" בישראל,

22 שמחה רוטמן, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2021, דברי הכנסת, ישיבה 109, 7.2.2022, עמ' 111.

23 בצלאל סמוטריץ', הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, דברי הכנסת, ישיבה 123, 9.3.2022, עמ' 643.

הגורס כי תהליכים דמוגרפיים כאלה לא יאפשרו למדינת ישראל להישאר מדינה יהודית ודמוקרטית.

ליאב אורגד אמנם מצא פגמים בחוק (אורגד, 2009), אך טען כי הדיון הציבורי סביב החוק חרג מכל פרופורציה. הוא מצא כי החוק כונה "פשיסטי", "כתם שחור בהיסטוריה" ו"מהמורים שבחוקים שקיבלה ישראל". היו אף שהשוו את החוק לחוקי נירנברג, וכנסת ישראל הואשמה בגיבוש מדיניות של אפרטהייד ואפליה גזעית. לטענתו, החוק תואם חוקי הגירה במדינות אחרות, והדין הבינלאומי מאפשר מדיניות זו.

הגם שהדיון במליאת הכנסת על חקיקת הוראת השעה ב־2003 היה ארוך, הוא לא התאפיין במגוון רחב של עמדות אלא במחנאות מפלגתית. בניגוד לדיון בתיווך השני של חוק השבות, שהוצגו בו עמדות שונות גם בתוך המפלגות עצמן, הדיון הנוכחי התאפיין בחלוקה כמעט דיכוטומית בין חברי כנסת מן המפלגות הערביות והיהודיות לגבי עצם המסגור של החוק והעמדה כלפיו. את הדיון אפשר לצמצם לשתי חבילות פרשניות מרכזיות: הצגתו של החוק ככורח ביטחוני מול גל הטרור בערי ישראל, והצגתו כניסיון אנטי־דמוקרטי לפגוע בערביי ישראל, להגביל את החופש האישי שלהם ולצמצם את מספר הפלסטינים שיוכלו לקבל אזרחות ישראלית.

שר הפנים אברהם פורז הציג את החוק כצורך ביטחוני, בהתאם לחבילה הפרשנית הראשונה:

אני רוצה לומר לכם, שבשבילי זה לא חוק משמח. אני מסכים להערה שמן הראוי היה, שחוק כזה לא היה צריך להגיע לספר החוקים, כי באיזה מקום חברה נאורה והומנית צריכה כן לאפשר איחוד משפחות. אבל נוצר המצב של אין ברירה, והחוק הזה מובא כאין ברירה.

רבותי, המצב הוא כזה: מאז פרוץ העימות המזוין בין ישראל לפלסטינים, אשר הוביל בין היתר לביצועם של עשרות פיגועי התאבדות בשטח ישראל, מסתמנת מעורבות גוברת והולכת בעימות זה של הפלסטינים שהם במקור תושבי האזור, אשר נושאים תעודות זהות ישראליות בעקבות הליכי איחוד משפחות עם בעלי אזרחות או תושבות ישראלית, תוך ניצול מעמדם בישראל המאפשר להם תנועה חופשית בין שטחי הרשות לישראל.²⁴

חברי הכנסת הערבים וחברי כנסת ממפלגת מרצ לא השתכנעו מהנימוק הביטחוני, וטענו כי השיקול הדמוגרפי הוא המרכזי, כפי שקבע חבר הכנסת מוחמד ברכה מחד"ש תע"ל:

פה לא מדובר על ביטחון. גם בשיטה הקיימת לפני החלטת הממשלה ב־12 במאי 2002, שנושאת אותו תוכן של הצעת החוק הזאת, היה תהליך מייגע ומשפיל של התאזרחות, שהשתרע על כמה שנים, אבל פה מדובר על דמוגרפיה. אתם יודעים מה שם הקוד של הדמוגרפיה? מדברים על דמוגרפיה, על מאזן דמוגרפי. מאזן

24 אברהם פורז, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה ראשונה), דברי הכנסת, ישיבה ל"ג, 17.6.2003, עמ' 53.

דמוגרפי זה שם קוד לתורת גזע, שיש אנשים שיכולים להתרבות ויש אנשים שלא יכולים. יש אנשים שיכולים להתחתן ויש אנשים שלא יכולים, וזה על-פי מפתח לאומי.²⁵

דברים דומים טען חבר הכנסת עזמי בשארה מבל"ד:

לחוק הזה אין קשר לביטחון. זה חוק הנוגע לדמוגרפיה. רוצים לצמצם את מספר הערבים במדינת ישראל. להגיד את זה, צריך להגיד את זה, תגידו את זה, ואז נדע על מה אנחנו מדברים. אבל מה הסיפור הזה של ביטחון-ביטחון? מה זה קשור לביטחון? יש מיליון אזרחים במדינת ישראל. אולי ניטול את אזרחותם? ניטול את אזרחותם בגלל זה שיש בעיה ביטחונית. מה הקטע? אני רוצה להבין, מה הקשר בין אזרחות לביטחון? מה הקשר בין תושבות קבע לביטחון? אין קשר. העניין הוא דמוגרפי גרידא, והעניין הוא שיקולים אידיאולוגיים שנוצלו.²⁶

מסגור הסוגיה כניסיון ישראלי לשנות את המאזן הדמוגרפי לא קיבל ביטוי מפורש בדבריהם של חברי הכנסת שתמכו בחוק. כלומר, גם אם התפיסה הייתה כי הצעת החוק אכן קשורה לרצון לצמצם את מספר הפלסטינים המקבלים אזרחות ישראלית, זו לא נתפסה כעמדה חיובית או לגטימית. פעמים אחדות התקבל הרושם שזהו המניע, אך הדברים כמעט תמיד הוצגו בהקשר הביטחוני. חברת הכנסת זהבה גלאון ממרצ הציגה דוגמה לעוול שהחוק מייצר: שני אחים מאותו בית ומאותה משפחה נישאים לשתי נשים שונות. אח אחד נישא לאישה מרומא והיא מקבלת אזרחות, ואח אחר נישא לאישה משכם – היא אינה מקבלת אזרחות, וילדיו אינם אזרחים. בעקבות כך, חבר הכנסת יחיאל חזן מהליכוד קרא לאזרח כזה לגור בשכם. בתגובה אמרה גלאון: "יצא המרצע מן השק, חבר הכנסת חזן. אל תגידו שמדובר בבעיה ביטחונית, תגידו שמדובר בבעיה דמוגרפית".²⁷ חבר הכנסת ניסן סלומיאנסקי מהמפד"ל טען בוועדת הפנים ואיכות הסביבה שדנה בחוק כי "אלמנט ביטחוני מורכב משני דברים 1. מזה שיש טרוריסטים ומחבלים. 2. מזה שמשנים את הדמוגרפיה".²⁸ למעשה, פרט להודאה של סלומיאנסקי לכך שהתיקון לחוק כולל היבט דמוגרפי, מי שקידמו את החוק בכנסת כלל לא הזכירו במפורש את הנימוק הדמוגרפי.

25 מוחמד ברכה, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), **דברי הכנסת**, ישיבה נ"ג, 31.7.2003, עמ' 54.

26 עזמי בשארה, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), **דברי הכנסת**, ישיבה נ"ג, 31.7.2003, עמ' 61.

27 זהבה גלאון, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), **דברי הכנסת**, ישיבה נ"ג, 31.7.2003, עמ' 92.

28 ניסן סלומיאנסקי, פרוטוקול מס' 47, ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, 14.7.2003, עמ' 6.

סיכום

ניתוח הדיונים בשני מקרי בוחן הקושרים בין השיח הדמוגרפי, לשון החוק וההשלכות הדמוגרפיות בפועל מראה כי אין בהכרח קשר ישיר בין חקיקת חוקים המתייחסים למציאות הדמוגרפית ובין הטרימינולוגיה והנימוקים המשמשים בעת הדיונים בחוקים אלו. השיח הדמוגרפי סביב התיקון לחוק השבות ב־1970 לא כלל את סוגיית המאזן בין יהודים לערבים בישראל, אלא נשאר בגבולות העם היהודי. העיסוק הדמוגרפי בשנים אלו היה פנים־יהודי ונגע להגדרת היהדות כאתניות או כדת; למאזן הדמוגרפי בין יהודים בישראל ובתפוצות; למידת ההגירה השלילית מישראל; ולחידוש גלי העלייה ממדינות מפותחות (וינקלר, 2015). לעומת זאת, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג־2003 שהגביל אפשרויות לאיחוד משפחות הוצג כמעשה בעל השפעה דמוגרפית מהותית, במיוחד על המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים.

במילים אחרות, ההבדל בין שנות השבעים ובין תחילת המאה ה־21 הוא המעבר מכינון של זהות יהודית־ציונית בישראל מול האחר שבתוך העם היהודי – בעיקר מול יהדות התפוצות – לכינונה של זהות כזאת מול האחר שבתוך ישראל, קרי האזרחים הערבים. בניגוד ללאומיות היהודית, האזרחות הישראלית היא מרחב שבמסגרתו אזרחי ישראל הערבים יכולים להיאבק למען שימור או שיפור מעמדם בחברה. כלומר, עולה דינמיקה סוציולוגית שבו דפוס השיח השתנה מפנים־יהודי ליהודי־ערבי.

הצגתי את החבילות הפרשניות שבהן השתמשו חברי כנסת כדי לתמוך בחוקים או להתנגד להם. בדיונים על התיקון לחוק השבות ניכר שילוב של נקודות מבט ישראליות ויהודיות – כאלה שהתייחסו להשפעות על החברה בישראל וכאלה שהתייחסו לכלל העולם היהודי. הדיונים על חוק האזרחות והכניסה לישראל התמקדו בחברה הישראלית. שינוי זה יכול להעיד על התחזקותה של ישראל ביחס לתפוצה היהודית. תהליך זה גם משקף את השתנתו של כינון הזהות היהודית בישראל מגבולות חיצוניים כלפי העולם היהודי בתפוצות לגבולות פנימיים בתוך ישראל עצמה. במילים אחרות, המאבק סביב הגבולות והתוכן של הזהות הלאומית בישראל עבר מהעם היהודי אל האזרחות הישראלית.

בניגוד לדיון על חוק השבות, שבו לא השתתפו חברי כנסת ערבים, בדיון על חוק האזרחות חברי הכנסת מן המפלגות הערביות השמיעו את קולם והיו רוב מבין הדוברים. הדבר אינו מפתיע, שכן חוק השבות מתייחס לעליה יהודית לישראל ואילו חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) מתייחס להגבלת התאזרחות לאחר איחוד משפחות עם פלסטינים תושבי השטחים.

אחד הממצאים הבולטים הוא השתלבותם של פלסטינים אזרחי ישראל בשיח הפוליטי בישראל. הדבר עשוי להסביר מדוע השיח הדמוגרפי המתייחס לשיעור היהודים והפלסטינים בישראל הולך ומתרחב. לחלוקה בין רוב ומיעוט יש משמעות רבה במשטר דמוקרטי, משום שיחסי הכוחות ביניהם יכולים לשנות את חוקי המדינה ואת ארגון החברה. בשנות השבעים לא נחשבו פלסטינים אזרחי ישראל שותפים שווים במדינת ישראל, לא שולבו בשיח הפוליטי וקולם לא נשמע. לא היה צורך ב"רוב יהודי" בעת הכרעות מדיניות, שכן עד 1984 לא היו מפלגות ערביות עצמאיות, פרט למפלגת אל־ארד שנפסלה ב־1965 (Peled, 1992). הסכמת הרוב להשמעת קולה של האוכלוסייה הערבית בישראל, גם אם

היא לעיתים נשמעת עוינת, מבטאת למעשה את שילובה במערכת הפוליטית הישראלית ואולי בחברה כולה. עם זאת, הנוכחות הגוברת של פלסטינים אזרחי ישראל בשיח הפוליטי מחזקת את ההתנגדות לשילובם בקרב חלקים מן הציבור היהודי, וגם את החשש מפני מה שמכונה "האיום הדמוגרפי".

ההשוואה בין השיח בעניין התיקון לחוק השבות ב־1970 לזה הנוגע לחוק האזרחות והכניסה לישראל ב־2003 משמשת פריזמה לבחינת השינויים שהתחוללו בתפיסת הזהות הקולקטיבית של ישראל וביחסי הכוחות בין קבוצות בחברה הישראלית. בדומה למחקרים שונים שהצביעו על התערעורת ההגמוניה החברתית מאז שנות השבעים (פלד ושפיר, 2005; קימרלינג, 2004), מאמר זה מצביע על כך שהזהות הישראלית נפרדת מתפיסות של הומוגניות חד־תרבותית לאומית והולכת ומתגבשת בעיקר סביב פחד וסלידה מן האחר הפלסטיני. התרומה האמפירית העיקרית של מחקר זה היא בהראותו שלמרות ההשלכות הפרקטיות של החוקים שנדונו כאן, המשמשים כלים לתכנון לאומי דמוגרפי, הדיון בישראל עוסק גם באלמנטים הסמליים והזהותיים של האזרחות. התרומה התיאורטית היא בהבנת ההבדלים בין דמוגרפיה פוליטית, הנדסה דמוגרפית ופוליטיקה של אוכלוסייה בשיח על הבניית האזרחות בישראל. חוקי הגירה ואזרחות אמנם יכולים להעיד על התרבות הפוליטית של מדינה, אך מעבר ללשון החוק עצמה יש לבחון גם את השיח העוסק בחוקים אלו, ורק השילוב ביניהם יעיד על מהות חוקי האזרחות.

מקורות

- אוסק־לזר, שרה, ויוסף ג'בארין (עורכים). (2016). **אזרחות על תנאי: על אזרחות, שוויון וחקיקה פוגענית**. פרדס.
- אורגד, ליאב. (2009). הגירה, טרור וזכויות אדם: מדיניות הכניסה לישראל בעתות חירום (בעקבות בג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים). **מחקרי משפט**, כה(2), 485-524.
- בן-שמש, יעקב. (2007). זכויות חוקתיות, הגירה ודמוגרפיה: בעקבות בג"ץ חוק האזרחות והכניסה לישראל. **משפט וממשל**, י, 47-85.
- ברק־ארו, דפנה. (2011). **משפטי מפתח: ציוני דרך בבית המשפט העליון**. משרד הביטחון.
- ברקוביץ, ניצה. (1999). "אשת חיל מי ימצא?" נשים ואזרחות בישראל. **סוציולוגיה ישראלית**, ב(1), 277-317.
- גביוון, רות. (2009). **שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה** (נייר עמדה). מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית.
- וינקלר, און. (2015). **מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל**. אוניברסיטת חיפה.
- זורייק, אליה. (2008). הערות על השיח הדמוגרפי בישראל. בתוך יוסי יונה ואדריאנה קמפ (עורכים), **פערי אזרחות: הגירה, פיריון וזהות בישראל** (עמ' 39-55). מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ח'מאסי, ראסם. (2011). מבוא: דמוגרפיה, הנדסת דמוגרפיה והשיח הדמוגרפובי. **ספר החברה הערבית בישראל** (4) (עמ' 13-25). מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- כהן, אורנה. (2016). "אין אנחנו יכולים לסגור בפניהם את הדלת": מפלגת העבודה וההחלטה לצרף לשורותיה חברים ערבים. **זמנים**, 135, 120-132.

- כהן, ינון, וניב גורדון. (2019). פוליטיקה ביו-מרחבית בישראל: טריטוריה, דמוגרפיה ושליטה אפקטיבית. *סוציולוגיה ישראלית*, כ(2), 88–106.
- מדינה, ברק, ואילן סבן. (2009). זכויות האדם ונטילת סיכונים: על דמוקרטיה, "תיוג אתני" ומבחני פסקת ההגבלה (בעקבות פסק דין חוק האזרחות והכניסה לישראל). *משפטים*, לט(1), 47–113.
- משה, נטע. (2014, 8 באפריל). תהליכי התאזרחות מתוקף נישואין וזוגיות: סקירה משווה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- עדאלה. (2022, 10 במרץ). *תגובת מרכז עדאלה לאישור חוק האזרחות*.
- פלד, יואב, וגרשון שפיר. (2005). מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת (בתרגום מיכל אלפון). אוניברסיטת תל אביב.
- קימרלינג, ברוך. (2004). מהגרים, מתיישבים, ילידים. עם עובד.
- שרגאי, נדב. (2021, 24 ביוני). למה הוראת השעה שמונעת טרור חייבת להימשך. *ישראל היום*.
- Abulof, Uriel. (2014). Deep securitization and Israel's "demographic demon". *International Political Sociology*, 8(4), 396–415.
- Amit, Karin, Allan Borowski, & Sergio DellaPergola. (2010). Demography – trends and composition. In Andrew Markus & Moshe Semyonov (Eds.), *Immigration and nation building: Australia and Israel compared* (pp. 15–45). Edward Elgar Publishing.
- Ben-Shemesh, Yaacov. (2008). Immigration rights and the demographic consideration. *Law & Ethics of Human Rights*, 2(1), 1–34.
- Bourdieu, Pierre. (1994). Rethinking the state: Genesis and structure of the bureaucratic field (Loïc J. D. Wacquant & Samar Farage, Trans.). *Sociological Theory*, 12(1), 1–18.
- Brubaker, Rogers. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers. (1996). *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge University Press.
- Canetti-Nisim, Daphna, Gal Ariely, & Eran Halperin. (2008). Life, pocketbook, or culture: The role of perceived security threats in promoting exclusionist political attitudes toward minorities in Israel. *Political Research Quarterly*, 61(1), 90–103.
- Gamson, William. (1981). The political culture of Arab-Israeli conflict. *Conflict Management and Peace Sciences*, 5(2), 79–93.
- Gamson, William, & Kathryn Lasch. (1983). The political culture of social welfare policy. In Shimon E. Spiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (Eds.), *Evaluating the welfare state: Social and political perspectives* (pp. 397–415). Academic Press.
- Heater, Derek. (1999). *What is citizenship?* Polity Press.
- Herzog, Ben. (2009). Between nationalism and humanitarianism: The global discourse on refugees. *Nations and Nationalism*, 15(2), 185–205.

- Herzog, Ben. (2017). The construction of Israeli citizenship law: Intertwining political philosophies. *The Journal of Israeli History*, 36(1), 47–70.
- Herzog, Ben. (2019). Presenting ethnicity: Israeli citizenship discourse. *Contemporary Review of the Middle East*, 6(3–4), 383–394.
- Hochman, Oshrat, & Rebeca Raijman. (2022). The “Jewish premium”: Attitudes towards Jewish and non-Jewish immigrants arriving in Israel under the Law of Return. *Ethnic and Racial Studies*, 45(16), 144–167.
- Jamal, Amal. (2007). Nationalizing states and the constitution of “hollow citizenship”: Israel and its Palestinian citizens. *Ethnopolitics*, 6(4), 471–493.
- Joppke, Christian. (1999). *Immigration and the nation-state: The United States, Germany, and Great Britain*. Oxford University Press.
- Joppke, Christian. (2010). *Citizenship and immigration*. Polity Press.
- Joppke, Christian, & Zeev Rosenhek. (2002). Contesting ethnic immigration: Germany and Israel compared. *European Journal of Sociology*, 43(3), 301–335.
- Kimmerling, Baruch. (1999). Religion, nationalism, and democracy in Israel. *Constellations*, 6(3), 339–363.
- Löfgren, Orvar. (1989). The nationalization of culture. *Ethnologia Europaea*, 5–23.
- Lustick, Ian S. (1999). Israel as a non-Arab state: The political implication of mass immigration of non-Jews. *Middle East Journal*, 53(3), 418–433.
- Lustick, Ian S. (2019). The red thread of Israel’s “demographic problem”. *Middle East Policy*, 26(1), 141–149.
- Masri, Mazen. (2013). Love suspended: Demography, comparative law and Palestinian couples in the Israeli supreme court. *Social & Legal Studies*, 22(3), 309–334.
- Peled, Yoav. (1992). Ethnic democracy and the legal construction of citizenship: Arab citizens of the Jewish state. *The American Political Science Review*, 86(2), 432–443.
- Raijman, Rebeca, & Janina Pinsky. (2012). “Non-Jewish and Christian”: Perceived discrimination and social distance among FSU migrants in Israel. In Larissa Remennick (Ed.), *Russian Israelis: Social mobility, politics and culture* (pp. 125–141). Routledge.
- Robinson, Shira. (2013). *Citizen strangers: Palestinians and the birth of Israel’s liberal settler state*. Stanford University Press.
- Rodríguez-Muñoz, Michael. (2020). Toward a political sociology of demography. In Thomas Janoski, Cedric De Leon, Joya Misra, & Issac William Martin (Eds.), *The new handbook of political sociology* (pp. 384–406). Cambridge University Press.
- Rouhana, Nadim, & Nimer Sultany. (2003). Redrawing the boundaries of citizenship: Israel’s new hegemony. *Journal of Palestine Studies*, 33(1), 5–22.
- Sabbagh-Khoury, Areej. (2022). Citizenship as accumulation by dispossession: The paradox of settler colonial citizenship. *Sociological Theory*, 40(2), 151–178.

- Smith, Rogers. (1997). *Civic ideals: Conflicting visions of citizenship in U.S. history*. Yale University Press.
- Tatour, Lana. (2019). Citizenship as domination: Settler colonialism and the making of Palestinian citizenship in Israel. *The Arab Studies Journal*, 27(2), 8–39.
- Walzer, Michael. (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. Martin Robertson.
- Weil, Patrick. (2008). *How to be French: Nationality in the making since 1789*. Duke University Press.
- Weil, Patrick. (2013). *The sovereign citizen: Denaturalization and the origins of the American Republic*. University of Pennsylvania Press.
- Yuval-Davis, Nira. (2000). Multi-Layered citizenship and boundaries of the “nation-state”. *Hagar: International Social Science Review*, 1(1), 112–127.