



שנת 1952

"מוזר שיש לנו מדינה ואין לנו אזרחים" – חוק האזרחות, התשי"ב-1952¹

ד"ר עמרי בן-צבי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

חיבור קצר זה יתמקד ב"רגע החוקתי" שבא לידי ביטוי בכניסת חוק האזרחות, התשי"ב-1952 לתוקפו ביום 14 ביולי 1952. בתאריך זה, 95% מתושבי מדינת ישראל הצעירה – כמיליון וחצי אנשים – קיבלו בבת אחת ובאופן אוטומטי אזרחות ישראלית, ובכך ישראל הפכה בין לילה למדינה אשר יש לה demos, גוף אזרחי מוגדר וברור.

החיבור יפתח בתיאור המצב ששרר בארץ ישראל קודם לחקיקת חוק האזרחות: מעמד התושבים בארץ ישראל בתקופת המנדט; היחס של מסמכי היסוד מתקופת הקמת המדינה לשאלת האזרחות; והתקופה של 4 שנים, בין 1948-1952, שבה מדינת ישראל הייתה מדינה ללא אזרחים. לאחר מכן, החיבור יפרט אודות תהליכי החקיקה של חוק האזרחות, ויראה כי חברי הכנסת שחוקקו אותו ב"זמן אמת" סברו שחוק האזרחות מהווה חוק יסוד תשתיתי. לבסוף, החיבור יסביר את החשיבות העקרונית של חוק האזרחות ותרומתו לדמוקרטיה הישראלית.

1. המצב לפני חקיקת חוק האזרחות

בתקופת המנדט, המעמד בישראל ניתן על פי דבר המלך במועצה בענין הנתינות הפלשתינאית (א"י), 1925. ככלל, דבר חקיקה זה העניק מעמד לנתינים תורכים שהתגוררו בארץ ישראל בשנת 1925, או למי שנולד בארץ ישראל ובשעת לידתו אביו היה נתין של המנדט, אך הוא כלל חריגים נוספים אשר מעידים על טבע השלטון המנדטורי באותה התקופה.² לדוגמה, דבר המלך קבע כי בגיר שהוא "שונה בגזעו מהרוב של תושבי פלשתינה (א"י) יכול ... לבחור בנתינות של אחת המדינות שרוב התושבים אשר בה הם מאותו הגזע אשר אליו שייך האדם...", וזאת כל עוד המדינה האמורה הסכימה לכך שהוא יהפוך להיות נתין שלה.³

עם סיום המנדט, החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם (המכונה "תכנית החלוקה") התייחסה במפורש לשאלת האזרחות במדינות שהיו אמורות על פי התכנית לקום בארץ ישראל. ההחלטה קובעת כי "אזרחים ארצישראליים הגרים בא"י מחוץ לעיר ירושלים, וכן ערבים ויהודים, שאינם אזרחים ארצישראליים, הגרים בא"י מחוץ לעיר ירושלים, יהיו, עם הכרת העצמאות, אזרחי המדינה, שבה הם מתגוררים וייהנו מזכויות אזרחיות ומדיניות מלאות...". יתר על כן, התכנית השתמשה במנגנון האזרחות למטרות של הבדלה בין האוכלוסיות של המדינות

¹ דברי ח"כ יזהר הררי בישיבה העשרים ואחת של הכנסת השנייה, בתאריך 20.11.1951, דברי הכנסת 10, עמוד 415.

² לדיון בדבר המלך בהקשר המנדטורי שלו ראו: ע. בקר, "בעיות בדיני הנתינות הארצישראלית", הפרקליט 110 (1943).

³ סעיף 1(3) לדבר המלך.

שאמורות היו לקום, כאשר היא המשיכה וקבעה כי "לאנשים בגיל 18 ומעלה תהיה הזכות לקבל, תוך שנה מיום הכרת העצמאות של המדינה שבה הם מתגוררים, את האזרחות של המדינה השנייה, בתנאי ששום ערבי המתגורר במדינה הערבית המוצעת לא תהיה לו הזכות לבחור אזרחות של המדינה היהודית המוצעת, ושום יהודי המתגורר במדינה היהודית המוצעת לא תהיה לו הזכות לבחור את האזרחות במדינה הערבית המוצעת".⁴

מאוחר יותר, גם הכרזת העצמאות עצמה הכירה באזרחות ובאופן משתמע התייחסה לאזרחים ולתושבי המדינה באופן שונה. כך, נכתב בהכרזה כי "מדינת ישראל ... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל יושביה", וכי המדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין...".⁵

ואכן, עם הקמת המדינה בפועל, היה ברור כי יש צורך דוחק בקביעת המסגרת החוקית שתבחין בין אזרח לבין מי שאיננו אזרח.⁶ ואולם, עד לשנת 1952, מלאכת החקיקה לא צלחה. בארבע שנים אלה, מדינת ישראל התקיימה ללא הכרעה חוקית בשאלה מי הם אזרחי המדינה.⁷ מצב זה הביא לכך שהתקיימו שתי מערכות בחירות לכנסת – לאסיפה המכוננת, שהפכה לכנסת הראשונה, בחודש ינואר 1949; ולכנסת השנייה, בחודש יולי 1951 – ללא שהבחרים או הנבחרים היו אזרחי המדינה.⁸ כמו כן, כל שופטי המדינה, נבחרו הציבור שלה, שרי הממשלה וראש הממשלה, ואף נשיא המדינה לא היו אזרחי המדינה באותה התקופה.

2. חוק האזרחות כחוק יסוד בעיני מנסחיו

העבודה על חוק האזרחות החלה עוד בשנת 1948. בתחילה, הצעת החוק הוכנה במשרד המשפטים במשולב עם חוק השבות, אך בשלב מסוים החוקים הופרדו, וזאת בשל הצעתו של זרח ורהפטיג, אשר הסביר כי חוק השבות מהותו היא הבחנה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים, לעניין העלייה למדינה, אך חוק האזרחות ראוי שיהיה כללי "ועיוור" לשיקולים אלה.⁹ הצעת חוק האזרחות פורסמה לראשונה כהצעת חוק בשנת 1950. ראוי להתעכב על דברי ההסבר להצעה, שכן הם מאירים את הדרך שבה ראו מנסחי ההצעה את החשיבות של החוק. בפתח של דברי ההסבר נכתב כדלקמן:

⁴ תכנית החלוקה, החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם, 29.11.1947, חלק ראשון, פרק 3, סעיף 1. התרגום לעברית באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/process/docs/un181.htm>.

⁵ על ההיבטים המשפטיים של סדרי ההקמה של המדינה ראו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** כרך א' 33-37 (מהדורה שישית, 2005).

⁶ ראו: "חוק האזרחות יובא בקרוב לדיון במועצת המדינה", **המשקיף**, 27.10.1948.

⁷ להרחבה בנושא חשיבות האזרחות בתקופה זו ראו: נתן ינאי, "מושג האזרחות בתפיסתו של דוד בן-גוריון", **עיונים בתקומת ישראל** 494 (1994).

⁸ ראו: פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, התש"ט-1948, סעיף 4; חוק הבחירות לכנסת השנייה, התשי"א-1951, סעיף 1.

⁹ לתיאור מסכת האירועים ראו: רות גביון, **שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה** 18-19 (2009).

"חוק האזרחות הוא אחד מחוקי היסוד. לאחר שפקודת סדרי השלטון והמשפט ... וחוק המעבר ... נתנו בסיס ומסגרת לשלטונות המדינה, בא חוק האזרחות להגדיר מי הם אזרחי המדינה כעת ומי יהיו אזרחיה בעתיד."¹⁰

השימוש במונח "חוק יסוד" ראוי לתשומת לב, וסביר שאיננו מקרי: הצעת חוק האזרחות פורסמה בתאריך 27.6.1950, רק שבועיים לאחר שהכנסת פרסמה, בתאריך 13.6.1950, את "החלטת הררי". בהחלטה זו נכתב, כידוע, כי "הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים-פרקים, באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו". ואכן, הצעת חוק האזרחות נידונה בוועדה מיוחדת שהורכבה מנציגי ועדת הפנים ו-וועדת החוקה, חוק ומשפט. נראה, אם כן, שחברי הכנסת תפסו בשנת 1950 את חוק האזרחות כחוק תשתיתי שיש לו משמעות מיוחדת.

גם שר הפנים באותה התקופה, חיים משה שפירא, ציין שבעיני הממשלה מדובר בחוק יסוד, כאשר הציג את החוק בפני הכנסת השנייה:

"חוק האזרחות הוא אחד מחוקי היסוד של המדינה, חוק המבטיח שוויון מלא בזכויות ובחובות לכל אזרחי המדינה. ... אני מקווה שבקרוב נוכל לברך על חוק האזרחות, שיחדש את הקשר המשפטי-מדיני שבין הפרט לבין מדינתו, אותו קשר שהיהודים היו חסרים אותו והיו עורגים אליו מאז ביטול העצמאות היהודית לפני אלפי שנים, ועד לחידושה בימינו אנו."¹¹

לבסוף, גם ח"כ יזהר הררי – מחבר "החלטת הררי" הנזכרת – הסביר מעל במת הכנסת כי חוק האזרחות איננו חוק רגיל: "ריבונותנו וממלכתיותנו אינה שלמה כל עוד אין לה צורה משפטית-חוקית, כל עוד לא ברור מי הם, מי יכולים להיות ומי נחשבים אזרחי המדינה, שהיא כה יקרה לנו".¹²

3. חקיקת החוק והשלכותיו לעניין קביעת גבולות הקהילה הפוליטית בישראל

חוק האזרחות עבר בקריאה שלישית בתחילת חודש אפריל 1952. במבנהו ובנושאים שהוא מסדיר, הוא דומה ביותר לחוק האזרחות כפי שאנו מכירים אותו היום. החוק אף נחשב לליברלי בעת חקיקתו, במובן הזה שהוא העניק מעמד לאדם שנישא לאזרח ישראלי בלי קשר לשאלה האם האזרח הישראלי הוא גבר או אישה.¹³ כדברי הצעת החוק, החוק מושתת על "יסודות חברתיים חדשים, כגון שוויון המעמד של איש ואשה".¹⁴

בנוסף למנגנון ההתאזרחות האוטומטי של תושבי המדינה, שהוזכר לעיל ושהיווה מוקד חשוב של החוק, החוק אפשר גם התאזרחות מכוח שבות, מכוח לידה בישראל למי שאביו או אמו הם אזרחים ישראליים, ומכוח התאזרחות מבחירה. לעניין ההתאזרחות האוטומטית, החוק קבע כי מי שהיה בערב הקמת המדינה נתין ארצישראלי, יהפוך לאזרח ישראלי באופן אוטומטי ומיום הקמת המדינה, בהתקיים שלושה תנאים: א. הוא היה רשום כתושב לפי פקודת מרשם התושבים

¹⁰ הצעות חוק 48, 27.6.1950, בעמוד 194; ההדגשה לא במקור.

¹¹ בישיבה העשרים ואחת של הכנסת השנייה, בתאריך 20.11.1951, בעמודים 411-412; ההדגשה לא במקור.

¹² שם, בעמוד 415.

¹³ סעיף 7 לחוק האזרחות.

¹⁴ הצעות חוק 48, 27.6.1950, בעמוד 194.

עד לתאריך מסוים שנקבע (1.3.1952); ב. הוא תושב ישראלי; ג. מיום הקמת המדינה ועד לתחילת התקופה של החוק, הוא שהה בישראל או שנכנס אליה כדין.¹⁵

מספר חברי כנסת תקפו את המנגנון האמור בעת החקיקה, ובעיקר את התנאי השלישי, שכן לטענתם הוא מנע מחלק מהאוכלוסייה הערבית אזרחות ישראלית. הוויכוח נסב בעיקר על אותם אנשים אשר עזבו את ישראל במהלך מלחמת העצמאות (או לפנייה) וחזרו אליה שלא כדין לאחר מכן. וויכוח ציבורי זה המשיך במידה מסוימת גם לאחר גמר הליכי החקיקה,¹⁶ וגם בתי המשפט נדרשו לפרשנות התנאי השלישי הנ"ל לאחר שהחוק נחקק.¹⁷ יחד עם זאת, הממשלה הבהירה שאין בכוונתה להביא למצב של שלילת מעמד האזרחות מקבוצה גדולה מקרב האוכלוסייה הערבית, ושר המשפטים חיים כהן אף הצהיר שמונה במשרד הפנים פקיד שתפקידו היה לוודא שהליך ההתאזרחות האוטומטית של האוכלוסייה הערבית היה הוגן ותקין.¹⁸

ואולם הוויכוח הציבורי הער, אין בכוחו להמעיט מן העובדה שכ-95% מהאוכלוסייה שישבה בישראל (הן היהודית והן הערבית) זכתה ביום אחד בחודש יולי 1952 במעמד של אזרחות.¹⁹ יתר על כן, מכיוון שלהסדרים אלה נקבעה תחולה רטרואקטיבית ליום הקמת המדינה,²⁰ הרי שהחל מיולי 1952, מבחינה משפטית צריך להגיד, שלשאלה מאז הקמתה הייתה אוכלוסייה גדולה שהחזיקה באזרחות.

זהו רגע חשוב בציבוריות הישראלית. את חשיבותו ניתן להסביר משתי נקודות מבט משלימות, שיפורטו בקצרה להלן.

ראשית, מנקודת המבט של האזרח עצמו: האזרחות מסמלת את הקשר העמוק והבסיסי ביותר בין המדינה לפרט,²¹ וקבלת האזרחות היא רגע חשוב של עיגון הזיקה שבין האדם לבין הקהילה הפוליטית שבתוכה הוא מתגורר. כיום, אף שהאזרחות איננה מנויה במפורש בחוקי היסוד שעוסקים בזכויות אדם, האזרחות נחשבת לזכות יסוד בישראל.²² מתן זכות יסוד זו, שנחשבת ל"מפתח" לשאר זכויות היסוד, למיליון וחצי מתושבי המדינה – היא מאורע לאומי חשוב שהיטיב עם האוכלוסייה הישראלית כולה.

שנית, מנקודת המבט המדינתית: צורת המשטר הדמוקרטית, כשמה כן היא – שלטון של demos, גוף אזרחי מוגדר שבתוכו שורר שוויון וששולט על עצמו באמצעות נציגיו. השאלה כיצד לקבוע את גבולות הקהילה הפוליטית איננה פשוטה מבחינה תיאורטית,²³ אך למרות זאת

¹⁵ סעיף 3 לחוק.

¹⁶ ראו: "היום נכנס לתוקפו חוק האזרחות על סעיפי ההפליה", **על המשמר**, 14.7.1952; יוחנן בדר, "אחת היא בעית הערבים – במדיניות הפנים והחוץ", **חירות**, 18.7.1952; "משלחת האוכלוסייה הערבית אשר הגישה לנשיאות הכנסת את התביעה לביטול הסעיפים הגזעניים של חוק האזרחות", **קול העם**, 21.7.1952.

¹⁷ ראו: בג"צ 112/52 **כלף נ' שר הפנים**, פ"ד ז 185, 188 (1953); בג"צ 112/53 **נקארה נ' שר הפנים**, פ"ד ז 955 (1953).

¹⁸ ראו הדיווח על כך ב: "חוק האזרחות" מקיים הפליה לאומית גזעית", **על המשמר**, 24.7.1952.

¹⁹ "95% מתושבי ישראל יהיו לאזרחים", **הצפה**, 13.8.1952.

²⁰ סעיפים 3, 18 לחוק האזרחות.

²¹ יפה זילברשץ, "האזרחות: מהי ומה תהיה?", **מחקרי משפט** טז 55, 55 (2000).

²² ראו: בג"צ 296/80 **בוקבזה נ' מדינת ישראל**, פ"ד לה(1) 492, 496 (1980); בג"צ 2757/96 **אלראי נ' שר הפנים**, פ"ד נ(2) 18 (1996); בג"צ 7348/08 **גריגוריאן נ' משרד הפנים** (לא פורסם, 5.1.2010).

²³ ראו לדוגמה: Robert E. Goodin, *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, 35 PHIL. & PUB. AFF. 40, 43 (2007); Arash Abizadeh, *Democratic Theory and Border Coercion: No Right to*

ברור הדבר שכינון גוף של אנשים שיזוהו כאזרחי המדינה הוא רכיב חשוב בעיגון היותה של המדינה דמוקרטית.

כך גם במחשבה החוקתית המודרנית: מקובל לסבור כי הנורמות חוקתיות נקבעות בשם קבוצה מוגדרת כלשהו, we the people אשר מהווה נמען מרכזי (אך לא יחיד) של החוקה, הן כיוצרת שלה והן כמי שהחוקה חלה עליה. אותה קבוצה מוגדרת היא קבוצת האזרחים של המדינה.²⁴ כפי שציין השופט חשין, "חוקה נוצרה, בראש ובראשונה, לבני הארץ ולהסדר חיים לתושבי הארץ ולאזרחיה, ביניהם לבין-עצמם. חוקת אמריקה היא לאמריקאים, חוקת גרמניה היא לגרמנים וחוק-היסוד בישראל הוא לישראלים ולוויסות היחסים ביניהם לבין המדינה וביניהם לבין עצמם".²⁵

המחקר המשווה מציין כי מדינות רבות שקמו בעקבות מאורעות המאה העשרים ראו בהענקת אזרחות לתושביהן כמכשיר להעמקת הלגיטימציה ציבורית שלהן, ועיגון המדינה כריבונית ועצמאית.²⁶ נראה שישראל אכן תפסה את חקיקת חוק האזרחות באופן דומה. חקיקת החוק בשנת 1952 מסמלת, איפוא, שלב חשוב בגיבוש תפיסת-העצמית של ישראל כמדינה דמוקרטית עצמאית.

Unilaterally Control Your Own Borders, 36 POL. THEO. 37, 45 (2008); David Miller, Democracy's Domain, 37 PHIL. & PUB. AFF. 201, 204 (2009).

²⁴ ראו לדוגמה: "The MICHEL ROSENFELD, THE IDENTITY OF THE CONSTITUTIONAL SUBJECT 211 (2010) ("The citizen is the core unit of the constitutional order..."); N.W. BARBER, THE CONSTITUTIONAL STATE 23-24 (2010).

²⁵ בג"צ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים (לא פורסם, 14.5.2006) (להלן: **פרשת עדאלה**), בפסקה 62 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימי) חשין. לדעה זו בספרות ראו לדוגמה: MICHAEL WALZER, SPHERES OF JUSTICE 62 (1983); Yaniv Roznai, Unamendability and the Genetic Code of the Constitution, 27 EURO. REV. PUB. L. 96 (2015).

²⁶ Oxana Shevel, *Citizenship and State Transition*, 407, 408 in OXFORD HANDBOOK OF CITIZENSHIP (Ayelet Shachar, Rainer Baubock, Irene Bloemraad & Maarten Vink eds., 2017).