



**האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל**

עבודת גמר (תזה) לתואר מוסמך

בנושא:

מעמדה הרשמי של יהדות התפוצות במדינת ישראל

בהנחיית: ד"ר רועי פלד וד"ר אליקים כסלו

מגיש: אלעד לוביץ

טבת תש"ף – דצמבר 2019

ירושלים

תקציר

יהדות התפוצות מונה, נכון לשנת 2019, מעט יותר ממחצית העם היהודי. מדינת ישראל מנהלת מערכת יחסים מורכבת עם חלק זה של העם, אשר היוותה כר פורה למחקר בתחומי הסוציולוגיה מדע המדינה ושדות רוח וחברה אחרים. חרף הכתיבה הרבה בנושא זה, קיים חוסר בעולם המחקר בעיסוק במעמד הפורמלי של יהדות התפוצות במדינת ישראל. במחקר זה אני מבקש למלא את חלל זה על ידי סקירת דברי החקיקה, הפסיקה והמוסדות הממשלתיים העוסקים ביהדות התפוצות ומעניקים להם מעמד כזה או אחר במדינת ישראל. המחקר עומד על התהליכים, הטיטות והדיונים שהובילו לתוצאה המצויה כיום. מסקנות המחקר מצביעות על כך שהיבטים רבים במעמדה המשפטי של יהדות התפוצות התגבשו באורח כמעט-אקראי וללא תכנון רחב אופקים, תוך הותרת פער גדול בין כוונות קברניטי המדינה והצהרותיהם לבין התוקף המשפטי שיצקו בהם. התמונה המתקבלת מן המחקר מראה כי מהלכים לבסס את מעמד יהדות התפוצות כגורם משפיע בעל יחסי גומלין עם המדינה נוטים להסתיים בחזרה על מחויבות המדינה לקיבוץ גלויות ולהגנה על יהודי התפוצות מפני אנטישמיות. רבדים אלה נמצאים אמנם בקונצנזוס רחב, אך ההתמקדות בהם מחלישה את כוחה של יהדות התפוצות כגורם משפיע בישראל, ומחמיצה בכך הזדמנות לבניית גשרים בין חלקי העם היהודי.

תודות

ראשית, ברצוני להודות לד"ר רועי פלד על ההדרכה המושקעת, הבהירה והמדויקת בכתיבת עבודה זו. תודתי נתונה לד"ר אליקים כסלו שליווה את התהליך בנכונות רבה לסייע לאורך כל הדרך. ליבי מלא תודה לאשתי היקרה, עדי, על הנכונות לעבור איתי את המסע המפרך, להתעדכן בחידושים אזוריים ולאפשר לי את המרחב לכתיבת העבודה. אחרונים חביבים, מי שבאמת היו הראשונים, הוריי היקרים לי מאוד. כל מלה בעבודה הזו נכתבה בזכותם, בכל כך הרבה מובנים.

תוכן

מבוא	4
סקירה תיאורטית	6
א. "התפוצה" – קווים לדמותה	6
ב. יחסי מדינות-אם ותפוצותיהן	7
ג. רקע היסטורי ליחסי ישראל והתפוצות	9
מערך המחקר	11
א. הטעם לבחירה במקרה הישראלי-יהודי	11
ב. מתודולוגיה	11
ג. בחירת הטקסטים וניתוחם	13
סקירת המצב הקיים ותהליך היווצרותו	15
פרק א: מעמד יהדות התפוצות בהקמת המדינה	15
א.1 - הסוכנות היהודית לארץ ישראל	15
א.2 הכרזת העצמאות	17
פרק ב: הרשות המחוקקת - סקירת חקיקה העוסקת בתפוצות	21
ב.1 חוק השבות	21
ב.2 הסוכנות היהודית - עיגון מעמדה בחוק	25
ב.3 הסוכנות היהודית - האמנה	29
ב.4 סעיף 7א בחוק-יסוד: הכנסת	32
ב.5 חוק העונשין – "עבירות נגד העם היהודי"	35
ב.6 חוק בית התפוצות	37
ב.7 הצ"ח לתיקון פקודת מס הכנסה	38
ב.8 חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי	39
ב.9 ועדת העלייה הקליטה והתפוצות של הכנסת	47
פרק ג: הרשות השופטת: סקירת פסיקה העוסקת ביהדות תפוצות	49
ג.1 "מדינתו של העם היהודי" – הכרה בזיקה בין המדינה לבין יהדות התפוצות	49
ג.2 גיור – הכרה לעניין חוק השבות ומרשם האוכלוסין	52
ג.3 חינוך יהודי בתפוצות כמשימה המוטלת על מדינת ישראל	57

58.....	ג.4 סוגיית הכותל המערבי
61.....	פרק ד : הרשות המבצעת : החלטות הממשלה ופעולותיה העוסקות ביהדות התפוצות
61.....	ד.1 ועדת התביעות (הסכם השילומים)
63.....	ד.2 התייעצויות בסוגיית "מיהו יהודי" ובסוגיית הגיוור
67.....	ד.3 הרבנות הראשית לישראל – הכרה בבתי דין וברבני קהילות בחו"ל
69.....	ד.4 משרד התפוצות
71.....	ד.5 החלטות ממשלה בשנים האחרונות
73.....	ד.6 מתווה הכותל
76.....	פרק ה : דיון במסקנות והצעות לשינוי
76.....	ה.1 פירמידת היחס ליהדות התפוצות
79.....	ה.2 הקמת המדינה
79.....	הסוכנות היהודית
79.....	הכרזת העצמאות
80.....	ה.3 הרשות המחוקקת
82.....	ה.4 פסיקת בית המשפט
83.....	ה.5 החלטות ממשלה
84.....	ה.6 הסוגיות הדתיות
85.....	ה.7 מעמד יהדות התפוצות בחוק : ללא תכנית, עם מעט הבנה וקורטוב אקראיות
89.....	סיכום
92.....	ביבליוגרפיה :
92.....	חקיקה ראשית
93.....	פסיקה
94.....	החלטות ממשלה, פרוטוקולים ופרסומים רשמיים
99.....	ספרות בלועזית

**"הזיקה בין מדינת ישראל ליהודי העולם
איננה רק או בעיקר 'זיקת צרכים ותועלת',
אלא בראש ובראשונה 'זיקת ייעוד וגורל'".
(דוד בן-גוריון)¹**

בעם היהודי מתקיימות חלוקות רבות - לזרמים, לאמונות, לעדות, לעמדות פוליטיות ולשלל חלוקות נוספות. אך קיימת חלוקה אחת חדה וברורה שחוצה את העם היהודי לשני חצאים קרובים בגודלם - יהודים המתגוררים בארץ ישראל לעומת יהודים המתגוררים בתפוצות. היהודים הישראליים דוברי עברית כשפת אם וגדלים במרחב ציבורי עם מאפיינים יהודיים רבים. יהודי התפוצות לעומתם נדרשים להתאמץ כדי ללמד את ילדיהם עברית (ככל שהם בוגרים בכך) ולבחור לשלב מרכיבים יהודיים בחייהם כי המרחב הציבורי בדרך כלל לא יעשה זאת עבורם. אך יש הבדל נוסף בין שני חלקי העם היהודי. לחלק הישראלי יש מדינה. גם יהודי התפוצות חיים במדינות. אך ליהודים שבישראל יש מדינה שהיהדות אינה "שקופה" עבורה, היא מדינה יהודית. מדינה איננה סך הרצונות והפעולות של אזרחיה, אלא ישות העומדת בפני עצמה. לפיכך, בבואנו לדון בקשר המתקיים בין שני חלקי העם היהודי, עלינו לשאול לא רק מה הקשר בין היהודים בישראל לבין היהודים בתפוצות, אלא **מה הקשר בין מדינת ישראל לבין יהדות התפוצות**. על השאלה הראשונה נשפך כבר דיו רב והיא העסיקה היסטוריונים, סוציולוגים וחוקרים רבים אחרים. אך השאלה השנייה נותרה די נטושה. בעבודה זו ביקשתי לחקור מהו היחס הפורמלי של מדינת ישראל ליהדות התפוצות. אפרוט זאת לפרוטות: כיצד מתייחסת מדינת ישראל הרשמית, באמצעות רשויותיה, לתופעת התפוצה היהודית וכיצד התגבשה התייחסות זו מתקופת הקמת המדינה ועד לימינו אנו. השאלה המשפטית נבדלת מהסוציולוגית בכך שהיא אינה משגיחה בדיבורים ובהצהרות של אנשים, אלא מתמקדת בפעולת המדינה; הרשות המחוקקת באמצעות מעשה החקיקה, הרשות המבצעת באמצעות החלטות ממשלה ופעולות גופים מטעמה והרשות השופטת באמצעות פסקי הדין שהוציאה תחת ידה.

השערת המחקר שלאורה בחנתי את הנושא היתה שאמצא פער בין הדימוי שמדינת ישראל מטפחת לעצמה באמצעות דובריה ומנהיגיה, לפיו היא מחשיבה את יהדות התפוצות ומתחשבת בה, לבין המציאות העובדתית. בפרפראזה על דברי דוד בן-גוריון (בראש עמוד זה), שיערתי שאמצא שהזיקה בין מדינת ישראל ליהודי העולם היא בעיקר 'זיקת צרכים ותועלת' ודווקא לא זיקת 'ייעוד

¹ ישראל והתפוצה, נצח ישראל, 225 (1964).

וגורלי'. כנגזרת מהשערה זו, שיערתי שהתהליך בו התפתחו הדברים לכדי המצב הנוכחי לא היה פרי תכנון וראייה מערכתית אלא התגבשות תלאי על תלאי של פעולות רבות ואקראיות. בסקירה התיאורטית אראה שחוקרים הצביעו על שינוי כללי בגישה הישראלית כלפי יהדות התפוצות – מגישה של "שלילת הגולה" בראשית ימי המדינה התפתחה בהמשך גישה אוהדת יותר כלפי קהילות יהדות התפוצות. שינוי זה, כפי שיצוין בסקירה, תואם מגמה כללית של מדינות-אם כלפי תפוצותיהן. לאור זאת, שיערתי שאראה ביטוי לשינוי זה גם בהתנהלותן של רשויות המדינה בסוגיה.

מבנה העבודה בנוי שלשה חלקים. **החלק הראשון** נועד לשרטט את המסגרת של המחקר. הוא כולל את המבוא, הסקירה התיאורטית ופירוט אודות מערך המחקר. קריאה שלו תצייד את הקורא בהיכרות עם התיאוריות המרכזיות בתחום הנדרשות להמשך העבודה ובהבנה באילו כלים ביצעתי את המחקר ומדוע בחרתי בהם. **בחלק השני** ביקשתי לצייר בפני הקורא את תמונת המצב העובדתית. מה חוקק, מה נפסק ומה הוחלט, וכיצד הגיעו הדברים לידי כך. **פרק א'** בחלק זה מתייחס להקמת המדינה ולסוכנות היהודית. הצגתי בו כיצד התגלגלה הסוכנות היהודית לשמש גוף המייצג את יהדות התפוצות וכיצד עוצבה ההתייחסות ליהדות התפוצות בהכרזת העצמאות. בשלשת הפרקים שלאחר מכן (**פרקים ב'-ג'-ד'**) פירטתי את מעמד יהדות התפוצות כפי שהוא בא לידי ביטוי בכל אחת משלשת רשויות השלטון בישראל – המחוקקת, השופטת והמבצעת. **בחלק השלישי** של העבודה, **פרק ה'**, הבאתי את הניתוח והפרשנות שלי לתמונה שציירתי במהלך החלק השני, לאור המסגרת שנקבעה בחלק הראשון. ניסיתי למצוא עקרון מארגן שניתן להבין באמצעותו את הפרטים שהתקבלו מסקירת הרשויות השונות. בפתח פרק ה' הצבתי את מודל פירמידת היחס ליהדות התפוצות, לפיו ניתן למקם את ההחלטות, החוקים ופסקי הדין השונים ולזהות מגמות לאורך שנות קיומה של המדינה. בהמשך פרק זה ביצעתי השלכה של מבנה זה על הנתונים השונים וניסיתי להפיק מכך תובנות עקרוניות.

א. "התפוצה" – קווים לדמותה

מושג "התפוצה" האתנית ("Diaspora" באנגלית) חדש באופן יחסי בעולם המחקר, חרף היותו שם לתופעה ותיקה בתולדות הימים. "תפוצה", כפי שקבע צ'ארלס ליבמן, אינה מתייחסת לארגון או לקהילה, אלא לקונספט של קיום עם מחוץ למולדתו.² על פי רוב אנו רגילים להתייחס אל מי שחי מחוץ לארצו כאל מהגר. מדוע, אם כן, יש צורך במונח "תפוצה"? חוקרים מבחינים בין "תפוצה" לבין "הגירה" בדרכים שונות. ויליאם ספרן שרטט שישה תבחינים לזיהוי בין תפוצות לבין קהילות מהגרים.³ בין היתר, קבע ספרן, תפוצה היא קבוצה המשמרת מיתוס או זיכרון קולקטיבי של ארץ מולדתה; היא רואה במולדת את ביתה המקורי, שאליו עתידה לשוב בבוא העת; היא מחויבת לשיקום ולתחזוקה של מולדת זו; והיא מתייחסת למולדת כאל מרכיב מעצב בזהותה. נדמה כי תבחינים אלו של ספרן נתפרו למידותיה של התפוצה היהודית, אשר ספרן נמנה עליה. אך מה ההצדקה לייחד את המונח דווקא לפזורה היהודית? נכון שהעם היהודי נפוץ בעולם כבר אלפי שנים, אבל לאורך השנים נפוצו עמים רבים נוספים בין הארצות. מסתבר שעד שנות השבעים של המאה ה-20 יוחד המונח "תפוצה" ("diaspora") במילון אוקספורד אך ורק לתפוצה היהודית.⁴ גם לאחר שהגדרה זו שונתה, לאורך שנים רבות סווגה "תפוצה" כתופעה מתחום חקר ההיסטוריה.⁵ בדומה לתבחינים שהציג ספרן, מקובל היה להתייחס במונח "תפוצה" לתפוצות היהודית, היוונית והארמנית שהגלייתם ממולדתם היתה אירוע היסטורי ולא תופעה בת זמננו.⁶ כך באופן טבעי הותירה ההגדרה בחוץ את הפזורות ה"חדשות" שנפוצו במאות השנים האחרונות. רוג'רס ברובייקר, לעומת זאת, דגל בהרחבת המונח תפוצה לכל קבוצה בעלת שם משותף המיושבת במרחבים גיאוגרפיים שונים בעולם.⁷ בדיקת המחקר לאורך השנים, טען ברובייקר, מראה שהגישה המרחיבה שלו תפסה אחיזה יותר מזו המצמצמת של ספרן. בין השנים 1900-1910 הופיעו 18 ספרים

² Lieberman, C. S. (1977). Pressure without sanctions: the influence of world Jewry on Israeli policy. 21, Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press.

³ Safran, W. (1991). Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A journal of transnational studies*, 1(1), 83-99.

⁴ גבריאל שפר והדס רוט-טולדנו מי מנהיג?: על יחסי ישראל והתפוצה היהודית (2006).

⁵ Delano Alonso, A., & Mylonas, H. (2019). The microfoundations of diaspora politics: unpacking the state and disaggregating the diaspora.

⁶ Armstrong, J. A. (1976). Mobilized and proletarian diasporas. *American political science review*, 70(2), 393-408.

⁷ Brubaker, R. (2005). The 'diaspora' diaspora. *Ethnic and racial studies*, 28(1), 1-19.

שעסקו בתפוצה אתנית, 17 מתוכם התייחסו לתפוצת העם היהודי.⁸ בשנת 2002 כבר מצא ברובייקר 253 ספרים חדשים המקוטלגים כעוסקים בתפוצות. מבין העשרים הראשונים (לפי סדר התאמה למילת החיפוש "diasp?") שניים בלבד עסקו בתפוצה היהודית. היתר עסקו בשבע תפוצות אתניות אחרות.

עד כמה יש קיום לשדה המחקר של "התפוצה" מחוץ לעולם המחקר ההיסטורי? ספרן קבע בשנות ה-90 של המאה ה-20 כי קיים עיסוק דל מאוד במושג התפוצה במסגרת דינאמית אקדמית בתחום חקר האתניות וההגירה.⁹ ברובייקר חלק על כך וקבע שטענה זו היתה נכונה בעבר אך אינה עדכנית יותר. לדבריו, אמנם בשנות השבעים ניתן היה למצוא רק דיסרטציה אחת או שתיים בשנה שהמונח "תפוצה" הופיע בין מילות המפתח שלהן, אך בשנות השמונים כבר הופיעו מחקרים כאלו במספר דו ספרתי מדי שנה.¹⁰ לסיכום סוגיה זו, יהיה זה תיאור הגון של הדברים לומר שחקר התפוצות היה עד יובל השנים האחרונות נחלתם של היסטוריונים ואנתרופולוגים¹¹ שעסקו בעיקר בתפוצה היהודית ובתפוצות עתיקות אחרות. בעשורים האחרונים עבר חקר התפוצות לתחומי נוספים, בהם כלכלה ומדע המדינה.¹² בהתאם להגדרה המרחיבה, האוכלוסייה הנחשבת לתפוצה חופפת לעתים קרובות לאוכלוסייה המהגרת, אלא שהעיסוק בה כמהגרת מתמקד בהיבטים של קליטה בארץ מושבם הנוכחי, בעוד העיסוק בה כתפוצה מתמקד במערכת היחסים שלה עם ארץ המוצא או עם קהילת יוצאי ארץ המוצא.

ב. יחסי מדינות-אם ותפוצותיהן

ככל שאנו מאמצים את ההגדרה המרחיבה, הרי שלמדינות רבות בעולם יש תפוצה של אוכלוסייה מחוץ למולדת. מדינות שונות מנהלות מדיניות שונה ביחס לתפוצות אלה, ועניין זה מעסיק בשנים האחרונות את עולם המחקר במידה הולכת וגוברת.¹³ ממשלות רבות רואות בתפוצה שלהן ובהישארות שלה מחוץ למדינה נכס להתפתחות כלכלית,¹⁴ בעוד אחרות, דווקא אלו עם כלכלה

⁸ שם, ה"ש מס' 8 בסוף המאמר.

⁹ Safran, 1991, ראו לעיל ה"ש 3.

¹⁰ Brubaker, ראו לעיל ה"ש 7.

¹¹ Armstrong, 1976, ראו לעיל ה"ש 6.

¹² Smart, A., & Hsu, J. Y. (2004). The Chinese diaspora, foreign investment and economic development in China. *The Review of International Affairs*, 3(4), 544-566.

¹³ Ragazzi, F. (2014). A comparative analysis of diaspora policies. *Political Geography*, 41, 74-89.

¹⁴ Agunias, D., & Newland, K. (2012). Developing a road map for engaging diasporas in development: *A handbook for policymakers and practitioners in home and host countries*. Geneva: International Migration Policy Institute.: Organization for Migration and Washington

חזקה ותמ"ג גבוה, נוטות שלא להשקיע משאבים באוכלוסיית התפוצה.¹⁵ האיחוד האירופי, למשל, טרם גיבש מדיניות מוסכמת באשר ליחסי מדינות באיחוד עם תפוצותיהן. מוסדות הממשל של האיחוד ממעטים לעסוק באוכלוסייה העוזבת את מדינות אירופה, וממקדים את מרבית הדיון בהגירה הנכנסת למדינות האיחוד.¹⁶

מחקרים מצביעים על כך שבשנים האחרונות חל שינוי ביחסן של מדינות רבות לאוכלוסיית התפוצה שלהן. אם בעבר ראו בהם "בוגדים", כיום רואים בהם "גיבורים" ובהתאם ניתן לראות עלייה בהשקעה בתפוצות ובקשר עמן.¹⁷ תעיד על כך העובדה שכיום למעלה ממחצית המדינות החברות באו"ם מחזיקות בארגון ממשלתי העוסק בשימור הקשר עם התפוצות שלהן.¹⁸ ויינאר הציעה לסווג את תוכניות המדיניות שבהן נוקטות מדינות שונות כלפי תפוצותיהן לשני תחומים.¹⁹ האחד - מסגרות משפטיות, אשר כוללות בין היתר מדיניות בדבר זכות שיבה למולדת, זכות הצבעה בבחירות במולדת, החזקת אזרחות כפולה ומדיניות מיסוי. התחום השני הוא מסגרת הזיקה הלאומית, אשר בתחומה נכללים מהלכים לשימור המורשת הלאומית והזהות המשותפת בקרב התפוצה והנחלתן לדורות הבאים, לעתים קרובות מתוך כוונה מוצהרת או נסתרת לזכות בתרומותיה בין בממון ובין בנכסי מדע ותרבות. קיים רובד נוסף שבו ניתן לסווג את המדיניות, והוא בחינת כלי המדיניות שבהם עשתה המדינה שימוש. סיווג זה מניח שכל אחת מן המטרות שהוצגו לעיל יכולה להיות מושגת באמצעות כלים שונים, ולעתים כמה מהם יחד: חקיקה בדרגות שונות, החלטות ממשלה, כינון מוסדות ותקצוב תוכניות. בחירת כלי המדיניות חשובה בפני עצמה ומלמדת על מעמד התפוצה במדינה.

המדיניות המונהגת בידי מדינת-האם כלפי תפוצתה משתנה לא רק ממדינה אחת לאחרת. מחקר דקדקני של תוכניות המדיניות של אותה המדינה יגלה לעתים כי היא מיישמת מדיניות שונה כלפי קבוצות שונות של התפוצה האתנית שלה. ההבחנה בין הקבוצות יכולה להתבצע על בסיס

¹⁵ Ragazzi, 2014, ראו לעיל ה"ש 13.

¹⁶ Weinari, A. (2017). From emigrants to free movers: whither European emigration and diaspora policy?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(13), 2228-2246.

¹⁷ Jorge, D. (2004). *From traitors to heroes: 100 Years of Mexican migration policies* www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID%4203.

¹⁸ Gamlen, A. (2014). Diaspora Institutions and Diaspora Governance. *International Migration Review*, 48(s1), S180-S217.

¹⁹ Weinari, 2017, ראו לעיל ה"ש 16, 2240-2238.

היררכיה בין תתי קבוצות אתניות, בין מעמדות כלכליים-חברתיים ובין קהילות מאורגנות לבין פרטים שבפזורה.²⁰

ג. רקע היסטורי ליחסי ישראל והתפוצות

מאפיין חשוב של התפוצה היהודית שיש לעמוד עליו לאחר שדנים בתפוצות אחרות הוא שהתפוצה היהודית קדמה להקמת המדינה, והיחס של מדינת ישראל לתפוצות החל להתגבש מיומה הראשון במקביל לחבלי הלידה של המדינה.²¹ זאת בשונה ממרבית מקרי היחס בין מדינות לתפוצותיהן שנחקרו, אשר עוסקים במדינות שהיו קיימות עוד בטרם התפזרה אוכלוסיית התפוצה שלהן. כבר בראשית ימי המדינה התגייסו יהודי העולם, ובפרט יהדות ארצות הברית, לסייע למדינת ישראל בשלבי הקמתה. חלק ניכר מהכנסות המדינה במטבע חוץ בשנותיה הראשונות הגיעו מתרומות של יהודים בתפוצות.²² אולם על אף התמיכה הרחבה בישראל הופיעו גם מתיחויות בינה לבין יהדות התפוצות. בשנת 1950 בעקבות קריאתו של שגריר ישראל באו"ם אבא אבן ליהודי ארצות הברית לעלות לישראל, התעורר זעמם של מנהיגים בקרב הארגונים היהודיים בתפוצות שדחו בתוקף את הניסיון של ממשלת ישראל להציגם כבעלי נאמנות כפולה.²³ בהמשך לכך נחתם הסכם בין ראש הממשלה דוד בן-גוריון לבין יעקב בלאושטיין, נשיא הוועד היהודי אמריקני.²⁴ במסגרת ההסכם חתם בן גוריון על הצהרות לפיהן ישראל מעוניינת בקיומה של יהדות אמריקה, שלומה ורווחתה ואינה רואה עצמה רשאית להתערב בענייניה. ממשלת ישראל נאלצה להצניע את שאיפותיה לשמש נציגת העם היהודי בעולם.²⁵ יהדות ארצות הברית, הגדולה והחזקה שבקהילות יהדות בתפוצות, מיעטה אף היא בהתערבות במדיניות הישראלית לאורך העשורים הראשונים של המדינה.²⁶

ככל שחלף הזמן התעצם כוחה של מדינת ישראל ביחס ליהדות התפוצות וגם היחס הדמוגרפי התהפך. בשנת 1948 התגוררו בישראל 6% בלבד מאוכלוסיית היהודים בעולם ואילו בשנת 2018 התגוררו בה כ-6.7 מיליון יהודים, שהם 45% מיהדות העולם.²⁷ מערכת היחסים בין

Mylonas, H. (2013). The politics of diaspora management in the republic of Korea. *The Asian Institute for Policy Studies*, 81, 1-12.

²¹ יוסף קלוזנר "מדינת-ישראל ותפוצות-ישראל" **מאזנים** א' (כד) ד' (קלח), 193 (1955).

²² קציעה אביאלי-טביביאן, אביבה חלמיש ורפאל ואגו **בונים מדינה במזרח התיכון** (2009).

²³ יגאל עילם **היש ליהדות אמריקה חסינות בפני הציונות** (זמנים : רבעון להיסטוריה, 104, 97, 2007).

²⁴ Liebman, C. S. (1974). Diaspora Influence on Israel: The Ben-Gurion: Blaustein "Exchange" and Its Aftermath. *Jewish Social Studies*, 34(3/4), 271-280.

²⁵ יוסי ביילין **מותו של הדוד מאמריקה: יהודים במאה ה-21**, 127 (1999).

²⁶ Liebman, 1977, ראו לעיל ה"ש 2.

²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **יהודים בעולם ובישראל** לוח 2.11 (26.9.2019). (להלן: **הלמ"ס**, 2019)

השתיים השתנתה אף היא. פוליטיקאים, פקידים בכירים ונציגי ארגונים שפעלו בתחום קשרי ישראל והתפוצות נטו בעבר להציג תמונה חיובית של מערכת היחסים בין המדינה ליהדות התפוצות.²⁸ ליבמן תקף עמדה זו כשהצביע על כך שמדינת ישראל מנהלת מדיניות בלתי עקבית, ואף דו-פרצופית ביחסה ליהדות התפוצות.²⁹ גישתו הביקורתית של ליבמן התקבלה מאז כהנחת עבודה אצל החוקרים שעסקו בתחום.³⁰ העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, ושיאם בניצחונות הצבאיים במלחמות בשנים 1956 ו-1967, התאפיינו בגישה של זלזול של הממסד בישראל כלפי יהדות התפוצות.³¹ התפיסה הרווחת בהנהגה הישראלית דאז היתה שלילת הגולה ואמונה כי על כלל היהודים לעלות לארץ. אפשר שזוהי הגרסה היהודית-ישראלית לראיית התפוצה כבוגדים, שהוזכרה בחלק ב' בפרק זה. גבריאלי שפר עמד על כך שקברניטיה של מדינת ישראל ביקשו "למשול" בעם היהודי כולו.³² בשנות ה-80 חלה תפנית בחברה הישראלית שהובילה להתייחסות חיובית, על גבול הערצה, כלפי היהודים בגולה.³³ ירידה מהארץ והצטרפות ליהודים החיים בתפוצות הפכה להגשמת חלום עבור ישראלים רבים. על אף זאת ועל אף העובדה שחלו שינויים נרחבים ביהדות התפוצות, לטענת שפר מדינת ישראל המשיכה להתייחס בצורה די דומה ליהדות התפוצות לאורך השנים ולא עדכנה את גישתה.³⁴

כאמור, המחקרים שצוינו עד כה כעוסקים במערכת היחסים בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות באו מתחומי המחקר של מדע המדינה, סוציולוגיה והיסטוריה. מחקרים אלה אמנם שפכו אור על יחסי ישראל והתפוצות, אך בהתאם לדיסציפלינה ממנה באו, הם עשו שימוש דל במקורות משפטיים, והותירו שדה רחב בלתי חרוש. במחקר המשפטי זכו יחסי ישראל והתפוצות עד כה להתעלמות ארוכת שנים. קיים צורך מחקרי אמיתי למלא חלל זה, ומחקר זה מבקש לעשות זאת.

²⁸ Liebman, 1977, ראו לעיל ה"ש 2.

²⁹ שם.

³⁰ Sheffer, G. G. (2005). Is the Jewish diaspora unique? Reflections on the diaspora's current situation. *Israel studies*, 10(1), 39.

³¹ דן הורוביץ מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית (1977).

³² שפר, 2006, ראו לעיל ה"ש 4.

³³ Burla, S. (2015). The Diaspora and the homeland: political goals in the construction of Israeli narratives to the Diaspora. *Israel Affairs*, 21(4), 602–619, 605.

³⁴ גבריאלי שפר "יחסי ישראל והתפוצה היהודית: הצורך בשינויים מהותיים - מסמך מדיניות" בימת ון ליר בירושלים לשיח צבורי, 9 (2007).

מערך המחקר

א. הטעם לבחירה במקרה הישראלי-יהודי

מחקר זה מבקש לבחון את התפתחות המעמד המשפטי של יהדות התפוצות לכדי מעמדה הנוכחי, כחקר מקרה של מעמד משפטי לתפוצה אתנית במדינת האם שלה. לבחירה במקרה הישראלי מבין האפשרויות הרבות הנתונות מספר הסברים. ראשית, התפוצה היהודית נחשבת לוותיקה בזירת מחקר זו ובעלת זהות מובחנת ומגובשת. זהות זו הופכת אותה למקרה בעל מאפיינים נוחים לזיהוי, ומדגישה את התהליכים שהתרחשו במעמדה המשפטי במדינה. הטעם השני בבחירה זו נעוץ באמור בפסקה הקודמת: קיים חסר במחקר משפטי במקרה של התפוצה היהודית, בעוד שחומר גלם רב מונח בקרן זוית ומחכה שיעשו בו שימוש. אינני יודע אם כך הוא המצב לגבי תפוצות אחרות. לגבי התפוצה היהודית התאפשר לי לדעת זאת ולחקור אותה הודות לנגישות המידע עבורי. מקורות המידע המשמשים למחקר מעין זה נכתבים בשפתה הרשמית של המדינה. על כן רוב התפוצות האתניות יהיו מושא מחקר קשה עבור מי שאינו שולט בשפה המקומית. לצד ההצדקות המחקריות שבבחירת המקרה הישראלי-יהודי, קיימת כמובן הצדקה אישית לכך, בהיותי אזרח מדינת ישראל ובן לעם היהודי.

הבחירה לחקור את המעמד הפורמלי, המשפטי, של יהדות התפוצות במדינת ישראל, ולא את יחסי הכוחות החברתיים או הפוליטיים נעוצה ברצון לפלס דרך חדשה במובלעת הזו. בעוד שחוקרים רבים לפניי הפכו כמעט כל אבן בשדה זה באמצעות משקפיים סוציולוגיות או פוליטיות, לא מצאתי חוקר שעשה זאת מבעד לעדשת המשפט.

ב. מתודולוגיה

כיצד ניתן לעמוד על מעמדה המשפטי של תופעה או של אוכלוסייה מסוימת? מהם מרכיביו של המעמד המשפטי אשר יש להתחקות אחריהם ומהי שיטת המחקר המתאימה לבירור התהליכים והכוחות שפעלו עליה לאורך הזמן? מחקר זה הוא מעין יצור כלאיים אשר נטוע, מחד, בשדה המחקר של מדע המדינה, ומאידך, בעולם המשפט. בשונה ממחקר משפטי "קלאסי" המבוסס בעיקרו על כתיבה משפטית דוקטרינרית המנתחת את המשפט מתוכו, מחקר זה כולל גם התייחסות אל המשפט כתרבות וחקר ההיסטוריה של המשפט.

הניתוח המשפטי הדוקטרינרי – כלי המחקר המשמשים לניתוח זה הם, בין היתר, פרשנות הנסמכת על תולדות החקיקה, ניתוח תקדימים ובחינת מקומה של הנורמה המשפטית הספציפית

במכלול השיטה.³⁵ לצורך יישום הניתוח במחקר זה יש לבחון ראשית מהם החוקים והתקנות הנוגעים לסוגיית יהדות התפוצות. בשלב שני יש לבדוק כיצד מתייחסת הפסיקה לנושא זה. האם היא מפרשת את החוק בצמצום, ובאיזה אופן, או שמא ממלאת בתוכן את החללים שהותיר המחוקק. חוק שלא אוזכר בפסקי דין על פני תקופה ארוכה ייחשב בניתוח דוקטרינרי לאות מתה. אולם במחקר זה, אשר מבקש לעמוד על מעמדה הפורמלי של יהדות התפוצות על כלל היבטיה, קיימת חשיבות לכל חוק העוסק בסוגיה אף אם איננו נאכף. לשם כך משלב המחקר גישה של חקר המשפט כתרבות.

חקר המשפט כתרבות – בעבר רווחה התפיסה של "המשפט ככללים", לפיה מטרת מערכת המשפט להכווין את פעולות האדם ולהסדיר את חייהם.³⁶ גישה זו התערערה בהדרגה לאורך השנים עד שהותקפה ישירות במהלך המאה ה-19 במסגרת "המרד נגד הפורמליזם" שהתרחש בארצות הברית במגוון דיסציפלינות. בתחום המשפט בא "המרד" לידי ביטוי בכך שמלומדים החלו לטעון שראיית המשפט ככללים נותנת תמונה חלקית של מטרות המשפט ופעולותיו.³⁷ למשפט, נטען, יש גם היבט סמלי ותרבותי בו הוא מייצר משמעות בחייהם של אנשים וחברות ומכונן תודעה ואתוס.³⁸ כלי המחקר של גישה זו מתמקדים גם הם בניתוח טקסטואלי של דברי חקיקה, פסקי דין וטקסטים משפטיים נוספים. אולם בשונה מהניתוח הדוקטרינרי, מוקד העיסוק בהם איננו במסקנה המשפטית לגבי הדין החל, אלא בערכים ובאידיאות שהשפיעו על הטקסטים המשפטיים ושבו לידי ביטוי באמצעותם, וכן בהשפעותיהם של טקסטים אלו על החברה. כך, למשל, בגישה זו יושם דגש על הכלי המשפטי הספציפי שבו נעשה שימוש כדי לקבע נורמה. לעתים נחקק חוק מיוחד בספר החוקים על אף שניתן היה לקבע את הנושא באמצעות תיקון סעיף בחוק קיים. לעובדה זו אין חשיבות משפטית פורמלית, אך יש לה חשיבות בניתוח של המשפט כתרבות.³⁹ כך למשל, אראה בעבודה זו שההתייחסות הפורמלית ליהדות התפוצות מושמעת בקולות שונים זה מזה, אשר בקוטב האחד מייצג התייחסות לתפוצות כאל קבוצת עולים בפוטנציה, שהזיקה אליהם נובעת מאתוס המדינה היהודית כמקום קיבוץ גלויות, ואילו בקוטב השני מושמע קול המכיר ביהדות התפוצות כקהילות שעתידות להמשיך ולהתקיים בחוץ לארץ, שהזיקה אליהם מבטאת אתוס של קשר עם

³⁵ איל זמיר "על המחקר המשפטי האינטגרטיבי" **דין ודברים** ד 131 (2008).

³⁶ מנחם מאוטנר **המשפט כתרבות: לקראת פרדיגמה מחקרית חדשה** (רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל, מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורון שמיר עורכים, 545, 1998).

³⁷ מיכל אלברשטין "מדד הפורמליזם המשפטי: תרבויות ותבניות של פסיקה ישראלית" **מחקרי משפט** כז (2) 349 (2011).

³⁸ מאוטנר **המשפט כתרבות**, לעיל ה"ש 36.

³⁹ יפעת הולצמן-גזית "שימוש במשפט כסמל סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה" **עיוני משפט** כו (2) 601 (2002).

אחים מעבר לים. כל אתוס כזה בא לידי ביטוי בחוקים שונים, בהחלטות ממשלה שונות ובהנמקות שונות של שופטים בבית המשפט. ניתן גם להצביע על כך שישנם טקסטים המאופיינים בהתנשאות של מדינת ישראל על יהדות התפוצות, עם מסר פטרנליסטי, וישנם טקסטים המבטאים שותפות ויחסי גומלין. אתייחס גם לעובדה שבמשך שבעים שנותיה הראשונות של המדינה לא עוגן מעמדה של יהדות התפוצות בחוק-יסוד, עובדה המספרת רבות על גישת הכנסת לנושא זה.

חקר ההיסטוריה של המשפט - שדה זה הוא שדה בינתחומי המצוי במפגש שבין חקר המשפט לחקר ההיסטוריה. שילוב שתי הדיסציפלינות במינוחים שונים ובהיבטים שונים שלהם מייצר מגוון רחב של גישות מחקר.⁴⁰ הבולטות שבהן הם: ביוגרפיות של משפטנים, מחקר אודות היסטוריה של חקיקה בתחום מסוים, היסטוריה של סוגיה משפטית והיסטוריה של דוקטרינה משפטית. הממד ההיסטורי של עבודה זו יתמקד בהיסטוריה של החקיקה ושל החלטות הממשלה הנוגעות ליהדות התפוצות. הכלים ששימשו לכך הם ניתוח מסמכים הנלווים להליכי החקיקה – פרוטוקולים של וועדות הכנסת ומליאתה, גרסאות קודמות של הצעות החוק וגורמים שותפים לעיצוב החוק וכן החלטות ממשלה, פרוטוקולים של ישיבות ממשלה, דוחות של ועדות שמונו על ידי הממשלה ומסמכים הקשורים בכל אלה.

ג. בחירת הטקסטים וניתוחם

לצורך הדיון במסגרת עבודה זו נבחנו דברי החקיקה שיש בהם כדי לבטא עמדה מהותית של רשויות המדינה לגבי יהדות התפוצות. בכלל זה, חקיקה העוסקת במוסדות הלאומיים, בהם יש ליהדות התפוצות ייצוג והם נתפסים לעתים כמייצגי האינטרס שלה. אינדיקציה לרלוונטיות של חוק לנושא עבודה זו היא אזכור שלו בפסקי דין לצד מופעים של יהדות התפוצות, השתתפות של נציגי ארגונים יהודיים מחו"ל בדיונים אודות הצעות החוק בוועדות הכנסת וכן התבטאויות של פוליטיקאים וראשי ארגונים הקושרים בין החוק לבין יהדות התפוצות. עבור דברי החקיקה שנבחרו לצורך המחקר נאספו גם החומרים הקשורים בהליך החקיקה – גרסאות קודמות של הצעת החוק, פרוטוקולים של דיוני הוועדה בכנסת ודיוני המליאה וחומרים ארכיוניים נוספים העוסקים בהליך החקיקה. חומרים אלו מוצגים לציבור בפרויקט "מאגר החקיקה הלאומי" שהושק על ידי הכנסת לפני כשנתיים. השוואת גרסאות ראשוניות של הצעות חוק לחוק כפי שנחקק יש בה כדי לשפוך אור על עמדות שונות ומערכות הלחצים שהופעלו על המחוקקים.

⁴⁰ רון חריס, אסף לחובסקי ואלכסנדר (סנדי) קדר "בין משפט להיסטוריה: על היסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי" **עיוני משפט** כו(2) 351 (2002).

החלטות הממשלה שאותן סקרתי הן אלה שהתקבלו במהלך 16 השנים שבין 2003 ל-2019, מפני שהחלטות אלה הונגשו לציבור באמצעות אתר השירותים והמידע הממשלתי. בתקופה הנקובה החליטו ממשלות ישראל 46 החלטות העוסקות ביהדות התפוצות. החלטות משנים קודמות אמנם נגישות לציבור בארכיון המדינה אך לא ללא אפשרות לבצוע בהן חיפוש ממוחשב.

פסקי הדין שנאספו למחקר אותרו באמצעות מאגר הפסיקה המקוון "נבו"⁴¹ על פי מילות חיפוש המאפיינות את נושא יהדות התפוצות: "יהדות התפוצות", "יהודי התפוצות" ו"יהדות הגולה". החיפוש בוצע על הביטויים המדויקים (חיפוש מורפולוגי הניב המון תוצאות לא רלוונטיות) ותוך שלילת המילה "מקרקעין" בשל ריבוי ההליכים המשפטיים העוסקים בסוגיות נדל"ן הקשור עם המוסדות הלאומיים. התקבלו 27 תוצאות, מתוכן 11 הליכים שהתנהלו בבית המשפט העליון ורק שלשה בבתי המשפט המחוזיים (שניים מהם בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים). יתר פסקי הדין ניתנו על ידי בתי משפט השלום ובית הדין לעבודה. לאחר שסקרתי את פסקי הדין השונים ראיתי לנכון לכלול בעבודה רק פסיקות של בית המשפט העליון. הבחירה להתמקד דווקא בפסיקת הערכאה העליונה קשורה הן בכך שרק פסיקותיה הן הלכה המחייבת את בתי המשפט השונים והן בכך שממילא ההתייחסות העקרונית ליהדות התפוצות נפוצה בעיקר בפסיקות בג"ץ, כפי שניתן להתרשם מהמספרים. לצד פסקי הדין האמורים לעיל, איתרתי פסקי דין נוספים שנדרשו להשלמת התמונה, אליהם הגעתי מהספרות המקצועית.

מטבע הדברים, שיטת מחקר זו אינה מבצעת מדידה. ממצאי המחקר הם ערכיים ומופשטים, ומשכך נתונים במידה רבה לפרשנות. זוהי גם מגבלה של שיטת מחקר זו. ייתכן שקורא ביקורתי יבחן את החומרים שנאספו ויגיע למסקנות אחרות. אשר על כן ניסיתי לתמוך את הטענות בממצאים שונים ולהעריך אותם באופן זהיר. אין לשלול אפשרות שמקור רלוונטי, כזה או אחר, לא אותר במסגרת תהליך האיסוף, וזוהי חולשה נוספת של מחקר זה אשר צריכה להילקח בחשבון. היעדר אחידות בשיטת המחקר יכול שייתפס אצל הקורא כחסרון. מתוך הניסיון להקיף את הנושא מזוויות שונות נוצר הכרח להתפרס על פני יותר משיטות מחקר אחת. איל זמיר, במאמרו "על המחקר המשפטי האינטגרטיבי" השתמש לעניין זה במשל הידוע על הפיל והעיוורים. "מישוש הפיל מכל הכיוונים, להבדיל ממישוש כל אחד מאבריו, יניב הבנה שלימה של צורתו ומהותו".⁴² ניסיתי בעבודה זו למשש את מעמדה הפורמלי של יהדות התפוצות מכמה כיוונים, ואני מקווה שקוראיה יקבלו תמונה משכנעת של הייצור שעומד במרכזו.

⁴¹ מאגר משפטי נבו, נבו הוצאה לאור בע"מ www.nevo.co.il

⁴² זמיר דין ודברים, לעיל ה"ש 35.

סקירת המצב הקיים ותהליך היווצרותו

פרק א: מעמד יהדות התפוצות בהקמת המדינה

בשנת 1917 חתם שר החוץ הבריטי, הלורד ארתור גיימס בלפור, על הכרזה לפיה בריטניה תתמוך בהקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל. באותה העת התגוררו בשטחה של ארץ ישראל 56 אלף יהודים בלבד, שהיוו פחות ממחצית האחוז מיהודי העולם, שעמד אז על כ-13.8 מיליון.⁴³ הקהילה היהודית הזעירה בארץ ישראל צמחה מהר נוכח פעילותה הנמרצת של התנועה הציונית ובמידה ניכרת בצל המאורעות הנוראים של השואה. עם זאת, בשנת 1948 עדיין התגורר בישראל מספר די קטן של יהודים – 650 אלף, שהיוו בסך הכל 6 אחוזים מהיהודים בעולם.⁴⁴ לשם הפרופורציה, בעיר ניו-יורק לבדה חיו באותם הימים כ-2 מיליון יהודים.⁴⁵ ניתן היה לצפות שבהקמת המדינה לא תתעלם התנועה הציונית מ-94 אחוזים מהעם היהודי, ותעניק הכרה ליהדות התפוצות כמי שהרתה והולידה את המדינה. מדוע "הרתה והולידה"? מפני שהתנועה הציונית קמה ופעלה עשרות בשנים בקרב יהדות התפוצות. מרבית מנהיגי היישוב העברי באו בעצמם מהתפוצות. תעיד על כך העובדה שכל חותמי הכרזת העצמאות, למעט אחד (בכור שלום שטרית), נולדו בתפוצות.

בפרק זה אציג כיצד החל ייצוגה של יהדות התפוצות להתקבע באמצעות הסוכנות היהודית לארץ ישראל, וכיצד חרף מקומה המרכזי של סוכנות זו – נדחקה יהדות התפוצות לשולי הכרזת העצמאות.

1.א - הסוכנות היהודית לארץ ישראל

כתב המנדט הבריטי לארץ ישראל משנת 1922 התייחס לאתגרים הכלכליים והחברתיים העומדים בפני הציונות, והכיר ב"סוכנות יהודית" שתוקם כגוף משפטי בעל אופי ייצוגי (An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine).⁴⁶ הסתדרות הציונית העולמית הייתה יכולה לשמש בעצמה

⁴³ למ"ס 2019, ראו לעיל ה"ש 27.

⁴⁴ שם.

⁴⁵ Jewish Virtual Library **Virtual Jewish World: New York State, United States**

www.jewishvirtuallibrary.org/new-york-state-jewish-history

⁴⁶ The Council of the League of Nations, **The Mandate for Palestine** (July 24, 1922).

www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20mandate%20for%20palestine.aspx

כאותה סוכנות, אך ד"ר חיים ויצמן, נשיאה, הבין שהיא לא תוכל לשאת בעול הזה לבד. הוא היה מעוניין בגיוס יהדות התפוצות למשימה זו, גם את חלקיה שאינם מזוהים עם הציונות, בעיקר אישים בעלי שם ובעלי הון שאהדו את המפעל הציוני. לשם כך יזם ויצמן את הקמת "הסוכנות היהודית לארץ ישראל" (להלן: **הסוכנות היהודית**), בה היו שותפים ההסתדרות הציונית ומגוון ארגונים יהודיים מהתפוצות.⁴⁷ לאחר מלחמת העולם השנייה אומץ כתב המנדט על ידי עצרת האומות המאוחדות, ובכך נותר עד היום מעמדה של הסוכנות היהודית כישות הנושאת זהות משפטית על פי החוק הבינלאומי. זהו מעמד חריג ביותר, בפרט בנוף הישראלי. ניתן לסווג כמעט כל ארגון לאחת משלש הקטגוריות הבאות: ארגון ממשלתי, ארגון לא ממשלתי (NGO) או ארגון בעל עצמאות חלקית המשמש זרוע של הממשלה (Quangos).⁴⁸ את הסוכנות היהודית קשה מאוד לסווג כך. היא אינה עומדת בהגדרה של NGO מאחר שאי-אפשר לומר שהיא מנותקת מהממשלה. תחומי פעילותה של הסוכנות היהודית מתואמים עם הממשלה והוגדרו במפורש בחוק, כפי שאראה בפרק הבא. מאידך היא אינה גוף ממשלתי, ואף אינה נכללת בהגדרת ה-Quangos מכיוון שאינה ממומנת על ידי הממשלה, אינה נמצאת תחת ביקורת ציבורית⁴⁹ ולא הוקמה על ידי המדינה אלא קדמה לה.⁵⁰ לאור ההגדרה המשפטית הייחודית של הסוכנות היהודית היא נהנתה מעמדה נוחה של עצמאות והשפעה לפני קום המדינה, וניתן היה לצפות שכך יהיה גם לאחריה. כהמחשה לכוחה הרב של הסוכנות היהודית ערב הקמת המדינה אציין שהיא הקימה באמצעות אנשיה בשילוב עם "הוועד הלאומי" את "מועצת העם" ב-12 באפריל 1948 כמוסד עליון של היישוב היהודי לקראת ההכרזה על המדינה. דמויות מפתח בהנהגת המדינה שבדרך – היו אנשיה. דוד בן-גוריון היה יו"ר הסוכנות היהודית ברוב שנותיה מאז הקמתה ועד לקום המדינה. על המחלקה המדינית נמנו דמויות מרכזיות כחיים ארלוזורוב ומשה שרת. במצב זה היה פוטנציאל השפעה רב לארגוני יהדות התפוצות, באמצעות הסוכנות היהודית, בראשית ימי המדינה. בפרק הבא, העוסק במעמד יהדות התפוצות בחוק הישראלי, אראה כיצד פוטנציאל ההשפעה הזה הוגבל עד מאוד באמצעות חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952⁵¹ ובאמצעות

⁴⁷ אלי ליחובסקי **הסוכנות היהודית : מבנה ותפקיד** (המרכז הירושלמי לענייני צבור ומדינה, ג, דניאל י' אלעזר ואנדריאה ארבל עורכים, 1995).

⁴⁸ quasi-autonomous non-governmental organization

⁴⁹ למשל, היא איננה כלולה בהגדרת "רשות ציבורית" החייבת במסירת מידע בהתאם לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.

⁵⁰ עדי בינס ואורי ארבל-גנץ "צריך שניים לטנגו : מבט מוסדי על ממשלות ישראל והסוכנות היהודית בראי מדיניות הקליטה" **פוליטיקה : כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים** 24, 64 (2015).

⁵¹ חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, ס"ח 112.

אמנות שנחתמו לפיו. אך לפני שאפליג להציג את אשר ארע לסוכנות היהודית לאחר קום המדינה, אראה היכן יו"ר הסוכנות היהודית מיקם את יהדות התפוצות בהכרזת העצמאות, וכיצד אירע הדבר.

א.2 הכרזת העצמאות

נוסח הכרזת העצמאות שאותו הקריא יו"ר מנהלת העם דוד בן-גוריון, בצהרי יום שישי ה' באייר תש"ח, היה מלוטש ומוקפד. כל מלה בו שובצה או הוסרה לאחר מחשבה רבה, תוך התחשבות הן בשיקולים צורניים והן בשיקולים רעיוניים ומשפטיים. אמנם הדברים התפתחו כך שטקסט זה הפך קאנוני, אך בתחילת דרכו, בטיוטות הראשונות, הוא נכתב כטקסט משפטי שצפוי לשמש בעיקר לצרכים דיפלומטיים חיצוניים.⁵² תעיד על כך העובדה שאת הטיוטה הראשונה שלו כתב עו"ד מרדכי בעהם בשפה האנגלית.⁵³ עצם הטלת מלאכת הניסוח על המחלקה המשפטית של מנהלת העם מעידה אף היא על המעמד המשפטי שיועד לטקסט מכונן זה. לאור זאת, מעניין לבחון בדקדקנות את מקומה של יהדות התפוצות בהכרזת העצמאות ואת התפקיד שייעדו לה מחבריה.

האזכור המפורש היחיד ליהדות התפוצות בהכרזת העצמאות מצוי בסופה. במשפט האחרון שלפני שורת החתימה של ההכרזה נכתב: "אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב הישוב בעליה ובבניין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל".⁵⁴ יהדות התפוצות נקראה על ידי חברי מועצת העם לסייע למדינת ישראל בעליה אליה ובתרומה לבניינה. קריאה זו באה בטקסט מיד אחרי קריאה לערביי ארץ ישראל ("לשמור על שלום וליטול חלקם בבניין המדינה") וקריאה למדינות השכנות ("לשיתוף פעולה ועזרה הדדית"). מתקיימת אפוא הנגדה בין אלו שהקימו את המדינה לבין אלו שהם חיצוניים למעשה הקמת המדינה. אלו האחרונים רק נקראים ליטול חלק, לעמוד לימינה ולשתף פעולה עם המייסדים אך הם אינם מהווים חלק אינטגרלי במהלך. מיהם, אם כך, חברי הקבוצה המייסדת של המדינה? לאחר הרצאת טיעונים שונים בעד זכותם של היהודים למדינה בארץ ישראל, מופיעה פסקת ההכרזה על המדינה, בה נכתב במפורש מיהם החברים במעשה היצירה של המדינה:

לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית

⁵² יורם שחר "ישראל כמדינה דו-הורית: היישוב העברי והתנועה הציונית בהצהרת העצמאות" **זמנים: רבעון להיסטוריה** 98, 32 (2007).

⁵³ **טיוטת הצהרת העצמאות**, ארכיון המדינה ג-5664/20, הצעת בעהם, עמ' 152 (1948). (להלן: **טיוטות הכרזת העצמאות**)

⁵⁴ הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1. (להלן: **הכרזת העצמאות**)

וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת
על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.⁵⁵

יורם שחר הצביע על כך שפסקה זו מדברת על שני "הורים" למדינה, אשר מיוצגים שניהם באמצעות חברי מועצת העם. ההורה האחד הוא הישוב העברי וההורה השני התנועה הציונית. יהדות התפוצות אינה שותפה עמהם בלידתה של המדינה. עניין זה אין לראותו כמובן מאליו. ההחלטה על הקמת המדינה התקבלה על ידי קואליציה מתוחה בין שני ארגונים שהרכיבו את מועצת העם- ה"וועד הלאומי" והסוכנות היהודית. בעוד הראשון היה ביטוי ישיר למערך הסיעות והארגונים של תושבי הארץ היהודיים, הסוכנות היהודית שיקפה את המערכים הפוליטיים של התנועה הציונית העולמית. בראש פרק זה הראיתי שהקמת הסוכנות היהודית נבעה מהצורך לגייס את יהדות העולם לעניין, והיו חברים בה ארגונים ואישים רבים וחזקים בקרב יהדות התפוצות. אז איך נשמטה לה כך התנועה הציונית העולמית? לשם מענה לשאלה זו התחקיתי אחר גרסאותיה הראשונות של הצהרת העצמאות. מלאכת ניסוח הצהרת העצמאות הופקדה בידי משפטן בשם מרדכי בעהם. בשלהי חודש אפריל 1948 חיבר את הטיוטה הראשונה באנגלית, ובימים שלאחר מכן תרגם אותה לעברית. פסקת ההכרזה בטיוטה זו נתנה ביטוי לשני הכוחות הגדולים שעמדו מאחורי הקמת המדינה, ונוסחה כך:⁵⁶

לכן, אנו, **נבחרים היהדות העולמית בתפוצות והיישוב היהודי בארץ ישראל**,
המכונסים כאן בכינוס חגיגי, הננו מפרסמים ומצהירים בזה חגיגתי, בשם העם
היהודי ובסמכותו, על הקמתה של מדינה יהודית, חופשית ועצמאית בארץ
ישראל.

ניתן לראות, ושחר הצביע על כך, כי בטיוטה זו של בעהם מקופלים שני נרטיבים ציוניים גדולים. האחד – מדינת ישראל הוקמה בידי יהודים שבחרו לשבת בה ונעזרו ביהודי העולם שבחרו לעזור להם. השני – מדינת ישראל הוקמה בידי יהודי העולם שבחרו להקימה ונעזרו לשם כך ביהודים שבחרו לשבת בה. יצירת המודל של "הורות כפולה" בהכרזת העצמאות אפשרה להכיל את שני הנרטיבים כאחד. לאחר שהדפיס טיוטה זו, ביצע בעהם מספר שינויים בכתב יד על גביה, אשר החשוב לענייננו – החלפת הביטוי "נבחרים היהדות העולמית בתפוצות" בביטוי "נבחרים התנועה הציונית בתפוצות". יהדות התפוצות, לפי שינוי זה, איננה כולה שותפה בהקמת המדינה, אלא דווקא אנשי התנועה הציונית שבתפוצות. כשבוע לפני הכרזת העצמאות הועברה הטיוטה

⁵⁵ ההדגשות בציטוטים לכל אורך העבודה נוספו כולן על ידי.

⁵⁶ טיוטות הכרזת העצמאות, ראו לעיל ה"ש 53, עמ' 102.

המעודכנת של בעהם לידי היועץ המשפטי של ההסתדרות הכללית, ולימים שופט בבית המשפט העליון, צבי ברנזון. ברנזון ביצע שינויים רבים בטקסט, ביניהם הפיכת "נבחרת היהדות העולמית בתפוצות" לנבחרת מוסדות התנועה הציונית".⁵⁷ בשלב זה שותפתו של היישוב היהודי להולדת המדינה כבר אינה "יהדות התפוצות" ואף לא "התנועה הציונית בתפוצות", אלא הממסד הציוני. מי שהחזיר את יהדות התפוצות להכרזת העצמאות היה ראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, ולימים ראש הממשלה, משה שרת (אז שרתוק). בטיטה שחיבר יממה וחצי קודם להכרזה החגיגית, על בסיס העבודה שביצעו קודמיו, ניסח את פסקת ההכרזה כך:⁵⁸

לפיכך, אנו, חברי מועצת העם, נבחרת התנועה הציונית והיישוב העברי בארץ נתכנסנו היום במעמד חגיגי, ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות הננו מכריזים בזאת, **באזני העם היהודי בתפוצות הגולה והעולם כולו**, על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, ושמה מדינת ישראל.

"היישוב היהודי" הומר ב"יישוב העברי", מעשה שיש בו, לטעמי, ביטוי לבידול של היישוב משאר העם היהודי. אך תפקיד חדש יועד לעם היהודי בתפוצות: הוא, יחד עם "העולם כולו", משקיף מן הצד לראות, מטה אוזן לשמוע, את הכרזת המדינה. לא זו בלבד שאיננה מוכרת כשותפה אינטגרלית, יהדות התפוצות מודרת במפורש ממעגל המייסדים. שרת גם יום בסוף נוסח ההכרזה את המשפט "אנו קוראים אל העם היהודי ברחבי תבל להתלכד סביב היישוב הלוחם והבונה ולהתנדב לעזרתו". משפט זה גם הוא מוסיף ניכור כלפי יהדות התפוצות, ורואה בה ישות זרה למדינה אשר יש לקרוא לה לסייע, כי לא תעשה זאת מעצמה. הדברים נכונים ביתר שאת נוכח העובדה שהפתיחה במילה "אנו", בגוף ראשון, נועדה ליצור קהילה ולדבר בשמה.⁵⁹ דוד בן גוריון הוא שביצע, ביום חמישי ד' באייר תש"ח, את השינויים האחרונים בנוסח ההכרזה והשמיט את הפסוקית "באזני העם היהודי בתפוצות הגולה והעולם כולו". כך, לאחר תהליך אינטנסיבי של שכתוב טיוטות נמצא שמקומה של יהדות התפוצות בהכרזה על הקמת המדינה הצטמצם לכדי נמנע שאליו מופנית קריאה לסייע, בסמוך לקריאה לתושבי הארץ הערבים והמדינות השכנות. במעגל המייסדים את המדינה לא נותרה לה דריסת רגל כלל. קשה להתעלם מהתנאים הסביבתיים שבהם נרקמה הצהרת העצמאות - סד זמנים הלוחץ ומיעוט הגורמים המעורבים בתהליך. ייתכן שבנסיבות שונות, עם שיח ציבורי רעיוני רחב יותר, היה מתקבל תוצר אחר. בפועל, מי שהיו במקום הנכון ובזמן הנכון כדי לקבל את ההכרעות היו בן-גוריון ושרת. השניים, מלבד היותם יו"ר מנהלת העם

⁵⁷ טיוטות הכרזת העצמאות, ראו לעיל ה"ש 53, הצעת ברנזון, עמ' 122.

⁵⁸ שם, עמ' 106.

⁵⁹ אורית קמיר "ל"מגילה" שתי פנים; סיפורן המוזר של "הכרזת המדינה הציונית" ו"הכרזת המדינה הדמוקרטית" עיוני משפט כג(1) 473-538 (2000).

וחבר בה, כיהנו גם כיו"ר הסוכנות היהודית ומנהל המחלקה המדינית בה – אותו ארגון שהוקם כדי לגייס את יהדות התפוצות למען הקמת המדינה. בבחירתם לדחוק למעגל החיצוני את יהדות התפוצות יש בעיניי טעם לפגם, וראוי הדבר למחקר בפני עצמו. בניסיון לאתר את סיבת המהלך לא מצאתי בכתבים של מי מהם מקור לתלות בו טינה כלשהי ליהדות התפוצות. לכן אני נוטה להסיק שתכלית המהלך הפוליטי היתה לנתק את מדינת ישראל הצעירה מהשפעת גורמים רבי-כח ברחבי העולם היהודי, תוך שאיפה שתהא כפופה ותלויה רק במוסדות השלטון שלה שבראשם התעתדו לעמוד בן-גוריון כראש ממשלה ושרת כשר חוץ. חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בכך ששר החוץ שרת פעל לקבע את הקשר עם התפוצות כחלק מתפקידי משרד החוץ. הוא סבר ששגרירים מטעם מדינת ישראל צריכים להוביל גם את הפעילות מול הקהילות היהודיות במדינות בהם הוצבו, ומינה בשנת 1955 סגן מנכ"ל במשרד החוץ שיהא אמון על יחסי המדינה עם יהדות התפוצות.⁶⁰

נוסח הצהרת העצמאות הוא אמנם סמלי וחשוב כמסמך מכונן, אולם אין להפריז בחשיבותו. דווקא היותו חיבור יחידאי שנכתב ברגע מסוים במהלך ההיסטוריה דורש מאיתנו לצמצם את המסקנות למקום, זמן ואישים קונקרטיים שפעלו תחת נסיבות נתונות באותם ימים אחדים. לא כך לגבי ספר החוקים. החקיקה הישראלית מתגבשת לאיטה מאז הקמת המדינה ועד לימינו אנו. למעלה מאלף חברי כנסת⁶¹ כיהנו ברשות המחוקקת לאורך השנים וחוקקו למעלה משבעת אלפים⁶² חוקים ותיקוני חוקים. מכאן שהתמונה המתקבלת מעיון בספר החוקים מעניקה מבט רחב ומפורט ביותר של הנורמות שבחרה המדינה לעגן והאופן שבו הדבר נעשה. בפרק הבא אציג את פעילות הרשות המחוקקת באשר למעמד יהדות התפוצות.

⁶⁰ משה יגר "הדיפלומטיה הציונית בראשיתה, והיום (אתר העמותה למורשת משה שרת, 2009).

www.sharett.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=880900_sharett_new&act=show&dbid=Articles&dataid=16

⁶¹ חברי הכנסת לדורותיהם, אתר הכנסת.

<https://m.knesset.gov.il/mk/pages/previous.aspx?pg=mkpknessetact>

⁶² מאגר החקיקה הלאומי, אתר הכנסת.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawReshumot.aspx?t=LawReshumot&st=LawReshumotBook>

פרק ב: הרשות המחוקקת - סקירת חקיקה העוסקת בתפוצות

בפרק זה ביקשתי לסקור את דברי החקיקה המעניקים ליהדות התפוצות מעמד כלשהו בספר החוקים הישראלי. השתדלתי מאוד שלא להשמיט אף חוק המתייחס במפורש ליהדות התפוצות, גם כאשר ההתייחסות היא עקיפה ואגבית, על מנת לאפשר לקורא לפרש ולהסיק את מסקנותיו כשמלוא המידע לפניו. כן השמטתי חוקים שיש להם השפעה על יהודים בתפוצות כאשר השפעה זו נבעה מהשתייכותם לקבוצה אחרת. כך למשל, פקודת העדה הדתית (ההמרה)⁶³ היא דבר החקיקה המסדיר את סוגיית הגיור במדינת ישראל. היא ירושה מן המנדט הבריטי ולפיה מוסדרים מזה כ-90 שנה המעברים בין "עדה דתית" אחת לאחרת. לפקודה זו רלוונטיות לכל יהודי שהתגייר, גם אם מן התפוצות ואם מישראל. חוק זה אינו מייחס מעמד מסוים ושונה ליהדות התפוצות. על כן בחרתי שלא לעסוק בפקודת ההמרה בפרק זה.

דברי החקיקה מסודרים בפרק זה, ככלל, לפי סדר כרונולוגיה, ולא לפי סדר חשיבות או רלוונטיות. אולם לאחר שכבר הצגתי חוק, הצמדתי לו את ההתפתחויות שלו גם אם היה בכך סטייה מהסידור. הקורא התם עלול לחשוב שסדר כרונולוגי של חקיקה אמור לאותת גם על סדר חשיבות. לאמור; בתחילה עסקה הכנסת בסוגיות העקרוניות והחשובות, וככל שחלפו השנים עברה לעסוק בתיקונים קלים וזניחים. לקורא התם, אם כן, צפויה הפתעה מסוימת, שכן דבר החקיקה המרכזי ביותר בסוגייתנו, לטעמי, הוא דווקא הטרי ביותר. ובכלל, לא תמיד הקדימה הכנסת לעסוק בנושאים החשובים.

1.1 חוק השבות

ביום 27 ביוני 1950 הונחה על שלחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית בשם "חוק השבות" ובתוך ימים ספורים, ביום 3 ביולי כבר הגיעה לדיון במליאת הכנסת.⁶⁴ הנואמים מימין ומשמאל לא העלו ספק ביחס לעמדה הבסיסית, כי ישראל הוקמה למען כל העם היהודי באשר הוא, וזכותו הטבעית של כל יהודי היא לעלות ארצה בכל עת שיחפוץ.⁶⁵ "אין המדינה מקנה ליהודי הגולה הזכות לשוב. זכות זו קדמה למדינת ישראל, והיא-היא שבנתה המדינה. זכות זו מקורה בקשר ההיסטורי שלא נפסק אף פעם בין העם לבין המולדת", כדברי ראש הממשלה דוד בן-גוריון בדיון לקראת ההצבעה על הצעת החוק בקריאה ראשונה. סופרלטיבים רבים קשרו חברי הכנסת לחוק השבות, שהבשורה אודותיו

⁶³ פקודת העדה הדתית (ההמרה), חא"י ב', 1269. (להלן: **פקודת ההמרה**)

⁶⁴ הצעת חוק השבות, תש"י-1950, מ/48. לאחר שחוקק: חוק השבות, תש"י-1950, ס"ח 51. (שניהם יקראו להלן: **חוק**

השבות)

⁶⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 160 של הכנסת הראשונה, 2035 (3.7.1950).

נמסרה עוד בהכרזת העצמאות. אולם, עובדה היא שלקח לכנסת שנתיים תמימות מאז אותה הכרזה להגיע למעמד החגיגי של הצבעה על חוק זה. אין זה מפני שהכנסת לא ידעה לחוקק באותם הימים. חמישה חוקים שונים מצאתי שעוסקים בגידול ושיווק פירות הדר שחוקקו חברי הכנסת בתוך אותם שנתיים, ועוד עשרות רבות של חוקים אחרים. מסתבר שהיו לעיכוב טעמים, אך אין זה מענייננו כאן, מפני שחוק השבות איננו חשוב לעבודה זו בהיותו חוק המאפשר עלייה לישראל. העלייה לישראל אמנם מגיעה מן התפוצות, אך העיסוק בעלייה ממוקד במדינת ישראל כקולטת ולא ביהדות התפוצות באשר היא שם. חוק השבות איננו מתייחס אל יהדות התפוצות, אלא מתייחס אל שעריה של המדינה. חוק השבות מתחיל להיות רלוונטי ליהדות התפוצות בנקודה שבה הוא מצביע על יהודים בארץ אחרת, ואומר לאחד – "אתה יהודי", ולאחר – "אינך יהודי". זהו השלב שבו חוק השבות הופך מחוק שעוסק **במדינה היהודית** לחוק שעוסק **בעם היהודי**. רק לאחר ששקע האבק והחוק נרשם בספר החוקים, החלה להתברר החשיבות של החוק בהיבט הזה. הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית התקיימה בחופזה כדי להספיק ולהביאו להצבעה (בתוך יומיים!) ביום 5 ביולי, כ' תמוז, יום הולדתו של חוזה המדינה הרצל.⁶⁶ כך ניתן להסביר את העדרו התמוה של דיון אודות השאלה "מיהו יהודי?",⁶⁷ אשר תעסיק את המערכת הפוליטית שנים רבות לאחר מכן. שאלה זו מגלמת בתוכה את סוגיית ההכרה בגיורי הזרמים שאינם אורתודוקסיים, המהווים רוב בקרב יהדות ארצות הברית. כאמור, ביום 5 ביולי 1950 התקבל חוק השבות בקריאה שלישית, כשהוא מותיר את הסוגיה הנפיצה ללא התייחסות. במשך שני עשורים התנהלו פולמוסים ציבוריים ומשפטיים סוערים בסוגיית "מיהו יהודי". מבין המקרים שהגיעו לפתחו של בג"ץ אציין שני מקרי קצה – פרשת האח דניאל,⁶⁸ במרכזה ניצול שואה יהודי שהמיר את דתו לנצרות וביקש לעלות לישראל בהתאם לחוק השבות, ופרשת שליט,⁶⁹ שבמרכזה אזרח יהודי הנשוי לאשה שאיננה יהודיה שביקש לרשום את ילדיהם כבני הלאום היהודי. אלה הם מקרי קצה מפני שהם מבטאים את שיא המתח בין התשובה ההלכתית לשאלה מיהו יהודי לבין תשובה חילונית אפשרית לשאלה זו. האח דניאל, שראה עצמו כנוצרי, ובוודאי לא נתפס כיהודי מבחינה חברתית, עודנו נחשב יהודי לפי היבטים מסוימים בהלכה.⁷⁰ ילדיו הישראלים של בנימין שליט, לעומת זאת, אינם נחשבים יהודים כלל על פי ההלכה, ולא הועיל להם שהם נולדו בישראל, לאבא קצין בצה"ל ולאמא שהיא נכדתו של

⁶⁶ אריאל פלדשטיין "חוק השבות - אספקלריה ליחסו של דוד בן-גוריון ליהודי התפוצות" **דברי הקונגרס העולמי למדעי היהדות**, 12, ה', 77 (1997).

⁶⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 162 של הכנסת הראשונה, 2109 (5.7.1950).

⁶⁸ בג"ץ 72/62 **רופאיין נ' שר הפנים**, פ"ד טז(4) 2428 (1962).

⁶⁹ בג"ץ 58/68 בנימין שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477 (1970).

⁷⁰ הפרטים נתונים במחלוקת מורכבת, ואין כאן המקום להרחיב.

אדריכל מוערך שנודע בתרומתו הגדולה למפעל הציוני. שני ההליכים התנהלו בשנות ה-60' והעלו על סדר היום את העיסוק בחוק השבות ובשאלה "מיהו יהודי". בשיאה של הסערה הפוליטית הצביעה הכנסת ביום 10 במרץ 1970 על תיקון מס' 2 לחוק השבות.⁷¹ בתיקון זה הוסיף המחוקק את סעיף 4ב הקובע: "לענין חוק זה, "יהודי" – מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת." חברי הכנסת, בשלב זה, היו מודעים היטב לחשיבות סוגיית "מיהו יהודי" עבור יהדות התפוצות. ח"כ דוד בן-גוריון (רפ"י), טען משורות האופוזיציה:⁷²

מה שעומד לעשות הרוב של הממשלה הקיימת, תחת לחץ מפד"ל, הוא כפייה דתית המנוגדת לאופיה של מדינתנו, ועלולה להבאיש את ריח ישראל בעיני יהדות התפוצה, שברובה הגדול אינה עוד אורתודוקסית [...]

ח"כ יצחק מאיר לוין (אגודת ישראל) מן העבר השני, טבע לדייק את תיקון החוק כך שיורה בבירור שיהודי הוא מי שנתגייר **כהלכה**. אף הוא ראה לנכון לחזק את עמדתו בשם אינטרסים של יהדות התפוצות:⁷³

יודעים אנו כל הזמן, שאם כל העמים הם נגדנו, הרי יש לנו רק שותף אחד העוזר לנו בכל המאבקים והמצבים וזהו העם היהודי בתפוצות, למה איפוא מגיע להם שיגמלו להם בצורה כזאת? הם נאבקים בשארית כוחותיהם במצב שנוצר כאשר ילדיהם הלומדים יחד עם ילדי הגויים מתפתים לנישואי תערובת. אולם עתה, מה יאמרו להם ילדיהם אלו: מה אתם רוצים מאתנו, אם בית המשפט העליון של מדינת ישראל אומר כי נישואי תערובת מותרים?

מאמצים רבים הושקעו לצמצום את הגדרת החוק כך שתותיר את גיורי הרפורמים והקונסרבטיביים מחוץ לתחולת החוק. גיורים שנעשו על ידי זרמים אלה אינם מוכרים על ידי הממסד הרבני בישראל מפני שזרמים אלה אינם פועלים מתוך מחויבות להלכה האורתודוקסית. בעצם ההכרה בגיורי הזרמים הללו יש איום על סמכות היהדות האורתודוקסית לקבוע מי ייכנס בשערי העם היהודי בישראל. מאותה סיבה בדיוק נודעה לסוגיית הגיור חשיבות רבה מצד יהודים רפורמים וקונסרבטיביים, אשר רובם המוחלט נמנה על יהדות התפוצות. לא תהיה זו הגזמה לטעון שעבור הזרמים הקונסרבטיביים והרפורמים יהיה זה גט כריתות אם תחליט הכנסת להותיר בניהם ובנותיהם, שרבים מהם גרים, מחוץ למדינה. מועצת הרבנות הראשית לישראל התכנסה ביום 4 ביוני 1970 וקיבלה החלטה חד-משמעית לפיה "אסור על פי דין תורה לרושמי מרשם התושבים

⁷¹ חוק השבות (תיקון מס' 2), התש"ל-1970, ס"ח 586

⁷² פרוטוקול ישיבה מס' 37 של הכנסת השביעית, 723, (9.2.1970). הדברים נאמרו כציטוט בדברי שר המשפטים י.ש.

שפירא, עמ' 726.

⁷³ שם, עמ' 727.

והאחראים עליהם, לרשום אינו יהודי כיהודי בעוד שלא נתגייר כהלכה".⁷⁴ עוד נכתב בהחלטה מיום זה כי "הרבנות הראשית פונה לממשלה בבקשה נמרצה להביא בכנסת תיקון לחוק ע"י תוספת המלה "כהלכה". אם חס וחלילה לא יתוקן החוק כנ"ל על נציגים הדתיים לעזוב את הממשלה". הרב מנחם מנדל שניאורסון מנהיג חסידות חב"ד (ידוע בתור הרבי מלובביץ'), ניהל ממקום מושבו בניו-יורק התכתבות טעונה בעניין זה עם שר הדתות זרח ורהפטיג. במענה למכתב ארוך שכתב לו ורהפטיג, הפציר בו הרבי מלובביץ' לנהוג בהתאם לעמדת מועצת הרבנות הראשית.⁷⁵ התנועה הרפורמית בארצות הברית לא טמנה ידה בצלחת ושלחה משלחת לישראל לשם הפעלת לחצים על המחוקקים כדי שלא ישלבו בחוק את ההגדרה "נתגייר כהלכה". ועדת חוקה, חוק ומשפט נעתרה לדרישה זו תוך סיכום שכלל שמדובר בגיור שבוצע בישראל יוכרו רק גיורים מטעם הרבנות, בעוד גיור שבוצע בחו"ל יוכר מבלי לבחון את טיבו.⁷⁶ יצירת הבדלה בין גיורי הזרמים בתפוצות לבין גיורים כאלה בארץ היתה נוחה עבור הדרג הפוליטי. את מנהיגי הזרמים בתפוצות, בעיקר בארצות הברית, ניתן למצוא במוקדי ההשפעה הכלכלית והפוליטית ובצמתים רבים של פעילות קריטית למען ישראל. ייצוגם של הזרמים בארץ לעומת זאת היה (ונותר) דל. הם לא היוו איום פוליטי ולא היו מצוידים באלקטורט. אם כך, מניין המוטיבציה לנהל מאבק בזירה זו מול המפלגות הדתיות והממסד הרבני? האם הכל נעשה עבור הזרמים שביהדות התפוצות? יש הסבורים שבמוקד המחלוקת עמדה השאיפה של הציונות להגדיר מחדש את מהותה ואופייה של הקהילה היהודית.⁷⁷ שאיפה כזו כוללת העדפה של מבחנים של השתייכות סוציולוגית ואידאולוגית על פני מבחנים הלכתיים. כך או אחרת, הפולמוס בשנות השבעים לא הסתיים בהסכמה ארוכת טווח בין הצדדים, אלא לכל היותר בהפסקת אש זמנית. סוגיית מיהו יהודי המשיכה להכות ללא הרף ביחסי ישראל והתפוצות ובזירת הדת-ומדינה בישראל. בעבודה זו אחזור לעסוק בה, הן בפרק ג' שעניינו פסיקת בתי המשפט, והן בפרק ד' שעניינו פעולות הממשלה.

⁷⁴ מצוטט במכתב מהרב מנחם מנדל שניאורסון, אדמו"ר חב"ד, לד"ר זרח ורהפטיג, שר המשפטים (16.2.1972), פורסם ב**אגרות הקודש** כרך כז, י"שלו.

⁷⁵ שם.

⁷⁶ זרח ורהפטיג **חוקה לישראל : דת ומדינה** (1988). וכן: Weiner, Herbert: Conversion: is Reform Judaism so right? Dimensions in American Judaism 5,2 (1971), p. 4-7

⁷⁷ אריה אדרעי "פולמוס הגיור בישראל בהקשרו האידאולוגי וההיסטורי" **שנתון המשפט העברי של המכון לחקר המשפט העברי** כז, 1-59 (2013).

2.ב הסוכנות היהודית - עיגון מעמדה בחוק

ראינו בפרק א', שעסק במעמד התפוצות בקום המדינה, את הרקע להקמת הסוכנות היהודית. ארגון זה נוסד ביוזמת ההסתדרות הציונית העולמית כדי לגייס את יהדות התפוצות למען מפעל ההקמה של מדינת ישראל וכדי ליטול על עצמו את ההתנהלות מול שלטון המנדט הבריטי עד לקבלת השליטה מידיו. מדובר היה בארגון חזק מאוד, שחלק ניכר מהנהגת היישוב נמנה על אנשיו. לאחר קום המדינה היה על קברניטי המדינה והסוכנות היהודית לקבוע מה יהא תפקידה של הסוכנות מעתה, וכיצד תתנהל אל מול ממשלת ישראל. בנובמבר 1952 הביאה ממשלת ישראל להצבעה במליאת הכנסת את הצעת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית, לארץ-ישראל, תשי"ג-1952.⁷⁸ כאשר עלתה הצעת החוק הממשלתית הזו להצבעה לקריאה ראשונה, הציג אותה ראש הממשלה דוד בן-גוריון ברוב הדר וכבוד:⁷⁹

החוק המוצע לפניכם איננו חוק רגיל, אלא אחד מחוקי היסוד המרכזיים, המייחדים מדינה זו כמדינה שנועדה לשמש מכשיר וסדן לגאולת ישראל. הוא כולל משום כך הוראות עקרוניות, שאין להן תוכן פורמאלי של חוק שנענשים על פגיעתו או עבירתו, אלא הן ממצות משמעותה ההיסטורית המיוחדת של מדינת ישראל וקובעות זיקת המדינה לעם ישראל. הן גם מקנות להסתדרות הציונית העולמית זכויות ממלכתיות בתוך מדינת ישראל [...]

אכן, כדברי בן-גוריון, חוק זה עוסק בהסדרת מעמדם של המוסדות הלאומיים, ויש בו סעיפים עקרוניים ביותר במיסוד מערכת היחסים בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות. סעיפי החוק הראשונים (בנוסח שהתקבל בקריאה שלישית):⁸⁰

1. מדינת ישראל רואה עצמה **כיצירת עם ישראל כולו**, ושעריה פתוחים בהתאם לחוקיה לכל יהודי הרוצה לעלות אליה.
2. ההסתדרות הציונית העולמית מאז היווסדה לפני יובל שנים עמדה בראש תנועת העם היהודי ומאמציו להגשים חזון דורות לשוב למולדתו, ובעזרת חוגים וגופים יהודים אחרים נשאה באחריות מרכזית לכינון מדינת ישראל.
3. ההסתדרות הציונית העולמית שהיא גם הסוכנות היהודית לארץ-ישראל שוקדת כמקודם על העליה ומנצחת על מפעלי קליטה והתיישבות במדינה.
4. מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כסוכנות המוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים

⁷⁸ הצעת חוק מעמד ההסתדרות הציונית - הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ב-1952, ה"ח 114.

⁷⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 132 של הכנסת השנייה, 24.11.1952.

⁸⁰ חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, ס"ח 112 (להלן:

חוק המעמד)

מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלה.

5. ייעוד קיבוץ הגלויות העומד במרכז משימותיהן של מדינת ישראל ושל התנועה הציונית בימינו, **מחייב מאמצים מתמידים של העם היהודי לתפוצותיו; ולכן מצפה מדינת ישראל להשתתפותם של כל היהודים, כיחידים וכגופים, בבנין המדינה ובעזרה לעליית המוני העם לתוכה, ורואה צורך באיחוד כל קיבוצי היהודים למטרה זו.**

לכאורה, ניתן לראות בסעיפי החוק הללו את החשיבות שמייחסת הממשלה לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית העולמית. כיאה לארגונים המייצגים את יהדות התפוצות, מציין הסעיף הפותח של החוק כי מדינת ישראל היא "יצירת עם ישראל כולו" ולא יצירת היישוב העברי בארץ ישראל לבדו. נראה שזוהי הבעת עמדה משמעותית, שנמחקה בידועין מהצהרת העצמאות. מה ראה בן-גוריון לתקן עניין זה במסגרת חוק המעמד? תהיה זו טעות נמהרת להסיק שחוק זה מבטא את רצון הממשלה לרומם את מעמדן של ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית, מנגנוני הייצוג של "עם ישראל כולו", ולהבטיח להן השפעה על התנהלותה של המדינה. השתלשלות העניינים שקדמה לנאומו של בן-גוריון מלמדת על היפוכו של דבר. שלשה חודשים קודם ליום בו נשא בן-גוריון את דבריו מעל לדוכן, ביום 11 באוגוסט 1952, כבר עלתה הצעת החוק הממשלתית הזו להצבעה בקריאה שנייה ושלישית. דא עקא, ברגע של חוסר תשומת לב מצד הממשלה, קיבלה הכנסת ברוב קולות שינוי בהצעת החוק שלא היה לרוחה. השינוי הוצע על ידי חבר הכנסת יזהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית), שביקש להחליף בסעיף 4 את ההכרה בהסתדרות הציונית העולמית "**כסוכנות המוסמכת**" ותחת זאת להכיר בהסתדרות הציונית העולמית "**כנציגות המאורגנת של העם היהודי**".⁸¹ הכנסת, באמצעות קבלת ההסתייגות של הררי, העניקה להסתדרות מעמד רב מדי לדעת בן-גוריון, שסבר, כפי שאראה בהמשך העבודה,⁸² שדווקא ממשלת ישראל היא הנציגות המאורגנת הראויה של העם היהודי.

בן-גוריון החליט למשוך את הצעת החוק ולא להעמידה כך להצבעה בקריאה שלישית. תחת זאת החל הליך בזק לחוקק מחדש את הצעת החוק "הנכונה", בשלוש קריאות. בן-גוריון ספג מחאות נמרצות מצד חברי הכנסת על דרך פעולתו הפתלתלה, אך יותר מכך הופנתה כלפיו ביקורת על מהות החוק. ח"כ אהרן ציזלינג (מפ"ס) טען שבן-גוריון כלל לא רצה להעניק מעמד כלשהו להסתדרות הציונית, ופעל דווקא להחלשת כוחה של יהדות התפוצות.⁸³

⁸¹ שרות מעריב "הממשלה תגיש החוק מחדש ותבקש חיסול מהיר של הפרשה" **מעריב** (13.8.1952).

⁸² בפרק ד.1, בעמ' 61.

⁸³ פרוטוקול ישיבה מס' 132 של הכנסת השנייה, 28 (4.11.1952).

ראש הממשלה מנע באופן אקטיבי ופאסיבי במשך תקופה ארוכה חקיקת חוק להחזרת מעמדה של ההסתדרות הציונית. מיום היות המדינה, עוד בימי הממשלה הזמנית, כאשר הונחו הצעות בכיוון זה על שולחנה, הוא דחה ודחה אותן עד היום הזה. **רק משנדחף לכך על ידי לחץ הקונגרס הציוני**, שקיבל את החלטותיו ותבע את תביעותיו, הוא בא לקבל את הקליפה החיצונית ולרוקן אותה מן התוכן הממשי.

הטענה שנדחף למהלך חקיקתי זה על ידי הקונגרס הציוני עלתה גם בדברי ח"כ הררי, אשר סיפר כי יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, ד"ר נחום גולדמן, ניהל משא ומתן עם בן-גוריון על סוגיה זו. גולדמן מצוטט בפרוטוקול הישיבה של הוועד הפועל הציוני (כפי שהקריא אותו הררי במליאה) כאומר: ⁸⁴

הפשרה העיקרית שעשינו בחוק, לא הסכמנו לה בהתלהבות יתרה. אני כשלעצמי נאבקתי עם בן-גוריון בעניין ההגדרה שבהקדמה, על טיבה של ההסתדרות הציונית [...] אני ממליץ בפני חברי הוועד הפועל הציוני, בשם ההנהלה, שתציעו תיקונים ותשפיעו על ידידינו בכנסת.

נראה שככל שהיה הדבר תלוי בראש הממשלה, מוטב היה מבחינתו שלא לחוקק את החוק כלל, ולאפשר להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית ללכת בדרך-כל-בשר ולהעלים איתן מהמפה הפוליטית המקומית גם את ארגוני יהדות התפוצות. אין אני טוען שבן-גוריון נטר טינה ליהדות התפוצות, אלא שבכל הזדמנות שבה היה יכול לשמר כוח בידי הממשלה (שבראשותו), ולסכל התערבות של כוחות פוליטיים אחרים, עשה זאת באופן נחוש. ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית היו גופים חזקים ומבוססים מבחינה ארגונית. הנוכחות שלהם בזירה הפוליטית ללא ריסון היתה עלולה להטיל צל על ממשלת ישראל הצעירה. עם זאת, לא היתה בידי בן-גוריון היכולת לפרק את הסוכנות היהודית (כפי שפירק את המחתרות הלוחמות). הסוכנות היהודית, אזכיר, הוכרה על ידי עזרת האומות המאוחדות, ואיננה ארגון הכפוף לממשלה. על כן בחר בן-גוריון בדרך של "חיבוק דב" והביא לכנסת הצעת חוק שתכיר בארגונים אלה אך תצמצם את מעמדם ותכפיף אותן לממשלה.

שתי הסתייגויות בכל זאת מצאו את דרכן לנוסח הסופי. האחת – בעוד שהצעת החוק שהביא בן-גוריון צמצמה (בשם החוק ובסעיף 3) את ההסתדרות הציונית ל"נציגותה בישראל והנהלת הסוכנות היהודית בירושלים", בנוסח שעבר בקריאה שלישית נכתב "ההסתדרות הציונית העולמית". בכך נכשל בן-גוריון במאמץ לנתק את ההכרה בארגונים אלה משורשיהם הנטועים ביהדות התפוצות. ההסתייגות השנייה שהתקבלה נגעה לנוסח סעיף 1 בחוק: בהצעת הממשלה

⁸⁴ שם, עמ' 35.

נכתב "מדינת ישראל, המייצגת את תושביה בלבד, רואה עצמה כיצירת עם ישראל כולו..."⁸⁵, ואילו בגרסה שהתקבלה הושמטו המלים המודגשות. מדוע מלכתחילה ראה לנכון בן-גוריון לציין במפורש בדבר חקיקה שמדינת ישראל מייצגת את תושביה בלבד? איזו חשיבות יש לסיוג זה שגרמה לכתיבתו בסעיף ההצהרתי הפותח של הצעת החוק? התשובה קשורה כנראה לפולמוס שהיה לו עם נשיא הוועד היהודי-אמריקני, יעקב בלאושטיין, אשר הסתיים בחתימה על הסכם "כניעה" (שהוזכר בסקירה התיאורטית בראשית העבודה) בו הצהיר בן-גוריון שמדינת ישראל לא תדבר בשם יהדות העולם. את הקישור בין האירועים עשה בזמן אמת ח"כ בנימין אבניאל (חרות):⁸⁵

אינני יודע מדוע כה נאחז ראש הממשלה ברעיון לא לתת להסתדרות הציונית מעמד של נציגות העם בענייני הציונות. אמרו לי שהבטיח זאת למר בלאושטיין. אך אינני מבין: היכול אדם יחיד ואפילו יהא בתפקיד של ראש ממשלה להבטיח דבר כזה למישהו אחר, גם אם הוא נותן הרבה כסף? לא יצויר עניין כזה בלי דיון ובירור בכנסת במוסד העליון של המדינה.

לסיכום עניין זה, ולמען הסר ספק, אדגיש כי חוק המעמד לא נועד להעלות על נס את ההסתדרות הציונית אלא דווקא להגביל את כוחה ולהכפיף אותה לממשלת ישראל. הטענה נשמעה בצורה בהירה בידי ח"כ אלעזר פרי (מפ"ס):⁸⁶

הצעת החוק קושרת את מדיניותה של ההסתדרות הציונית לכל ממשלה חולפת בישראל. אין עוד ההסתדרות הציונית שותף שווה ערך. היא הופכת, לאמיתו של דבר, את ההסתדרות הציונית למעין ואסאל, לצמית של הממשלה, וכך היא מקפחת את עצמאותה של ההסתדרות הציונית.

היו שטענו כי ראש הממשלה דוד בן-גוריון, אשר ערב הקמת המדינה שימש בתפקיד יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, הפנה עורפו ליהדות התפוצות ולתנועה בה צמח, כאשר בחר לחשק את ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית, ולהכפיף אותן לממשלה. כך, למשל, ח"כ אליעזר שוסטק (תנועת חירות):⁸⁷ "זה בן-גוריון אחר מאשר זה שהיה בתנועה הציונית [...] ראש הממשלה איננו סובל התערבות של יהודי העולם במשטר של מדינת ישראל, ואינו סובל תנועה ציונית חזקה."

⁸⁵ שם, עמ' 31.

⁸⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 133 של הכנסת השנייה, 43 (4.11.1952).

⁸⁷ שם, עמ' 46.

3.ב הסוכנות היהודית - האמנה

בחוק המעמד נקבע כי תיחתם אמנה בין ממשלת ישראל לבין ההנהלה הציונית לשם הסדרת הפרטים בדבר חלוקת התפקידים בין ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית לבין הממשלה. אכן, ביולי 1954 נחתמה "האמנה בין ממשלת ישראל לבין הנהלת ההסתדרות הציונית הנקראת גם בשם הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשט"ו-1954".⁸⁸ חוק המעמד והאמנה כרכו יחד את הסוכנות היהודית ואת ההסתדרות הציונית תחת אותן מטרות, היות שהסוכנות היהודית הייתה למעשה מעין אורגן הכפוף להסתדרות הציונית. בחלוף זמן לא רב החלו יחסי השתיים להתאפיין במאבקי שליטה ביניהן שהובילו לרפורמות מבניות חוזרות ונשנות.⁸⁹ במקביל למאבקים אלו, בתהליך שנמשך לאורך השנים, איבדה הסוכנות מעצמאותה והפכה למעין זרוע של הממשלה.⁹⁰ עקב כך הוחלט לבצע ארגון מחדש במסגרתו הופרדה הסוכנות היהודית מההסתדרות הציונית ובשנת 1979 נכרתה אמנה חדשה בין הסוכנות היהודית לבין הממשלה.⁹¹ בשונה מהאמנה הראשונה, שאותה כרתה הממשלה עם ההנהלה הציונית אשר ייצגה את ההסתדרות הציונית ואת הסוכנות היהודית כאחת, בשנת 1979 נחתמו שתי אמנות – עם כל ארגון בנפרד. מאז כריתת האמנה השנייה התהפכו היוצרות – בעוד שבעבר ההסתדרות הציונית שלטה בסוכנות היהודית, מאז הסוכנות היהודית שולטת בפועל בהסתדרות הציונית.⁹² במסגרת האמנה השנייה נבנו מחדש גופי השלטון של הסוכנות היהודית כך שנכללה בהם נציגות נכבדה של קהילות התפוצות. דוגמא לכך היא ההסכמה על היות יו"ר חבר הנאמנים של הסוכנות היהודית, הגוף הניהולי הבכיר של הארגון, איש יהדות התפוצות. קהילות יהדות התפוצות ראו בכך הזדמנות למעורבות והשפעה על תהליכים הנוגעים לקשר של מדינת ישראל עם יהדות התפוצות. האמנה השנייה (כמו הראשונה) הגדירה את מטרותיה של הסוכנות היהודית כך שהן עוסקות כולן ביהודים שבארץ ישראל ובפעולות עלייה אליה, וקבעה שמימון הפעילות שלה יהיה מכספי תרומות מיהודי התפוצות. אולם לאורך השנים נפער פער בין אופי הפעילות של הסוכנות היהודית כפי שהוגדר באמנה לבין המציאות בפועל.⁹³ הפער

⁸⁸ אמנה בין ממשלת ישראל לבין הנהלת ההסתדרות הציונית הנקראת גם בשם הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-

ישראל, תשט"ו-1954, י"פ התשט"ו 386 (להלן: **האמנה הראשונה**)

⁸⁹ אבי בקר **ישראל והתפוצות: על פרשת דרכים** (אישים ומעשים בישראל: ספר היובל, שרה אהרוני ומאיר אהרוני עורכים, 1998), שפר, 2006, ראו לעיל ה"ש 4, עמ' 104.

⁹⁰ ליחובסקי **הסוכנות היהודית**, ראו לעיל ה"ש 47.

⁹¹ אמנה בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, י"פ תשל"ט 2565 (להלן: **האמנה השנייה**)

⁹² שפר, 2006, ראו לעיל ה"ש 4, עמ' 100.

⁹³ שם, עמ' 103-105.

המרכזי שהוא מענייננו מתבטא בכך שהיא עוסקת בפעילות עבור יהדות התפוצות גם כשאינה לשם עלייה. התמורה הזו קיבלה ביטוי בהחלטת ממשלה משנת 2012: ⁹⁴

מחליטים :

במסגרת שינוי תבנית החשיבה והנחות היסוד ביחסי ישראל-תפוצות ; במסגרת המהלך הכולל להסדרת חלוקת התפקידים ויחסי העבודה בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית, וכוונתה של הסוכנות היהודית להתמקד בחינוך יהודי-ציוני, בחיזוק הזהות היהודית בתפוצות, בקשר בין התפוצות למדינת ישראל ובתחומי העלייה לישראל וצמצום פעילותה בתחומי קליטת עלייה ; לאור הודעת הסוכנות היהודית, כי בכוונתה להפסיק לתקצב מיזמים מסוימים המשותפים לה ולממשלת ישראל ובמטרה להבטיח את עתידם של מיזמים אלו, לאשר את מתווה המימון הממשלתי במיזמים הבאים כמפורט להלן : [...]

בהחלטה זו העבירה הממשלה לאחריות משרדים אחרים את הטיפול במיזמים כגון אולפני עברית, כפרי נוער וחינוך בלתי פורמלי ליוצאי חבר העמים. תחומים אלו היו בעבר בליבת העיסוק של הסוכנות היהודית, כפי שהוסכם במסגרת האמנה השנייה, אך הסוכנות החליטה להשתחרר מהם לטובת עיסוק ביהדות התפוצות על היבטיה השונים.

ההכרה בסוכנות היהודית כארגון המייצג את האינטרסים של התפוצות הלכה וחלחלה גם בממשלה. דוגמה לכך מהשנים האחרונות ניתן למצוא בסוגיית מתווה הכותל, עליה ארחיב בהמשך. בהמלצות הצוות המייעץ שמינתה הממשלה לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, שהוגשו בינואר 2016, מתוארת כך השתלשלות העניינים: ⁹⁵

בניסיון לספק מענה לדרישות אלה [של הזרמים ויהודי התפוצות, א.ל.], פנה ראש הממשלה ליושב ראש הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מר נתן שרנסקי, וביקש שיפעל למציאת פתרון המקובל על כלל הזרמים בעם היהודי בישראל ובתפוצות. בעקבות זאת, קיים יושב ראש הסוכנות סבב התייעצויות עם גורמים בישראל ובתפוצות, שבסיומו גובש מתווה מוצע.

אנו מוצאים, אם כן, שכאשר ראש ממשלת ישראל מעוניין לגבש מדיניות שמוטביה הם יהודי התפוצות, הוא פונה אל יו"ר הסוכנות היהודית בהנחה שהוא יודע לייצגם ולפעול עבורם אל מול

⁹⁴ החלטה 4885 של הממשלה ה-32 "העברת מיזמים משותפים לממשלה ולסוכנות היהודית לאחריות בלעדית של ממשלת ישראל" (08.07.2012).

⁹⁵ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, אתר משרד ראש הממשלה (2016).

www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/doh.pdf

הממשלה. המלצות הוועדה, שמאוחר יותר קיבלו תוקף של החלטת ממשלה⁹⁶ כללו בין היתר הקמת מועצה שתנהל את רחבת התפילה החדשה בכותל. לתפקיד יו"ר המועצה המליצה הוועדה למנות את יושב ראש הסוכנות היהודית. יודגש כי ההמלצה לא הצביעה על מר נתן שרנסקי באופן פרסונלי, אלא על מי שמכהן כראש הסוכנות היהודית, כמייצג נאמן של אינטרס יהדות התפוצות.

דוגמה בולטת נוספת לתפקודה של הסוכנות היהודית כגוף המייצג את יהדות התפוצות מול ממשלת ישראל, נמצאת בהחלטת ממשלה מספר 1660 מיום ה-1 ביוני 2016, שנושאה "היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות". החלטה זו, שארחה לגביה בפרק ד' בהמשך העבודה, עוסקת בתוכנית שהממשלה הודיעה שתקדם בשיתוף עם הסוכנות היהודית. הסוכנות היהודית הוגדרה בהחלטת הממשלה כשותפה, לא רק בהיבט התוכני, אלא גם בהתחייבות שלה לשאת בשני שלישים מעלויות התוכנית.

מהמקובץ לעיל עולה שהסוכנות היהודית החלה את דרכה כיוזמה שנועדה לגייס את יהדות התפוצות למען הקמת המדינה היהודית (שכן כפי שהזכרנו בפרק א', בהתאם לכתב המנדט ניתן היה לפעול באמצעות ההסתדרות הציונית, אלא שהיא חסרה התמיכה היהודית הגלובלית). לאחר קום המדינה חששותיו של בן-גוריון מהשפעתה של יהדות התפוצות באמצעות הסוכנות היהודית, הביאו לכך שהכנסת חוקקה את חוק המעמד שדחק אותה בהדרגה עד שהפכה למעין זרוע של הממשלה לעיסוק בתחומי עלייה ורווחה. עם זאת, חוק המעמד הביא לתיקון היסטורי מסוים: הוא ציין לראשונה שמדינת ישראל הוקמה בידי עם ישראל כולו, בעוד הצהרת העצמאות נישלה את העם והותירה רק את מוסדות התנועה הציונית. בשנים האחרונות מתרחש תהליך של חזרת הסוכנות היהודית לעמדת השפעה עקרונית על הממשלה ולתפקיד ייצוג יהדות התפוצות בישראל. הדבר בא לידי ביטוי באופן מובהק בתהליך גיבוש מתווה הכותל שבו יו"ר הסוכנות, נתן שרנסקי, הביא אל שולחן הדיונים את קולה של יהדות התפוצות. ביטוי רשמי ניתן לדברים שבועות ספורים לפני הגשת עבודה זו, ביום 27 באוקטובר 2019, כאשר חבר הנאמנים של הסוכנות היהודית אישר את ההצעה לעדכון האסטרטגיה הארגונית שלו לעשור הקרוב. במסמך הפנימי שהוגש לדיון נכתב:⁹⁷

הסוכנות היהודית תתמודד עם אתגרי השעה דרך התמקדות בשלשה אזורי פעילות מרכזיים: עידוד עליה והבטחת שלומן של קהילות יהודיות ברחבי העולם, חיבור יהודים זה לזה ברחבי כל העולם, וייצוג קולות והשפעת העם היהודי בחברה הישראלית.

⁹⁶ החלטה 1075 של הממשלה ה-34 "אימוץ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי" (31.1.2016).

⁹⁷ מסמך פנימי של הסוכנות היהודית לארץ ישראל שהוגש לדיון בחבר הנאמנים, "הסוכנות היהודית לארץ ישראל – סוכנת העם היהודי: עדכון האסטרטגיה הארגונית לקראת העשור העשירי", 1 (10.2019)

ב.4 סעיף 7א בחוק-יסוד: הכנסת

קודם שאעסוק בחוק-יסוד: הכנסת, והתייחסותו ליהדות התפוצות, אסביר בקצרה מהו חוק-יסוד ובמה נבדל מחוק "רגיל" שחוקקה הכנסת. עם קום המדינה הודיעה מועצת העם בהכרזת העצמאות שתוקם **רשות מכוננת** שתחבר **חוקה** למדינת ישראל בתוך כארבעה חודשים. חוקה היא מסמך מחייב המגדיר את עקרונות היסוד של המשטר במדינה ואת זכויות אזרחיה. עד מהרה התברר כי כתיבת חוקה היא עניין מורכב שמעורר מחלוקות רבות שאינן מאפשרות עמידה בסד הזמנים שנקבע. בשנת 1949 חוקקה "האסיפה המכוננת" את החוק הראשון והאחרון בתולדותיה, חוק המעבר, תש"ט-1949.⁹⁸ בחוק זה נקבע כי האסיפה המכוננת היא מעתה "הכנסת הראשונה". הכנסת הראשונה הוסיפה להחזיק, לצד תפקידה כבית המחוקקים, בתפקיד הרשות המכוננת האמונה על חיבור חוקה. חיבור החוקה לא צלח, וביום 13 ביוני 1950 קיבלה הכנסת החלטה שיזם חבר הכנסת יזהר הררי, ולפיה "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."⁹⁹ בשנת 1958 נחקק חוק היסוד הראשון של מדינת ישראל, חוק-יסוד: הכנסת.¹⁰⁰ חוק-יסוד זה מגדיר את הכנסת שמושבה בירושלים כבית הנבחרים, מעמיד את מספר חבריה על 120, מסדיר את שיטת הבחירה, קובע עקרונות לעניין כהונת חברי הכנסת, חסינותם, פעילותם ועבודת הוועדות. בחוק-יסוד זה, בנוסחו כפי שהתקבל בשנת 1958, לא היה אזכור לעם היהודי ובאופן טבעי לא היתה לו השפעה על מעמד יהדות התפוצות בדין הישראלי. כעבור 26 שנים, בשנת 1984, לקראת הבחירות לכנסת האחת-עשרה פסלה ועדת הבחירות המרכזית את התמודדותן של רשימת "כך" ושל "הרשימה המתקדמת לשלום". עניין הגיע לפתחו של בית המשפט העליון בשבתו כערכאת ערעור על החלטת ועדת הבחירות המרכזית והלה פסק שאין עילה בחוק לפסול את מועמדותן של הרשימות.¹⁰¹ בעקבות פסיקה זו הביאה הממשלה בראשותו של שמעון פרס הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק-יסוד: הכנסת, לפיה יתווסף לו סעיף 7א שכותרתו "מניעת השתתפות רשימת מועמדים". בסעיף זה ביקשה הממשלה לחסום את השתתפותן של רשימות אשר חותרות תחת יסודותיה של מדינת ישראל. להלן נוסח הסעיף כפי שהוצע על-ידי הממשלה:¹⁰²

⁹⁸ חוק המעבר, התש"ט-1949, ס"ח 1.

⁹⁹ אתר הכנסת, הכנסת כרשות מכוננת: חוקה וחוקי-יסוד.

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/pages/basiclawsandconstitution.aspx>

¹⁰⁰ חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69. (להלן: **חוק-יסוד: הכנסת**)

¹⁰¹ ע"ב 2/84 נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה פ"ד לט (2) 225 (1985). (להלן: **עניין ניימן**)

¹⁰² הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), ה"ח התשמ"ה 1728.

7א. רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה במפורש או במשתמע, או במעשיה, אחד מאלה:

(1) שלילת קיומה של המדינה כאמור בהכרזה על הקמת מדינת ישראל;

(2) שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה;

הצעת החוק הגדירה באופן עמום את יסודותיה של מדינת ישראל, תוך הפנייה לאמור בהכרזה על הקמת המדינה. הכנסת קיבלה את הצעת התיקון, אך הסתייגה מן ההפניה ל"אמור בהכרזה על הקמת מדינת ישראל". תחת זאת התקבל בקריאה שלישית ביום 31 ביולי 1985 נוסח ספציפי יותר של פסקה (1) בסעיף 7א: רשימת מועמדים תיפסל אם יש במטרותיה "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי".¹⁰³ מדוע החליטה הכנסת להחליף את הנוסח ולקבוע בו את המילים "מדינתו של העם היהודי" במקום הנוסח שהוצע על ידי הממשלה? מתברר שהתשובה נעוצה במחלוקת לגבי הפרשנות הנכונה להפניה להכרזת העצמאות: בהכרזה זו נאמרו כמה עקרונות לגבי מהותה של המדינה, ולא ברור את איזו מהם משמשת כתנאי להשתתפות בבחירות. היטיב לתאר את המחלוקת השופט דב לין, בפס"ד ע"ב 2/88 בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת השתים-עשרה: ¹⁰⁴

ויכוח נוקב התפתח בשאלה, מה עומד מאחורי פסקה 7א(1) של הצעת החוק לאמור: "שלילת קיומה של המדינה כאמור בהכרזה על הקמת מדינת ישראל". היו שסברו, כי המסר הברור העולה ממגילת העצמאות, שעל פיה הוכרז על הקמת מדינת ישראל, הוא, כי מדינת ישראל קמה ותתקיים כמדינת העם היהודי, והיו שסברו, כי המסר הוא שמדינת ישראל תהא מדינתם של כל אזרחיה היהודיים והערביים גם יחד, כאשר נקודת המוצא היא כי במדינה זו מתקיים רוב יהודי. המחלוקת היא, למעשה, קוטבית, שהרי לפי הסברה האחת תישלל זכות היסוד הבסיסית להתמודד בבחירות לכנסת ממי ששולל קיומה של המדינה כמדינתו של העם היהודי לכל תפוצותיו; בעוד שלפי הסברה האחרת לא כך הדבר.

כך, בעוד הכנסת עסוקה בחקיקת תיקון לחוק-יסוד שתאפשר סינון רשימות מועמדים לכנסת, היא למעשה קבעה לראשונה בחוק, ועוד בחוק-יסוד, את מעמדה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי. כאן המקום להבהיר כי ביטוי זה לא הופיע קודם בספר החוקים ואף לא בהכרזת העצמאות. עד עתה הזדהתה מדינת ישראל כמדינה יהודית, ולא כמדינתו של העם היהודי. ביטויים אלה שונים בתכלית, שכן אחד מתאר מאפיין של המדינה והשני מתאר זיקת שייכות של המדינה.

¹⁰³ חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.

¹⁰⁴ ע"ב 2/88 יהורם בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה, מג (4) 221 (1989). (להלן: עניין בן שלום)

הראיתי בפרק ¹⁰⁵א בעבודה זו את המהלך המכוון להרחקת יהדות התפוצות מהכרזת העצמאות. אזכיר שההכרזה ציינה אמנם את "זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם", אך בהמשך הנוסח מתברר כי העם אשר מגשים זכות זו הוא דווקא "העם העברי העצמאי בארצו". החלפת העם היהודי בעם/יישוב העברי נעשתה, כפי שראינו שם, בכוונת מכוון לשלול את האתוס לפיו יהדות התפוצות שותפה במדינה. הכרזת העצמאות דווקא ביססה איתן את מעמדם של "בני העם הערבי תושבי מדינת ישראל... על יסוד אזרחות מלאה ושווה", בעוד היא נתנה ליהודי התפוצות הצהרה מעורפלת בדבר פתיחות לקיבוץ גלויות. לפיכך אין מנוס מלומר שהכנסת האחת-עשרה, בשבתה כרשות מכוונת, העניקה מעמד חוקתי ליהדות התפוצות תוך שהיא מייחסת **בטעות** את המהלך לאבות המייסדים של המדינה. התייחסות חוקתית למדינת ישראל כאל מדינתו של העם היהודי איננה בלתי אפשרית או בלתי ראויה, אלא שנכון שלא תעשה אגב סעיף שעוסק בהגבלת השתתפות בבחירות. אינני מתרשם שמי מבין חברי הכנסת ניסה לבצע מחטף, ולשנות את מהותה של מדינת ישראל באמצעות תיקון זה. מקריאת הפרוטוקולים קיבלתי הרושם שחברי הכנסת לא היו מודעים לדלות המעמד שהעניקו ספר החוקים והכרזת העצמאות ליהדות התפוצות (או לחלופין ל"עם היהודי").

המצב החוקתי החדש לא החזיק לאורך זמן רב. בשנת 2002 התקבל תיקון מס' 35 לחוק-יסוד: הכנסת, ¹⁰⁶ במסגרתו הוכנסו שינויים בסעיף 7א. אמנם בהצעת החוק כפי שהגיש אותה ח"כ ישראל כץ (הליכוד) לא הוכנס שינוי בביטוי "מדינתו של העם היהודי", אך במסגרת עבודת ההכנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט על הצעת החוק לקראת קריאה ראשונה הוחלט על שינוי. בהתאם לתיקון 35 כפי שנתקבל במליאת הכנסת, קבע חוק-יסוד: הכנסת כי רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות אם יש במטרותיה "שלילת קיומה של מדינת ישראל **כמדינה יהודית ודמוקרטית**".¹⁰⁷ יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר פז-פינס נימק את השינוי בדיון במליאת הכנסת ביום 5.11.2001:¹⁰⁸

[...] והעניין האחר הוא איסור למפלגות שלא מכירות או פועלות כנגד היותה של מדינת ישראל מדינת העם היהודי. היום יש הצעה לתיקון: למדינה יהודית דמוקרטית, כדי ליצור שוב איזו אחדות בניסוח שקיים בכל חוקי-היסוד האחרים.

¹⁰⁵ עמודים 20-17.

¹⁰⁶ הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 5) (מניעת השתתפות בבחירות בשל תמיכה במאבק מזוין נגד המדינה), ה"ח התשס"ב 3048.

¹⁰⁷ חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 35), ס"ח התשס"ב 1845.

¹⁰⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 242 של הכנסת ה-15, 114 (5.11.2001).

ניתן לסכם ולומר כי הופעתה של "מדינתו של העם היהודי" בחוקתה של מדינת ישראל נעשתה באופן כמעט אקראי, ומחיקתה נעשתה אף היא מטעמים של אחידות לשונית ולא מתוך עיון מעמיק בסוגיה ובהשלכותיה. כאמור, כאשר הכנסת עוסקת בחיבור או תיקון חוק-יסוד, היא מתפקדת בכובעה כרשות מכוננת. מצופה שעבודתה זו תיעשה ביסודיות ובהעמקה, תוך ראייה רחבה ועקרונית. מעציב להיווכח לתהליך בו קם ונפל מעמד יהדות התפוצות במסגרת חוק-יסוד זה.

ב.5 חוק העונשין – "עבירות נגד העם היהודי"

חוק העונשין, תשל"ז-1977,¹⁰⁹ הוא החוק העיקרי המסדיר את המשפט הפלילי במדינת ישראל. משנחקק, בשנת 1977, בוטלה פקודת הדין הפלילי שעמדה עד אז בתוקף, ירושה משלטון המנדט הבריטי. חוק העונשין עבר תיקונים לאורך השנים ובשנת 1994 הוביל משרד המשפטים רפורמה¹¹⁰ רחבת היקף במסגרתה נוספו לחוק העונשין סעיפים רבים. אחד מהסעיפים שנוספו הוא סעיף 13 שכתרתו "עבירות נגד המדינה או נגד העם היהודי". חלקו השני של הסעיף קובע כך:

(ב) דיני העונשין של ישראל יחולו גם על עבירות-חוץ נגד –

(1) חיי אזרחי, תושבי ישראל או עובד הציבור, גופו, בריאותו,

חירותו או רכושו, באשר הוא כזה;

(2) חיי יהודי, גופו, בריאותו, חירותו או רכושו, באשר הוא יהודי, או

רכוש מוסד יהודי, באשר הוא כזה.

תוספת זו בחוק העונשין הישראלי היתה צעד דרמטי. משמעותה היא שכל אדם ברחבי תבל אשר יבצע עבירה ממניעים אנטישמיים יהא חשוף להליך פלילי ישראלי, ושלמדינת ישראל יהיה עניין בהעמדתו לדין כאן. אם עד היום הכיר המחוקק הישראלי בזכות של כל יהודי בתפוצות לעלות לישראל, ובחשיבות של הסוכנות היהודית כארגון המייצג את העם היהודי, כעת לראשונה קובע המחוקק שלמדינת ישראל אחריות להבטיח את שלומם (ורכושם) של יהודי התפוצות בכל מקום בעולם (ובלבד שהפגיעה נבעה מהיותם יהודים). לא זו אף זו – הסעיף השווה את הפגיעה ביהודים לפגיעה באזרחי ישראל. יודגש כי הסעיף כפי שהוא נוסח אינו מקנה שיקול דעת לרשויות האכיפה, התביעה והמשפט האם להעמיד לדין או לא. הסעיף מחיל באופן מוחלט את "דיני העונשין של ישראל" על העבירות המוזכרות בו. סעיף זה עורר פולמוס אקדמי באשר למידת התאמתו למערכות המשפט הנהוגות בעולם. היו שסברו ש"אין לאגרוף של מדינה כלשהי קיום מחוץ לגבולותיה", על

¹⁰⁹ חוק העונשין, תשל"ז-1977, ס"ח 226. (להלן: **חוק העונשין**)

¹¹⁰ חוק העונשין, תיקון מס' 39 (חלק מקדמי וחלק כללי), תשנ"ד-1994, ס"ח 348.

אחת כמה וכמה היכן שמדובר באנשים שאינם אזרחיה.¹¹¹ אנסה לעמוד על הייחודיות של הוראות סעיף זה, בקווים כלליים. התערבות של מדינה אחת בנעשה בין אזרחיה של מדינה אחרת היא התנהלות חריגה מאוד. בתיאוריות של מדע המדינה מקובל שסמכותה של מדינה ליברלית לאכוף משפט פלילי על אזרחיה, נובע מן "האמנה החברתית"¹¹² שכרתו האזרחים ביניהם. לפי אמנה זו מוסרים האזרחים בידי השלטון שלהם את הסמכות להפעיל עליהם כוח, על מנת שזה ישליט עליהם סדר ויגן עליהם. תאוריה כזו איננה מתיישבת עם מסירת סמכויות לשלטון זר ומשכך אותו שלטון פועל בלא הצדקה מוסרית (ככל שמדובר בתפיסת מוסר ליברלית). משפטנים שעמדו מאחורי גיבוש נוסח החוק השיבו לטענות בכך שחקיקה דומה קיימת במדינות נוספות כגון צרפת ושהו ביטוי לאתוס הישראלי של סולידריות יהודית, בין אם הדבר מקובל על מדינות העולם ובין אם לאו:¹¹³

נדמה שהעם היהודי, שנרדף בצורה האכזרית ביותר במשך ההיסטוריה הארוכה שלו, אגר בנפשו רגש של סולידאריות, ללא הבדל זיקת האזרחות של כל יהודי בנפרד, שמחייב את ישראל, כמדינה יהודית, לפרוש את היריעה של דיני העונשין שלה על חבלות כאלה, בין שצלחו ובין שלא צלחו ולדאוג שנתנית הדין עליהן לא תיתקל בשום שיקול משפטי המבוסס על דין נכרי, או על מעשה של בית דין זר.

מבלי להכריע בשאלה הפילוסופית בדבר סמכותה של מדינת ישראל להחיל דין על אזרחי מדינות אחרות, נותר מקום לדון בהיבטים אחרים של סעיף זה. האם מתפקדה של מדינת ישראל לשמש "אח גדול" ליהדות התפוצות, ולגונן על כל יהודי בעולם? האם יש "כיסוי" לחוק זה, או שמא מדובר בהצהרה בלבד? ואם מדובר בהצהרה – כלפי מי היא מכוונת? כלפי אנטישמים בעולם, למען יראו וייראו, או כלפי יהדות התפוצות, למען תדע מיהו הפטרון המגן שלה? חיפוש במאגר משפטי אחר הופעות של סעיף חוק זה בפסיקה העלה תוצאה מעניינת. חצי יובל חלף מאז נכנס סעיף החוק לתוקפו ונראה שמעולם לא הואשם אדם בדין על פיו. ניתן לתלות זאת בקושי הטכני שבניהול הליך פלילי נגד תושב מדינה זרה, עניין מורכב כשלעצמו. לטעמי, תהיה זו היתממות לסבור שהכנסת כיוונה לחוקק את סעיף 13(ב) מתוך כוונה שייאכף. סביר יותר בעיניי שכוונת המחוקק היתה לייחס למדינת ישראל תפקיד של מגן היהדות הגלובלית. באשר לנמען של המסר – אינני חושב שמישהו מעלה בדעתו שצעירים אנטישמים מצרפת או אוקראינה מתעדכנים בחידושי החקיקה בישראל או מורתעים מחקיקה כזו. המסר נועד לעם היהודי, בתפוצות ובמדינת ישראל. המחוקק מצא הזדמנות

¹¹¹ יורם שחר "בגנות התחולה הנציונלית של דיני העונשין" פלילים ה(1), 88 (1996).

¹¹² ראו למשל: תומס הובס לויטן (אהרן אמיר מתרגם, 117-222, 2009) וכך: ז'אן ז'אק רוסו האמנה החברתית (מתרגם עידו בסוק, ספר ג', 2006).

¹¹³ ש"ז פלר ומ' קרמניצר "תגובה לחיבור בגנות התחולה הנציונלית של דיני העונשין" פלילים ה(1), 65 (1996).

לתת תימוכין בחקיקה לאתוס הישראלי לפיו המדינה קמה כדי להבטיח שלעולם לא ייפגעו עוד יהודים בעולם בשל יהדותם. זהו נטל כבד מאוד עבור מדינה ולא לחינם הוא המתין כמה עשרות שנים עד שחוקק. האופן האגבי שבו הוא נכנס לספר החוקים, בכפיפה אחת עם עשרות סעיפי חוק אחרים, מעלה פעם נוספת את התהייה האם המחוקק ער לסוגייה זו והאם הוא מודע לכך שהוא מייצר מעמד חדש וחסר תקדים ליהדות התפוצות בחוק הישראלי. הסתייגות שיש לציין בהקשר זה היא שבשנת 1994, עת שדנה הכנסת בסעיף 13(ב) הנ"ל, היה **מעמד חוקתי** למחויבות של מדינת ישראל לעם היהודי כאמור בהרחבה בתת-הפרק הקודם שעסק בחוק-יסוד: הכנסת.

ב.6 חוק בית התפוצות

בשנת 1978 נחנך בשטח הקמפוס של אוניברסיטת תל-אביב מוזיאון "בית התפוצות". בהודעה לתקשורת לרגל הנחת אבן הפינה, הוגדר המקום כ"מרכז לימוד ומחקר של החיים וערכי היצירה של הקהילות היהודיות בתפוצות".¹¹⁴ הבעלות על המוזיאון משותפת: 10 מניות מתוך 26 מניות מוזיאון בית התפוצות (המאוגדת כחברה לתועלת הציבור) מוחזקות בידי המדינה. יתר המניות מוחזקות בידי אוניברסיטת תל-אביב (6 מניות), הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית (3 מניות כ"א) והקונגרס היהודי העולמי (4 מניות). בשנת 2005 זכה המוזיאון למעמד חוקק כשהכנסת אישרה את חוק בית התפוצות, התשס"ו-2005.¹¹⁵ חוק זה מגדיר את בית התפוצות כ"מרכז הלאומי לקהילות ישראל בארץ ובעולם" וקבע כי הוא יתוקצב מאוצר המדינה באמצעות סעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי. בכך הועבר בית התפוצות ממאגר כלל המוזיאונים המופרים "הרגילים" (לפי חוק המוזיאונים, תשמ"ג-1983), אשר זוכים לתמיכה מסוימת ממוסד התרבות, ונכנס למועדון המצומצם של המוזיאונים שיש להם תקנה תקציבית נפרדת והבטחה להמשך פעילות. מעט המוזיאונים שבקבוצה זו, כגון היכל העצמאות ומוזיאון יד ושם, הם אתרים המבטאים מטען סמלי משמעותי עבור מדינת ישראל. חוק בית התפוצות מהווה נדבך נוסף במיסוד חשיבותה של יהדות התפוצות בעיני המדינה. הוא איננו מקים חובה מעשית של המדינה כלפי יהדות התפוצות, אך קובע לראשונה חיוב למדינה להשקיע מתקציבה בעניין הקשור עם יהדות התפוצות. זאת בשונה מחוק המעמד שהעניק הכרה חוקית לסוכנות היהודית, מפני שזו איננה מתוקצבת מתקציב המדינה אלא מתרומות יהודי התפוצות. לחוק השבות אמנם ישנן השלכות תקציביות, אך הן כרוכות בקליטת העלייה (שהיא השקעה בתושביה החדשים של המדינה) ולא ביהדות התפוצות בהיותה בתפוצות. כאן יש לסייג ולציין שמוזיאון בית התפוצות אינו משקיע ברחבי העולם, אלא בהצגת תערוכות

¹¹⁴ אברהם רותם "בית התפוצות" - יד לקהילות שחרבו" **מעריב** (19.10.1966).

¹¹⁵ חוק בית התפוצות, תשס"ו-2005, ס"ח 90. (להלן: **חוק בית התפוצות**)

במשכנו שבתל-אביב. על כל פנים לדעתי יש לראות בכך השקעה ביהדות התפוצות, מפני שמוסד שמפעיל "מרכז לימוד ומחקר של החיים וערכי היצירה" של קהילה מסוימת מהווה השקעה באותה קהילה.

אסכם את הסקירה הקצרה אודות חוק זה בשאלה שהעליתי בנוגע לחוקים קודמים – האם חברי הכנסת הבינו שהם מחוקקים חוק חסר תקדים? האם הם ידעו שזו הנורמה המחייבת הראשונה לפיה יש להשקיע תקציב בקהילה יהודית ששוכנת מעבר לים? אין לי דרך להוכיח שלא, אך לא מצאתי ראיה שמי מהם הבין זאת. שוב, מתקבל הרושם שגם כאשר נעשית היסטוריה בתחום המעמד המשפטי של יהדות התפוצות, היא נעשית באופן מקרי. אציין שיש טעם בכך שהחוק הראשון שמטיל חובה תקציבית על המדינה בתחום זה, עוסק במוזיאון. ניתן לראות את ההוצאה כאילו היא מופנית עבור החברה הישראלית, כלומר – מדינת ישראל מתקצבת את שימור התרבות והמורשת של העם בתפוצות לצורך הנחלת תולדות העם היהודי לאזרחיה שלה. אין כאן כסף של משלם המיסים הישראלי שהולך לכיס של אדם או ארגון בקרב יהדות התפוצות. תופעות כאלה מתקיימות אמנם במסגרת פעילות של הממשלה, אך אין עליה חובה חוקית לעשותן. ניסיון לעגן בחוק זכות כלכלית ליהדות התפוצות מחשבון משלם המיסים הישראלי, נעשה פעם ולא צלח. מדובר בניסיון לתקן את פקודת מס הכנסה בשנת 2017.

7. הצ"ח לתיקון פקודת מס הכנסה

ברבות השנים הונחו על שולחן הכנסת לא מעט, אם כי לא הרבה, הצעות חוק שעסקו ביהדות התפוצות. לא אסקור אותן כאן מכיוון שלהצעות חוק שטרם אושרו אין תוקף משפטי מחייב. עם זאת, אתייחס להצעת חוק אחת בלבד אשר עלתה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת העשרים עת התפזרה לפגרת בחירות, מפני שהיא העלתה דיון עקרוני באשר למעמד יהדות התפוצות ובאשר לגבול היכולת של הכנסת להעניק הכרה בה.

במסגרת מאבקו בעמותות המקדמות עמדות שמאל, הניח חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי) על שולחן הכנסת את הצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מוסד הפועל לטובת מדינת ישראל), התשע"ז–2017.¹¹⁶ ההצעה ביקשה לתקן את סעיף 46 בפקודת מס הכנסה, הקובע הכרה לצרכי מס בתרומות שניתנו למוסדות ציבוריים. פטור ממס על תרומות מהווה, לטענת סמוטריץ' בדברי ההסבר להצעת החוק, מעין מימון של אזרחי המדינה את העמותות הפועלות למטרות ציבוריות. "אזרחי ישראל אינם צריכים לממן מכיסם פעילות שאינה מבוצעת לרווחתם"

¹¹⁶ הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מוסד הפועל לטובת מדינת ישראל), התשע"ז–2017, פ/3667/20.

כתב. לפי הצעתו, יש לתקן את הפקודה כך שבסוף הסעיף הקובע את התנאי שהעמותה פועלת למטרה ציבורית, יתווסף - "והכל בלבד שהיא בזיקה ישירה לאזרחי מדינת ישראל או יהדות התפוצות". בתיקון זה ביקש סמוטריץ' להשוות בין תרומה לאזרחי המדינה לתרומה ליהדות התפוצות. בכך, לדבריו שם, "תשקף מדינת ישראל, שוב, את מחויבותה ליהדות התפוצות בכל העולם". מהצגת הדברים בזו הלשון מתקבל הרושם שמדינת ישראל כבר הביעה את מחויבותה ליהדות התפוצות בעבר. מסקירת החקיקה עד לשלב זה, הראינו שאין בנמצא חוק שקובע מחויבות של מדינת ישראל לרווחת יהדות התפוצות. מצאנו חוק המבקש להגן על שלומם של יהודי התפוצות, חוק המבקש לשמר את מורשת יהדות התפוצות באמצעות אחזקת מוזיאון וחוק המסדיר את מעמד הסוכנות היהודית שהיא גוף הקשור עם יהדות התפוצות. כמובן גם זכות השבות, כאמור, נתונה ליהודי התפוצות. בהצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה הביא סמוטריץ' בפני הכנסת נוסח חוק חסר תקדים לפיו משתמע שמדינת ישראל רואה לעצמה חובה חוקית לתמוך ברווחת יהודי התפוצות. הפער בין דברי ההסבר של סמוטריץ' בהצעת החוק לבין המצוי בספר החוקים חושף טפח נוסף מחוסר המודעות של חברי הכנסת באשר להיעדר ההסדרה של מעמד יהדות התפוצות בחוק. הצעת החוק עברה בקריאה טרומית ביום 8 במרץ 2017 והועברה להכנה לקריאה ראשונה בוועדת הכספים. במהלך הדיון הביע נציג משרד האוצר התנגדות לרכיב בהצעה המתייחס ליהדות התפוצות, וגם משרד המשפטים לדברי סמוטריץ' התנגד לכך.¹¹⁷ ההתנגדויות נבעו מהעיקרון שהטבות מס צריכות להינתן כנגד פעילות עבור משלם המיסים, ויהודי התפוצות אינם בכלל זה. יש בכך איתות חשוב של גורמי המקצוע לחברי הכנסת: ליהדות התפוצות אין מעמד ברור בחוק הישראלי, בוודאי לא מעמד דומה לשל אזרחי ישראל. על כן לא תתאפשר הענקת הטבות בחוק ליהדות התפוצות "בדלת האחורית". הצעת החוק לא הגיעה להצבעה בקריאה ראשונה טרם התפזרות הכנסת ה-20 ועל כן תצטרך להיות מוגשת מחדש אם יהיו חברי כנסת שיבקשו לקדמה. אך הצעת חוק זו לא באה לעולם לשווא וקודם שנשלחה לגניזת הכנסת הספיקה ללמד אותנו שיעור חשוב – אם הכנסת רוצה להכיר ברווחתה של יהדות התפוצות כשיקול במסגרת החוק, עליה להעניק מעמד רשמי ליהדות התפוצות בחוק, או בדרך עדיפה: בחוק-יסוד.

8.ב חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי

הראיתי לעיל¹¹⁸ לגבי חוק-יסוד: הכנסת שבעקבות תיקונו בשנת 1985 נוצר עיגון חוקתי לכך שמדינת ישראל היא "מדינתו של העם היהודי". אמנם ביטוי זה לא התייחס בצורה מפורשת

¹¹⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 831 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 8 (30.10.2017).

¹¹⁸ בעמ' 32 בפרק זה.

ליהדות התפוצות, אך בהחלט ניתן לגזור מסקנה כזו בפרשנות פשוטה. בשנת 2011 תוקן חוק-יסוד: הכנסת, והוסר ממנו העם היהודי. שוב לא היתה שום התייחסות חוקתית לעם היהודי, ונותרו רק החוקים שהזכרנו, אשר העניקו כל אחד היבט נקודתי אחר של הכרה ביהדות התפוצות: זכות השבות, הכרה בסוכנות היהודית, הגנה הצהרתית מפני פגיעות אנטישמים ותקצוב מוזיאון למורשת יהדות התפוצות. לא היתה בספר החוקים נורמה שמטילה על מדינת ישראל אחריות לרווחת יהודים בתפוצות ולא היה חוק שיגדיר את יהדות התפוצות כבעלת השפעה לגיטימית על המדיניות הישראלית. כל השקעה ממשלתית ביהדות התפוצות, הן תקציבית והן דיפלומטית, נעשתה בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק. מניין הלגיטימציה לממשלה לפעול בתחום זה, בהיעדר הסדרה חוקתית או חוקית? אחדד את השאלה באמצעות דוגמה: אילו היתה הממשלה מחליטה להקים משרד לענייני אינדיאנים, ומקצה משאבים להגנה, חינוך ורווחה של אמריקנים-ילידים במערב ארצות הברית, היתה כנראה מתעוררת התנגדות רבתי. מי הסמיך את הממשלה לעסוק באינדיאנים? אותה שאלה תקפה לגבי יהדות התפוצות. האם השקט היחסי שבו מתקבלים הדברים נובע מהקונצנזוס הישראלי סביב חשיבות הזיקה ליהדות התפוצות? מסופקני. את התשובה לשאלה, המצויה בתחום המחקר הסוציולוגי-אנתרופולוגי, לא חקרתי. להערכתי פעילות למען יהדות התפוצות זוכה להבנה ציבורית בשל הקירבה שיש בין התחום הזה לבין סוגיות שבליבת התפקידים שמדינת ישראל הוסמכה לבצע, כגון עידוד וקליטת עלייה וחיזוק יחסי החוץ. היות שאין עוררין על הסמכות החוקית של המדינה לפעול בתחומים אלה, הציבור מעלים עין מזליגת הפעילות לזירת יהדות התפוצות, או שכלל אינו מודע לכך שזוהי זליגה ולא תחום שהמחוקק הסמיך את הממשלה לפעול בו.

לאחר עשרות שנות עמימות בחוק ביחס למעמדה של יהדות התפוצות, בשנת 2011 הניח ח"כ אבי דיכטר (קדימה) על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שתכליתה "עידוד אופייה היהודי של מדינת ישראל בחוק-יסוד".¹¹⁹ הצעת החוק הוגשה כחוק-יסוד במטרה להעמידה כנורמה חוקתית במדינת ישראל אשר יתר החוקים יתפרשו לאורה. בסעיפים 7 ו-8 בהצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי הוצע כלהלן:

7. הקשר עם העם היהודי בתפוצות

(א) המדינה תפעל לחיזוק הזיקה בין ישראל ובין הקהילות היהודיות בתפוצות.

(ב) המדינה תושיט יד לבני העם היהודי הנתונים בצרה ובשבי בשל יהדותם.

8. מורשת יהודית

¹¹⁹ דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (פ/3541).

- (א) המדינה תפעל לשימור המורשת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי ולטיפוחה בארץ ובתפוצות.
- (ב) בכל מוסדות החינוך המשרתים ציבור יהודי בארץ יילמדו תולדות העם היהודי, מורשתו ומסורתו.

על הצעת החוק חתמו לא פחות מארבעים חברי כנסת, אולם במהלך הכנסת השמונה עשרה היא לא קודמה להצבעה, אף לא בקריאה טרומית. במרוצת השנים הונחו על שלחן הכנסת עשר הצעות חוק דומות בליווי שינויים קלים וביוזמת חברי כנסת שונים, עד שבראשית כהונת הכנסת העשרים הגישו ח"כ אבי דיכטר (הפעם בסיעת הליכוד) וקבוצת חברי כנסת נוספים גרסה חדשה להצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.¹²⁰ למעט הבדלים קלים, הצעה זו דמתה לקודמתה בסעיף הקשר עם העם היהודי בתפוצות:

8. הקשר עם העם היהודי בתפוצות

- (א) המדינה תפעל לחיזוק הזיקה בין ישראל ובין יהדות התפוצות.
- (ב) המדינה תפעל לשימור המורשת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי בקרב יהדות התפוצות.
- (ג) המדינה תושיט יד לבני העם היהודי הנתונים בצרה ובשביה בשל יהדותם.

ישנם שני הבדלים הבולטים לעין בין ההצעות השונות. הראשון, הטמעת נושא שימור המורשת של העם היהודי אל תוך סעיף "הקשר עם העם היהודי בתפוצות". הבדל שני בין הצעות החוק הוא השימוש במונח "יהדות התפוצות" במקום המונחים "קהילות יהודיות בתפוצות" ו"העם היהודי". לטעמי, לא ניתן להסיק הרבה מהבדלים אלו, מלבד עצם העובדה שהצעת החוק עברה ליטוש לאורך השנים. לאור הנחה זו, שהוקדשה תשומת לב לפרטים ונעשו שיפורים בנוסח בהצעת החוק, מעניין לראות כיצד הוא התקבע סביב שלשה רכיבים: הסעיף פותח בנושא **חיזוק הזיקה**, ממשיך ב**שימור המורשת** ומסיים ב**הושתט יד ליהודים בצרה**. כך, בנוסח הזה עברה הצעת החוק ביום 10 במאי 2017 בהצבעה טרומית במליאת הכנסת (שלב הנדרש בהיותה הצעת חוק פרטית ולא ממשלתית), ונשלחה לוועדה להכנה לקראת קריאה ראשונה. הצעת החוק עוררה סערה ציבורית נרחבת¹²¹ שבכללה גם התנגדות מקרב חברי הקואליציה.¹²² בין המתנגדים לחלקים מהצעת החוק היה גם

¹²⁰ הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (פ/1989).

¹²¹ ראו למשל: דפנה ליאל ועמית סגל "סערת חוק הלאום: מציתים אש" **חדשות 2 mako** (26.7.2017).

www.mako.co.il/news-military/politics-q3_2017/Article-260f663d88d7d51004.htm

¹²² יהונתן ליס "בקואליציה מעריכים: אי אפשר לקדם כרגע את חוק הלאום" **הארץ** (15.5.2017).

www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.4090375

חבר הכנסת בני בגין (הליכוד) אשר היה חבר בוועדה המיועדת להכין את החוק להצבעה במליאה – ועדת חוקה, חוק ומשפט. לשם סיכול התנגדויות לחוק מקרב חברי הקואליציה, הוקמה אד-הוק ועדה משותפת לוועדת הכנסת ולוועדת חוקה, חוק ומשפט, בראשות חבר הכנסת אמיר אוחנה (הליכוד) וללא חברותו של בגין.¹²³ הוועדה המשותפת קיימה 27 דיוני הכנה, שמתוכם הוקדשו שעות לא מעטות לדיון בסעיף הקשר עם יהדות התפוצות. ראוי לציין שדיוני הוועדה התנהלו כולם בשידור חי ובנוכחות גבוהה יחסית של עיתונאים וחברי כנסת. עם או בלי קשר לכך, הדיונים התאפיינו בוכחות שטחיות והתבטאויות פרובוקטיביות של חברי הכנסת שדאגו להפיק את המירב מההתעניינות הציבורית.¹²⁴ את עיקר הדיון המהותי, כפי שעולה בבירור מהפרוטוקולים, ניהלו מוזמנים מקצועיים שהופיעו בפני הוועדה. עשרות מומחים מהאקדמיה, מרשויות שלטוניות ומהמגזר השלישי עלו למשכן הכנסת וניסו לתרום להעמקת הדיון.

אנסה באמצעות ציטוטים נבחרים לשקף את תמצית התהליך שעבר על לשון החוק באשר למעמד יהדות התפוצות. דיון שנערך ביום 30 באוקטובר 2017 בהכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה הוקדש לסוגיית יהדות התפוצות. בעוד חברי הכנסת הרבו לעסוק בשאלת הבטחת שלומם של יהודים בכל מקום, נציגי ארגונים העוסקים ביהדות התפוצות ביקשו להטות את הדיון לשאלת הזיקה וחיזוק הקשר. כך אמר בדיון מזכיר ההסתדרות הציונית העולמית, ראובן שלום:¹²⁵

אנחנו מדברים על זיקה בין ישראל לתפוצות, אבל אנחנו מדברים על דברים שהם בוודאי דו-סטריים. לא פחות חשוב לקרב את יהדות התפוצות לישראל. **הקשר בין יהדות התפוצות לישראל הוא בעיני לא פחות חשוב. אני לא מדבר על הבטחת שלומם, שזה כיוון אחד, אבל הפן של חיזוק הקשר, התודעה הציונית, הקשר לישראל כמרכז העם היהודי הוא נדבך חשוב, ולכן זה צריך לבוא לידי ביטוי בניסוח.**

¹²³ יחונתן לוי "נתניהו: חוק הלאום יאושר בקריאה ראשונה בתוך שבועיים; תוקם ועדה בראשות הליכוד לקידומו" **הארץ** (10.7.2017). www.haaretz.co.il/news/politi/1.4239822

¹²⁴ נמנעתי מאזכור הביטויים המביכים כלשונם. אסתפק בהצגה טכנית של העובדה שבשלשה דיונים הורחקו עשרה חברי כנסת (בסך הכל), מארבע סיעות שונות. (הוצאת חבר כנסת מדיון ועדה, בשונה מדיון מליאה, אינה תופעה שכיחה) ראו: עטרה גרמן "דיון סוער על 'חוק הלאום' בכנסת: כניסה רק ליהודים?" **סרוגים** (10.7.2018) וכן: יקי אדמקר "דיון סוער על 'חוק הלאום' בכנסת: שישה ח"כים הוצאו מהדיון" **וואלה!** (26.7.2018) וכן: חדשות הכנסת "חוק הלאום: הוועדה המשותפת סיימה את הקראת סעיפי החוק לקריאות 2-3, **אתר הכנסת** (10.7.2018). קישור לאתרי החדשות – ברשימה הביבליוגרפית.

¹²⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 5 של הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, הכנסת ה-20, 42 (30.10.2017).

עדיאל שפירא, נציג "קבוצת ראות" שעוסקת במחקר ומדיניות בתחום השגשוג של מדינת ישראל והעם היהודי, ובפרט בסוגיית הקשר עם יהדות התפוצות, הוסיף:¹²⁶

לא יכול להיות שהחוק יהיה מנוסח בשפה שהיא איננה חזונית, בשפה שאיננה מסתכלת ראייה ריאלית קדימה גם לנוכח מי אותן התפוצות. יהודים נכון לרגע זה כמעט ולא חיים במדינות שהן לא עולם ראשון, דמוקרטיה, ליברליות, והסכנות שלהם הן מועטות ביחס אפילו למה שהיה בשנות ה-80 ובשנות ה-90 [...] **אנחנו לא רק מתחייבים בהתחייבות הפשוטה להגן על היהודים**. זו הייתה קומה אחת שהמדינה היום מקיימת בצורה מעוררת השתאות [...] אנחנו רוצים לראות את הקומה הבאה. **הסעיפים צריכים להיות מנוסחים באופן כזה שבו יהיה ברור שהמדינה מעוניינת ורוצה לעשות צעדים במטרה שהקשר יהיה דו-צדדי** [...]

מאידך, עו"ד שמחה רוטמן, היועץ המשפטי של התנועה למשילות ודמוקרטיה, הציג גישה שונה המבקשת להתמקד בהבטחת ביטחונם של יהודי התפוצות, ולעמעם את המחויבות בנוגע למהות הקשר בין המדינה לבינם:¹²⁷

אני הייתי אפילו בונה סעיף ספציפי עם כותרת "לעולם לא עוד", זו כותרת לדעתי מאוד חשובה [...] סעיף אחד מיוחד וחזק וספציפי שמדבר במילים הכי חזקות של מחויבות, כמו שדיברו כאן. ובכל הנוגע לקשר, לשימור המורשת, [...] דווקא שם להשתמש במונחים מאוד מאוד של הידברות, של שיח, של זיקה, **במונחים מאוד מאוד עדינים, בניגוד למונחים החזקים של מחויבות בכל הנוגע להצלה או לעלייה** כפי שמופיעים היום. אי אפשר לדעת מה בית המשפט יעשה מזה.

קריאתו של רוטמן נפלה על אזניו הקשובות של עו"ד גור בליי, נציג הלשכה המשפטית של הכנסת והיועץ המשפטי של ועדת חוקה, חוק ומשפט, אשר ליווה את דיוני ההכנה של הצעת החוק:¹²⁸

להתחבר לדברים שאמר כרגע עו"ד רוטמן, אני באמת חושב שאת זה צריך מאוד לקחת בחשבון [...] **ברור שהוועדה או בהצעת החוק רוצים להביע את המחויבות לתפוצות, אבל לצד זאת בוודאי לא ליצור מצב שבו תהיה הגבלה על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת לקבל החלטות בתחומים האלה**. לכן זה קו מאוד עדין שצריך ללכת עליו, שבסופו של דבר בהקשר שדיברו על המתח והיחסים בין הרשויות השונות, **ברגע שמנסחים משהו בצורה מאוד אופרטיבית הוא יכול מחר בבוקר להוביל לעתירה לבג"ץ למה המדינה לא עושה כך וכך**. בעניין הזה, זה באמת משהו שיהיו כאלה שיתמכו בזה, יהיו כאלה שיתנגדו לזה, אבל הכנסת צריכה לקחת את זה בחשבון שכאשר היא עושה את זה בוודאי בנורמה חוקתית

¹²⁶ שם, עמ' 43.

¹²⁷ שם, עמ' 47.

¹²⁸ שם, עמ' 48.

היא פותחת פתח לכיוונים כאלה, והיא צריכה לקחת בחשבון מה רוצים להכניס בזה. בעניין זה אני מתחבר לדברים שאמר עו"ד רוטמן.

מיד עם סיום דבריו של בליי, חתם יו"ר הוועדה את הדיון. לקראת הדיון הבא הפיצה הלשכה המשפטית של הכנסת (המיוצגת בוועדה על ידי עו"ד בליי) "מסמך הכנה" לחברי הכנסת, כפי שהיא נוהגת לעשות לעתים קרובות במטרה לפשט את הסוגיות העומדות על הפרק ולהביא בפני חברי הכנסת מידע משפטי רלוונטי. במסמך ההכנה מיום 12 בנובמבר 2017 נכתב כך:¹²⁹

בדיון האחרון, הדוברים בוועדה חידדו כי הסעיף כולל שני עקרונות קשורים: הראשון, כי המדינה מבטיחה ליהודי העולם כי "לעולם לא עוד". [...] והשני, כי המדינה מחויבת לכבד ולשמור על התרבות ועל המורשת של היהודים בכל העולם, ולחזק את הקשרים בין יהודי העולם לבין יהודי מדינת ישראל. **הייתה הסכמה בוועדה שהעיקרון הראשון יהיה מעוגן בחוק היסוד בצורה חזקה, בעוד שהעיקרון השני יכול למצוא את ביטויו במונחים "רכים" יותר.**

אם כן, העמדה שהציג עו"ד רוטמן בדבר הצורך לרכז את המחויבות של מדינת ישראל לקשר עם יהדות התפוצות, שבתה את ליבו של היועץ המשפטי של הוועדה והביאה לכך שהציג אותה כ"הסכמה בוועדה". למצג של עו"ד בליי היה ביטוי נוסף, משמעותי הרבה יותר: במסמך ההכנה הוטמע "נוסח מוצע לדיון" של הצעת החוק בזו הלשון:¹³⁰

8. הקשר עם העם היהודי [בעולם/בתפוצות]

- (א) המדינה תשקוד על שלומם / תחתור לשלומם / מחויבת לשלומם של [אזרחיה ושל] בני העם היהודי הנתונים בצרה ובשביה בשל יהדותם.
- (ב) המדינה תפעל לחיזוק הזיקה/ תפעל לטיפול הזיקה/ תפעל לשימור הזיקה בין ישראל לבין יהדות התפוצות / בני העם היהודי בכל מקום שהם.
- (ג) המדינה תפעל לשימורה/ לטיפוחה של מורשת ישראל / המורשת התרבותית, וההיסטורית והדתית של העם היהודי בקרב יהדות התפוצות/ בני העם היהודי בעולם.

לנוסח המוצע לדיון במסגרת מסמך ההכנה אין מעמד רשמי, אך קשה להפריז בחשיבותו. טרם פתיחת דיון בוועדה מוועדות הכנסת מניחים סדרני הכנסת על שלחן הוועדה עותק של מסמך ההכנה במקומו של כל חבר כנסת ואורח. חל איסור על הפצת חומר באופן עצמאי, שלא באמצעות הסדרנים

¹²⁹ מכתב בדואר אלקטרוני מהיועץ המשפטי לוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי אל חברי הוועדה, "מסמך הכנה לדיון ביום 13.11.17 - הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי", 2 (12.11.2017).

¹³⁰ שם.

ובאישור יו"ר הוועדה. לפיכך, הנוסח האחד המונח בפני כל המשתתפים בדיון הוא זה המופיע במסמך ההכנה שמפיצה הלשכה המשפטית באמצעות הסדרנים. בדרך זו יכולה הלשכה המשפטית לתמרן במידה לא מבוטלת את התפתחות הצעת החוק בהתאם לעמדתה. אמנם אין לה החלטה לגבי התוצר הסופי, אך יש לה השפעה רבה על קביעת נקודת המוצא של הדיון.

השינוי הבולט ביותר שנעשה ב"נוסח המוצע" של הלשכה המשפטית הוא "הקפצת" המחויבות להגנה על היהודים לראש הסעיף, ודחיקה מטה של ההתחייבויות לחיזוק הזיקה בין ישראל לתפוצות. בנוסף, ההתחייבות ל"חיזוק הזיקה" הוטלה בספק, ולצידה צמחה חלופה חדשה: "שימור הזיקה". למחרת, ביום 13 בנובמבר 2017, התקיים דיון בוועדה. יו"ר הוועדה, חבר הכנסת אמיר אוחנה (הליכוד) פתח את הדיון בהעברת רשות הדיבור לעו"ד בליי. כך הציג בליי את הנקודה בה נעצר הדיון הקודם:¹³¹

[...] הוועדה כן דיברה על זה שהמחויבות לשלומם של בני העם היהודי צריכה להיכתב בלשון חזקה יותר. היו כמה וכמה דוברים שהזכירו את זה בישיבה הקודמת, בעוד ששני הסעיפים הקטנים האחרים, העוסקים בזיקה עם יהדות התפוצות ובנושא שימור המורשת, המלצנו לנסח אותם בלשון רכה יותר. לכאורה אפשר להבין אותם כסעיפים דקלרטיביים, אבל הם גם יכולים להוות בסיס להטלת חובות פוזיטיביות על המדינה, ולכן בהקשר הזה המלצנו להיות זהירים עם האופן שבו הדברים מנוסחים, כי אי-אפשר לדעת במועד עתידי איך הן יכולות לשמש כבסיס אפילו להגשת עתירה או לתביעה לעשייה פוזיטיבית מצד המדינה במובנים האלה.

מהר מאוד סטה הדיון ממסלולו ועבר לעסוק בשאלה האם נכון שהמדינה תתחייב לשלומם של יהודים בתפוצות מבלי שהתחייבה באותו סעיף גם לשלומם של אזרחיה שאינם יהודים. בכך נמנע דיון מהותי בשינויים שהציע בליי, והנוסח שהוצע במסמך ההכנה הפך להיות הנוסח עליו הצביעו חברי הכנסת. הנוסח שעבר במליאת הכנסת בקריאה ראשונה¹³² הספיק לעבור שינויים נוספים בוועדה לקראת קריאה שנייה ושלישית ביום 17 ביולי 2018:¹³³

6. הקשר עם העם היהודי

- (א) המדינה תשקוד על הבטחת שלומם של בני העם היהודי ושל אזרחיה הנתונים בצרה ובשביה בשל יהדותם או בשל אזרחותם.
- (ב) המדינה תפעל בתפוצות לשימור הזיקה בין המדינה ובין בני העם היהודי.

¹³¹ פרוטוקול ישיבה מס' 6 של הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, הכנסת ה-20, 5 (13.11.2017).

¹³² הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, ה"ח התשע"ח 768.

¹³³ חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, ס"ח התשע"ח 898.

(ג) המדינה תפעל לשימור המורשת התרבותית, ההיסטורית והדתית של העם היהודי בקרב יהדות התפוצות.

ניתן לראות כרסום נוסף בחשיבות הקשר עם יהדות התפוצות. סעיף קטן (ב) שאושר בקריאה ראשונה קבע ש"המדינה תפעל לשימור הזיקה בין המדינה ובין בני העם היהודי בכל מקום שהם", בעוד שכעת קובע הסעיף כי "המדינה תפעל בתפוצות", ולא "בכל מקום שהם". הבדל זה איננו סמנטי אלא משנה מהותית את מטרת החוק. אנחנו, הישראלים, לא מתחייבים לחנך את ילדינו לקשר עם יהדות התפוצות, אך ניקח על עצמנו לחנך את התפוצות לקשר עם מדינת ישראל. מתאים לצטט בעניין זה, מתוך הדיון במליאה, את חבר הכנסת ישראל אייכלר (יהדות התורה): ¹³⁴ "סליחה, מישחו מיהדות התפוצות ביקש מאיתנו להיות אפטרופוסים שלהם, לדאוג למורשת שלהם?". עבור אייכלר טענה זו שימשה אמתלה להתנגד לחוק שהפריע לו ממגוון טעמים אחרים (עליהם רמז בנאומו המלא במליאה), אך אין בכך כדי לבטל טענה זו. הצעת חוק הלאום עברה בקריאה **טרומית** כשסעיף הקשר עם התפוצות מציג את מדינת ישראל ויהדות התפוצות כשתי אחיות השותפות למשימת השמירה על הזיקה ביניהן. כעבור שנתיים וחודשיים חוקק חוק הלאום כשהוא מציב את מדינת ישראל בדמות האב המגוון על יהדות התפוצות, אשר נטל על עצמו אחריות לחנך את בתו לשמור עמו על קשר. לשון החוק ברורה ומדויקת. סעיף 8(ב) עיגן את שימור הזיקה **בתפוצות**, וגם סעיף 8(ג) עיגן את "שימור המורשת... **בקרב יהדות התפוצות**". המחוקק (במקרה של חוק-יסוד יש לומר – המכונן) קבע שמדינת ישראל אינה רואה לעצמה חובה לפעול בקרב אזרחיה לשימור הזיקה לתפוצות, ואינה מתחייבת לשמר את המורשת התרבותית של יהדות התפוצות כאן בישראל. היא אמנם עושה זאת במסגרת מוזיאון בית התפוצות השוכן בתל-אביב, אך פטורה משילוב נושאים אלו בחומרי הלימוד של כלל תלמידי ישראל או בכל פעילות אחרת בקרב הציבור הישראלי. האם סוגיית חינוך החברה הישראלית לשימור הקשר עם התפוצות חמק לחברי הכנסת במקרה? חוק הלאום היה מוגה-אירוע פרלמנטרי, המסוקר ביותר בכנסת העשרים בפער ניכר מכל חוק אחר. ¹³⁵ אין מדובר במחטף שהוגבגב כסעיף קטן בחוק ההסדרים. הדעת נותנת שכלל חברי הכנסת היו עסוקים בו וגיבשו דעה לגביו. עם זאת, הקואליציה והאופוזיציה היו שתייהן מושקעת עמוק בחזיתות אחרות שזימן להן חוק הלאום: מעמד השפה הערבית, שילוב המשפט העברי, היעדר שיוויון בין האזרחים והעלמת

¹³⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 325 של הכנסת ה-20, 241 (3.4.2018).

¹³⁵ שני החוקים הבאים בתור בהיקף הסיקור בכנסת העשרים הם החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז–2017 והתיקונים לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014. חיפוש ב"גוגל-חדשות" מראה כי מתקבלות יותר תוצאות עבור "חוק הלאום" מאשר "חוק ההסדרה" ו"חוק השידור" גם יחד. בדיקת היקף החיפושים שביצעו גולשים, באמצעות מנוע "google trends" מראה התעניינות ציבורית גבוהה בהרבה בחוק הלאום מבאחרים.

המונח "דמוקרטיה" מעקרונות היסוד של המדינה. הן לא היו פנויות לעסוק ברצינות בסוגיה האפרורית של היחסים עם יהדות התפוצות, בייחוד בהינתן שלא ברור את מי היא משרתת ובמי היא פוגעת בטווח המידי. מי שהבחינו בסעיף הזה וסימנו אותו כאיום היו חברי הכנסת מטעם הסיעות החרדיות.¹³⁶ סעיף הקשר עם התפוצות עלול היה לשדרג את מעמד המשפטי של נשות הכותל ושל הרפורמים, ולכך החרדים לא היו מוכנים. כאן המקום לציין שחברי הכנסת החרדים עשו להם מנהג לצאת במופגן מחדרי הוועדות בכל עת שנציג מהתנועות הלא-אורתודוכסיות קיבל רשות דיבור. הם מכירים היטב את הנציגים הללו ובוודאי הבחינו בנוכחות המוגברת שלהם באגף הוועדות במהלך התקופה שבה נידונה הצעת החוק.

לסיכום סקירת חוק הלאום, החותם את פרק מעמד יהדות התפוצות בחקיקה, אבקש להצביע שוב על כך שסעיף 6 העוסק בקשר עם העם היהודי עבר בכנסת כשרוב חבריה לא היו מודעים לחשיבות הנושא או לדקויות שבנוסח. השינויים הדרמטיים בלשון החוק נעשו מעל לראשיהם בלי שהבחינו בכך. בזאת נוסף חוק זה לתצרף החקיקה בתחום יהדות התפוצות בדומה ליתר החלקים – באקראיות ותוך מתן משקל רב מדי לזהות הדמויות שנקלעו במקרה למעמד.

9.2 ועדת העלייה הקליטה והתפוצות של הכנסת

עד כאן עסק פרק זה בחוקים וחוקי-יסוד שחוקקה הכנסת. לפני שאמשיך בסקירת המעמד של יהדות התפוצות ברשויות המדינה האחרות, אשלים היבט נוסף בהתייחסות הרשות המחוקקת לתחום זה. במסגרת פעילות הכנסת ישנן 12 ועדות קבועות המורכבות מחברי כנסת מסייעות הבית, שתפקידיהן העיקריים דיון בהצעות חוק ופיקוח על עבודת הממשלה. ענייני הוועדות מוסדרים במסמך "תקנון הכנסת"¹³⁷ שתוקפו נובע מסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת (המסמך את הכנסת לקבוע את סדרי עבודתה בתקנון). בשנת 1977 החליטה הכנסת על הקמת ועדה חדשה שהוסמכה לדון בסוגיות של "עלייה, קליטה, הטיפול ביורדים, חינוך יהודי וציוני בגולה, מכלול הנושאים הקשורים בעניינים אלה והנמצאים בתחום טיפולו של המוסד לתיאום בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית ובין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית לארץ ישראל".¹³⁸ שמה של הוועדה: "ועדת העלייה והקליטה".

¹³⁶ אלי ביתאן "למה 'חוק הלאום' מסוכן כל כך לציבור החרדי בישראל" **בחדרי חרדים** (21.01.2018).

<https://www.bhol.co.il/news/892391>

¹³⁷ תקנון הכנסת, י"פ התשכ"ח 1420.

¹³⁸ תיקון תקנון הכנסת, י"פ התשל"ח 2385.

בשנת 1998 יזמה חברת הכנסת נעמי בלומנטל (הליכוד), שכינה באותה העת כיו"ר ועדת העלייה והקליטה, את שינוי שם הוועדה ל"ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות".¹³⁹ הטעם לדבריה¹⁴⁰ למהלך זה נמצא בצורך לתת ביטוי לחשיבות שהכנסת מעניקה לנושא הקשר עם יהדות התפוצות, והחשש מפני הפער בעקבות סוגיית פקודת ההמרה.. מהי אותה חשיבות שהכנסת מעניקה לנושא זה? בלומנטל לא נימקה. ספק אם עצרה לשאול את עצמה האם לטענה זו בסיס במציאות. לדבריה, הבקשה לשנות את שם הוועדה הגיעה מגורמים ביהדות התפוצות.

מאז ועד לתום כהונת הכנסת העשרים ושתיים קיימה ועדת העלייה והקליטה והתפוצות 119 דיונים שעסקו באופן ישיר ביהדות התפוצות – בצרכיה או ביחסים עמה.¹⁴¹ במהלך שני העשורים הללו קיימה הוועדה 1,613 דיונים. זאת אומרת שבסך הכל כ-7% מדיוני הוועדה, מאז הפכה לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות – עסקו בתפוצות. הדיונים שכן עסקו ביהדות התפוצות, נטו להתרכז בענייני אנטישמיות ועלייה לישראל. מעט הדיונים שהוקצו לעיסוק בתפוצות נשאו ברובם אופי הצהרתי (הבעת מחאה, זעזוע, גינוי וכדומה) ולא אופי מעשי. בשל מיעוט הצעות החוק העוסקות בנושא זה, מרבית הדיונים הקשורים ביהדות התפוצות לא עסקו בחקיקה אלא כביכול בפיקוח על עבודת הממשלה. לדיונים מסוג זה מזומנים נציגי משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות כדי שחברי הכנסת יוכלו להטיח בהם שאלות וטענות באשר לתפקוד הממשלה. כך גם בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות כשהיא עסקה בבעיות בקליטת עולים. אולם גבריאלי שפר עמד על כך שבדיונים בהם עסקה הוועדה בקשר עם יהדות התפוצות או בבעיותיהם נטו חברי הכנסת להרבות בדברי שבח ורגש ביחס לפעילות הארגונים שהופיעו בפניה, ופחות לעסוק בבעיות ובנתונים שהיו על סדר היום.¹⁴²

נראה כי ועדה זו אינה נחשבת לחשובה בעיני חברי הכנסת, אם לשפוט לפי העובדה שיושבי הראש שלה לאורך השנים היו על פי רוב חברי כנסת מן הספסלים האחוריים של הקואליציה, וגם חבריה האחרים – משובצים ברובם במקומות הנמוכים בסיעותיהם. העובדה הטכנית לכאורה, שחדר הוועדה ממוקם בממ"ד שבקומה התחתונה של אגף הוועדות במשכן, מלמדת אף היא במשהו על יוקרתה.

¹³⁹ תיקונים לתקנון הכנסת, י"פ התשנ"ט 4734.

¹⁴⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 207 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20, 9 (28.12.1998).

¹⁴¹ כך עולה מחיפוש במאגר הפרוטוקולים של הוועדה באתר הכנסת:

main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Immigration/Pages/CommitteeProtocols.aspx

¹⁴² שפר, 2006 ראו לעיל ה"ש 4, עמ' 75. הדברים נכתבו לפני למעלה מעשור, אך נוכחתי לגלות שהם תקפים גם לגבי דיונים שנערכו בשנים האחרונות.

פרק ג: הרשות השופטת: סקירת פסיקה העוסקת ביהדות תפוצות

בבואנו לבחון את מעמדה של יהדות התפוצות בדין הישראלי איננו יכולים להסתפק אך בסקירת דברי החקיקה של הכנסת. חלק בלתי מבוטל ממעשה החקיקה הישראלי נוצר בידי הרשות השופטת, כדברי השופט אהרון ברק במאמר שכתב בראשית דרכו כשופט: "החקיקה השיפוטית היא חלק ממצייאות חיינו המשפטיים. השופט יוצר משפט. אין הוא רק ראי המשקף את תמונת הדין. הוא היוצר את התמונה במו ידיו".¹⁴³ לא כל אזכור ליהדות התפוצות בפסקי דין מצביע על הכרה במעמדה. המובאות שאציג להלן התייחדו לא בכך שהשופטים שכתבו אותן החשיבו את יהדות התפוצות, אלא בכך שהן הטילו **חוב על המדינה** להחשיב את עמדת יהדות התפוצות או את טובתה. להלן אציג את פסקי הדין המרכזיים, בחלוקה לפי היבטים שונים של הכרה במעמד יהדות התפוצות. לא ראיתי לנכון להביע את דעתי לגופן של הסוגיות שנידונו בכל אחד מפסקי הדין, אך כן הערתי לגבי ההנמקות בהן בחרו השופטים, במידה שהיה בכך כדי לקדם הבנה של מעמד יהדות התפוצות בפסיקה.

1.ג "מדינתו של העם היהודי" – הכרה בזיקה בין המדינה לבין יהדות התפוצות

בשנת 1984 התמודדה "הרשימה המתקדמת לשלום" (להלן – "הרשימה") במסגרת הבחירות לכנסת האחת עשרה.¹⁴⁴ כנגד הרשימה קמו מתנגדים בטענה שהיא "דוגלת בעקרונות המסכנים את שלמותה וקיומה של מדינת ישראל, ושמירה על ייחודה כמדינה יהודית בהתאם לאושיות היסוד של המדינה כפי שבאו לידי ביטוי בהכרזת העצמאות ובחוק השבות".¹⁴⁵ הרשימה נפסלה בידי ועדת הבחירות לכנסת, אך השתתפותה התאפשרה לאחר שבית המשפט העליון הפך את החלטת ועדת הבחירות. בשנת 1988 התמודדה הרשימה שוב, בבחירות לכנסת השתיים עשרה, אך לא נפסלה בידי ועדת הבחירות המרכזית. על ההחלטה שלא לפסול את התמודדות הרשימה הוגש ערעור לבית המשפט העליון. כנגד הרשימה נטען כי היא אינה עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת,¹⁴⁶ שכן קריאתה להכרה בלאומיות ערבית לצד זו היהודית במדינת ישראל מהווה "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי" (בהתאם לנוסח החוק דאז). בעניין בן שלום

¹⁴³ אהרון ברק "חקיקה שיפוטית" משפטים י"ג, 25 (1983).

¹⁴⁴ אירוע זה הוזכר לעיל במסגרת העיסוק בחוק-יסוד: הכנסת, בעמ' 32.

¹⁴⁵ מתוך החלטת ועדת הבחירות המרכזית בראשות השופט גבריאל בך, כפי שצוטטה בפס' 2 בפסק דינו של השופט שמגר בעניין ניימן.

¹⁴⁶ ראו דיון בעניין זה בעמ' 32 בפרק ב.4 לעיל.

נחלקו שופטי בית המשפט בדעתם האם להתיר את השתתפות הרשימה בבחירות, אך הסכימו כי לא ניתן לנתק את מדינת ישראל מיהדות התפוצות. השופט שלמה לוין כתב בפסק הדין: ¹⁴⁷

אחד ממושכלות היסוד של המדינה הוא קיום של רוב של יהודים בה, מתן העדפה ליהודים על פני אחרים לשוב לארצם וקיום זיקת גומלין בין המדינה לבין יהודי התפוצות, הכול ברוחה של מגילת העצמאות.

נראה כי ש' לוין נקט במילות התיאור "מושכלות יסוד" לא רק בשל החשיבות של הסוגיה, אלא בעיקר מפני שהוא היה ער לכך שאין לו דבר חקיקה להסתמך עליו בקביעתו באשר לזיקת הגומלין עם יהודי התפוצות, ואף לא מובאה קונקרטית מתוך הכרזת העצמאות שתתמוך בה. נזכיר כי השנה היתה 1989, וטרם עוגנה בחקיקה התייחסות מפורשת ליהדות התפוצות. חוק השבות וחוק מעמד הסוכנות היהודית אמנם כבר עמדו בתוקפם, אך לא היה בהם די כדי לתלות בהם "זיקת גומלין בין המדינה לבין יהודי התפוצות". הכרזת העצמאות, כפי שהראנו, קראה ליהודי התפוצות לתמוך במדינה, אך לא הטילה על המדינה תפקיד של קיום זיקת גומלין עמם. על כן, בהיעדר ביטוי ממשי, נדרש לוין לייחס את מושכלת היסוד הזו ל"רוחה של מגילת העצמאות". המשנה לנשיא מנחם אלון כתב בפסק דינו: ¹⁴⁸

עיקרה של זיקת גומלין זו שבין מדינת ישראל לבין העם היהודי לתפוצותיו ולגלויותיו בא לכלל ביטוי במשימה הלאומית שנטלה על עצמה מדינת ישראל לקבץ לתוכה גלויות ישראל, שאחד מגילוייה המרשימים הוא **החובה שמדינת ישראל רואה לעצמה להגן על כל יהודי, ועל כל קיבוץ יהודי, באשר הם שם**, מפני רדיפות והתעללויות, ולהעלותם למדינה היהודית בה ייקלטו ובה יחיו בכבוד אנושי ויהודי, בתוככי אחיהם בני העם היהודי.

בעוד ש' לוין לא פירש מה טיבה של אותה "זיקת גומלין" בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות המתקיימת בנוסף לחוק השבות, אלון פירט כי מדובר בחובת המדינה להגן על כל יהודי באשר הוא שם. דא עקא, חובה כזו טרם עוגנה בחוק, שהרי התיקון שהזכרנו בחוק העונשין בוצע רק בשנת 1994. מהיכן שאב השופט אלון את החובה של המדינה "להגן על כל יהודי, ועל כל קיבוץ יהודי, באשר הם שם"? דקדוק בדבריו מלמד שהוא ער לכך שאין זו חובה על פי חוק. זוהי חובה "שמדינת ישראל רואה לעצמה". אלון לא מפנה לדבר חקיקה (שאיננו בנמצא) אלא לאתוס הישראלי לפיו מדינת ישראל קמה כדי להבטיח "לעולם לא עוד". אין מדובר בהצהרה רעיונית בלבד. השופט אלון ביסס על האתוס הזה (אך לא עליו לבדו) את פסילתה של רשימה מהתמודדות בבחירות לכנסת.

¹⁴⁷ עניין בן שלום, פס' 2 לפסק דינו של השופט ש' לוין.

¹⁴⁸ עניין בן שלום, פס' 6 לפסק דינו של המשנה לנשיא אלון.

סוגיה זו הגיעה לדיון בבית המשפט העליון מזווית אחרת, כעבור עשרים שנה. בשנת 2008 עתרה קבוצת אזרחים ישראלים, בהם דמויות ציבוריות בהם: אורי אבנרי, שולמית אלון, אלון אולארצ'יק, יהושע סובול ועוד, בבקשה למתן פסק דין הצהרתי שלפיו הם בני הלאום הישראלי (במקום יהודי או ערבי). זאת על מנת שפסק הדין ישמש תעודה ציבורית לצורך שינוי פרט הלאום שלהם במרשם האוכלוסין. ביהמ"ש המחוזי דחה את הבקשה מפני שלדבריו הוא איננו מוסמך לקבוע שבמדינת ישראל התגבש לאום חדש המשותף לכל תושביה ואזרחיה, הוא הלאום ה"ישראלי". הקבוצה ערערה לבית המשפט העליון¹⁴⁹ בטענה, בין היתר, שעם הכרזת המדינה וכינונה של מדינת ישראל קם הלאום הישראלי, שאינו חופף את העם היהודי ואינו כולל את יהדות התפוצות. משום כך, טענו, קביעת בית המשפט המחוזי כי "אין בנמצא – מבחינת החוק והמשפט – לאום ישראלי" – שגויה. את עמדתם תמכו חברי הקבוצה במובאות מתוך הכרזת העצמאות, מהן עולה לשיטתם כי יהודי התפוצות אינם חלק מן הלאום שקם בישראל עם הקמת המדינה, המורכבת מבני "העם העברי העצמאי בארצו" ו"בני העם הערבי תושבי מדינת ישראל". הערעור נדחה, בשל מגוון נימוקים. השופט חנן מלצר התייחס באופן ספציפי לטענת המערערים בדבר ניתוק בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות: ¹⁵⁰

אף בזיקה שבין ישראל ליהדות התפוצות, שהמערערים מבקשים כאמור להתנתק הימנה על מנת לבודד את "הישראלים" מ"היהודים" וההפך – לא דקו המערערים פורטא במישור המשפטי. **אחד המאפיינים של ישראל כמדינה יהודית הוא "אחריותה לגורלו של העם היהודי בכללו משום שהיא קמה כביטוי של סולידריות כלל יהודית. לנוכח אחריות זו יש לה הזכות והחובה לעשות שימוש בכלים של פעולה קולקטיבית מדינתית להגנתם של יהודים הנפגעים" באשר הם יהודים.**

בעת שנידון עניין זה בפני בית המשפט לא היה מעמד חוקתי ליהדות התפוצות. חוק-יסוד: הכנסת תוקן כך שסעיף 7א לא נקב בביטוי "מדינתו של העם היהודי" וחוק הלאום טרם בא לעולם. המקור הנורמטיבי עליו הסתמך מלצר בפסק דינו היה סעיף 13 לחוק העונשין, שהוזכר בפרק הקודם, לפיו מי שפוגע ביהודי או ברכושו של יהודי בשל יהדותו, בכל מקום בעולם, חשוף לדין פלילי בישראל. אותו סעיף בחוק שצינתי לגביו שמעולם לא הואשם בו אדם בדין, שימש את בית המשפט העליון לעיגון מעמדה של יהדות התפוצות אל מול תביעה לנתק את הזיקה אליה.

¹⁴⁹ ע"א 8573/08 עוזי אורנן נ' משרד הפנים, (פורסם בנבו: 2.10.2013).

¹⁵⁰ שם, פס' 7 לפסק דינו של השופט חנן מלצר.

ג.2 גיור – הכרה לעניין חוק השבות ומרשם האוכלוסין

גיור הוא הליך דתי שבו אדם שאיננו יהודי ממיר את דתו ליהדות. מדובר בהליך אישי ודתי אך יש לו שתי השלכות משפטיות חשובות ביותר במדינת ישראל. ההשלכה הראשונה היא לעניין **רישום לנישואין**. לפי החוק, נישואין וגירושין בישראל נערכים על פי הדין הדתי בלבד,¹⁵¹ ועל כן אדם שהתגייר כשיר להינשא ליהודיה.¹⁵² יהודיה אינה כשירה להינשא לפי החוק בישראל לאדם שאיננו יהודי, או לגר שגירורו לא הוכר על ידי הממסד הרבני. ההכרה בגיור לעניין רישום לנישואין הופקדה בידי מועצת הרבנות הראשית, ותידון בעבודה זו בפרק הבא העוסק ברשות המבצעת.

ההשלכה המשפטית השנייה היא לעניין **חוק השבות**. כפי שהוזכר בפרק הקודם, חוק השבות מקנה זכות עלייה לישראל לכל יהודי ולבני משפחתו. סעיף 4ב בחוק קובע "לענין חוק זה, "יהודי" – מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת." בשל הסדרה מעורפלת של סוגיית הגיור בחוק, נדרש בית המשפט העליון מעת לעת להכריע בשאלות בנושא זה. דיונים רבים עסקו במעמדם של גיורים שנערכו בידי בית דין שאיננו אורתודוכסי. מטבע הדברים, במסגרת דיונים אלה, עסק בית המשפט אגב אורחא בשאלה האם יש לשקול שיקולים שהם מענייניה של יהודי התפוצות או שמא לראות את טובתם כשיקול זר ובלתי רלוונטי. אציג בתמצית את פסיקות בתי המשפט העוסקות בהכרה בגיורים לעניין חוק השבות (וכן לעניין הרישום הטכני כיהודי במרשם האוכלוסין).

בשנת 1989, בבג"ץ 264/87 **תנועת ש"ס נ' מנהל מינהל האוכלוסין**¹⁵³ קבע בית המשפט בדעת רוב כי על פקיד הרישום במינהל האוכלוסין לרשום עולה כיהודי במרשם האוכלוסין אם הציג בפניו מסמך המאשר כי התגייר. בכך קבע בית המשפט כי אין הפקיד מוסמך להפעיל שיקול דעת ולחקור אחר טיב הגיור שנערך למבקש ועליו להכיר באופן אוטומטי בכל תעודת גיור. נימוקיו של הנשיא שמגר עסקו בפרוצדורה ולא התבססו על אינטרסים של יהדות התפוצות. לדבריו, אין החוק מסמך את הפקיד להבחין לעניין המרשם בין גיור אורתודוכסי לגיור אחר, כל עוד המסמך המוצג איננו חשוד כמזויף. המשנה לנשיא, השופט אלון, אשר נותר בדעת מיעוט תקף בחריפות את פסק דינו של הנשיא שמגר ואת החלטתו לעקור את המונח "גיור" מהמערכת המשפטית בה הוא צמח. מסקנתו של אלון היא שגיור הוא מושג הלכתי ועל כן על הפקיד לסרב לקבל אישור של גיור שלא בוצע כהלכה. לעמדה זו השלכה ישירה על קבוצות ביהדות התפוצות שאינן נוהגות על פי ההלכה

¹⁵¹ פקודת הנישואין והגירושין (רישום), חא"י, פ"ח, 39 לש' 1919.

¹⁵² האמור נכון לגבי גברים ונשים כאחד.

¹⁵³ בבג"ץ 264/87 **תנועת ש"ס נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד מג(2) 723, 732 (1989). (להלן: **עניין ש"ס**)

האורתודוכסית. המתגיירים שלהם יהיו מנועים מרישום כיהודים בבואם לישראל. אלון חש ככל הנראה צורך להתנצל בפני יהדות התפוצות על העמדה אותה הביעה, שתוצאתה דחיית גיורי קהילות רבות בעולם, וחתם את דבריו בפסקה המבהירה כי חרף מסקנתו הסופית, יש חשיבות לעמדת יהדות התפוצות:¹⁵⁴

בטרם סיום, נוטל אני רשות לעצמי להוסיף דברים אחדים, ובכגון דא דברים שבלב דברים הם. מדינת ישראל היא מדינתו של כל עם ישראל, על כל יחידיו ועל כל קהילותיו, על כל זרמיו ועל כל גווניו, הן אלה היושבים בה והן אלה המתגוררים בתפוצותיו ובגליותיו; **למען כל אלה המדינה קמה**, ובזכותם של כל אלה היא קיימת. **זוהי תפיסת היסוד הבלתי מעורערת של הוגיה ושל מקימיה**, שנמנו על כל חלקי העם, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהגותם ובשיחם.

עמדה בפני אלון חלופה אחרת. הוא יכול היה לכתוב בפסק דינו שהוא יודע שקהילות ביהדות התפוצות יתנגדו לעמדתו, אך דעתם אינה רלוונטית במדינת ישראל בהיותם אזרחים זרים. המחוקק הישראלי, נכון לשנת 1989, לא קבע בחוק שעל המדינה לשקול את טובתה של יהדות התפוצות או לשמור על זיקה כלשהי אליה. אלון בחר בדרך אחרת. בפסק דינו קבע שמדינת ישראל קמה, בין היתר, למען היהודים המתגוררים בתפוצות. בהיעדר חוק לתלות בו את הקביעה, ייחס זאת אלון ל"תפיסת היסוד הבלתי מעורערת של הוגיה". אלון (שוב) מעלה על נס את האתוס הישראלי לפיו מדינת ישראל קיימת למען יהדות התפוצות והוא מציג אותה, באמצעות בחירה זהירה של מילותיו, כ"תפיסת יסוד". מדוע אם כך שופטי הרוב בהרכב לא בחרו בדרך הזאת? למה שמגר בפסק דינו לא ראה לנכון להדגיש את חשיבות הזיקה ליהדות התפוצות בתפיסת היסוד של המדינה? האם במקרה נוצר מצב שבו אלון מאמין בחשיבות הזיקה ליהדות התפוצות ופוסק לרעתה, בעוד שמגר אינו מחזיק ממעמדה ופוסק לטובתה? אינני סבור כך. נדמה שאלון נזקק לטענת "תפיסת היסוד" מפני שלא רצה שפסק דינו יתויג כתוצאה של ביטול חשיבות יהדות התפוצות. הכרעתו המשפטית היא **חרף** החשיבות הרבה שלדעתו על מדינת ישראל לייחס ליהדות התפוצות. שמגר לעומתו ממילא פסק באופן שמיטיב עם יהדות התפוצות ולכן לא נדרש לחזק זאת בטענות חלשים מבחינה משפטית. מוטב שעמדת יהדות התפוצות תתקבל מטעמים פרוצדורליים מאשר שתתבסס על מגדלים פורחים באוויר בדמות "תפיסת היסוד הבלתי מעורערת של הוגיה". אינני מיתמם לחשוב ששופטי בית המשפט בחנו את הסוגייה שלפניהם בדרך של קריאה חסרת פניות את לשון החוק. אני מאמין שכל שופט ניגש לכתובת פסק הדין כשהוא כבר ידע מה התוצאה הרצויה מבחינתו, בהתאם לעולמו הערכי.

¹⁵⁴ עניין ש"ס, פסי' 12 לפסק דינו של המשנה לנשיא אלון.

בשנת 1995, בפסק-הדין בבג"ץ 1031/93 **פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים**,¹⁵⁵ הכיר בית המשפט העליון לראשונה בגיור שאיננו אורתודוכסי, שבוצע בקהילה בתפוצות, לצורך חוק השבות. בכך הפריד בג"ץ באופן מוחלט בין הקביעה ההלכתית האורתודוכסית בנושא "מיהו יהודי", לבין הקביעה המנהלית. פסיקה זו הובילה להקמת "ועדת נאמן", בראשות שר האוצר יעקב נאמן, שניסתה להגיע לפשרה בין הזרמים בסוגיית הגיור. לאחר כישלון מאמצי הוועדה, בשל סירוב הרבנות לקבל את מסקנותיה, חזר הדיון לבית המשפט. שופטי בית המשפט הפצירו במחוקק פעם אחר פעם להסדיר את עניין הגיור תוך שהם משהים את ההכרעה בסוגיה. לאחר שניסיונות מצד הכנסת לעשות זאת לא הניבו פרי, חזר הנושא לשלחן בג"ץ. בשנת 2005 נכתב פסק דין בבג"ץ 2597/99 **תאיש רודריגז-טושביים נ' שר הפנים**,¹⁵⁶ בו הכשירו שופטי הרוב בהרכב את "גיורי הקפיצה", שנערכו לעותרים. מדובר היה ברשימת אזרחי מדינות זרות ששהו בישראל כדין ונסעו לחו"ל רק כדי להשלים הליך גיור בקהילה יהודית רפורמית או קונסרבטיבית. בית המשפט קבע כי גיור יוכר לעניין חוק השבות אם בוצע באופן המקובל ב"קהילה יהודית מוכרת", גם אם המתגייר לא נשאר בקהילה שם אלא בא לישראל. כך, לדברי הנשיא אהרן ברק:¹⁵⁷

ביסוד הכרת המדינה בגיור שנערך מחוץ לישראל עומד **העיקרון של כיבוד מעשה של קהילה יהודית מוכרת** [...] זהו עניין לקהילה המגיירת עצמה, ועל המדינה להסתפק בעצם קיומו של הליך הגיור באותה קהילה, המגובה באישור מן התנועה הרלוונטית בדבר היות הקהילה המגיירת קהילה יהודית מוכרת הממלאת את כללי הגיור המקובלים באותה תנועה.

משמעות דבריו של ברק היא שבידי הקהילות היהודיות בתפוצות כח עצום – הן סוברניות לקבוע על אדם שהיה נכרי בעבר, שהוא התגייר והפך זכאי עלייה לפי חוק השבות, כל זאת מבלי שאותו אדם היה חבר קהילה בקרבם ולו ליום אחד. את כל זאת העניק ברק ליהדות התפוצות בשם "העיקרון של כיבוד מעשה של קהילה יהודית מוכרת", עיקרון שזה עתה בא לעולם. לא הכל התרשמו לטובה מן המצב המשפטי הזה. המשנה לנשיא מישאל חשין כתב בפסק הדין:¹⁵⁸

והנה, על-פי הדין וההלכה המשפטית, **מחזיקות קהילות יהודיות ברחבי העולם** – ויהיו אלו קהילות אורתודוקסיות, קונסרבטיביות או רפורמיות – **בכוח ובסמכות לתת בידי מתגיירים מפתח כניסה לישראל**, לשבות ולקבלת אזרחות מיידית כמו היו יהודים מבטן ומלידה. פירוש: גופים שאינם איבר מאיבריה של ישראל; קהילות

¹⁵⁵ בג"ץ 1031/93 **פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים** פ"ד מט(4) 661 (1995). (להלן: **עניין פסרו-גולדשטיין**)

¹⁵⁶ בג"ץ 2597/99 **רודריגז-טושביים נ' שר הפנים**, פ"ד נט(6) 721, 774 (2005). (להלן: **עניין טושביים**)

¹⁵⁷ שם, פס' 4 לפסק דינו של הנשיא ברק.

¹⁵⁸ שם, פס' 7 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין.

ישראל שאינן סרות כלל למרותה ולמשמעתה של המדינה או למרותם ולמשמעתם של מוסדותיה הנבחרים; בתי-דין וכוהני-דת יהודיים מרחבי העולם – בכוחם של כל אלה להחליט ולהכריע מי-נמי יבואו בשערי הארץ כבעלי-זכויות, כאזרחים שבכוחם לבחור למוסדות המדינה ולהיבחר אליהם עם דרוך כף רגלם על אדמת ישראל. [...] הורגלנו למצבים מוזרים ולמסקנות מפתיעות בפירושו ובהחלתו של חוק השבות, ואולם נתקשה להרגיל עצמנו לקוד ולהשתחוות לפני גופים אלה ואחרים חוץ-למדינה ולסור לפקודתם מי-ומי יהיו אזרחי המדינה ותושביה. אלא שזה ציווי של החוק: גיור נשלט אך ורק בידי ציווי הדת; מי שנתגיירו יהודים הם, ואין מי שיאמר לקהילות היהודיות חוץ-לישראל מה יעשו ומה לא יעשו.

בפסקה היחידה הזו חוזר חשין הלוך וחוזר על אותה תובנה, כמי שמתקשה לעכל: יהודי התפוצות יחליטו **למדינת ישראל** מי ייכנס בשעריה. "גופים שאינם איבר מגופנו" מכנה חשין את יהדות התפוצות. קבלת הגיורים שלהם כמוה כדרישה "לקוד ולהשתחוות לפני גופים אלה". חשין מבקש להזכיר לנו שאין כלל קונצנזוס סביב זכותה של יהדות התפוצות להשפיע על מדינת ישראל. בניגוד לשופט אלון בעניין ש"ס לעיל, חשין אינו חש צורך להתנצל בפני יהדות התפוצות. "הורגלנו למצבים מוזרים ולמסקנות מפתיעות" אבל מיהם יהודי התפוצות שיכתיבו למדינת ישראל מי ייחשב בה כיהודי? חשין חולק על הנחות היסוד ששופטי בית המשפט העליון הניחו פעם אחר פעם בדבר חשיבות הזיקה ליהדות התפוצות. מסקנתו המעשית היא שעל המדינה לקבוע תבחינים להכרה בגיור, ואפשר שבמסגרת תבחינים אלו יוכרו מעשי גיור של קהילות שונות בתפוצות. עם זאת, חשוב היה לחשין להדגיש שאין שום זכות קנויה או מעמד מוגדר לקהילות בתפוצות באשר הם יהודים. השאלה שריחפה מעל פסק הדין הזה, גם בפסקי יתר חברי ההרכב, היתה – מהו המעמד שהוענק ליהדות התפוצות בחוק השבות? האם החוק הזמין את יהדות התפוצות להיות **שותפה** לקביעת שערי הכניסה למדינת ישראל, או שמא הוא חילק לכל יהודי בתפוצות כרטיס כניסה אישי (משפחתי) שאינו ניתן להעברה. יודגש שהמחלוקת הזו מתקיימת בציר מקביל למחלוקת בדבר היחס לגיור שאיננו אורתודוכסי. השופטים יעקב טירקל ואדמונד לוי, בפסק הדין הזה, והשופט אלון בפס"ד בעניין ש"ס לעיל, סברו למעשה שמדינת ישראל אכן מסרה בידי יהדות התפוצות את הכוח לקבל גרים לתוכה, אלא שגיורים אלה חייבים להיערך בהתאם לדרישות ההלכה. השופט חשין המצוטט לעיל וכן השופטת איילה פרוקצ'יה בפסק דינה, סברו שאין זה מכוחה וסמכותה של יהדות התפוצות, אלא הכל שאלה של תבחינים ותהליכים שייקבעו בידי רשויות המדינה. מבחינתם אין מניעה שיוכרו גיורים רפורמיים, רק שההכרה צריכה להיעשות תחת אסדרה של המדינה. בתמונה הרחבה ניתן לראות שהגישה אותה הוביל השופט ברק בעניין טושביים (לעיל), היא

שהכתיבה את הקו בהמשך הדרך. בית המשפט הכיר פעם אחר פעם בגיורים שנערכו בתפוצות מבלי שהתקיים תהליך מסודר של סטנדרטיזציה מצד המדינה.

עסקנו במעמדה של יהדות התפוצות כשאלה נלווית להכרה בגיורים שנערכו בחו"ל. בשנת 2016, בפסק-הדין בבג"ץ 7625/06 **מרטינה רוגצ'ובה נ' משרד הפנים**,¹⁵⁹ הכריע בית המשפט העליון בשאלת ההכרה לצורך חוק השבות בגיורים פרטיים **שנערכו בישראל**, מחוץ למערך הגיור הממלכתי. השופטים בפסק-דין זה התייחסו באופן מפורש ליהדות התפוצות, ולחובתה של מדינת ישראל ליטול אחריות על תוצאות פעולותיה במידה שהן פוגעות בקהילות שם. כך הנשיאה מרים נאור:¹⁶⁰

העם היהודי הוא אמנם עם אחד, אך הוא מפוזר בכל רחבי תבל, ומורכב מקהילות-קהילות ומגוונים ותת-גוונים בתוך אותן קהילות. משכך, **משתקפת בחוק השבות בנוסף לעידוד העליה גם התכלית לקיים את אחדותו של העם היהודי בתפוצות ובישראל**. הפרשנות שמציעים העותרים [צ"ל "המשיבים"]. א.ל. אינה מגשימה תכליות אלה. היא מצמצמת בצורה משמעותית את הזכות לעלייה ואינה מקנה משקל למגוון הקיים של קהילות יהודיות, ולכן אין לקבלה.

הנשיאה נאור קוראת בחוק השבות תכלית של קיום אחדות בעם היהודי לתפוצותיו. אין זו אמירה לתפארת המליצה בלבד. נאור שללה את הפרשנות המצמצמת, הפוסלת גיורים פרטיים, מפני שהיא איננה מגשימה את אחת מתכליות חוק השבות ואיננה "מקנה משקל למגוון הקיים של קהילות יהודיות". המסקנה המתבקשת מדברים אלו היא שאופיין של קהילות יהודיות בתפוצות צריך להשפיע על הדין הישראלי בסוגיית הגיור. הצטרף לרוח זו גם המשנה לנשיאה, השופט אליקים רובינשטיין:¹⁶¹

אכן, הקונסרבטיבים והרפורמים, הזכאים לשירותי דת שיוניים מן המדינה הם מיעוטים קטנים בישראל, אך **רוב בחלק ניכר מן התפוצות**, במיוחד בארה"ב, וגם להם מקום הוגן תחת השמש הישראלית. [...] "כלל-ישראלי" פירושו לטעמי מחד גיסא הכרה במציאות בישראל על מסורותיה רבות השנים, ומאידך גיסא **ראיית העם היהודי כולו, לרבות התפוצות ללא מורא כחלק מן השיח**.

רובינשטיין יכול היה להסתפק בשקילת האינטרסים של קהילות הקונסרבטיבים והרפורמים בישראל. היתה לו אפשרות לתלות בהם, כיהודים אזרחי ישראל שווי זכויות, את הצורך בהכרה בגיורים שאינם אורתודוקסיים. אף על פי כן בחר רובינשטיין להדגיש את הקהילות שבתפוצות תוך שהוא מנמק ש"גם להם מקום הוגן תחת השמש הישראלית". אם בעניין טושביים פסק בית המשפט

¹⁵⁹ בג"ץ 7625/06 **מרטינה רוגצ'ובה נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו 31.3.2016). (להלן – **עניין רוגצ'ובה**)

¹⁶⁰ שם, פס' 28 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

¹⁶¹ שם, פס' כ"א-כ"ג לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

שיש להכיר במעשה הגיור של קהילות ביהדות התפוצות, כאן אנו מוצאים תפיסה לפיה אינטרס של קהילות יהדות התפוצות הוא שיקול לגיטימי והכרחי במסגרת השיקולים שצריך בית המשפט להביא בחשבון גם בנוגע להכרה בגיורים **ישראליים**. שופטי בג"ץ, עוד קודם שחוקק חוק הלאום ראו ביהדות התפוצות גורם בלתי נפרד מהעם היהודי אשר עמדתו ושלמותו צריכות להילקח בחשבון על ידי המשפט הישראלי. ניתן לדייק מדבריהם כי ההחלטה להכיר בגיור של העותרת לא נומקה רק על ידי הדגשת ערכו של חוק השבות וברצון להרחיבו למען זכותם של יהודי התפוצות לעלות. היא נומקה בכך שפירוש מצומצם של מושג הגיור פוגע ביהדות התפוצות באשר היא, גם כאשר איננה חפצת עלייה. קביעת גבולות היהדות על ידי המדינה באופן שאיננו מתחשב ביהדות התפוצות היא פעולה פסולה בעיני שופטי בית המשפט העליון, בהם השופט רובינשטיין אשר ידוע כשומר הלכה אורתודוקס.

ג.3. חינוך יהודי בתפוצות כמשימה המוטלת על מדינת ישראל

בפרשת עטרת בנות ירושלים¹⁶² ביקשה עמותה הפועלת בתחום הכשרת ההוראה עבור מוסדות יהודים בחו"ל לקבל פטור מארנונה בהיותה מוסד חינוך. בקשת העמותה נדחתה בבית המשפט המחוזי ושוב בערעור בבית המשפט העליון, מטעמים טכניים שלא מענייננו. אף על פי כן ראה לנכון השופט רובינשטיין להבהיר שחינוך יהודי בעולם איננו אינטרס זר לחוק הישראלי, וראוי היה שמדינת ישראל כולה, ולא עיריית ירושלים לבדה, תשתתף בעלותו:¹⁶³

אם ישראל מבקשת להיות תל שכל הפיות היהודיים אמורים לפנות אליו, ראוי שתקרינ את יחסה החיובי של המדינה למוסדות כמו המערערת. **יש לדידי בהחלט ובלא ספק מקום לתמיכה ישראלית בחינוך יהודי בעולם**, לא רק בישראל, ועל כן למוסד כמו המערערת, גם אם מכשיר הוא מורות לתפוצות, אין מקום להתנכר – ואיפכא מסתברא. יתר על כן, ראוי לעודד מוסדות מעין אלה הבוחרים להימצא בירושלים בירת ישראל, והמחוקק הוא שבידו למצוא את הדרכים לכך, כולל בתחום התקציבי. ואולם, אין הנטל צריך ליפול על עיריה פלונית או אלמונית, כולל על עיריית ירושלים, אלא על הציבור הישראלי בכללותו. לכן יש בהחלט לטעמי לראות תרומה לעם היהודי כראויה לתמיכה, לרבות כספית ואף בדרך של הנחות, אך אלה צריך שיבואו כתרומתו של הממשל המרכזי.

¹⁶² עע"מ 5251/08 עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים - הממונה על מחוז ירושלים (פורסם בנבו : 28.8.2012).

¹⁶³ שם, פסי' ה' בפסק דינו של השופט רובינשטיין.

הסוגיה שבה לבית המשפט העליון פעם נוספת במסגרת דיון נוסף.¹⁶⁴ הכרעת בית המשפט נותרה על כנה, ואל עמדתו של רובינשטיין הצטרף השופט חנן מלצר, אשר סבר גם הוא כי הכשרת מורים להפצת יהדות בתפוצות היא מטרה שמדינת ישראל אמורה לשאת בעלויותיה:¹⁶⁵

המבקשת טענה כי אף אם היא איננה תורמת לקהילה "המקומית", הרי פעילותה משיאה תרומה משמעותית למדינת ישראל, בכך שהיא מעודדת את רעיון העלייה והפצת היהדות בתפוצות. דומני כי מאחר שאין חולק שעיסוקה המרכזי של המבקשת הוא אכן בהכשרת מורות שאמורות לחזור לקהילות ישראל בעולם, הרי **שמטרות כלליות אלה, שאינני חולק על חשיבותן כאמור – הן תכליות שמדינת ישראל ככזו אמורה לשאת בעלויות קידומן**, ואין לקבל את הטלתן על כתפיהם של תושבי רשות מקומית מסוימת דווקא.

יש לסייג את ההתרשמות ממידת המחויבות שהפגינו רובינשטיין ומלצר כלפי החינוך היהודי בתפוצות. השופטים לא נדרשו בעניין זה לגבות אמירותיהם במעשים. כמובן שתפקידו של בית המשפט תמיד בא לידי ביטוי באמירות ולא במעשים. אולם במקרים רבים האמירה של בית המשפט מטילה חיוב לעשות מעשה. בפרשת עטרת בנות ירושלים לא נדרשו השופטים מעשה. אמנם היתה הבעת עמדה באשר למצב אידיאלי בו מדינת ישראל תיטול על עצמה אחריות לחינוך יהודי בתפוצות, אך בבירור לא ניתנה הנחייה מעשית בפסק הדין להטיל חיוב כזה.

ג. 4. סוגיית הכותל המערבי

בשנת 1989 עתרה קבוצה של שש נשים אזרחיות ארצות הברית, יחד עם הוועד הבינלאומי למען נשות הכותל אותו הן הקימו, נגד השר לענייני דת ואחרים.¹⁶⁶ דרישתן היתה שיתאפשר להם להתפלל בהתאם למנהגיהם ברחבת הכותל המערבי, הכוללים בין היתר, התעטפות נשים בטלית וקריאה בתורה כחלק מהתפילה. לשם כך הן עתרו בדרישה לפסול את התקנות שהותקנו על ידי השר לענייני דת שמנעו מהן זכות זו. לאחר דיונים שנמשכו ארבע שנים נדחתה העתירה. מבלי לצלול לפרטי ההליך המשפטי והדקויות שבעמדות הצדדים, אדגיש שאף אחד משופטי בית המשפט לא הטיל ספק בזכות העמידה שיש לקבוצת נשים יהודיות מהתפוצות בעתירה נגד השר לענייני דת. טענותיהן של העותרות נבחנו לגופו של עניין, תוך הסכמה משתמעת לעקרון שכל יהודי ויהודיה באשר הם רשאים לתבוע את זכותם להתפלל בכותל. אמנם כדי לעתור לבית המשפט אין נדרש להיות אזרח המדינה, אולם במסגרת דיון בעתירה שבעצם מהותה מבקשת לחתור תחת "מנהג

¹⁶⁴ דנ"מ 6673/12 עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים - הממונה על מחוז ירושלים (פורסם בנבו: 23.3.2015).

¹⁶⁵ שם, פס" 32 בפסק דינו של השופט מלצר.

¹⁶⁶ בג"ץ 2410/90 סוזן אלטר ואח' נ' השר לענייני דתות ואח' פ"ד מח(2) 265 (1994).

המקום" המונהג ברחבת הכותל, ציפיתי למצוא התייחסות בדברי השופטים לעובדה שהעותרות כולן הן נשות יהדות התפוצות המייבאות לישראל מנהגים שאינם מקובלים בה. התייחסות כזו לא הופיע בפסק הדין. מאז ההליך האמור התנהלו מספר הליכים נוספים, בראשם בג"ץ 145/13 **המרכז הרפורמי נגד רב הכותל**, אשר מוזג עם שלש עתירות נוספות שעודן מתנהלות, נכון למועד הגשת עבודה זו (דיון קבוע לינואר 2020). הליכים אלו כולם מנוהלים בידי עותרים אזרחי ישראל ובאמצעות ארגונים המאוגדים בישראל, בהם התנועה ליהדות מתקדמת בישראל והתנועה המסורתית בישראל. למיטב הבנתי, ישנן שתי סיבות לכך שניהול החזית המשפטית הזו עבר לידיים ישראליות, על אף שהוא משרת בעיקר יהודים מן התפוצות. סיבה אחת קשורה בכך שהארגונים הללו עשו "עלייה". שני הזרמים, הקונסרבטיבי והרפורמי, לא רשמו עמותות בישראל באמצעות פעולה טכנית מרחוק. הם הקימו ארגונים מקומיים בישראל שמקיימים פעילות ענפה עבור ישראלים. בראש הניהול שלהם עומדים פעילים ישראלים (ד"ר עו"ד יזהר הס והרב עו"ד גלעד קריב, בהתאמה), ויש להם קהל ישראלי הולך וגדל. ארגון נשות הכותל עובר גם הוא בשנים האחרונות תהליך דומה ובשנת 2019 אף התמנתה לו מנכ"לית ילידת הארץ, יוכי רפפורט-זירלר. הסיבה השנייה לכך שההליכים המשפטיים מנוהלים כיום בידי גורמים ישראליים קשורה, להבנתי, בכך שהם זיהו צורך להביא את טענותיהם בפני בית המשפט כדרישות של **ציבור ישראלי**. אמנם שופטי בית המשפט לא התייחסו בשלילה לעובדה שהעותרות באות מקרב יהדות התפוצות, אך פעמים רבות מטיחים בתנועות אלה שהם מנסות להשליט על החברה הישראלית ערכים של יהדות התפוצות. "קודם שיבואו לכאן ואחר כך נדבר", כדברי הרב שלמה אבינר, דמות מרכזית בהנהגת הזרם החרדי-לאומי.¹⁶⁷ כשהעותרים הם ישראלים מקומיים, טענות מעין אלה מתאינות.

לסיכום סקירת הפסיקה, אבקש להציג הסתייגות כללית שנוגעת לפרק זה. הסקירה שהוצגה כאן מייצגת את ההתייחסויות העיקריות של בית המשפט העליון למעמדה של יהדות התפוצות. בכל אחד מפסקי הדין שאוזכרו בפרק זה ישבו כמה שופטים בהרכב. במבט רחב ניתן לומר שרובם בחרו שלא להתייחס באופן ישיר ליהדות התפוצות. לפיכך, אין במעט שהובא כאן כדי ללמד על הרוב. מפאת מורכבותו של כל אחד מההליכים נדרשתי לוותר על פירוק פסק הדין לגורמים

¹⁶⁷ מתוך: הרב שלמה אבינר "כותל לרפורמים? קודם שיעלו לארץ" **סרוגים** (4.7.2018).

<https://www.srugim.co.il/264419-%D7%9B%D7%95%D7%AA%D7%9C-%D7%9C%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9E%D7%99%D7%9D-%D7%A7%D7%95%D7%93%D7%9D-%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%9C%D7%95-%D7%9C%D7%90%D7%A8%D7%A5>

ועל ניתוח השפעת "רכיב יהדות התפוצות" על התוצאה הסופית. חלק מההתבטאויות שנכללו בפרק זה נכתבו בפסקי הדין אגב נימוקים מפורטים אחרים ולא בהכרח הכריעו לכאן או לשם. עם זאת, את רוח הדברים ניתן לחוש: שופטי בית המשפט העליון הפליגו באופן עקבי רחוק יותר מן המחוקק בכל הנוגע למעמד יהדות התפוצות. במקומות בהם המחוקק שתק - יצקו השופטים תוכן מחייב. במקומות בהם המחוקק קבע נורמות מחייבות – פירשו אותם השופטים באופן מרחיב. בניגוד לכנסת, אשר ראינו בפרק הקודם שפרצה דרך צעד אחר צעד מבלי שהרגישה בכך, נראה ששופטי בית המשפט העליון דווקא הבינו היטב מה חקוק ומה נשאר בגדר אתוס ביחסה של מדינת ישראל ליהדות התפוצות.

פרק ד: הרשות המבצעת: החלטות הממשלה ופעולותיה העוסקות ביהדות התפוצות

עד כה עסקנו במעמד יהדות התפוצות כפי שהוא בא לידי ביטוי בפעולותיה של הרשות המחוקקת/מכוננת והשופטת. דברי החקיקה והפסיקה מכתיבים את הנורמות להן מחויבת המדינה. תחת הרשות המבצעת מתרחשת העשייה עצמה. בשונה מהליך חקיקה או הליך משפטי, עבודת הממשלה לא מרוכזת סביב ניסוח טקסט. יש אמנם כתיבה של החלטות ממשלה, דוחות ומסמכים אחרים, אך הם נכתבים אגב הנעת פעילות בשטח ולא כדי שידקדקו בניסוחיהם. מאידך, חלק מהמסמכים שמייצרת הרשות המבצעת הם עצמם גולת הכותרת של התהליך ולכן מצדיקים עיון. בפרק הזה אסקור זה לצד זה תהליכי יישום לצד מסמכים הצהרתיים (כמו החלטות ממשלה). סדר הצגת הדברים, גם בפרק הזה, הוא כרונולוגי בעיקרו, תוך מתן דגש על עשרות השנים האחרונות. בניגוד לפרקים הקודמים, בהם עשיתי מאמץ לכסות את כל החומר הרלוונטי, בנוגע לפעילות הממשלה נתקלתי בקושי. הממשלה, על כל יחידותיה והגופים הכפופים לה היא מערכת עצומה. לאורך שבעים שנותיה פעלה ממשלת ישראל בתחומים רבים מספור, גם בנוגע למעמד יהדות התפוצות. חתרתי להביא את המפעלים העיקריים של הממשלה בתחום זה לאורך השנים, בפרט מהלכים שהשפיע על מעמדה של יהדות התפוצות באופן ישיר. מהלכי הממשלה מתנהלים, כמובן, בזיקה לחוקים המתקבלים בכנסת ולהלכה הפסוקה הנקבעת בבית המשפט. על כן בחלק מהנושאים בפרק זה יש חזרה על נושאים שכבר נידונו בהיבט אחר בעבודה.

1.4 ועדת התביעות (הסכם השילומים)

זמן קצר יחסית לאחר קום המדינה, הועמדה ממשלת ישראל במבחן באשר למערכת היחסים המשפטית בינה לבין יהדות התפוצות, בשאלה מיהו המוסמך לייצג את העם היהודי. בשנת 1951 החלו שיחות חשאיות בין נציגי ממשלת ישראל לבין קנצלר גרמניה קונרד אדנאואר, שהתגבשו לכדי הסכם הידוע כ"הסכם השילומים". ההסכם נחתם בשנת 1952 ובו התחייבה ממשלת גרמניה המערבית לשלם למדינת ישראל תשלומי פיצויים בשל העול שהוטל עליה בקליטת פליטי השואה.¹⁶⁸ נוסף על סכומים אלה, שהיו בגדר פיצוי קולקטיבי, ביקשה ממשלת ישראל בראשות דוד בן-גוריון לייצג אף את העם היהודי בתביעות בגין פגיעות אישיות בבני העם היהודי. דא עקא, חזית משפטית זו כבר היתה תפוסה. בשנת 1947 החלו חמישה ארגונים יהודיים מובילים (הג'וינט, הקונגרס היהודי

¹⁶⁸ משרד החוץ, מסמכים בדבר ההסכם בין ממשלת ישראל ובין הריפובליקה הפידיאלית של גרמניה (10.9.1952).

web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/personalsites/Israel-Germany/Division-of-Germany/Pages/Reparations-Agreement.aspx

העולמי, הסוכנות היהודית, הוועד היהודי האמריקני והוועידה היהודית האמריקנית) להתנהל מול בעלות הברית שניצחו במלחמה, בדרישה להכיר בהם כ"ארגון יורש" אשר יבוא בנעליהם של כלל היהודים שנפגעו בשואה.¹⁶⁹ ארגונים אלה התאגדו לעניין זה והוסיפו לפעול במשך השנים. בן-גוריון סבר שממשלת ישראל היא שצריכה לייצג את העם היהודי, וניהל מאבק ציבורי בעניין מול ד"ר נחום גולדמן, יו"ר הוועד הפועל של הקונגרס היהודי העולמי. זה האחרון טען בחריפות כלפי בן-גוריון שבהפקדת הייצוג בידי המדינה מקופלת האמירה הפסולה ש"יסבלו היחידים שסבלו, נשתמש בהזדמנות הזו כדי לבנות עם!"¹⁷⁰ במאבק זה ניצחו ארגוני יהדות התפוצות את ממשלת ישראל, ואכן להסכם השילומים נלווה פרוטוקול שנערך בין ממשלת גרמניה לנציגי "איגוד הארגונים היהודיים לייצוג התביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה", ובו נקבע תשלום פיצויים למי שנרדפו בתחומי הרייך הגרמני במהלך תקופת השואה. איגוד הארגונים, שבשלב זה הגיע מספרם ל-23, ידוע כ"ועידת התביעות". ועידת התביעות, לא רק שאינה אורגן של ממשלת ישראל, היא מלכ"ר שהתאגד בארה"ב. בכך נוצר מנגנון ייחודי של מעורבות ארגונים יהודיים מהתפוצות בהתנהלותה של מדינת ישראל, מצב שנמשך עד ימינו אנו.

בסמוך לאחר חתימת הסכם השילומים הסביר פרופ' פראנץ בהם, ראש המשלחת הגרמנית לשיחות וממובילי המהלך מצד ממשלת גרמניה, כי מדינתו סירבה לראות במדינת ישראל יורשת או מייצגת של העם היהודי:¹⁷¹

אשר למדינת ישראל, התעלמנו מן הקושי הנעוץ בעובדה, שמדינה זו אינה מייצגת את העם היהודי אלא רק את אזרחיה. על ידי הכרתנו בארגונים העולמיים ובמדינת ישראל כבצד למשא ומתן חיזקנו בידועין את כושר הייצוג של העם היהודי כעם [...]

הגרמנים לימדו את בן-גוריון שיעור בצניעות, כשסירבו לנהל משא ומתן מול ממשלת ישראל כנציגת העם היהודי כולו. במבט עכשווי, נראה סביר שממשלת ישראל תייצג את העם היהודי מול מדינות אחרות. אך באותה עת כ-90% מהעם היהודי השתייך ליהדות התפוצות.¹⁷² מדינת ישראל, על מיליון ורבע היהודים שחיו בה לא היתה יכולה לטעון לייצוג העם היהודי. ארגוני יהדות התפוצות דאז ייצגו ציבור גדול בהרבה.

את סוגיית הסכם השילומים הבאתי כדי להראות שבעבר היתה מציאות שבה ארגוני יהדות התפוצות הובילו מהלכים בשם העם היהודי. מציאות זו הלכה והתרחקה ככל שחלפו השנים. יתר

¹⁶⁹ יעקב טובי החורבן והחשבון: מדינת ישראל והשילומים מגרמניה, 1949-1953 (2015).

¹⁷⁰ שם.

¹⁷¹ מערכת דבר "פרופ' ביהם על השילומים" דבר, 2 (14.3.1954).

¹⁷² הלמ"ס, 2019, ראו לעיל ה"ש 27.

הסוגיות שיסוקרו בפרק זה מעמידות את ממשלת ישראל כמי שמכתיבה את המציאות שמשפיעה על יהדות התפוצות.

2.4 התייעצויות בסוגיית "מיהו יהודי" ובסוגיית הגיור

כפי שהזכרתי כבר בעבודה זו במסגרת הדיון בחוק השבות, שאלות "מיהו יהודי" ומהו הליך גיור המוכר על ידי המדינה, משפיעות באופן ישיר על יהדות התפוצות בשני היבטים: האחד, בהגדרת הזכויות לעלייה מכוח חוק השבות. השני, בהענקת רשות להירשם לנישואין במדינת ישראל. שאלות "מיהו יהודי" ו"מהו גיור" משפיעות לא רק על יהדות התפוצות. בד בבד, שאלות אלו יורדות לשורש הריבונות של המדינה כקובעת מי רשאי לבוא בתוכה ולהתאזרח בה, ובאילו תנאים. בשל כך מעניין במיוחד לבחון כיצד התגבשה מדיניות הממשלה בסוגיות אלה, והאם עמדתה של יהדות התפוצות נלקחה בחשבון. סוגיות אלה מרחפות כעננה תמידית מעל ראשה של החברה הישראלית ובמספר נקודות ציון הן טיפסו לראש סדר היום והביאו את הממשלה לקיים דיון מסודר בהם.

בשנת 1958 הנחה שר הפנים ישראל בר-יהודה את הגורמים הכפופים לו במשרדו כי כל עולה לישראל שהצהיר בתום לב על היותו יהודי זכאי להירשם כיהודי וכן כל זוג הורים שהצהירו כי ילדם הקטין הוא יהודי – ירשום אותו פקיד הרישום כיהודי אף אם אימו של הקטין הצהירה כי אינה יהודיה.¹⁷³ בהחלטה זו קבע השר כי רישום "יהודי" במרשם האוכלוסין יכול שישתור בבירור את ההגדרות ההלכתיות. בעקבות החלטה זו פרץ משבר קואליציוני בשאלת "מיהו יהודי" שהביא לפרישת סיעת המפד"ל מהקואליציה. נציגי המפלגות הדתיות דרשו שהגדרת "יהודי" בחוק השבות ובמרשם האוכלוסין תחפוף את גדרי ההלכה, ולא תהיה פרוצה בפני רצונו של כל פרט. כדי לגבש דרך פעולה מוסכמת בסוגיה, התקבלה בממשלה ביום 15 ביולי 1958 כלהלן:¹⁷⁴

מחליטים:

למנות ועדה של שלשה שרים: ראש הממשלה, שר הפנים ושר המשפטים, לבחון הנחיות הרישום לילדי נשואי תערובת שהוריהם רוצים לרשום ילדיהם כיהודים.
הוועדה תשמע חוות דעת של חכמי ישראל (בארץ ובחו"ל) בנדון זה ותנסח הוראות רישום שיתאימו למסורת המקובלת בכל חוגי היהדות, האדוקים והחופשיים לכל זרמיהם, ולתנאים המיוחדים של ישראל כמדינה יהודית ריבונית שמובטח בה חופש מצפון ודת וכמרכז לקיבוץ גלויות.
הוועדה תביא הצעותיה לאישור הממשלה.

¹⁷³ הנחיות בדבר רישום פרטים בעניין המעמד האישי (10.3.1958). ארכיון המדינה: ISA-PMO.

GovernmentSecretary-000jynn, 88.

¹⁷⁴ החלטה [ללא מספר] של הממשלה ה-8 "רישום המעמד האישי" (15.7.1958).

בהתאם להחלטה זו גיבשה הוועדה רשימה של כחמישים אישים מרכזיים שנתפסו בעיניה כ"חכמי ישראל". ברשימה זו נכללו מספר חכמי ישראל מן התפוצות, בהם הפילוסוף סר ישעיהו ברלין, הרב אברהם יהושע השל, הרב יוסף דב סולובייצ'יק והרב מנחם מנדל שניאורסון (הרבי מלובביץ'). הפנייה לדמויות מן התפוצות היתה מכוונת ומתואמת עם החלטת הממשלה. במסגרת מלאכת הרכבת רשימת חכמי ישראל, חיברה הוועדה רשימה נפרדת שכותרתה "הצעה למשאל חכמי ישראל מכל הזרמים (בחור"ל)".¹⁷⁵ רישום פרטי הלאום והדת במרשם האוכלוסין נוגע במישרין לאזרחי המדינה בלבד. אף על פי כן בחרה הממשלה לשתף בהתייעצות זו נציגים מיהדות התפוצות לזרמיה. ביום 27 באוקטובר 1958 נשלחו מכתבים אל רשימת החכמים בארץ ובתפוצות. רוב המשיבים אימצו את ההגדרות ההלכתיות והממשלה החליטה לבטל את החלטת בר-יהודה. עצם הבחירה של הממשלה לערב בתהליך כה רגיש מנהיגים מיהדות התפוצות ראויה לציון. התייעצות יזומה של ראש ממשלה ושרים עם אנשי רוח היא עניין בלתי שגרתי בפני עצמו. בהחלטה לתת קול למנהיגי יהדות התפוצות בדיון על שערי הכניסה למדינת ישראל יש לפיכך הפתעה כפולה. הממשלה העבירה בכך מסר לפיו מדינת ישראל אמנם סוברנית לקבוע כיצד לנהל את ענייניה, אך היא מבינה את ההשלכה שיש להחלטתה על יהדות התפוצות ומעוניינת לשקול את מגוון העמדות הנשמעות בה.

שאלת ההכרה בגיורים המבוצעים בקהילות יהודיות בחוץ-לארץ עלתה לסדר היום של הממשלה פעם נוספת בעקבות עניין ש"ס.¹⁷⁶ הממשלה, בראשות יצחק שמיר, הקימה ביום 25 בינואר 1987 ועדת שרים "לבדיקת השאלות המתעוררות בקשר לרישום גרים מחו"ל. הועדה תבחן את הנושא להיבטיו השונים, **ותוכל לשם כך לבוא בדברים עם אישים בקיאים בארץ ובקרב יהדות התפוצות**".¹⁷⁷ הוועדה מינתה משלחת שיצאה בשנת 1989 לארצות הברית כדי לנהל משא ומתן עם נציגי הזרמים האורתודוקסיים, הקונסרבטיביים והרפורמיים שם. על מזכר ההסכמה שהתגבש בין הצדדים היו אמורים לחתום מזכיר הממשלה אליקים רובינשטיין, נציג המשרד לענייני דתות ונציגי בתי המדרש האמריקאים: Yeshiva University, The Hebrew Union College, The Jewish Theological Seminary.¹⁷⁸ לבסוף, בשל התנגדויות מחוגי "אגודת הרבנים" (בארה"ב) והתנגדויות מצד חלק מהתנועה הרפורמית שם, נגנז המזכר בלא שנחתם. העובדה שהממשלה הטילה על ועדת השרים להתייעץ עם אישים מקרב יהדות התפוצות מלמדת, שוב, על הערך שייחסה לעמדת יהדות התפוצות בסוגייה זו. הוועדה אף לא הסתפקה בקבלת חוות דעת כתובה מאישים מקרב יהדות

¹⁷⁵ **רישום המעמד האישי** ארכיון המדינה ג-5595/8, עמ' 50 (1959).

¹⁷⁶ פסיקה זו נסקרה בפרק הקודם, בעמ' 52.

¹⁷⁷ מצוטט בפס"ד בעניין רוגצ'ובה, ראו לעיל ה"ש 159, פס' ח' בפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

¹⁷⁸ אליקים רובינשטיין **נתיבי ממשל ומשפט** 208 (2003).

התפוצות, אלא נסעה לנהל עמם משא ומתן. ככל שיחלפו השנים ויתחלפו הממשלות, כפי שנראה להלן, תפוג בהדרגה המחויבות שלהן לשמיעת עמדת יהדות התפוצות.

בשנת 1995 צף ועלה מחדש הדיון בשאלת "מיהו יהודי". בעניין פסרו-גולדשטיין¹⁷⁹ שניתן בשלהי שנה זו, קבעו שופטי הרוב בהרכב שהתשובה לשאלה "מיהו יהודי" אינה זהה עבור פקודת ההמרה ועבור חוק השבות. במילים אחרות, על המדינה להכיר בגיורים לצורך חוק השבות גם אם הם אינם עומדים בקריטריונים לעניין שינוי המעמד האישי הדתי. בכך הכיר בג"ץ בגיורים שאינם אורתודוקסיים לצורך חוק השבות. בשנת 1997 מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו את שר האוצר יעקב נאמן לעמוד בראש ועדה שתנסה להגיע להסכמות רחבות בדבר אופן הגיור המוכר בישראל. חברי הוועדה היו כולם ישראלים, ובכלל זה גם נציגי הזרמים הלא אורתודוקסיים – הרב אורי רגב והרב ראובן המר. כדי להבטיח שהאינטרסים של יהדות התפוצות לא יישארו מחוץ לחדר הוועדה, השתתפו בה באופן קבוע, כמשקיפים, בובי בראון, יועץ ראש הממשלה לענייני תפוצות וגדעון מאיר, יועץ שר החוץ לענייני תפוצות.¹⁸⁰ בשנת 1998 התקבלה החלטת ממשלה המאמצת את המלצות ועדת נאמן.¹⁸¹ הפרטים בהמלצת הוועדה אינם חשובים לעבודה זו, כמו עצם העובדה שזו היתה הפעם הראשונה שממשלת ישראל עסקה באופן מעמיק בשאלה "מיהו יהודי" מבלי להיוועץ ביהדות התפוצות. ניתן לתלות זאת בכך שלזרמים הלא-אורתודוקסיים העיקריים היתה נציגות (ישראלית) בוועדה.

לאחר שבמשך מספר שנים זיהתה הממשלה שמערך הגיור הממשלתי פועל בחוסר יעילות ובתפוקה נמוכה הוחלט להקים ועדה שתדון ברפורמות בתוכו. בשנת 2007 הקימה הממשלה, בראשות אהוד אולמרט, ועדה בין-משרדית "לבחינת מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל".¹⁸² בראש הוועדה עמד ארז חלפון, מנכ"ל משרד הקליטה. בין חברי הוועדה והמשקיפים הקבועים בה שוב לא מונה אף נציג ליהדות התפוצות. חברת הוועדה היחידה שתפקידה היה לתת את הדעת להשפעות הוועדה על יהדות התפוצות היתה רייצ'ל ריסבי רז, יועצת רה"מ לענייני תפוצות. בדוח שהגישה הוועדה, אשר התפרסם על שבעה עמודים, אין אף התייחסות ליהדות התפוצות ולאינטרסים שלה בסוגיה.¹⁸³

¹⁷⁹ נסקר בפרק ג' לעיל, בעמ' 54.

¹⁸⁰ דין וחשבון והמלצות הוועדה לגיבוש רעיונות והצעות בנושא הגיור בישראל, יו"ר יעקב נאמן, משרד ראש הממשלה, 269.6, אתר הכנסת (22.1.1998) <https://www.knesset.gov.il/docs/heb/neeman.htm>
¹⁸¹ החלטה 3613 של הממשלה ה-28 "אימוץ המלצות הוועדה לגיבוש רעיונות והצעות בנושא הגיור בישראל" (7.4.1998).

¹⁸² החלטה 3155 של הממשלה ה-31 "מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל" (18.9.2007).

¹⁸³ שם, נספח: עיקרי המלצות הוועדה הבינמשרדית לבחינת מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל, 4.

בחודש מרץ 2016 פסק בית המשפט העליון בהליך מרכזי בסוגיית הגיור, שהתנהל לפניו במשך עשר שנים. בבג"ץ 7625/06 מרטינה רוגצ'ובה נ' משרד הפנים¹⁸⁴ קבע בית המשפט שגיורים פרטיים שנערכו בישראל מחוץ למעריך הגיור הממלכתי, מוכרים לצורך חוק השבות. בעקבות הפסיקה התעוררה סערה פוליטית. הסיעות החרדיות ובראשם שר הפנים אריה דרעי, פעלו לקדם תזכיר חוק¹⁸⁵ שימלא את הלקונה המתקיימת בסוגיה ויקבע שרק גיור שבוצע בידי מעריך הגיור הממלכתי הוא בר תוקף לעניין כל חוק. בעקבות פרסום תזכיר החוק והתעצמות המשבר, מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו את שר המשפטים לשעבר עו"ד משה נסים, ביום 16 באוגוסט 2018, לגבש המלצות בסוגיית הגיור בישראל.¹⁸⁶ על הדו"ח שהגיש נסים ביום 3 ביוני 2018 חתמו עשרה "ממליצים" שהיו שותפים לתהליך.¹⁸⁷ איש מתוכם לא היה נציג יהדות התפוצות מתוקף תפקידו או זהותו. הקרוב ביותר מביניהם לעמדת ייצוג התפוצות היה אבינעם בר יוסף, נשיא המכון למדיניות העם היהודי (מיסודה של הסוכנות היהודית). הוועדה קיימה התייעצויות רבות, ופגשה למעשה כל גורם בעל עניין בסוגיה שהסכים להיפגש: רבנים, פוליטיקאים, פקידי ממשל, אנשי אקדמיה ומשפט, נציגי מגזר שלישי ומנהיגי קהילות יהודיות. רשימת המופיעים, לפי סדר הופעתם, התפרסה על פני ארבעה עמודים בנספח לדו"ח ומונה מעל ל-100 איש ואישה. ניתן להבחין בנקל כי הוועדה התפנתה רק בשלב מתקדם של דיוניה, לאחר שכבר פגשה עשרות דמויות, לפגוש נציגים מיהדות התפוצות. מעניין כי הפגישה היחידה שבה לא הוזכרו שמות המשתתפים, אלא מקבץ אנשים, היא בפריט מס' 74 ברשימה:¹⁸⁸ "מפגש עם ראשי נציגויות ישראל בצפון אמריקה (כ- 30 נציגים)" - לא רק שמותיהם הושמטו, אפילו מספרם המדויק איננו ידוע. בפגישה האחרונה שבה הוועדה שמעה נציגי ציבור היא אירחה את דביר כהנא, מנכ"ל המשרד לענייני תפוצות ואת וג'רי סילברמן נשיא ומנכ"ל של הפדרציות היהודיות בארה"ב. נוסף עליהם מצאתי ברשימה את ד"ר מלקולם הונליין, נשיא ומנכ"ל ועידת הנשיאים בארה"ב. כשמזמינים אותם להשתתף, נציגי התפוצות באים מרחוק כדי להשמיע את קולם. אין לי ספק (אך גם לא הוכחה) שהם לא נדחקו מרצונם לסוף רשימת המופיעים בפני הוועדה. עם זאת, עצם הופעתם בפניה היא שינוי מרענן אחרי שנים רבות שבהם הודרה יהדות התפוצות משלחן הדיונים הממשלתי שעסק בשאלת "מיהו יהודי".

¹⁸⁴ נסקר בפרק ג' לעיל.

¹⁸⁵ תזכיר חוק גיור ממלכתי בישראל, התשע"ז-2017 (פורסם ביום 16.5.2017 מטעם משרד הפנים).

¹⁸⁶ הגיור בישראל: דו"ח והמלצות מאת משה נסים (2018).

¹⁸⁷ <https://www.srugim.co.il/wp-content/uploads/2018/06/%D7%94%D7%92%D7%99%D7%95%D7%A8-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%95%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%A6%D7%95%D7%AA-2018-1.pdf>

¹⁸⁷ שם, עמ' 90.

¹⁸⁸ שם, עמ' 96.

לסיכום תת-פרק זה, אזכיר מה ראינו. שאלת "מיהו יהודי" נוגעת לענייניה הפנימיים של מדינת ישראל – על פיה נחרץ מי יתאזרח בה, כיצד יתנהל מרשם האוכלוסין שלה וכיצד יינשאו בה. בתוך כך, שאלה זו נוגעת גם ליהדות התפוצות ולזיקה שלה למדינת ישראל. אי-הכרה בגיורים הנערכים בקרב יהדות התפוצות משליכה על ההזדהות שלה עם המדינה ועל האפשרות העומדת בפני בניה לעלות לישראל. עד שנות השמונים היתה הבנה בממשלה שהסדרת תחום זה צריכה להיעשות תוך דיון והיוועצות עם נציגי יהדות התפוצות. החל משנות התשעים אנו מוצאים שממשלת ישראל נוטה לנהל שיח פנימי, תוך שיתוף מינימלי שלהם. ראוי לחדד שהיוועצות עם גורם מסוים אינה מחייבת את קבלת עמדתו. אפשר שיהדות התפוצות תקבל מקום מכובד בדיון והזדמנות הולמת להשמיע את עמדותיה, אף אם יוחלט שלא לקבלן. לצערי, התנהלות הדברים בשנים האחרונות מאותתת שגישת הממשלה מפחיתה מערך הקשר עם יהדות התפוצות ולא מעוניינת בשיתופה. ביטוי מוחשי לגישה זו בא לידי ביטוי בהתנהלות הממסד הרבני, כפי שאסקור להלן.

3.4 הרבנות הראשית לישראל – הכרה בבתי דין ורבני קהילות בחו"ל

כשהצגתי את סוגיית הגיור בפרק ג' ציינתי שיש לה שתי השלכות משפטיות משמעותיות ביותר בדין הישראלי. השלכה אחת היא לעניין חוק השבות: גיור שמוכר על ידי המדינה מזכה את המתגייר בזכות לעלות לישראל ולהתאזרח בה. ההיבט המשפטי השני של סוגיית הגיור הוא הכשירות להירשם לנישואין במדינת ישראל ובו אעסוק כעת. סעיף 2 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953,¹⁸⁹ קובע כי "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה".¹⁹⁰ קביעת הפרטים המעשיים להחלת "דין תורה" הופקדה בידי מועצת הרבנות הראשית לישראל שהיא יחידת סמך של המשרד לשירותי דת.¹⁹¹ כאשר מופיע בפני רושם הנישואין במועצה הדתית יהודי שעלה מחו"ל ומבקש להינשא, מונחה הרושם, הכפוף לנוהלי הרבנות הראשית לישראל, לברר אודות יהדותו של המבקש.¹⁹² היהודי מן התפוצות יידרש להביא אישור יהדות מרב הקהילה ממנה עלה, או לחילופין להמציא תעודת גיור מבית הדין שגייר אותו. דא עקא, אין הרבנות מכירה בכל אישור של רב ובכל בית דין בתפוצות. ישנם רבנים בקהילות בחו"ל שהרבנות הראשית לישראל לא מעוניינת להכיר בהם ובפעילותם הרבנית. בשל ריבוי הרבנים והדיינים ברחבי

¹⁸⁹ חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953, ס"ח 134.

¹⁹⁰ מי שהם בני עדה דתית מוכרת אחרת – רשאים להינשא רק לפי חוקיה. חסרי דת אינם כשירים להינשא במדינת ישראל.

¹⁹¹ חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ס-1980, ס"ח 965.

¹⁹² נוהלי הרבנות הראשית לישראל, סעיף 37 בנוהל רישום נישואין (17.9.2017).

התפוצות, מינו הרבנים הראשיים לישראל אנשים מטעמים לברר אודות רבנים ובתי דין בחו"ל. אין צורך לומר שבהיעדר הליך מסודר לא הובטחה שמיעת עמדותיהם של יהודי התפוצות.¹⁹³ המידע שנאסף הצטבר לכדי רשימות חסויות ובלתי רשמיות שנשמרו בידי פקידי הרבנות הראשית ועברו שם מיד ליד.¹⁹⁴ בשנים האחרונות התרבו מקרי הפסילה של תעודות יהדות או גיור בידי הממסד הדתי,¹⁹⁵ אף כאשר נחתמו בידי רבנים אורתודוקסים, והסוגייה הוטלה לפתחו של בית המשפט.¹⁹⁶ כתוצאה מכך נדרשו הרבנות הראשית לישראל ובתי הדין הרבניים לקיים מהלך מסודר של קביעת תבחינים להכרה ברבנים המכהנים בקהילות בחו"ל ותבחינים להכרה בבתי דין הפועלים בחו"ל. ביום 14 בדצמבר 2016 החליטה מועצת הרבנות הראשית, בהתאם להוראת בית המשפט, על הקמת צוות שיגבש תבחינים כנדרש. לצוות מונו 9 חברים, אשר איש מהם איננו נציג יהדות התפוצות. ביום 25 ביוני 2018 אישרה מועצת הרבנות הראשית רשימת תבחינים להכרה בבתי דין בחו"ל.¹⁹⁷ עד למועד הגשת עבודה זו טרם סיימה הוועדה לחבר תבחינים להכרה ברבנים בחו"ל.

עם כל החשיבות שיש למעמד יהדות התפוצות בחוקים ובפסקי דין, מערכת היחסים בינה לבין מדינת ישראל תלויה במידה רבה מאוד ביחס שהיא מקבלת מרשויות שלטוניות כמו הרבנות הראשית לישראל. בהתנהלות קצרת רואי, בלתי מחויבת למנהל תקין וחסרת אחריות ציבורית מזלזלת הרבנות הראשית בקהילות היהודיות בתפוצות ובמנהיגות הדתית שלהן. ההסכמה-בשתיקה שהיא זוכה לה מהמערכת הפוליטית מטילה אשמה חמורה לפתחה של ממשלת ישראל ושל חברי הכנסת.

¹⁹³ הרבנות הראשית סירבה למסור פרטים בדבר התייעצויות עם גורמים בחו"ל בנוגע לפסילת רבנים. נכון למועד הגשת העבודה נמצא העניין תלוי ועומד בהליך משפטי עת"מ 45467-10-18 נאמני תורה ועבודה בישראל נ' הממונה על חוק חופש המידע ברבנות הראשית לישראל.

¹⁹⁴ במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע, עת"מ 41569-03-19 עתים ואח' נ' משרד ראש הממשלה ואח', המתנהלת במקביל לכתובת עבודה זו, חשפה הרבנות הראשית לישראל בהוראת בית המשפט מסמך שכותרתו: "רשימת בתי דין ברחבי העולם המוכרים לעריכת גיטין ע"י הרבנות הראשית לישראל – מסמך פנימי לעיון הבלעדי של בתי הדין בארץ", בעריכת הרב איתמר טובול, מהדורת תמוז תש"ע. במכתב נלווה למסירת המסמך צירפה פרקליטות מחוז ירושלים הבהרה בזו הלשון: "יודגש כי מדובר במסמך פנימי, לא עדכני ולא רשמי המשקף זיכרון ארגוני של הרבנות".

¹⁹⁵ הסוגייה עלתה לסדר היום הציבורי, בין היתר, בעקבות פסילת הרב שגייר את איוונקה טראמפ, בתו של נשיא ארה"ב. ראו: קובי נחשוני "משבר הגיור של איוונקה טראמפ: הרבנות עדיין לא מכירה ברבנים מחו"ל", *ynet*, (2.1.2018).

¹⁹⁶ עת"מ 42441-10-15 עתים נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו: 22.3.2016).

¹⁹⁷ החלטת מועצת הרבנות הראשית, "תבחינים וכללים להכרה בבתי דין מחו"ל" (25.6.2018) [לא פורסם]. המסמך נמסר לידי ביום 10.6.2019 במענה לבקשת חופש מידע.

4.4 משרד התפוצות

שר לענייני "תפוצות וחברה" במשרד ראש הממשלה מונה לראשונה בממשלת ישראל ה-28, בראשות אהוד ברק, בשנת 1999. את התפקיד קיבל הרב מיכאל מלכיר שניהן כחבר כנסת מטעם מפלגת מימד (בסיעת ישראל-אחת). קשה לטעון שברק חיפש אדם שיאיש את תפקיד השר לענייני תפוצות וחברה (שלא היה קיים עד אז), ויותר סביר שהוא חיפש תפקיד מיניסטרילי מתאים למלכיר, אשר נאות למזג את מפלגתו לתוך רשימה משותפת עם מפלגת העבודה בבחירות. מלכיר, יליד קופנהגן, בן לרב הראשי לדנמרק, כיהן בעצמו בתפקידי רבנות בתפוצות. בתפקידו האחרון לפני שעלה לישראל שימש כרב הראשי של יהדות נורבגיה. זיקתו העמוקה ליהדות התפוצות ברורה, וגם הרצון שלו לקדם את הנושא. מלכיר הקים במשרד שתי חטיבות: הראשונה, חטיבת החברה, שריכזה את הטיפול הממלכתי באיחוי הפערים והשסעים בחברה הישראלית, והשנייה, חטיבת התפוצות. חטיבת התפוצות יועדה לעסוק בחיזוק הזיקה בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות, מאבק באנטישמיות והפעלת תכנית "תגלית" שנוסדה אז במטרה להביא צעירים יהודים מהעולם לביקור בישראל. תגלית, יש להדגיש, איננה פרי יוזמה של המשרד, אלא תכנית שנרקמה במשך מספר שנים קודם לכן ועל המשרד הוטל להשתתף בהוצאתה לפועל.¹⁹⁸ לאחר ההפסד של ברק בבחירות בשנת 2001 פורק המשרד הממשלתי ותחום הפעילות הופקד בידי שרים שניהנו תחת משרד ראש הממשלה. בשנת 2009, כחודשיים לאחר הקמת הממשלה ה-32, נוסד משרד ההסברה והתפוצות כמשרד עצמאי (שלא תחת משרד ראש הממשלה). לאורך כל שנותיו היה משרד התפוצות קטן ביותר ותמיד הסתפח לתחום נוסף כדי לייצר "נפח" מספיק לתיק ממשלתי. נכון לשנת 2019 הוקצו למשרד התפוצות 14 תקני כח אדם בלבד,¹⁹⁹ ואין לו סעיף תקציבי משלו בתקציב המדינה כמו לרוב משרדי הממשלה. תקציבו הכולל לשנת 2019 עומד על כ-9.5 מיליון ש"ח²⁰⁰ המועברים אליו במסגרת "תכנית תקציבית", בתוך "תחום" הנמצא תחת סעיף משרד ראש הממשלה.²⁰¹ מדובר במדרג חשיבות נמוך מאוד ובהיקף תקציבי נמוך ביותר. לשם האומדן, המשרד לשוויון

¹⁹⁸ יוסי ביילין, מותו של הדוד מאמריקה, ראו לעיל ה"ש 25, 186.

¹⁹⁹ הצעת תקציב לשנת הכספים 2019, חוברת ג, משרד האוצר (פברואר 2018). הנתון מתוקף גם לפי אתר האינטרנט "מפתח התקציב" המופעל בידי הסדנא לידע ציבורי. next.obudget.org. נתוני התקציב בפרק זה שאובים מאתר זה.

²⁰⁰ תכנית 04.52.03 משרד התפוצות, תחת תחום משרדי ממשלה ולשכות שרים בסעיף משרד ראש הממשלה.

²⁰¹ תקציב המדינה בנוי בהיררכיה של "העץ התקציבי": התקציב מחולק לסעיפים ראשיים (למשרד ממשלתי שאיננו מהקטנים יש סעיף ראשי או שניים משלו). הסעיפים הראשיים מחולקים פנימית לתחומי פעולה, המחולקים בתוכם לתכניות עבודה המחולקות לתקנות.

חברתי, שהיה "שותף" לתפוצות בתחילת הדרך במשרד "חברה ותפוצות" בראשות מלכיר, תוקצב בשנת 2019 בסכום של 436 מיליון ש"ח.²⁰²

מתקיימת כאן תופעה משונה הדורשת הסבר. מצד אחד ישנו משרד ממשלתי העוסק בתפוצות, בראשות שר המופקד על העניין. מצד שני, תקציב המשרד וכוח האדם שלו מזכירים היקף של עמותה ולא של משרד ממשלתי. האם המשרד הוקם וקיים כל השנים רק כדי לבטא באופן סמלי את תפיסת המחויבות של הממשלה לנושא, תוך עשייה אפסית בתחום? הרי ב-9.5 מיליון ש"ח הממשלה לא מסוגלת להרים שום פרויקט בר קיימא. פרויקט "תגלית" מתוקצב על ידי המדינה בסך של 160 מיליון ש"ח בשנה!²⁰³ כאן מצופה מהקורא לשאול כיצד ייתכן שפרויקט תגלית מתוקצב פי 16 מהמשרד האמון על יישומו. התשובה אחת היא לשאלה זו ולקודמתה. העשייה של ממשלת ישראל בשימור הזיקה ליהדות התפוצות היא רבה וענפה. ניתן לחלוק על הדרך ועל האג'נדות, אך לא על עצם הפעילות. עם זאת, רוב הפעילות לא עוברת דרך משרד התפוצות. בעוד המשרד עסוק ביצירת פלטפורמות באמצעות שיתוף פעולה עם גופים אחרים (בעיקר הסוכנות היהודית וארגונים יהודיים בעולם), משרדי ממשלה אחרים מובילים בעצמם פעילות בתחומיהם. במשרד החינוך, למשל, מתנהל "אגף לחינוך יהודי בתפוצות" אשר מופקד על קידום החינוך היהודי בבתי ספר יהודיים בתפוצות ופיתוח תכניות להעמקת הקשר של תלמידי ישראל עם יהודי התפוצות. תקציב האגף הזה לבדו עמד על 22.6 מיליון ש"ח לשנת 2019,²⁰⁴ והוא איננו מקיף את כל פעילות משרד החינוך בתחום. במשרד החוץ הוקמה בשנת 1977 מחלקה ייעודית לעניין קשרים עם התפוצה.²⁰⁵ מאחר יותר הוקמה חטיבת התפוצות והדתות במשרד החוץ, אשר כולל שלש יחידות: היחידה לדתות (המופקדת על קשרי המדינה עם דתות שונות), היחידה למאבק באנטישמיות והיחידה לקהילות יהודיות. היחידה לקהילות יהודיות מנועה מלחשוף את פעילותה מפני רגישויות דיפלומטיות אך מדובר ביחידה רצינית שבראשה עומדים דיפלומטים ששימשו בשגרירויות בעולם.²⁰⁶ ישנן יחידות ופעולות נוספות שהממשלה מקיימת בתחום הזיקה ליהדות התפוצות. ההשקעות הגדולות בתחום זה נעשות במשותף עם המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, קק"ל וההסתדרות הציונית העולמית) או עם ארגונים יהודיים חוץ ממשלתיים בארץ ובעולם. נמנעתי

²⁰² תחום פעילות 04.57 המשרד לשיויון חברתי, תחת סעיף משרד ראש הממשלה.

²⁰³ תקנה 83.03.05.02 פרויקט "תגלית" - זכות מלידה, בתכנית יהדות התפוצות תחת תחום פיתוח משרד ראש בסעיף הוצאות פיתוח אחרות.

²⁰⁴ תקנה 20.46.02.09 חינוך יהודי בתפוצות, בתכנית פעילויות ופרויקטים תחת תחום תכניות חינוכיות משלימות בסעיף משרד החינוך.

²⁰⁵ שפר, 2006, ראו לעיל ה"ש 4, עמ' 91.

²⁰⁶ שיחה עם הגב' חמוטל רוגל, מנהלת מחלקת קהילות יהודיות במשרד החוץ, 5.11.2019.

מלפרט אודות פעילות זו ויחידות ממשלתיות אלה כאן מפני שעבודה זו **לא עוסקת בפעילות** של מדינת ישראל בקשר עם יהדות התפוצות, אלא **במעמד** של יהדות התפוצות במדינה. העובדה שמשד ממשלתי מפעיל תכנית בתפוצות לא מקנה מעמד פורמלי ליהדות התפוצות. כן ראיתי לנכון לציין את קיומו של משד ממשלתי שהוקם למען הייעוד הזה.

לסיכום עניין זה אבהיר שמשד התפוצות איננו ממצה את הפעילות הממשלתית בתחום הזיקה ליהדות התפוצות ואף לא קרוב לכך. הוא כן מבטא את המעמד החשוב שמדינת ישראל מייחדת לקשר עם יהדות התפוצות. מובן הוא שממשלות ישראל פעלו בנושא זה גם קודם הקמת המשד בשנת 1999 וסביר להניח שאם בעתיד יוחלט על ביטול המשד לא יגרם זעזוע לפעילות זו. מהלך כזה בהחלט יישא מטען סמלי רב באשר ליחסי ישראל והתפוצות.

5.4 החלטות ממשלה בשנים האחרונות

בחנתי החלטות הממשלה שהתקבלו במהלך 16 השנים שבין 2003 ל-2019. בתקופה זו קיבלו ממשלות ישראל 12,748 החלטות, חלקן טכניות וחלקן מהותיות. 46 מתוכן עסקו באופן ישיר או עקיף ביהדות התפוצות ובמערכת היחסים שלה עם המדינה. בפרק הבא, במסגרת הדיון והמסקנות בממצאים אראה את התפלגות 46 ההחלטות הללו לפי קטגוריות שונות ומה ניתן ללמוד מכך. בשלב זה אציין ששליש מן ההחלטות עוסקות בקידום פרויקטים חינוכיים-ציוניים: תגלית, מסע ומורשה. אך ישנן גם החלטות ממשלה שעוסקות ביהדות התפוצות מהיבטים אחרים. אציג להלן את שלש החלטות הממשלה שלטעמי הם המשמעותיות ביותר באשר **למעמדה** של יהדות התפוצות במדינת ישראל.

החלטה 1660 מיוני 2014, שכותרתה "היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי

בתפוצות"²⁰⁷

מחליטים:

מתוך ההכרה כי למדינת ישראל ולקהילות היהודיות בתפוצות **אחריות משותפת** לעתידו והמשכיותו של העם היהודי, ובמטרה לחזק את הזהות היהודית של דור העתיד, ולהעמיק את הקשר למדינת ישראל ולציונות:

1. **לייסד תכנית רב שנתית [...]** שתהא **משותפת למדינת ישראל ולעם היהודי בתפוצות**, אשר **תגובש על בסיס דו-שיח** עם העולם היהודי במטרה לחזק את הזהות היהודית בתפוצות ואת הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל ולציונות [...]. שתאפשר לכל גווי העם היהודי למצוא את מקומם בתוכנית.

²⁰⁷ החלטה 1660 של הממשלה ה-33 "היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות" (1.6.2014).

2. התכנית תתבסס על תהליך התכנון **המשותף לממשלת ישראל, לסוכנות היהודית ולעם היהודי** [...]

3. ממשלת ישראל רואה את התכנית **כשותפות עם העם היהודי**, אשר יפעלו יחד לגיבוש התכנית, להשגת יעדיה ולמימונה [...]

החלטה זו של ממשלת ישראל מבטאת תפיסה, חסרת תקדים ככל שמצאתי, לפיה יהדות התפוצות היא שותפה אמיתית דה-יורה ודה-פקטו במהלך שאותו מקדמת הממשלה. השותפות והמעמד השווה מוזכרים מספר פעמים לאורך ההחלטה, הן במבוא שעוסק בהכרה של המדינה באחריות המשותפת, והן בחלק היישומי של ההחלטה שמטיל על שני הצדדים את התפקיד לגבש תכנית באמצעות שיח משותף, לממן אותה יחד ולהשיג את יעדיה באופן משותף. החלטה זו שונה מהותית מהחלטות ממשלה קודמות, אשר ניתן לאפיין אותן בכך שהבחינו בין אובייקט לסובייקט – ממשלת ישראל פועלת כלפי יהדות התפוצות; מגינה עליה, מחלצת אותה, לומדת אותה ומחנכת אותה.

שנתיים לאחר מכן, החליטה הממשלה הבאה (ממשלת ישראל ה-34), החלטה משמעותית נוספת באשר לאופן שבו היא תופסת את היחס הנכון כלפי יהדות התפוצות: החלטה 1656 מיולי 2016, שכותרתה **"חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות"**.²⁰⁸ להלן נוסח ההחלטה:

מחליטים:

על מנת לחזק את הקשר והערבות ההדדית בין מדינת ישראל לבין העם היהודי בתפוצות, לאור האתגרים הרבים והמורכבים, המשותפים לעם היהודי בארץ ובתפוצות:

1. להכריז על שבוע חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות שיערך מדי שנה במהלך חודש כסלו. [...]

2. [...] יוצע לכנסת ליטול חלק באירועים ובכלל זה עריכת יום דיונים מקצועיים בנושא ציון חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות [...]

3. בשבוע האמור תקיים הממשלה דיון בנושא בישיבתה השבועית.

4. כמו כן תתקיימנה הפעילויות הבאות לעידוד מפגשים בין יהודים מהארץ ומהתפוצות בשבוע זה או בסמוך לו:

א. מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית תקיים פעילויות חינוך והסברה בנושא, [...]

ב. צה"ל יערוך פעילויות חינוכיות בנושא [...]

ג. שר הפנים יפנה לראשי הרשויות המקומיות בהצעה לקדם אירועים ופעילויות בשבוע חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות.

²⁰⁸ החלטה 1656 של הממשלה ה-34 "חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות" (10.7.2016).

בניגוד לקישור ארוך השנים של יהדות התפוצות עם עלייה לישראל, אף לא אחד מהסעיפים בהחלטה זו עסק בעלייה. כולם כוונו לחיזוק הקשר וההכרה בחשיבות יהדות התפוצות באשר היא שם, תוך אזכור ההדדיות שיש בקשר הזה. ההחלטה מטילה חובה על שורה של מוסדות ומערכות בישראל להנכיח את הקשר עם יהדות התפוצות ולדרוש העמקה של השיח בנושא. על רקע ריבוי החלטות ממשלה שעסקו בפרויקטים שתכליתם לחנך את יהדות התפוצות (תגלית, מסע ועוד), בולטת החלטה זו בכך שהיא מכוונת את המבט אל תוך החברה הישראלית ומפעילה את הרשויות השלטוניות כלפי פנים בסוגיה זו. ההחלטה אינה מציבה היררכיה בין מדינת ישראל לבין יהדות התפוצות, אלא רואה בהם, לכאורה, צדדים שווים במערכת יחסים החשופה ל"אתגרים רבים ומורכבים". האם כך גם תפסו מקבלי ההחלטות בממשלה את מהות ההחלטה? הם הבינו שנוסח ההחלטה מלמד על גישה חדשנית ביחס למעמד יהדות התפוצות? בישיבת הממשלה המיוחדת שנערכה בעקבות החלטת ממשלה זו, ביום 25 בדצמבר 2016 נאמרו דברים המשקפים גישות שונות זו מזו בתכלית, ולא עלה קול קוהרנטי ביחס להחלטה זו. השר לענייני תפוצות, נפתלי בנט אמר כי "למדינת ישראל יש אחריות כלפי היהודים בעולם וכן אחריות לשימור יהדותם וזיקתם למדינת ישראל ובמידה מסוימת גם לביטחונם האישי". אמירה שמחזקת את העמדה הפטרנליסטית לפיה מדינת ישראל היא האחראית על יהדות התפוצות הנזקקת. יו"ר הסוכנות היהודית, נתן שרנסקי מיקד את הזרקור בצורך "שלא להפנות עורף לקיבוץ הגדול של יהודים קונסרבטיביים ורפורמיים ולא להתנכר להם". בכך ניסה למשוך את הממשלה להכיר ביהדות התפוצות, באשר היא, כלגיטימית, גם כאשר היא מתנגשת עם ערכים דתיים של חלקים בחברה הישראלית. ראש הממשלה נתניהו, לעומתם, חתם את דבריו בכך ש"יעדה של הממשלה הוא לתחזק את הקשר עם יהודי התפוצות ולעודדם לעלות לישראל". אמירה שרואה ביהדות התפוצות פוטנציאל עלייה יותר מאשר שותפה לגורל העם היהודי.

6.4 מתווה הכותל

החלטה מרכזית נוספת הנוגעת ליהדות התפוצות, שבה אני מבקש לחתום את הפרק העוסק ברשות המבצעת, היא החלטה 1075 מיום 31 בינואר 2016, שכותרתה "אימוץ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי", הפותחת כך:

מחליטים:

1. ליישם את המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, אשר מונה על-ידי ראש הממשלה ביום 22 במאי 2013, בראשות מזכיר הממשלה. [...]

מרבית ההחלטה נוסחה בלשון טכנית שאינה מלמדת על תוכנה, ומפאת אורכה לא הבאתי אותה כאן. אין בכך כדי ללמד על חוסר חשיבותה. מדובר בהחלטה שהעסיקה רבות את יהדות התפוצות הן לפני שהתקבלה והן לאחר שהוקפאה. בהחלטה זו קבעה הממשלה שבתחומה הדרומי של הכותל המערבי, מעל הגן הארכיאולוגי הסמוך לקשת רובינסון, תוקם רחבת תפילה שיוויונית. ברחבה זו, לפי ההחלטה, תתאפשר תפילה ללא מחיצת הפרדה בין גברים לנשים ויותר מנהגים שרוב הכותל הממונה על ניהול הכותל המערבי²⁰⁹ אינו מאפשר לקיים.

אמנם יהדות התפוצות אינה מוזכרת בהחלטה, אך רוחה שורה על כל אות בה. בסעיף 3 בהחלטה נקבעה חלוקת הנטל התקציבי של הפעלת רחבת הכותל הדרומית, לפיה משרד התפוצות יישא בשליש מהעלות (5 מיליון ש"ח) בעוד שהמשרד לשירותי דת לא מוזכר כלל בהחלטה. המלצות הוועדה לעניין מתווה הכותל, אשר אומצו בידי הממשלה, כללו הקמה של מועצה לניהול רחבת התפילה שבראשה יעמוד יו"ר הסוכנות היהודית.²¹⁰ במסמך המלצות אף נכתב במפורש שתחילתו של מתווה הכותל היה בהטלת המשימה על מר נתן שרנסקי, יו"ר הסוכנות היהודית, אשר נתבקש למצוא פיתרון מקובל על יהדות התפוצות לסוגיית התפילה בכותל. שרנסקי קיים התייעצויות עם נציגי יהדות התפוצות וגיבש את שלביו הראשונים של המתווה בהתאם. זוהי דוגמה ברורה למתן מעמד משפיע לעמדת יהדות התפוצות בהתנהלות הממשלה, וקבלת האינטרסים של קבוצה זו כלגיטימיים ורלוונטיים למערכת קבלת ההחלטות במדינת ישראל. אני מתקשה לחשוב על תחום אחר שבו התקבלה עמדת יהדות התפוצות באופן כה מעשי ומרכזי במדינת ישראל. ההשפעה המכרעת דווקא בתחום הזה ולא באחרים קשורה לדעתי להבנה שהכותל איננו נכס של מדינת ישראל אלא של העם היהודי. בשונה מקביעת שערי הכניסה או פרטי הרישום במרשם האוכלוסין, כאן אין מדובר בענייני ניהול של המדינה. סוגיית הכותל היא סוגייה של עם. כשם שהחברה הישראלית והממשלה לא היו לוקחות ברצינות עמדה של המגזר הדרוזי בישראל בנוגע לכותל, על אף היותם אזרחי ישראל, כך הטיבו להבין הציבור והממשלה בישראל שאי אפשר להתעלם מדרישות יהדות התפוצות באשר להתנהלות רחבת הכותל.

²⁰⁹ בהתאם לחוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז–1967, ס"ח 75.

²¹⁰ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, 5, אתר משרד ראש הממשלה (2016).

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/doh.pdf>

כעבור חצי שנה, ביום 25 ביוני 2017, התרחש פלא גדול. בעקבות לחצים פוליטיים מצד המפלגות החרדיות (ובכללן האיחוד הלאומי),²¹¹ פרסמה הממשלה החלטה על הקפאת מתווה הכותל:²¹²

מחליטים :

א. להשהות את יישום החלטת הממשלה מס. 1075 מיום 31.1.2016 שעניינה אימוץ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי.
ב. להנחות את השר צחי הנגבי ואת מזכיר הממשלה להמשיך להידבר עם כל הגורמים הנוגעים בדבר ולהגיש המלצותיהם לממשלה.
(עד כאן החלטת הממשלה)²¹³
ראש הממשלה מנחה את מזכיר הממשלה לפעול לבנייה ולהכשרה של רחבת התפילה הדרומית (אתר קשת רובינסון) וזאת במהירות האפשרית.
כן מנחה ראש הממשלה את מזכיר הממשלה לוודא כי ניהול האתר יימשך במתכונתו הקיימת בשנים האחרונות.

לשון ההחלטה מהוססת. מצד אחד הוחלט להשהות את יישום מתווה הכותל (אך לא לבטלו) ומצד שני הנחה ראש הממשלה בנימין נתניהו את מזכיר הממשלה להמשיך לפעול להכשרת רחבת התפילה ולאפשר את המשך ניהול האתר. הנחיות אלו של נתניהו לא נכללו בהצעת המחליטים שהובאה בפני חברי הממשלה, אך הושטלו בנוסח שפורסם לציבור, תוך ציון "עד כאן החלטת הממשלה". בהודעה לתקשורת למחרת,²¹⁴ ניסה מזכיר הממשלה, צחי ברורמן, להמעיט מחשיבות החלטת ההקפאה. לשם כך הוא הדגיש את הנחיות נתניהו "שאף אחד לא שם לב אליהן" לדבריו, וחתם במשפט: "אני ממליץ לכל מי שמנסה לתפוס על זה טרמפ, לדייק בעובדות". ניכר שנתניהו הבין את הבעייתיות שבהקפאת מתווה הכותל. בפועל, המתווה אמנם הוקפא ועמו התקציבים שיועדו לרחבה השיוויונית, אך הפעילות בה נמשכה מאז וסביר שתלך ותתבסס עם השנים. ממשלת ישראל ה-34 כנראה לא היתה בשלה לרמה כזו של שותפות עם יהדות התפוצות. האם המתווה הרשמי יופשר בעתיד או ייקבר קבורת חמור? ימים יגידו.

²¹¹ קובי נחשוני "נשיא מועצת חכמי התורה מאיים: "אורה לנציגי ש"ס לפרוש מהממשלה" ynet (17.3.2016).
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4780008,00.html>

²¹² החלטה מספר 2785 של הממשלה ה-34 "הסדרי התפילה בכותל המערבי" (25.06.2017).

²¹³ מופיע במקור בנוסח הרשמי של החלטת הממשלה.

²¹⁴ הודעת דוברות משרד ראש הממשלה "התייחסות מזכיר הממשלה צחי ברורמן להחלטת הממשלה על מתווה הכותל" אתר השירותים והמידע הממשלתי (26.6.2017).

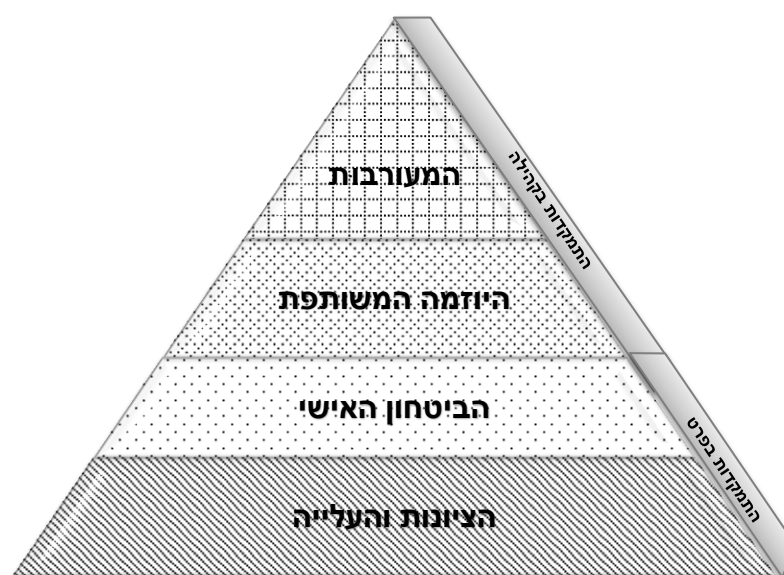
פרק ה: דיון במסקנות והצעות לשינוי

ה. 1. פירמידת היחס ליהדות התפוצות

בארבעת הפרקים הקודמים הצגתי תמונה רחבה ומפורטת של מעמד יהדות התפוצות כפי שהוא התגבשה בהחלטותיהן ובמעשיהן של רשויות השלטון השונות במדינת ישראל. על בסיס תמונה זו ניתן להצביע על שני ממצאים ברורים. האחד – שישנה התייחסות, גם אם לא נרחבת, ליהדות התפוצות. התייחסות זו באה לידי ביטוי במגוון הפנים של המדינה: חקיקה, החלטות ממשלה, ארגונים ממשלתיים ופסיקות בית המשפט. הממצא השני – ההתייחסויות שונות באופיין זו מזו. יש מהן שמבטאות ערכים שבקונצנזוס כגון עליית יהודים לארץ ישראל ויש מהן שמאתגרות את השיח הישראלי ומעמתות אינטרס של יהודי התפוצות מול אינטרס של תושבי ישראל, כפי שראינו לגבי מתווה הכותל. בפתח הדיון והמסקנות בעבודה זו אני מבקש להציב מודל של פירמידה המבטא באמצעות שכבות את ההתייחסויות השונות ליהדות התפוצות (ראו איור בעמוד הבא). הרובד התחתון בפירמידה מייצג נושאים שנמצאים בקונצנזוס רחב. ככל שמטפסים מעלה מגיעים לתחומים שנויים במחלוקת, אשר התמיכה בהם הולכת ותופסת נתח קטן יותר מההסכמה הציבורית, כפי שהיא מתבטאת בפסיקה ובמעשי הפוליטיקאים ופקידי הממשל. מה שעולה מעיון בשכבות השונות של הפירמידה הוא שככל שמטפסים במעלה שכבותיה, מגיעים לסוגיות פחות "מטופלות" על ידי המדינה. כלומר, בסוגיות לגביהן קיימת הסכמה רחבה, ישנו טיפול מקיף יחסית, אולם המדינה נכשלת או נמנעת מלקבוע טיפול מדינתי באותן סוגיות הצצות בשכבות הצרות יותר של הפירמידה והנתונות במחלוקת.

שכבת הבסיס בפירמידה – "שכבת העלייה והצינונות", מייצגת את ההתייחסות ליהדות התפוצות כאל פוטנציאל עלייה לישראל. חוק השבות הוא ביטוי מרכזי לערך זה, וכך גם החלטות הממשלה העוסקות בקידום חינוך ציוני בקרב יהודי התפוצות. **השכבה השנייה בפירמידה – "שכבת הביטחון האישית"**, מייצגת את ההתייחסות ליהדות התפוצות כאל משימה המוטלת לפתחה של מדינת ישראל – להגן על היהודים באשר הם מפני פגעי האנטישמיות בעולם וכן מפני צרות אחרות. **השכבה השלישית בפירמידה – "שכבת היוזמה המשותפת"**, מייצגת את ההתייחסות ליהדות התפוצות כאל שותפה המקיימת יחסי גומלין עם מדינת ישראל. מיזמים משותפים למדינה עם יהדות התפוצות שמטרתם איננה עלייה לישראל או הגנה מפני אנטישמיות, נכללים בשכבה זו. **השכבה הרביעית והעליונה – "שכבת המעורבות"**, מייצגת את היחס ליהדות התפוצות כאל קבוצה שיש לה אינטרסים לגיטימיים וזכות להשפיע לטובת עצמה בנושאים שעל סדר היום במדינת ישראל.

שני הרבדים התחתונים נבדלים באופן מהותי מהשניים העליונים. אלו שבתחתית תופסים את יהודי התפוצות **כפרטים** ומטפלים בצורך האינדיבידואלי שלהם בעלייה לארץ או בביטחון אישי מפני פגיעות אנטישמיות. שני הרבדים העליונים מתייחסים אל יהדות התפוצות כ**קהילות** ורואים ערך במטען המהותי שלהן ובמקום שלהן בהווה היהודית והישראלית. הבחנה זו מסייעת להבין מדוע קיימת הסכמה ציבורית רחבה יותר סביב הרבדים התחתונים, המעניקים מעמד ליהודי הספציפי שיושב בגולה ונמצא בעמדת נזקקות למדינה היהודית. זאת בעוד הרבדים העליונים פונים לקהילות בתפוצות אשר פועלות באמצעות מוסדות מאורגנים, לעתים רבי עוצמה. פעילות מהסוג השני עשויה לאיים על ההגמוניה של מדינת ישראל ומוסדותיה בתחומים בהם יהדות התפוצות מבקשת להשמיע קול. התנהלות המדינה אל מול ארגונים מבוססים כלכלית ופוליטית מרחבי העולם תחייב אותה להתפשר על אינטרסים שלה. פשרות נוטות לגרור אחריהן התנגדות פנימית שמכרסמת בהסכמה הלאומית. דוגמאות לכך ניתן למצוא בתחילת העבודה ובסופה. בסקירה התיאורטית הוזכר הסכם בן-גוריון בלאושוטיין, בו מצא עצמו ראש ממשלת ישראל הצעירה נכנע לתכתיביו של יו"ר הוועד היהודי האמריקני, ארגון ותיק ומבוסס. הפשרה שהסכים לה בן-גוריון, לפיה ישראל לא תתיימר לייצג את יהדות העולם, לא היתה נסחטת ממנו אלמלא עמד מולו גוף חזק פוליטית וכלכלית. מספר פעמים לאורך העבודה, ובפרט בסוף פרק ד', הזכרתי את סוגיית הכותל. גם שם, מי שעתרו בראשונה לבג"ץ ומי שפעלו רבות להקמת הרחבה בכותל הדרומי הם ארגונים מקרב יהדות התפוצות. החלטת הממשלה על מתווה הכותל ייצגה פשרה שלא התקבלה כקונצנזוס בציבור הישראלי. אילו המאבק היה מתנהל בידי יחידים – סביר שהממשלה לא היתה מתפשרת.



סידור השכבות בפירמידה תואם, ככלל, גם את ציר הזמן. בהכרזת העצמאות בשנת 1948 התחייבה מועצת העם שמדינת ישראל תהא פתוחה לעליית יהודים. לא הופיעה בהכרזה התייחסות לשלבים האחרים בפירמידה. חוק השבות שנחקק בסמוך להקמת המדינה (1950) תמך את **שכבת הציונות והעלייה** בספר החוקים וכך גם חוק המעמד שהעניק הכרה בחוק לסוכנות היהודית (1952). השלב הבא בהתייחסות ליהודי התפוצות היה אימוץ גישה שעל המדינה לספק **ביטחון אישי** ליהודים ברחבי העולם ולפעול למענם בדיפלומטיה ובהרתעה. גישה זו יושמה ראשית בעבודת הממשלה על ידי הקמת חטיבת התפוצות במשרד החוץ (1977), לאחר מכן הופיעה בפסיקת בית המשפט העליון בביטוי "החובה שמדינת ישראל רואה לעצמה להגן על כל יהודי" (עניין בן-שלום, 1989), ובהמשך עוגנה על ידי המחוקק בתיקון לחוק העונשין (1994). בעשורים האחרונים החלה **היוזמה המשותפת** להשתלב באופן פורמלי במדינת ישראל. תקצובו של מוזיאון בית התפוצות, המופעל במשותף על ידי המדינה והמוסדות הלאומיים, עוגן בחוק בית התפוצות (2005). החלטות ממשלה שעניינן "היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות" (2014) ו"חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות" באמצעות מערכת החינוך והרשויות השונות (2016) ביססו מעמד פורמלי חדש ליהדות התפוצות – שותפה. חוק הלאום (2018) היווה פריצת דרך בתחום זה, גם אם לא בנוסחו המרוכך, בעצם העלאת הזיקה ליהדות התפוצות למעמד חוקתי במדינת ישראל. אמנם הפיסקה הפותחת את סעיף "הקשר עם העם היהודי" מעמידה בראש הסעיף את ההתחייבות להבטחת שלומם של בני העם היהודי, אך בהמשך הסעיף מעוגנת הפעילות לשימור המורשת התרבותית, ההיסטורית והדתית של העם היהודי. התחייבות זו לא נכרכה בשיקולים של ציונות ועלייה וגם לא בשמירה על ביטחונם של יהודים ברחבי העולם. היא נובעת מתפיסת יהדות התפוצות כשותפה של המדינה לאתגרי העם היהודי. למרבה הצער תפיסה זו לא קיבלה ביטוי מובהק יותר בנוסח שהתקבל.

השכבה העליונה בפירמידה, שמכירה **במעורבות** של יהדות התפוצות בענייניה של המדינה, עדיין ממעטת לקבל ביטוי פורמלי במדינת ישראל. ככל שמצאה ידי, שופטי בג"ץ בעניין רוגצ'ובה (2016) היו הראשונים שכתבו במסמך שבכוחו לחייב את המדינה, שיש לשקול את האינטרסים של יהדות התפוצות במסגרת ניהול ענייני המדינה. "גם להם מקום הוגן תחת השמש הישראלית". התהליך שבו התגבש מתווה הכותל עד לכדי החלטת ממשלה (2016) מלמד גם הוא על מעמד משודרג שהוענק ליהדות התפוצות – גורם מעורב ומשפיע. הקפאת המתווה (2017) הראתה שמדינת ישראל עדיין לא ממש נכנסה ל"שכבת המעורבות" שבראש הפירמידה, אלא טבלה בה רגל אחת ונבהלה מהמים הקרים.

בהמשך הפרק אתייחס בנפרד לסוגיית "מיהו יהודי" שאיננה מתיישבות עם חלק מן ההיבטים שצינתי לעיל. לפני כן אבקש להראות כיצד דגם הפירמידה ממחיש את התהליכים שבהם התנהלה המדינה ביחס למעמד יהדות התפוצות באופן כללי.

ה. 2. הקמת המדינה

הסוכנות היהודית

בפרק א.1 בעבודה זה הצגתי את הרקע להקמת הסוכנות היהודית. אחזור על הדברים בתמצית: בכתב המנדט הבריטי על ארץ ישראל שהתקבל על ידי מועצת חבר הלאומים נקבעה הכרה בסוכנות יהודית שתוקם כדי להניח את היסודות למדינה יהודית. ד"ר חיים ויצמן אשר כיהן אז כנשיא ההסתדרות הציונית העולמית, הבין שהארגון שבראשו הוא עומד לא יוכל לשאת בנטל הזה. על אף המוניטין של ההסתדרות הציונית בקרב התנועה הציונית והניסיון בייצוג היישוב העברי מול השלטון העות'מאני, הבין ויצמן שלצורך הקמת המדינה הוא יזדקק לשותפות רחבה עם יהדות התפוצות. הקמת הסוכנות היהודית לוותה בשילוב זרועות עם גורמים שונים ביהדות התפוצות, ונועדה לרתום אותם לתמיכה במדינה שבדרך. בגרף הפירמידה ניתן היה למקם את הסוכנות היהודית במקום גבוה, כנראה בשכבת **המעורבות** (העליונה) ולכל הפחות בשכבת **היוזמה המשותפת**. לאחר הקמת המדינה קידם ראש הממשלה דוד בן-גוריון את חוק המעמד, שקיבע את תפקידה וסמכויותיה של הסוכנות היהודית כעוסקת בתחומי קליטת עלייה ורווחה. ראינו שבנוסח שבן-גוריון ניסה לקדם הוא ביקש לנתק באופן ברור את הסוכנות היהודית מיהדות התפוצות. הגם שהכנסת הקשתה עליו, הצליח בן-גוריון להביא לכך שבנוסח החוק שהתקבל נותר הקשר של הסוכנות היהודית עם יהדות התפוצות ממוקד בתחום אחד בלבד, המעוגן בסעיף 5 בחוק המעמד: "ייעוד **קיבוץ הגלויות** העומד במרכז משימותיהן של מדינת ישראל ושל התנועה הציונית בימינו..." בן-גוריון הצליח לקחת ארגון שפעילותו נמצאת בראש פירמידת היחס ליהדות התפוצות, ולהנחית אותו לתחתית – לשכבת **הציונות והעלייה**. השינוי לא קרה ביום אחד. הראיתי תחנה נוספת בתהליך הזה בנוסח הכרזת העצמאות.

הכרזת העצמאות

הצגתי בפרק א.2 את התהליך שעבר על מעמד יהדות התפוצות בגלגוליו השונים של נוסח הכרזת העצמאות. יהדות התפוצות החלה את דרכה במעמד של שותפה מייסדת בטיוטה הראשונה ("לכן, אנו, **נבחרים היהדות העולמית בתפוצות** והיישוב היהודי בארץ ישראל... מפרסמים ומצהירים בזה ... על הקמתה של מדינה יהודית"), עד שנדחקה בסופו של דבר למעמד של משקיפה מן הצד, בנוסח

הסופי ("אנו קוראים אל העם היהודי ברחבי תבל להתלכד סביב היישוב הלוחם והבונה ולהתנדב לעזרתו"). לא נותרה בהכרזת העצמאות שום אמירה לגבי שותפותה בהקמת המדינה, רק הבטחה לכך שמדינת ישראל תפתח את שעריה לקיבוץ גלויות. בכך ניתן לראות איך ניסיון למקם את יהדות התפוצות בהכרזת העצמאות בשכבה גבוהה בפירמידה – תפיסת שותפות – שקע מטה והסתיים בשכבה התחתונה שלה – עיסוק בעלייה.

ה. 3. הרשות המחוקקת

הדפוס שראינו לגבי הסוכנות היהודית והכרזת העצמאות המשיך לאפיין את עבודת הכנסת לאורך שנים. ניסיונות לחוקק נושאים שברבדים העליונים של הפירמידה נטו "להחליק" לשלבי הבסיס – שעליהם קיימת הסכמה ציבורית רחבה. עד היום, חרף הניסיונות, לא הצליחה אף הצעת חוק להיכנס לספר החוקים כאשר היא מכוונת בבירור לתחומים הנכללים בשכבות העליונות בפירמידה (שכבת היוזמה המשותפת ושכבת המעורבות). ראינו בפתח פרק זה שבראשית ימיה דאגה הכנסת לעגן בחוק את זכות השבות. שנים ספורות לאחר מכן היא טיפלה במעמד הסוכנות היהודית. אלה הם שני ביטויים ממצים לשכבת הציונות והעלייה שבבסיס הפירמידה. מה לגבי השכבות הגבוהות יותר? מתי הם טופלו על ידי המחוקק? בשנת 1988, בפסק הדין בעניין בן שלום,²¹⁵ ציין המשנה לנשיא אלון כעובדה את מעמדה המובהק של יהדות התפוצות בחוק הישראלי:

זיקת הגומלין שבין מדינת ישראל לעם היהודי לתפוצותיו באה לכלל ביטוי בשורה ארוכה של חוקי הכנסת. בחלקם מבטאים הם את מחויבותה של מדינת ישראל כלפי היהודים בגולה, שנרדפו והושמדו בגלל היותם בני העם היהודי, כגון חוק לעשיית דין **בנאצים** ובעוזריהם, תשי"ז-1950, שבין היתר מקנה סמכות שיפוט וקובע עונשם של מי שבתקופת השלטון הנאצי, בארץ עוינת, עשה מעשה שהוא בגדר פשע כלפי העם היהודי; חוק נכי המלחמה **בנאצים**, תשי"ד-1954, וחוק נכי רדיפות **הנאצים**, תשי"ז-1957, הדנים בתגמולים שלהם זכאים קורבנות הנאצים מאת מדינת ישראל, וחוק יום הזכרון **לשואה** ולגבורה, תשי"ט-1959.

במובאה זו משתקף יפה הפער בין ההתבטאות מלאת הפאתוס על מעמדה של יהדות התפוצות כפי שבאה בביכול לידי ביטוי ב"שורה ארוכה של חוקי הכנסת", לבין המציאות המרה שלא היתה קרובה לכך. השופט אלון מנה שורת חוקי "זיקת גומלין לתפוצות" שהמשותף לכולם ברור: עשיית דין עם פושעי השואה, תגמול ליהודים שנרדפו בשואה ולאלה שלחמו בשואה וקביעת יום לזיכרון השואה. בשלהי שנות השמונים, מי שניסה לציין חוקים שעוסקים ב"זיקת הגומלין שבין מדינת

²¹⁵ עניין בן שלום, ראו לעיל ה"ש 104, פס' 6 לפסק דינו של המשנה לנשיא אלון.

ישראל לעם היהודי לתפוצותיו" לא מצא אף לא חוק אחד שרואה בקהילה הזו ערך מלבד העובדה שהיא שרדה את השואה. בעשורים האחרונים עבר מצב משפטי זה שינוי משמעותי. בשנת 1994 נערכה הרפורמה בחוק העונשין שקבעה בסעיף 13 הגנה על יהודים בתפוצות מפני פגיעה אנטישמית. זה היה החוק הראשון שהתייחס ליהדות התפוצות ואל צרכיה כפי שהם והיכן שהם, בהווה. לא שואה ולא עלייה. זו חקיקה ברורה בשכבה השנייה של הפירמידה – דאגה ל**ביטחון האישי** של יהדות התפוצות. חוק בית התפוצות בשנת 2005 היה פורץ דרך במובן אחר. הוא היה דבר החקיקה הראשון שקבע שהזיקה ליהדות התפוצות היא תכלית שראוי להשקיע בה מתקציב המדינה. לכאורה, חוק זה הוא הראשון בשכבה השלישית של הפירמידה – **שכבת היוזמה המשותפת** – אך בבחינה זהירה שלו נגלה שאין זה מדויק. מוזיאון בית התפוצות מוחזק באופן משותף בין מדינת ישראל לבין גופים נוספים, בהם ארגונים המייצגים את יהדות התפוצות. לכאורה, מיזם משותף המעוגן בחוק, אותו יהדות התפוצות ומדינת ישראל מנהלות יחד. אלא שחוק בית התפוצות לא עוסק כלל בשיתוף הפעולה האמור. החזקות הארגונים השונים במניות במוזיאון לא מעוגנות בחוק. באופן תיאורטי, על פי החוק, יכולה אוניברסיטת תל-אביב לרכוש את כל הבעלות על המוזיאון ועדיין תקצבו הציבורי יישאר על כנו. המחוקק תקצב את המטרה – מרכז לאומי לקהילות ישראל בארץ ובעולם, אך לא את האמצעי – שיתוף פעולה בין ישראל לתפוצות במיזם יהודי. המטרה, עם כל כמה שהיא נעלה, אינה מתייחסת בהכרח ליהדות התפוצות כשותפה. בשנת 2018 עוגנה מעמדה של יהדות התפוצות בחוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. סעיף 5 בחוק הלאום (לא הוזכר עד כה) כבר טיפל בשכבה התחתונה בפירמידה (הציונות והעלייה) כאשר קבע "המדינה תהיה פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות". על כן סעיף 6, סעיף הקשר עם התפוצות, התפנה לטפל בשכבות גבוהות יותר. שכבת הביטחון האישי, השנייה, מטופלת בסעיף 6 בחוק הלאום באופן ברור: "המדינה תשקוד על הבטחת שלומם של בני העם היהודי". האם גם השכבה השלישית מקבלת התייחסות ראויה? "המדינה תפעל בתפוצות לשימור הזיקה בין המדינה ובין בני העם היהודי". קשה לומר שיש כאן ראייה של יוזמה שותפות בכך שהמדינה נטלה לעצמה אחריות לפעול בתפוצות לשימור הזיקה. אך לא זה היה נוסח הצעת החוק כפי שעברה בקריאה טרומית. סעיף החוק נוסח במקור כך שהביטחון האישי הופיע בסופו, בעוד שמילות הפתיחה היו "המדינה תפעל לחיזוק הזיקה בין ישראל ובין יהדות התפוצות". הפעילות לא נועדה מלכתחילה להתבצע רק בתפוצות, כמשימה המוטלת על מדינת ישראל. במקור התכוונו מנסחי ההצעה להטיל על המדינה אחריות לפעול **בקרב אזרחיה שלה** לחיזוק הזיקה ליהדות התפוצות. מובן מאליו שמי שאחראי לפעול בקרב התפוצות הם יהודי התפוצות. כל אחד יעשה את חלקו וכך בשותפות תתחזק הזיקה. ממד השותפות נעקר

מנוסח החוק במהלך דיוני ההכנה (באופן מכוון) והותיר אותנו עם חוק-יסוד שאין בו בשורה של טיפוס משמעותי במעלה הפירמידה.

ה. 4. פסיקת בית המשפט

בית המשפט העליון מילא את החלל המשפטי שהתקיים לאורך השנים, והכיר בחשיבותה של יהדות התפוצות לכשעצמה ולא רק בזיקה לסוגיית העלייה לישראל. לכאורה, בית המשפט המציא ערכים אלו יש מאין. ניתן לטעון כי בהעדר חוק המנחה אותו להביא בחשבון את טובתם של יהודי התפוצות, היה על בית המשפט לכל היותר להביע צער על מצב משפטי זה, ולפסוק פסיקותיו בהתעלמות מההשפעות שלהן על אוכלוסייה זו. בכל זאת בחרו שופטי בית המשפט פעם אחר פעם, תוך שימוש בניסוחים מעורפלים ופתלתלים, לייצר מעמד משפטי ליהדות התפוצות במדינת ישראל. השופט אלון בפרשת בן שלום קבע ש"עיקרה של זיקת גומלין זו שבין מדינת ישראל לבין העם היהודי לתפוצותיו" בא לידי ביטוי בשתי משימות שנטלה על עצמה המדינה. האחת - "לקבץ לתוכה גלויות ישראל" (שכבת ה**ציונות והעלייה** בפירמידה), והשנייה - "החובה שמדינת ישראל רואה לעצמה להגן על כל יהודי" (שכבת ה**ביטחון האיש** בפירמידה). בפרשת עטרת בנות ירושלים התבטאו שופטי בית המשפט העליון, רובינשטיין בדיון הראשון ומלצר בדיון הנוסף, באמירות לפיהן הכשרת מורים לחינוך בתפוצות היא מטרה שעל המדינה לשאת בעלות קידומה. לדידם כאשר ארגונים מיהדות התפוצות מכשירים כאן בישראל מורים לקהילותיהם, המדינה לא צריכה להתבונן מהצד אלא להטות שכס. זוהי כבר פסיקה שניתן לשייך לשכבה השלישית בפירמידה – ה**יוזמה המשותפת**. פסיקה של בית המשפט העליון בשכבה העליונה נעשתה בשלבים. המופע הברור ביותר של עמדה המעניקה ליהדות התפוצות זכות ל**מעורבות** בנעשה במדינת ישראל, היא בעניין רוגצ'ובה בפסיקת הנשיאה נאור לפיה אין לקבל פרשנות לחוק השבות אם "אינה מקנה משקל למגוון הקיים של קהילות יהודיות" ובפסיקת המשנה לנשיאה רובינשטיין שקבע ש"גם להם מקום הוגן תחת השמש הישראלית" וכי יש חשיבות ל"ראיית העם היהודי כולו, לרבות התפוצות ללא מורא כחלק מן השיח".

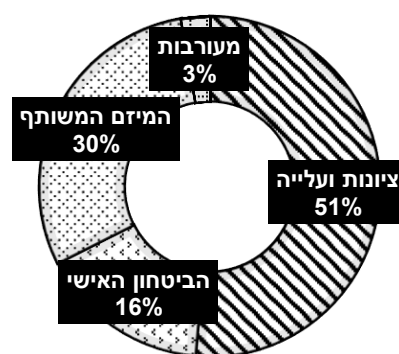
בחינת פסיקות בית המשפט על ציר הזמן, לצד התפתחות הפסיקה ביחס למעמד יהדות התפוצות, מראה בבירור שבית המשפט מקדים את המחוקק בכמה צעדים. אם כך יימשך, ניתן לצפות שבשנים הקרובות נראה חקיקה שתבסס את מעמדה של יהדות התפוצות כשותפה של ממשלת ישראל לאתגרים רבים וכגורם בעל השפעה לגיטימית על התנהלותה של המדינה. בהתאם, תהיה זו התפתחות טבעית אם בית המשפט יחזק בפסיקותיו את העמדה הזו, בייחוד על רק חקיקת

חוק הלאום הדורש מבית המשפט לשקול שיקולים של שימור המורשת התרבותית, ההיסטורית והדתית של העם היהודי בקרב התפוצות.

ה.5 החלטות ממשלה

כאמור בשער הראשון, מבין 12,748 החלטות ממשלה שנתקבלו על ידי חמש הממשלות האחרונות, 46 החלטות עסקו ביהדות התפוצות. ארבעים ושש ההחלטות הללו מתייחסות ליהדות התפוצות ברבדים שונים. פילחתי אותן בהתאם לאופי ההתייחסות שלהן ליהדות התפוצות, כפי שהגדרתי בפירמידה. **תשע** מתוכן היו ניטרליות ביחסן לתפוצות מפני שעסקו בתהליכים פנימיים בממשלה (העברת טיפול בתחום מסוים מגורם אחד לאחר, הארכת תוקף החלטת ממשלה, הקמת משרד ההסברה והתפוצות וכדומה). **שלושים ושבע** ההחלטות הנוטרות, שמהן ניתן להסיק משהו על גישת הממשלה באשר למעמד יהדות התפוצות, התפלגו כך: בשכבה התחתונה (**ציונות ועלייה**) – 19 החלטות, אשר רובן עסקו בתוכניות חינוכיות המוצעות ליהודי התפוצות במטרה לחזק את הקשר שלהם למדינת ישראל ("תגלית", "מסע" ו"מורשה"). בשכבה השנייה (**הביטחון האישי**) – 6 החלטות שעסקו בהגנה על יהודים מפני אנטישמיות, בהנצחת חללי אירועים אנטישמיים בתפוצות או בסיוע לקהילות יהודיות במצב חירום. בשכבה השלישית (**היוזמה המשותפת**) – 11 החלטות שהתייחסו לשותפות עם יהודי התפוצות ביוזמות שתכליתן אינה מצטמצמת לשמירת הביטחון האישי של יהודי התפוצות או לעידוד העלייה שלהם לישראל. בקבוצה זו נכללות החלטות העוסקות בפיתוח בית התפוצות, בתחרות זמר עולמית לצעירים יהודיים, בקיום אירועי המכבייה והחלטות כלליות יותר העוסקות בחיזוק הקשר עם יהדות התפוצות. בשכבה הרביעית, העליונה (**המעורבות**) נמצאת רק החלטה **אחת** שאפשרה לעמדת יהודים מן התפוצות להשפיע על ההתנהלות הפנימית במדינת ישראל. זוהי ההחלטה העוסקת במתווה הכותל.

התפלגות החלטות ממשלה (2003-2019) העוסקות בתפוצות לפי שכבות בפירמידת היחס ליהדות התפוצות



התפלגות זו מבטאת יפה את דגם פירמידת היחס ליהדות התפוצות. הרובד העיקרי בו עסקה הממשלה נמצא בבסיס הפירמידה – יהדות התפוצות כפוטנציאל עלייה וכאוכלוסייה שיש להשקיע משאבים בחינוך בניה לציונות. השכבה העליונה שבקודקוד הפירמידה, המייצגת מתן אפשרות ליהדות התפוצות להשפיע על המדינה, מיוצגת בהחלטת ממשלה אחת ויחידה. לאורך כהונתן של חמש הממשלות האחרונות רק פעם אחת החליטה הממשלה על מהלך שנועד לתת מענה לדרישה מצד יהדות התפוצות. שני התחומים שלהם הקצתה הממשלה היקף בינוני של החלטות הם התחומים המיוצגים במרכז הפירמידה. שכבת ההגנה על הביטחון האישי, שהיא רובד נמוך יותר ורחב יותר בפירמידה זכתה לפחות החלטות ממשלה מאשר רובד המיזם המשותף עם יהדות התפוצות. את ההחלפה הזו ניתן להסביר בכך שבשנים האחרונות מתקיימת מגמה לקשור אירועים אנטישמיים עם תנועת החרם האנטי-ישראלית, ופחות עם יהדות התפוצות.²¹⁶ מגמה זו בעייתית בעיניי והיא טומנת בחובה אלמנט של "גזל כבשת הרש". לא זו בלבד שממשלת ישראל ממעטת להתחשב בעמדת יהדות התפוצות, היא גם "מנכסת לעצמה" את קורבנות האנטישמיות בכך שהיא מייצרת זהות בין התנגדות למדינת ישראל לבין פעולות אנטישמיות נגד יהודים בתפוצות.

ה.6 הסוגיות הדתיות

ראינו שלאורך ציר הזמן מטפסת מדינת ישראל בשכבות הפירמידה, כשהיא הולכת ומעניקה מעמד מהותי רב יותר ליהדות התפוצות. תהליך הפוך מתרחש בסוגיית "מיהו יהודי". אזכיר ששאלה זו פגשה את השיח הציבורי בסוף שנות ה-50, לאחר שהכנסת הצליחה באלגנטיות לחמוק ממנה כשחוקקה את חוק השבות בשנת 1950. ממשלת ישראל בראשות דוד בן-גוריון החליטה להתייעץ עם "חכמי ישראל", בהם רשימה שנבחרה מבין מנהיגי הרוחניים מכלל הזרמים בתפוצות. ראינו שגישה זו של היוועצות עם יהדות התפוצות בסוגיית ההכרה בגיורים ליוותה את ממשלות ישראל גם בהמשך, אך דעכה באופן בולט בשנים האחרונות. במקביל, בית הדין הרבני ומועצת הרבנות הראשית לישראל הידקו את הפיקוח והסינון שהן מנהלות על הכרה ברבנים ובבתי דין מן התפוצות. מתקבלת תמונת מראה של התהליך שקרה ברשויות האחרות, ובעיקר בבית המשפט. ככל ששופטי בית המשפט הכילו יותר את גיורי הזרמים שאינם אורתודוקסים והרחיבו יותר את שערי הכניסה לישראל וליהדות (גם אם רק לרישום כיהודי), כך הקשיח הממסד הדתי את עמדתו, עד כדי הבאת תזכיר חוק ממשלתי עוקף בג"ץ (חוק גיור ממלכתי).

²¹⁶ המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה מאחורי המסכה: אופיו האנטישמי של ה-BDS נחשף (2019).

ניתן להציע שקברניטי המדינה בראשית ימיה ראו איום ביהדות התפוצות החזקה, על ארגוניה, קשריה ותקציביה. ככל שנקפו השנים והיחס הדמוגרפי נטה לטובת העם היושב בציון, התחזק מעמדה של ממשלת ישראל אל מול יהדות התפוצות וארגוניה. אין עוד חשש מהתערבות זרה בלתי נשלטת, אלא דווקא חשש מאובדן הזיקה למחצית מן העם שהופך לזר עבור הישראלים. על כן התפתחה מגמה של טיפוס במעלה הפירמידה, אל עבר החלטות וחוקים המעניקים ליהדות התפוצות הזדמנות להשתתף ולהשפיע על המדינה. מבחינת הממסד הדתי האיום לא הוסר כלל. ככל שרשויות השלטון במדינת ישראל הסבירו פנים ליהדות התפוצות, כך גבר החשד של הרבנות הראשית וההנהגה החרדית ש"יהדות התפוצות" היא שם-קוד לזרמים רפורמים וקונסרבטיביים. בקריאה ריאליט של המציאות אני מתקשה למצוא סיבה לשינוי בעמדת הממסד הדתי. כל עוד לא יקום כוח פוליטי אחר בישראל שיבחר להעמיד את הנושא על סדר יומו, מי שייקח לידי את המושכות ויכתוב את המהלכים הבאים בסוגיית "מיהו יהודי" הוא מי שהנושא בנפשו. במצב הנוכחי נראה שידה של ההנהגה החרדית על העליונה.

ה.7 מעמד יהדות התפוצות בחוק: ללא תכנית, עם מעט הבנה וקורטוב אקראיות

מתוך קריאת עשרות רבות של חוקים והצעות חוק, מאות פרוטוקולים ומסמכים נלווים להליך הפרלמנטרי, התחוור לי שני דפוסים שמאפיינים את החקיקה הנוגעת למעמד יהדות התפוצות. מדובר בקווי מתאר עדיניים שקשים לזיהוי בכל מקרה בודד כשלעצמו, אך עוברים כחוט השני בין המופעים השונים. הראשון – **תהליכים משמעותיים התרחשו באופן כמעט מקרי**, תוך תלות בדמות מסוימת בנקודת זמן מסוימת. השני – **קיים פער גדול בין כוונת המחוקק לבין מעשיו, והוא נוטה שלא להיות בקיא במצב המשפטי ביחס ליהדות התפוצות**. המקרה הבולט הראשון הוא נוסח הכרזת העצמאות. בתחילת הדרך הופיעה יהדות התפוצות בנוסח במעמד מכובד, כשותפה להקמת המדינה. לא היתה זו נקיטת עמדה מפתיעה לתת מקום ל-94% מהעם היהודי שאיננו היישוב העברי. היה זה עו"ד צבי ברנזון שביצע את השינוי המפתיע וחתך החוצה את יהדות התפוצות. בניהול מסודר, ברנזון, היועץ המשפטי של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, כלל לא היה מקבל גישה לטיטוט הכרזת העצמאות. מה לו ולזה? הוא לא היה חבר מינהלת העם ובכלל הופקד על עניינים אחרים לחלוטין. היה זה פנחס רוזנבליט (רוזן), לימים שר המשפטים, שפנה אליו באופן חברי להתייעץ עמו בנוסח. משה שרת ודוד בן-גוריון אמנם קיבלו את השינוי והיו שותפים לו לאחר מעשה, אך סביר שלולא התערבותו של ברנזון היינו מכירים הכרזת עצמאות שבה כתוב "לפיכך נתכנסנו, נבחרו היהדות העולמית בתפוצות והיישוב היהודי בארץ ישראל". העובדה שניסוח הכרזת

העצמאות נעשה בהתייעצויות בין קולגות, ולא על ידי וועדה,²¹⁷ מועצה ציבורית או גוף נבחר אפשרה לדברים להתגלגל כך. חוק המעמד, במסגרתו ביקש בן-גוריון להגדיר את סמכויות הסוכנות היהודית הוגש לכנסת כהצעת חוק ממשלתית. בהצעת החוק המקורית ביקש בן-גוריון לא רק להכפיף את הסוכנות היהודית לממשלה, אלא גם לנתק אותה מיהדות התפוצות. ההצעה עברה כך קריאה ראשונה, ורק ברגע האחרון, בעת ההצבעה על הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית הצליח חבר הכנסת הררי לדחוף הסתייגויות שעניינן שימור החיבור בין הסוכנות היהודית לבין יהדות התפוצות ובעקיפין שימור ההכרה של המדינה ביהדות התפוצות כשותפה מייסדת שלה. בן-גוריון מיהר למשוך את הצעת החוק והגיש אותה לכנסת בגרסה "מתוקנת". בגרסתו המתוקנת התפשר וקיבל תיקון של הררי. כך גם מקרה זה מלמד על השפעתו של אדם מסוים ברגע קריטי, שהרי אלמלא הוא כנראה היתה גרסת הממשלה מתקבלת בשלמותה. עד כאן לא פקפקתי במי מהדמויות בכך שהיא אינה מבינה כראוי את המצב המשפטי ביחס ליהדות התפוצות. לאורך השנים נראה שהנושא קצת התרחק מחברי הכנסת. בשנת 1985 בתיקון חוק-יסוד: הכנסת. סעיף 7א שנוסף לחוק קבע שלא תתמודד רשימה לכנסת אם יש במעשיה "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי". לכאורה, התערבות מרשימה של הכנסת למען חיזוק מעמד העם היהודי, לראשונה בעיגון חוקתי. אך העובדה שמהלך חשוב כל כך בתחום זה בוצע במסגרת תיקון לחוק-יסוד שאין לו כל קשר לסוגייה, מחדד את הרושם שזוהי תוצאת לוואי של תהליך אחר. הכוונה (המוצהרת למדי) של הוספת סעיף 7א היתה חסימת מועמדות לכנסת של רשימות החותרות תחת יסודותיה של מדינת ישראל. בוודאי לא היתה למחוקק כוונה לייצר באותו מעמד את יסודותיה של מדינת ישראל. ההנחה של המחוקק, כך נראה, היתה שממילא מדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי ואילו כעת רק נוספה הוראה שמחייבת מכל מועמד לכנסת להכיר בכך. מניין אני מסיק שכך חשבו חברי הכנסת? מכך שהנוסח המקורי של ההצעה, כפי שהראיתי בפרק ב', דיבר על "שלילת קיומה של המדינה כאמור בהכרזה על הקמת מדינת ישראל". רק לאחר דיון בכנסת בו התברר שהכרזת העצמאות היא מסמך ארוך מדי ורווי פרטים, הוחלט לבחור מתוכה את היסוד לפיו המדינה היא "מדינתו של העם היהודי". איש מהם לא טרח לבדוק אם המונח מופיע בהכרזת העצמאות (וכאמור, הוא לא). באותו אופן אגבי שבו עוגן מעמד העם היהודי בחוק-יסוד, הוא בוטל כעבור 16 שנה. הוא לא בוטל מפני שקמו לו מתנגדים עקרוניים שסברו שזוהי טעות לתת מעמד חוקתי ליהדות

²¹⁷ באופן רשמי הקימה מינהלת העם ועדה שתדון בנוסח הכרזת העצמאות. בפועל, כמעט לא התנהלו דיונים רשמיים בנוסח. כך למשל, הוויכוח המפורסם על השימוש בביטוי "צור ישראל" (בין אהרון ציזלינג לבין יהודה פישמן-מימון) התנהל בביתו של בן-גוריון, לאחר שהזמין את השניים לדון עמו בנושא. ראו: שחר ישראל כמדינה דו-הורית, לעיל ה"ש 52, עמ' 43.

התפוצות. הוא בוטל, לדברי חבר הכנסת פינס, יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט "כדי ליצור שוב איזו אחידות בניסוח שקיים בכל חוקי-היסוד". האם כאשר הצביעו חברי הכנסת בעד התיקון הנוסף של חוק-יסוד: הכנסת, המוחק ממנו את "העם היהודי", הם הבינו שהם מוחקים את **האזכור היחיד** בספר החוקים לפיו מדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי? ספק גדול מאוד. דפוס דומה חזר בשנת 1994 בתיקון לחוק העונשין. סעיף 13(ב) הקובע שדיני העונשין יחולו גם על עבירות-חוץ "נגד חיי יהודי, גופו, בריאותו, חירותו או רכושו, באשר הוא יהודי" הוא מהפכני. הסעיף עצמו משווה במפורש בין פגיעה באזרח ישראלי בחו"ל לבין פגיעה ביהודי בחו"ל. על שניהם החיל המחוקק את אותה רמת הגנה. המחוקק כנראה סבר שזהו עוד ביטוי נוסף בחוק למחויבות של מדינת ישראל לשלומם של יהודי התפוצות. אלא שזהו **הביטוי הראשון** לכך. במשך כמעט חמישים שנה נמנעה הכנסת מלהטיל על המדינה אחריות כלשהי ליהדות התפוצות. מילה לא כתבו על כך האבות המייסדים בהכרזת העצמאות. רק קיבוץ גלויות, ללא שום יומרה להגן עליהם. האם סביר ששינוי דרמטי כזה יתחולל במסגרת רפורמה כללית בחוק העונשין? ההסבר הטבעי הוא שמדובר בטעות הנובעת מחוסר בקיאות. בעקבות הוספת סעיף 13(א) העוסק בהגנה מפני פגיעה באזרחים בחו"ל, כנראה חשבו לעצמם מנסחי ההצעה שיהיה זה ראוי להוסיף גם את בני העם היהודי כולו. קשה להעלות על הדעת שהם תיכננו ליזום פריצת דרך במעמד יהדות התפוצות והחליטו להחביא אותה בתוך רפורמה רחבה בדין הפלילי. הוא הדין לגבי חוק בית התפוצות. כוונת המחוקק בוודאי היתה בסך הכל להבטיח תקציב לגוף שממילא נתמך מתקציב המדינה. בפועל, חוק בית התפוצות הוא דבר החקיקה הראשון שקובע שעל מדינת ישראל להשקיע מתקציביה עבור מטרה שקשורה ביהדות התפוצות. לאורך שנים רבות השקיעה הממשלה תקציבים במטרות כאלו, אך החל משנת 2005 יש גם חוק אחד שמחייב השקעה כזו. האם מנסחיו ידעו שהם הראשונים? האם הכנסת ידעה שיום ההצבעה על החוק הזה הוא יום היסטורי בתולדות מעמד יהדות התפוצות בישראל? כנראה שלא. דפוס זה בא לידי ביטוי שוב בניסיון של חבר הכנסת סמוטריץ' לתקן את פקודת מס הכנסה. אמנם הצעת החוק שלו נעצרה, אך היא הזדמנות ללמוד על תפיסת חברי הכנסת את הנושא. בדברי ההסבר שלו להצעת החוק כתב שבאמצעותה "תשקף מדינת ישראל, **שוב**, את מחויבותה ליהדות התפוצות בכל העולם". סמוטריץ' לא סבר שיש משהו חדשני ברעיון לפיו יהדות התפוצות תהנה מהטבות מס בישראל. זה נראה לו בסך הכל ביטוי נוסף למחויבות של המדינה כלפיה. אך מהם הביטויים הקודמים שאת קיומם הוא מניח כמובן מאליו? סעיף 13(ב) בחוק העונשין? חוק בית התפוצות? האם הוא תיאר לעצמו שבכך מתחילה ונגמרת "מחויבותה ליהדות התפוצות"? יש לי סיבה להאמין שאילו ידע סמוטריץ' שמעמדה המשפטי של יהדות התפוצות בישראל דק כל כך, הוא היה שם יותר דגש על רכיב זה בהצעתו. היה בידו לכתוב: "הצעת החוק שלפניכם **מכירה לראשונה** ברווחתה של

יהדות התפוצות כמטרה ראויה, המצדיקה החזר מס בגין תרומה עבורה". הטריטוריות שבניסוח שלו מלמדת על חוסר ההבנה את המצב המשפטי הקיים.

אחתום בחוק הלאום. חוק-יסוד זה הוא, לדעתי, החשוב ביותר בסוגיית מעמד יהדות התפוצות. הרחבתי על כך ולא אחזור על הדברים. הוא עבר תהליך ארוך של הכנה בוועדה ייעודית בכנסת, כך שלא ניתן לומר שהוא חוקק בחופזה. אחר כל זאת, למעלה מאלף עמודי פרוטוקולים מראים שחברי הכנסת מיקדו את מאמצייהם בחזיתות אחרות. סעיף הקשר עם יהדות התפוצות זכה למעט מאוד עיסוק מצד חברי הכנסת, שכנראה לא הבינו או לא הוקירו את חשיבותו. מי שהובילו את הדיון בוועדה בנושא היו מוזמנים מן המגזר השלישי ובסופו של דבר השפעתו של עו"ד גור בליי, היועץ המשפטי של הוועדה השפיעה באופן מכריע על הנוסח הסופי. בליי הוא שהכתיב את נקודת הפתיחה בתחילת כל דיון, הביא את "הנוסח המוצע" כלבבו וכיוון את הוועדה להביא למליאה סעיף חוק שבו מדינת ישראל מתנשאת בפטרנליזם על יהדות התפוצות ומסירה מעצמה אחריות לחנך את תושביה שלה לקשר איתה. זוהי הופעה נוספת לדפוס "האיש הנכון בזמן הנכון" שהזכרתי לעיל.

הדפוסים הללו יחד מייצרים מצב שבו אין לסוגייה הזו "אבא ואמא" לאורך השנים. מעמד יהדות התפוצות קם ונפל בכנסת לפי רצונות אקראיים של חברי כנסת ודמויות המקיפות אותם, ולא בהתאם לאג'נדות מסודרות שלהם או של מפלגותיהם. בסקירה שנעשתה בעבר²¹⁸ במצעי המפלגות לאורך השנים וכן בקווי היסוד של הממשלות השונות, נמצא שרובן מתחייבות באופן מעומעם לחיזוק היחסים עם התפוצה היהודית, מבלי לנקוט בעמדה ברורה ביחס לשאלות הנלוות לכך.

²¹⁸ גבי שפר "ישראלים, ישראל והתפוצה היהודית בעשור האחרון" **כיוונים חדשים: כתב עת לציונות וליהדות**, 5, 148, 164 (2001).

בעבודה זו ביקשתי להקים נדבך נוסף על המחקר הקיים בתחום חקר יחסי מדינות-אם ואוכלוסיית התפוצות שלהן. תחום זה הולך ומתבסס במחקר, בד בבד עם התפתחות היחס לתפוצות בקרב מדינות העולם. המקרה היהודי-ישראלי של תפוצה אתנית זכה לעיסוק נרחב במיוחד. אחר כל זאת, ציינתי שבעוד יש בנמצא כתיבה מפרספקטיבה של מגוון תחומי במדעי החברה והרוח, קיים ריק באשר לזווית המשפטית. בהתאם לכך, **כיוונתי בעבודה זו להגדיר מהו מעמדה המשפטי של יהדות התפוצות במדינת ישראל, וכיצד התגבשו ההסדרים הקיימים**. כדי להציע מענה לשאלות אלה נדרשתי לקבץ את כלל הביטויים הפורמליים שיש ליהדות התפוצות בשלש הרשויות: המחוקקת, השופטת והמבצעת. אספתי חוקים, פסקי דין, החלטות ממשלה ועוד. לאחר מכן ניסיתי להתחקות אחר גרסאות קודמות של מסמכים אלו, עדויות מתוך פרוטוקולים ומחקרים שעסקו בחומרים אלו מזוויות שונות. בארבעת הפרקים הראשונים של העבודה הצגתי את הממצאים העובדתיים. מובן שאופן הצגת הדברים ובחירות המובאות השפיע על התוצר, אך הכל נעשה מתוך כוונה לשקף את המצב המשפטי כפי שהוא. פתחתי בהצגת הסוכנות היהודית ובגלגולים שעברו עליה לאחר קום המדינה. הראיתי שמדובר בארגון בעל פוטנציאל לייצג את עמדת יהדות התפוצות, אך הוא הוחלש במהלך פוליטי מכוון כדי לצמצם את התערבות יהדות התפוצות על המדינה, בשל פערי הכוחות דאז. השינוי ביחסי הכוחות, כך הראיתי, זימן שיבה של הסוכנות היהודית לתפקיד של מייצגת את עמדתה של יהדות התפוצות מול הממשלה. סקרתי את מקומה של יהדות התפוצות בהכרזת העצמאות, תוך השוואה לטיוטות השונות לאורך הדרך, והראיתי שמעמדה המקורי היה מרכזי לאין ערוך מזה שהוגדר לה בנוסח הסופי. סקרתי את החוקים השונים המקנים מעמד כלשהו ליהדות התפוצות, ואת התהליך שהם עברו. בתחילת הדרך טיפל המחוקק הישראלי ביהודי התפוצות כפרטים. בחוק השבות הוענקה לכל יהודי הזכות לעלות לישראל ולהתיישב בה. בתיקון 39 לחוק העונשין נפרשה רשת של הגנה על כל היהודים כפרטים החשופים לפגיעה אנטישמית. למעשה, החוק הראשון שחוקק בישראל ומתייחס ליהדות התפוצות כציבור, ולא כפרטים, הוא חוק בית התפוצות משנת 2005. חוק זה מתייחס לתרבות ולמורשת של קהילות יהודי התפוצות, ובכך היה פורץ דרך, על אף שעיסוקו בתקצוב מוזיאון מלמדת לכאורה על חשיבות נמוכה. ההתקדמות במעמד יהדות התפוצות בחקיקה הגיעה לשיאה בשנת 2018, עת חוקקה הכנסת את חוק-יסוד הלאום. חוק זה הקנה תוקף חוקתי לקשר עם יהדות התפוצות, אשר עד אז בקושי קיבל ביטוי בחוקים "רגילים". אמנם עקרונותיו עברו עמעום במהלך שלבי ההכנה שלו להצבעה במליאת הכנסת, אך גם התוצר הסופי הוא מובהק דיו כדי לקבע את מעמד יהדות התפוצות בדיון.

בפסקי הדין שהבאתי הראיתי שגם בהעדר מעמד משפטי מוסדר בחוק, ביקשו שופטי בית המשפט העליון לפרש את החוק כאילו הזיקה ליהדות התפוצות היא נורמה מחייבת. בפסקי דין שונים חזרו שופטים שונים על אותו עיקרון בהבדלי ניסוחים: הקשר של מדינת ישראל עם יהדות התפוצות היא אחת ממשוכלות היסוד, תפיסות היסוד והתכליות שבשמן הוקמה המדינה היהודית. ביטויים אלו נאמרו כולם טרם הופעת חוק הלאום בספר החוקים, וסביר שתהיה לו השפעה על פסקי דין עתידיים בסוגייה.

באשר להחלטות הממשלה ופעולותיה הבאתי נתונים כמותיים שמהם עולה שיהדות התפוצות לא עמדה בראש סדר היום של ממשלות ישראל, בלשון המעטה, לכל הפחות בעשור וחצי האחרונים. בין מעט ההחלטות שהתקבלו בתחום זה, ניתן לזהות עיסוק נרחב ביהדות התפוצות בהיבטים של עלייה וחינוך ציוני וכן בסוגיית ההגנה של שלומם של יהודים בעולם. פחות החלטות ממשלה התייחסו לקשר עם התפוצות כיחסי גומלין. הדבר בא לידי ביטוי ביתר שאת בסוגיות בהן קיים היבט מרכזי של עמדה הלכתית. שליטת הממשל הדתי בדיני המעמד האישי בישראל דחקה את מעמדה של יהדות התפוצות בסוגיות אלו.

במענה לשאלה מה הביא להתגבשות המצב המשפטי הנתון, הצגתי מסקנה כללית לפיה אין ולא היתה במדינת ישראל תפיסה כוללת וסדורה המנחה את רשויות השלטון בישראל ביחס ליהדות התפוצות. המעמד המשפטי נרקם תלאי על תלאי באופן נקודתי. לעתים נדמה שאפילו באופן אקראי, בשל הימצאות של פוליטיקאי או פקיד מסוים ברגע קריטי בנקודת השפעה. כמה מפריצות הדרך הגדולות של יהדות התפוצות בחוק הישראלי נעשו בבירור אגב חקיקה אחרת, או מבלי שהכנסת הבינה את גודל המעמד.

את מעט הסדר המארגן שניתן לזהות בשדה המחקר הזה, ביקשתי לתאר באמצעות דימוי של מבנה פירמידה. בשכבה התחתונה והבסיסית של הפירמידה נמצאת ההתייחסות ליהדות התפוצות כאל פוטנציאל עלייה. כינתי אותה "שכבת הציונות והעלייה". זוהי השכבה הרחבה ביותר מפני שהיא נמצא בקונצנזוס ויש בה עיסוק נרחב. היא גם הראשונה על ציר הזמן, שכן היא החלה לקבל ביטוי עוד טרם הוקמה המדינה. השכבה שעליה מבטאת את המחויבות לשלומם של יהודי העולם. "שכבת הביטחון האישי". גם לגביה קיימת הסכמה רחבה, אם כי פחותה, והוא עוגנה בספר החוקים שנים רבות לאחר חוק השבות. שתי השכבות הללו עוסקות ביהדות התפוצות כפרטים, ומבטאות אתוס ישראלי חזק לפיו מדינת ישראל קמה כדי לדאוג לקיבוץ גלויות ולשמור על היהודים בכל העולם מפני פוגעים אנטישמיים. השכבה השלישית, "שכבת היוזמה המשותפת", כבר מבטאת את ראיית יהודי התפוצות כקהילה, ולא רק כפרטים. שכבה זו לא הוקמה ברוב שנותיה של המדינה, כנראה מתוך רצון לחסום התערבות של ארגונים יהודיים חזקים בניהול

ענייניה הפנימיים של מדינת ישראל, באופן התואם את גישת "שלילת הגולה" שהוזכרה בראשית העבודה. עם החלשות יחסית של יהדות התפוצות, מבחינה דמוגרפית ומבחינות נוספות, החלה כניסה של המחוקק והממשלה גם לשכבה זו. השכבה העליונה, בקודקוד הפירמידה, "שכבת המעורבות", מבטאת התייחסות שעודנה שנויה במחלוקת אשר מבקשת להתחשב באינטרסים של יהדות התפוצות ולהביאם בחשבון במערך השיקולים הישראלי. גישה זו מתחככת עם עמדות פוליטיות ודתיות שמתנגדות לה באופן נחרץ. הביטוי הבולט שלה הוא מתווה הכותל. החלטת הממשלה שקיבלה את מתווה הכותל היתה הראשונה לפרוץ לשכבת המעורבות, אחרי שבית המשפט העליון פתח בפניה את הדלת לשם במספר פסקי דין. זמן קצר ביותר החזיקה הממשלה בעמדה זו עד שלחץ פוליטי חרדי (וחרדי-לאומי) הביא להחלטה על הקפאת המתווה.

הצבעתי על כך שלאורך השנים ניתן לזהות דפוס לפיו פוליטיקאים מכוונים ליזום מדיניות שמכוונת לרבדים הגבוהים של הפירמידה, ומוצאים את עצמם מחליקים מטה. לא מצאתי מקרה של הצעת חוק שהתחילה משאיפה לאפשר ליהודים לעלות ארצה או להגן עליהם בעולם, והסתיימה בעיגון יחסי הגומלין בינם לבין המדינה. כן מצאתי מקרים הפוכים – החל מהכרזת העצמאות ועד לחוק הלאום, שלכולם משותפת כוונה נעלה בשלב הייזום להעניק שותפות ומעורבות, שעברה ריכוך בשלב היישום לכדי ביטחון אישי, ציונות ועלייה.

בעבודה זו ביקשתי לצייר תמונה מפורטת של מעמדה הרשמי של יהדות התפוצות במדינת ישראל. ככל שהוספתי פרטים לתמונה גיליתי פינות נסתרות שניתן ורצוי להעמיק בהן יותר. חלקים מסוימים בעבודה זו צוירו בקווים כלליים, באופן שמזמין המשך מחקר ובירור. מדובר בזירה שממשיכה להתעדכן, במיוחד בעקבות חוק הלאום שנוסף אך לאחרונה לספר החוקים וטרם נודע איך יפורש בפסיקת בית המשפט. אין לי אלא לקוות שעבודה זו תהיה לתועלת בידי חוקרים נוספים שיראו את הנושא הזה כחשוב ויסתייעו בה כדי לשפוך אור על היבטים נוספים בחקר מעמדה של יהדות התפוצות במדינת ישראל.

חקיקה ראשית

- חוק-יסוד : הכנסת (תיקון מס' 35), ס"ח התשס"ב 1845.
- חוק-יסוד : הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.
- חוק-יסוד : ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, ס"ח התשע"ח 898.
- חוק בית התפוצות, תשס"ו-2005, ס"ח 90.
- חוק המעבר, התש"ט-1949, ס"ח 1.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.
- חוק העונשין, תיקון מס' 39 (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ד-1994, ס"ח 348.
- חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, ס"ח 965.
- חוק השבות (תיקון מס' 2), התש"ל-1970, ס"ח 586.
- חוק השבות, תשי"ו-1950, ס"ח 51.
- חוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967, ס"ח 75.
- חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, ס"ח 112.
- חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, ס"ח 134.
- פקודת הנישואין והגירושין (רישום), חא"י, פ"ח, 39 לש' 1919.
- פקודת העדה הדתית (ההמרה), חא"י ב', 1269.

חקיקת משנה

- הנחיות בדבר רישום פרטים בעניין המעמד האישי (10.3.1958). ארכיון המדינה : ISA-PMO-
GovernmentSecretary-000jynn.
- נוהלי הרבנות הראשית לישראל, סעיף 37 בנוהל רישום נישואין (17.9.2017).

הצעות חוק

- הצעת חוק-יסוד : הכנסת (תיקון מס' 12), ה"ח התשמ"ה 1728.
- הצעת חוק-יסוד : הכנסת (תיקון מס' 5) (מניעת השתתפות בבחירות בשל תמיכה במאבק מזוין נגד המדינה), ה"ח התשס"ב 3048.
- הצעת חוק-יסוד : ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (פ/1989/20).

²¹⁹ אתרי האינטרנט נבדקו כולם לאחרונה ביום 27.12.2019.

הצעת חוק-יסוד : ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (פ/3541/18).

הצעת חוק-יסוד : ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (פ/3541/18).

הצעת חוק-יסוד : ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, ה"ח התשע"ח 768.

הצעת חוק השבות, תשי"י-1950, מ/48.

הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מוסד הפועל לטובת מדינת ישראל), התשע"ז-2017,

פ/3667/20.

הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מוסד הפועל לטובת מדינת ישראל), התשע"ז-2017,

פ/3667/20.

הצעת תקציב לשנת הכספים 2019, חוברת ג, משרד האוצר (פברואר 2018).

תזכיר חוק גיור ממלכתי בישראל, התשע"ז-2017.

פסיקה

בג"ץ 7625/06 **מרטינה רוגצ'ובה נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו 31.3.2016).

בג"ץ 1031/93 **פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים** פ"ד מט(4) 661 (1995).

בג"ץ 2410/90 **סוזן אלטר ואח' נ' השר לענייני דתות ואח'** פ"ד מח(2) 265 (1994).

בג"ץ 2597/99 **רודריגז-טושביים נ' שר הפנים**, פ"ד נט(6) 721, 774 (2005).

בג"ץ 264/87 **תנועת ש"ס נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד מג(2) 723, 732 (1989).

בג"ץ 58/68 **בנימין שליט נ' שר הפנים**, פ"ד כג(2) 477 (1970).

בג"ץ 72/62 **רופאיזון נ' שר הפנים**, פ"ד טז(4) 2428 (1962).

דנ"מ 6673/12 **עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים- הממונה על מחוז ירושלים** (פורסם בנבו :

23.3.2015).

ע"ב 2/84 **ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה** פ"ד לט (2) 225 (1985).

ע"ב 2/88 **יהורם בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה**, מג (4) 221 (1989).

עע"מ 5251/08 **עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים- הממונה על מחוז ירושלים** (פורסם בנבו :

28.8.2012).

עת"מ 41569-03-19 **עתים ואח' נ' משרד ראש הממשלה ואח'.**

עת"מ 42441-10-15 **עתים נ' הרבנות הראשית לישראל** (פורסם בנבו : 22.3.2016).

עת"מ 45467-10-18 **נאמני תורה ועבודה בישראל נ' הממונה על חוק חופש המידע ברבנות הראשית**

לישראל.

החלטות ממשלה, פרוטוקולים ופרסומים רשמיים

החלטות ממשלה

- החלטה [ללא מספר] של הממשלה ה-8 "רישום המעמד האישי" (15.7.1958).
- החלטה 1075 של הממשלה ה-34 "אימוץ המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי" (31.1.2016).
- החלטה 1656 של הממשלה ה-34 "חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות" (10.7.2016).
- החלטה 1660 של הממשלה ה-33 "היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות" (1.6.2014).
- החלטה 2785 של הממשלה ה-34 "הסדרי התפילה בכותל המערבי" (25.06.2017).
- החלטה 3155 של הממשלה ה-31 "מבנה ארגוני כולל ואיגום משאבים בנושא הגיור בישראל" (18.9.2007).
- החלטה 3613 של הממשלה ה-28 "אימוץ המלצות הוועדה לגיבוש רעיונות והצעות בנושא הגיור בישראל" (7.4.1998).
- החלטה 4885 של הממשלה ה-32 "העברת מיזמים משותפים לממשלה ולסוכנות היהודית לאחריות בלעדית של ממשלת ישראל" (08.07.2012).

פרוטוקולים מהכנסת

- פרוטוקול ישיבה מס' 132 של הכנסת השנייה, 28 (4.11.1952).
- פרוטוקול ישיבה מס' 133 של הכנסת השנייה, 43 (4.11.1952).
- פרוטוקול ישיבה מס' 162 של הכנסת הראשונה, 2109 (5.7.1950).
- פרוטוקול ישיבה מס' 207 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20, 9 (28.12.1998).
- פרוטוקול ישיבה מס' 242 של הכנסת ה-15, 114 (5.11.2001).
- פרוטוקול ישיבה מס' 325 של הכנסת ה-20, 241 (3.4.2018).
- פרוטוקול ישיבה מס' 37 של הכנסת השביעית, 723 (9.2.1970).
- פרוטוקול ישיבה מס' 5 של הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, הכנסת ה-20, 42 (30.10.2017).
- פרוטוקול ישיבה מס' 6 של הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, הכנסת ה-20, 5 (13.11.2017).
- פרוטוקול ישיבה מס' 831 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 8 (30.10.2017).

פרסומים רשמיים

אמנה בין ממשלת ישראל לבין הנהלת ההסתדרות הציונית הנקראת גם בשם הנהלת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשט"ו-1954, י"פ התשט"ו 386.

אמנה בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, י"פ תשל"ט 2565.

הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

תיקון תקנון הכנסת, י"פ התשל"ח 2385.

תיקונים לתקנון הכנסת, י"פ התשנ"ט 4734.

תקנון הכנסת, י"פ תשכ"ח 1420.

פרסומים ממשלתיים שאינם פרסומים רשמיים

דין וחשבון והמלצות הוועדה לגיבוש רעיונות והצעות בנושא הגיור בישראל, יו"ר יעקב נאמן, משרד ראש הממשלה, 269.6, אתר הכנסת (22.1.1998)

<https://www.knesset.gov.il/docs/heb/neeman.htm>

הגיור בישראל: דו"ח והמלצות מאת משה נסים (2018).

<https://www.srugim.co.il/wp-content/uploads/2018/06/%D7%94%D7%92%D7%99%D7%95%D7%A8-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%95%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%A6%D7%95%D7%AA-2018-1.pdf>

הודעת דוברות משרד ראש הממשלה "התייחסות מזכיר הממשלה צחי ברורמן להחלטת הממשלה על מתווה הכותל" אתר השירותים והמידע הממשלתי (26.6.2017).

החלטת מועצת הרבנות הראשית, "תבחינים וכללים להכרה בבתי דין מחו"ל" (25.6.2018) [לא פורסם].

החלטת מועצת הרבנות הראשית, "תבחינים וכללים להכרה בבתי דין מחו"ל" (25.6.2018) [לא פורסם].

הנחיות בדבר רישום פרטים בעניין המעמד האישי (10.3.1958). ארכיון המדינה: ISA-PMO- GovernmentSecretary-000jynn, 88.

הכנסת כרשות מכוננת: חוקה וחוקי-יסוד, אתר הכנסת.

main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/pages/basiclawsandconstitution.aspx

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יהודים בעולם ובישראל לוח 2.11 (26.9.2019).

המלצות הצוות המייעץ לסוגיית הסדרי התפילה בכותל המערבי, אתר משרד ראש הממשלה (2016).

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/doh.pdf>

המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה מאחורי המסכה: אופיו האנטישמי של ה-BDS נחשף (2019).

חברי הכנסת לדורותיהם, אתר הכנסת.

m.knesset.gov.il/mk/pages/previous.aspx?pg=mkpknessetact

מאגר החקיקה הלאומי, אתר הכנסת.

main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawReshumot.aspx?t=LawReshumot&st=LawReshumotBook

מסמכים בדבר ההסכם בין ממשלת ישראל ובין הריפובליקה הפידיראלית של גרמניה, משרד החוץ (10.9.1952). web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/personalsites/Israel-Germany/Division-of-Germany/Pages/Reparations-Agreement.aspx

רישום המעמד האישי ארכיון המדינה ג- 5595/8, עמ' 50 (1959).

The Council of the League of Nations, **The Mandate for Palestine** (July 24, 1922). <https://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20mandate%20for%20palestine.aspx>

ספרות בעברית (ומקורות שאינם ממשלתיים)

קציעה אביאלי-טביביאן, אביבה חלמיש ורפאל ואגו **בונים מדינה במזרח התיכון** (2009).

הרב שלמה אבינר "כותל לרפורמים? קודם שיעלו לארץ" **סרוגים** (4.7.2018).

<https://www.srugim.co.il/264419-%D7%9B%D7%95%D7%AA%D7%9C-%D7%9C%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9E%D7%99%D7%9D-%D7%A7%D7%95%D7%93%D7%9D-%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%9C%D7%95-%D7%9C%D7%90%D7%A8%D7%A5>

יקי אדמקר "דיון סוער על 'חוק הלאום' בכנסת: שישה ח'כים הוצאו מהדיון" **וואלה!** (26.7.2018) news.walla.co.il/item/3084018

אריה אדרעי "פולמוס הגיור בישראל בהקשרו האידאולוגי וההיסטורי" **שנתון המשפט העברי של המכון לחקר המשפט העברי** כז, 1-59 (2013).

מיכל אלברשטין "מדד הפורמליזם המשפטי: תרבויות ותבניות של פסיקה ישראלית" **מחקרי משפט** כז (2) 349 (2011).

יוסי ביילין **מותו של הדוד מאמריקה: יהודים במאה ה-21** (1999).

עדי בינס ואורי ארבל-גנץ "צריך שניים לטנגו: מבט מוסדי על ממשלות ישראל והסוכנות היהודית בראי מדיניות הקליטה" **פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים** 24, 64 (2015).

אלי ביתאן "למה "חוק הלאום" מסוכן כל כך לציבור החרדי בישראל" **בחדרי חרדים** (21.01.2018).

<https://www.bhol.co.il/news/892391>

דוד בן-גוריון, ישראל והתפוצה, נצח ישראל, 225 (1964).

אבי בקר **ישראל והתפוצות: על פרשת דרכים** (אישים ומעשים בישראל: ספר היובל, שרה אהרוני ומאיר אהרוני עורכים, 1998).

אהרון ברק "חקיקה שיפוטית" **משפטים** י"ג, 25 (1983).

עטרה גרמן "דיון סוער על "חוק הלאום" בכנסת: כניסה רק ליהודים?" **סרוגים** (10.7.2018)

[www.srugim.co.il/265363-%D7%A1%D7%A2%D7%A8%D7%94-](http://www.srugim.co.il/265363-%D7%A1%D7%A2%D7%A8%D7%94-%D7%A2%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%91%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA)

[-D7%A2%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7-](http://www.srugim.co.il/265363-%D7%A1%D7%A2%D7%A8%D7%94-%D7%A2%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%91%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA)

[-D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-](http://www.srugim.co.il/265363-%D7%A1%D7%A2%D7%A8%D7%94-%D7%A2%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%91%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA)

[-D7%91%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA](http://www.srugim.co.il/265363-%D7%A1%D7%A2%D7%A8%D7%94-%D7%A2%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9D-%D7%91%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA)

מערכת דבר "פרופ' ביהם על השילומים" **דבר**, 2 (14.3.1954).

תומס הובס **לויטן** (אהרן אמיר מתרגם, 117-222, 2009).

יפעת הולצמן-גזית "שימוש במשפט כסמל סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה" **עיוני משפט** כו(2) 601 (2002).

דן הורוביץ **מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית** (1977).

[מסמך פנימי של] הסוכנות היהודית לארץ ישראל שהוגש לדיון בחבר הנאמנים, "הסוכנות היהודית לארץ ישראל – סוכנת העם היהודי: עדכון האסטרטגיה הארגונית לקראת העשור העשירי" (10.2019)

זרח ורהפטיג **חוקה לישראל: דת ומדינה** (1988).

איל זמיר "על המחקר המשפטי האינטגרטיבי" **דין ודברים** ד 131 (2008).

חדשות הכנסת "חוק הלאום: הוועדה המשותפת סיימה את הקראת סעיפי החוק לקריאות 2-3", **אתר הכנסת** (10.7.2018).

m.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press10.07.18ja.aspx

רון חריס, אסף לחובסקי ואלכסנדר (סנדי) קדר "בין משפט להיסטוריה: על היסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי" **עיוני משפט** כו(2) 351 (2002).

יעקב טובי החורבן והחשבון: מדינת ישראל והשילומים מגרמניה, 1949-1953 (2015).

משה יגר "הדיפלומטיה הציונית בראשיתה, והיום (אתר העמותה למורשת משה שרת, 2009).
www.sharett.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=880900_sharett_new&act=show&dbid=Articles&dataid=16

דפנה ליאל ועמית סגל "סערת חוק הלאום: מציתים אש" חדשות 2 mako (26.7.2017).
www.mako.co.il/news-military/politics-q3_2017/Article-260f663d88d7d51004.htm

אלי ליחובסקי הסוכנות היהודית: מבנה ותפקיד (המרכז הירושלמי לענייני צבור ומדינה, ג, דניאל י' אלעזר ואנדריאה ארבל עורכים, 1995).

יהונתן ליס "בקואליציה מעריכים: אי אפשר לקדם כרגע את חוק הלאום" הארץ (15.5.2017).
www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.4090375

יהונתן ליס "נתניהו: חוק הלאום יאושר בקריאה ראשונה בתוך שבועיים; תוקם ועדה בראשות הליכוד לקידום" הארץ (10.7.2017).
www.haaretz.co.il/news/politi/1.4239822

מנחם מאוטנר המשפט כתובות: לקראת פרדיגמה מחקרית חדשה (רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל, מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורון שמיר עורכים, 1998).

שרות מעריב "הממשלה תגיש החוק מחדש ותבקש חיסול מהיר של הפרשה" מעריב (13.8.1952).

אתר האינטרנט "מפתח התקציב" המופעל בידי הסדנא לידע ציבורי next.obudget.org.

מאגר משפטי נבו, נבו הוצאה לאור בע"מ www.nevo.co.il

קובי נחשוני "משבר הגיור של איוונקה טראמפ: הרבנות עדיין לא מכירה ברבנים מחו"ל", ynet (2.1.2018).
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5065362,00.html>

קובי נחשוני "נשיא מועצת חכמי התורה מאיים: 'אורה לנציגי ש"ס לפרוש מהממשלה'" ynet (17.3.2016).
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4780008,00.html>

יגאל עילם היש ליהדות אמריקה חסינות בפני הציונות (זמנים: רבעון להיסטוריה, 104, 97, 2007).

אריאל פלדשטיין "חוק השבות - אספקלריה ליחסו של דוד בן-גוריון ליהודי התפוצות" דברי הקונגרס העולמי למדעי היהדות, 12, ה, 77 (1997)

ש"ז פלר ומ' קרמניצר "תגובה לחיבור 'בגנות התחולה הנציונלית של דיני העונשין' פלילים ה(1), 65 (1996).

יוסף קלוזנר "מדינת-ישראל ותפוצות-ישראל" מאזנים א' (כד) (ד' (קלח), 193 (1955).

אורית קמיר "ל"מגילה" שתי פנים; סיפורן המוזר של "הכרזת המדינה הציונית" ו"הכרזת המדינה הדמוקרטית" **עיוני משפט** כג(1) 538-473 (2000).

אליקים רובינשטיין **נתיבי ממשל ומשפט** 208 (2003).

ז'אן ז'אק רוסו **האמנה החברתית** (מתרגם עידו בסוק, ספר ג', 2006).

אברהם רותם "'בית התפוצות" - יד לקהילות שחרבו" **מעריב** (19.10.1966).

יורם שחר "בגנות התחולה הנציאונלית של דיני העונשין" **פלילים** ה(1), 88 (1996).

יורם שחר "ישראל כמדינה דו-הורית: היישוב העברי והתנועה הציונית בהצהרת העצמאות" **זמנים: רבעון להיסטוריה** 98, 32 (2007).

[מכתב מ]הרב מנחם מנדל שניאורסון, אדמו"ר חב"ד, לד"ר זרח ורהפטיג, שר המשפטים (16.2.1972), פורסם באגרות הקודש כז, י"שלז.

גבריאל שפר "יחסי ישראל והתפוצה היהודית: הצורך בשינויים מהותיים - מסמך מדיניות" **בימת** **ון ליר בירושלים לשיח צבורי**, 9 (2007).

גבי שפר "ישראלים, ישראל והתפוצה היהודית בעשור האחרון" **כיוונים חדשים: כתב עת לציונות וליהדות**, 5, 148 (2001).

גבריאל שפר והדס רוט-טולדנו **מי מנהיג?: על יחסי ישראל והתפוצה היהודית** (2006).

ספרות בלועזית

- Agunias, D., & Newland, K. (2012). Developing a road map for engaging diasporas in development: *A handbook for policymakers and practitioners in home and host countries*. Geneva: International Organization for Migration and Washington: Migration Policy Institute.
- Armstrong, J. A. (1976). Mobilized and proletarian diasporas. *American political science review*, 70(2), 393-408.
- Burla, S. (2015). The Diaspora and the homeland: political goals in the construction of Israeli narratives to the Diaspora. *Israel Affairs*, 21(4), 602-619.
- Brubaker, R. (2005). The 'diaspora' diaspora. *Ethnic and racial studies*, 28(1), 1-19.
- Cohen, R. (1997). *Global Diasporas: An Introduction*, Second Edition, 238.
- Déano Alonso, A., & Mylonas, H. (2019). The microfoundations of diaspora politics: unpacking the state and disaggregating the diaspora.

- Gamlen, A. (2014). Diaspora Institutions and Diaspora Governance. *International Migration Review*, 48(s1), S180–S217.
- Jewish Virtual Library *Virtual Jewish World: New York State, United States*
www.jewishvirtuallibrary.org/new-york-state-jewish-history
- Jorge, D. (2004). *From traitors to heroes: 100 Years of Mexican migration policies*.
www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID%4203.
- Liebman, C. S. (1974). Diaspora Influence on Israel: The Ben-Gurion: Blaustein" Exchange" and Its Aftermath. *Jewish Social Studies*, 3(3/4), 271-280.
- Liebman, C. S. (1977). *Pressure without sanctions: the influence of world Jewry on Israeli policy*. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press.
- Mylonas, H. (2013). The politics of diaspora management in the republic of Korea. *The Asian Institute for Policy Studies*, 81, 1-12.
- Ragazzi, F. (2014). A comparative analysis of diaspora policies. *Political Geography*, 41, 74–89.
- Safran, W. (1991). Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A journal of transnational studies*, 1(1), 83-99.
- Sheffer, G. (2003). *Diaspora politics: at home abroad*. New York: Cambridge University Press.
- Sheffer, G. G. (2005). Is the Jewish diaspora unique? Reflections on the diaspora's current situation. *Israel studies*, 10(1), 1-35.
- Smart, A., & Hsu, J. Y. (2004). The Chinese diaspora, foreign investment and economic development in China. *The Review of International Affairs*, 3(4), 544-566.
- Weinar, A. (2017). From emigrants to free movers: whither European emigration and diaspora policy?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(13), 2228-2246.
- Weiner, Herbert: *Conversion: is Reform Judaism so right? Dimensions in American Judaism*