

נייר עמדה

הצבעת ישראלים מחו"ל מנקודת מבט השוואתית - משפטית וחברתית

כותבים

פרופ' דאובן (רובי) ציגלד

מדיאן מטיאש



פברואר 2022

הקדמה

תקציר

חלק א' בחינה משפטית

הצבעת ישראלים מחו"ל: מסגרת משפטית

מגמות משפטיות בינלאומיות: הרחבה והנגשה של זכות ההצבעה מחו"ל

חלק ב' טראנס-לאומיות

טראנס-לאומיות: סקירה

הפזורה הישראלית במספרים

חלק ג' הצבעת אזרחים מחו"ל: סוגיות מרכזיות

הצבעת אזרחים מחו"ל: אתגרים כלליים

הצבעת אזרחים מחו"ל: הצדקות כלליות

אתגרים ייחודיים לישראל

יתרונות ייחודיים לישראל

חלק ד' הנגשת הצבעת אזרחים מחו"ל: דרכים אפשריות ומודל מוצע

דרכים למימוש זכות ההצבעה מחו"ל

המודל המוצע

אחרית דבר

ישראל 2022 תומכת בהנגשת ההצבעה לישראלים מחו"ל

נספח א' נסיונות חקיקה קודמים

נספח ב' הפזורה הישראלית: מאפיינים טראנס-לאומיים

נספח ג' סוגיות משיקות

תוכן עניינים

הקדמה

נייר עמדה זה יעסוק בסוגיית זכות הצבעה של אזרחים מחו"ל מנקודת מבט השוואתית - משפטית וחברתית.

נבחן את את הטיעונים המרכזיים המצדדים והמתנגדים להנגשת זכות הצבעה לאזרחים בחו"ל ואת ההסדרים הנהוגים ברוב המכריע של מדינות העולם.

נטען כי ביסוד המגמות הבינלאומיות עומדת הכרה בטרנס-לאומיות והשלכותיה. לשם כך, נסקור את המאפיינים הטרנס-לאומיים של הפזורה הישראלית בעולם ונצביע על האופנים בהם מאפיינים אלה מחזקים את הקשר בין ישראל לפזורה שלה ומצדיקים הגדרה מחדש של היחסים המשפטיים ביניהן.

לבסוף, נציג דרכים מקובלות למימוש זכות הצבעה מחו"ל, ונחתום בהצגת המודל המוצע על-ידינו.

זכות ההצבעה מהווה אבן יסוד במשטר דמוקרטי. היא משקפת את מהותה של הדמוקרטיה הייצוגית, לפיה כל אזרחיה הבגירים זכאים להשתתף בניהולה באמצעות נציגים נבחרים. ואולם, עשרות אלפי אזרחים, המוגדרים כתושבי ישראל, והזכאים לפי חוק הבחירות לכנסת (התשכ"ט-1969) להצביע בבחירות, מודרים בפועל בשל שהותם בחו"ל במועד הבחירות. זאת משום שחוק הבחירות לכנסת מגביל, ככלל, את זכות ההצבעה לתחומי ישראל. הגבלה זו גורמת לכך שישראלים, גם כאשר הם שוהים בחו"ל זמן קצר, בין אם למטרת עבודה, לימודים, טיול, או מסיבות רפואיות, אינם יכולים להשתתף במערכת הבחירות ולממש את זכותם האזרחית.

סעיף 5 לחוק יסוד (התשכ"ח-1968): הכנסת מעגן את זכותו של כל אזרח ישראלי שמלאו לו שמונה עשרה שנים להצביע בבחירות לכנסת. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (ההדגשות הוספו). עקרון השוויון שזור בתפיסות היסוד המשפטיות בישראל משחר היווסדה, מעוגן במגילת העצמאות ובא לידי ביטוי במשאבים הרבים המוקדשים בכל מערכת בחירות על מנת לאפשר לכלל האזרחים הזכאים לממש את זכותם ללא אפליה (ראו תת-הפרק העוסק במימוש זכות ההצבעה והנגשתה).

מגמת הגלובליזציה מתעצמת בעשורים האחרונים, ויחד עמה מתגבשות קהילות ישראליות טראנס-לאומיות דומיננטיות ברחבי העולם. בדומה לקהילות טראנס-לאומיות אחרות ברחבי העולם, ישראלים רבים משמרים את זהותם הישראלית ואת קשריהם למדינה ללא קשר למיקומם הגאוגרפי. (ראו הנספח העוסק בפזורה הישראלית: מאפיינים טראנס לאומיים). עבור ישראלים רבים, השהות מחוץ לישראל אינה מהווה התנתקות ממנה: הם ממשיכים להזדהות ולהגדיר את עצמם כישראלים לכל דבר.

בשנים האחרונות, הוגשו מספר הצעות חוק שביקשו להנגיש את זכות ההצבעה עבור אזרחים ישראלים השוהים זמנית בחו"ל. מגישיהן הכירו בכך שהפזורה (או התפוצה) הישראלית מהווה "מכפיל כוח" משמעותי עבור מדינת ישראל, שחשוב לטפחו: הנגשת ההשתתפות

הפוליטית הישראלית עבור ישראלים השוהים זמנית בחו"ל הינה צעד מתבקש. זאת ועוד: עצם קיומה של זהות ישראלית ברורה ונבדלת, המשתמרת גם מחוץ לגבולות המדינה, מעידה על חוסנה של ישראל והצלחת הפרויקט הלאומי; ומעורבותם הפעילה של ישראלים בכלכלה העולמית ובתרבות הבינלאומית מהווה אות כבוד לישראל. הפזורה הישראלית הינה חלק בלתי נפרד מהיחידה הפוליטית, המשפטית, התרבותית, והכלכלית הישראלית. הכרה בכך באמצעות הנגשת זכות ההצבעה לישראלים השוהים בחו"ל ביום הבחירות לא רק תחזק את אופיה הדמוקרטי של ישראל אלא גם תשרת את האינטרס המובהק של מדינת ישראל לשמר את הקשרים בין ישראל ואזרחיה בתפוצות. רוב מדינות העולם כבר הכירו בתמורות שחלו באופי הפזורות שלהן ופעלו לחזק ולשמר את הקשרים עם אזרחיהן בתפוצות על ידי הנגשת זכות הבחירה מחו"ל, תוך התאמת תנאי ואמצעי מימוש זכות ההצבעה למציאות החברתית והפוליטית שלהן. בשלה העת שגם ישראל תעשה זאת.

לאור זאת, אנו סבורים כי ראוי לתקן את חוק הבחירות לכנסת כך שיאפשר את מימוש זכות ההצבעה מחו"ל לכל האזרחים הישראלים השוהים זמנית, עד חמש שנים, מחוץ לישראל. הגבלת הזמן תואמת את ההגדרות המקובלות של המוסד לביטוח לאומי, לפיהן, ככלל, אזרחים ישראליים השוהים מחוץ לישראל עד חמש שנים משמרים את תושבותם. נייר זה יבחן את הדרכים השונות בהן ניתן להנגיש את זכות ההצבעה מחו"ל על יסוד דפוסי פעולה בינלאומיים מוכרים, תוך התחשבות בתנאים החברתיים והפוליטיים הייחודיים של ישראל.

בחינה משפטית

חלק א'

הצבעת ישראלים מחו"ל: מסגרת משפטית

זכות ההצבעה: זכות יסוד חוקתית

סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת" (ההדגשות הוספו).

בבג"ץ 1107/21 שמש ואח' נ' רה"מ ואח' (להלן: בג"ץ "סגירת השמיים"), הטעימה כב' הנשיאה (בדימ') חיות, בפסקה 20, כי זכות ההצבעה "הזכרה זה מכבר כזכות יסוד חוקתית, ונאמר עליה כי הגשמתה "מונחת ביסוד המבנה המדיני של מדינת ישראל" (בג"ץ 6601/95 שמגר נ' רמטכ"ל פד מט (5) 240, 243 (1996)), וכי "בלי הזכות לבחור מתערערת התשתית של כל זכויות היסוד האחרות" (בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים פד נ(2) 18, 26 (1996) (פרשת אלראי))."

בפרשת אלראי (העתירה שביקשה לשלול מיגאל עמיר, רוצחו של רה"מ יצחק רבין ז"ל, את אזרחותו, ומני וביה את זכות ההצבעה שלו), קבע השופט (בדימ') זמיר כי "יש להקפיד מאוד בכל חברה דמוקרטית שלא לפגוע בזכות לבחור, אלא בנסיבות קיצוניות שנקבעו בחוק בצורה ברורה.. מעולם לא התיימר בית-משפט – ואפילו לא התבקש – לשלול את זכות הבחירה. הדעה המקובלת היא, שזכות הבחירה מותנית כיום, כפי שנקבע בחוק היסוד, רק בשתיים אלה: אזרחות (ישראלית) וגיל (שמונה-עשרה שנים)".

סעיף 5 לחוק-יסוד: הכנסת (1958) קובע כי "כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת, אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק." ברירת המחדל החוקתית היא אפוא ששלילת זכות ההצבעה מאזרחים בגירים פוגעת בזכות יסוד שאינה – על פניה – כפופה למבחני המידתיות בפסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (התשנ"ב-1992)). כנסת ישראל מעולם לא חוקקה חוק השולל את זכות ההצבעה מאזרחים בגירים כלשהם, ובכלל זה מאזרחים השוהים בחו"ל, ובית משפט ישראלי מעולם לא שלל מאזרח זכות הצבעה.

ואולם, חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת) אינו שולל את זכות ההצבעה של ישראלים השוהים מחוץ לישראל ביום הבחירות, אך הוא קובע תנאי סף למימושה. לפי סעיף 2 לחוק "הזכות להצביע בבחירות לכנסת נתונה רק למי שרשום בפנקס הבוחרים." סעיף 26(א) קובע כי "לכל מועד בחירות יוכן פנקס בוחרים, שיכלול כל אדם שביום שליפת הפנקס היה אזרח ישראלי והיה רשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב ויום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר מיום הבחירות" (ההדגשה הוספה). אם יש לאזרח כתובת רשומה (במרשם האוכלוסין) שמו נכלל בפנקס הבוחרים לפני מערכת הבחירות הרלוונטית. הווה אומר, באמצעות הכללה / מחיקה מפנקס הבוחרים, דרישת תושבות שאינה מופיעה בחוק יסוד: הכנסת נוספה בפועל כתנאי להצבעה בבחירות.

להשלמת התמונה, מוסדות ישראליים אחרים מגדירים "תושבות" באופן שונה מהאופן המהווה בסיס לרישום במרשם האוכלוסין. כך למשל המוסד לביטוח לאומי נסמך ככלל על מגבלת חמש שנים להגדרת תושבות: אזרחים המעוניינים להמשיך להיות מוגדרים על-ידו כתושבים לאחר חלוף חמש שנות היעדרות מישראל נדרשים להשיב על שאלון להגדרת זכאותם, הכולל את המרכיבים הבאים לצרכי זיקה: אזרחות זרה; אשרת עבודה בחו"ל; בני משפחה מדרגה ראשונה השוהים בישראל; בעלות על נכסים בישראל; הצהרת כוונה לחזור לישראל; ותשלום מס בישראל באופן שוטף עד לרגע הגשת בקשת הארכת התושבות.

מימוש זכות הצבעה והנגשתה

מחד, ישראל מגבילה את אפשרויות הצבעה גם של הזכאים לממש את זכותם בתחומה: הצבעה בבחירות מתאפשרת ביום הבחירות בלבד, ללא הצבעה מוקדמת (העדרה מונעת מישראלים המתגוררים דרך קבע בישראל ואשר שוהים זמנית בחו"ל ביום הבחירות להצביע), ללא הצבעה בדואר, ללא הצבעה באמצעות בא-כוח, וללא הצבעה אלקטרונית. זאת ועוד: ההצבעה מתאפשרת, ככלל, בקלפי מסוימת בלבד ("ריתוק לקלפי"): סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת קובע כי "בוחר יכול להצביע רק בקלפי שבה הוא רשום על פי מענו".

מאידך, נעשים מאמצים רבים להנגיש את הצבעה בתחומי המדינה: יום הבחירות הוא יום שבתון (סעיף 10) והנסיעה בתח"צ ממומנת מאוצר המדינה עבור השוהים למעלה מ-20 ק"מ מהקלפי בה הם רשומים (סעיף 134א). זאת ועוד, ברבות השנים, גובשו הסדרים פרטניים המאפשרים לאוכלוסיות ייעודיות להצביע בבחירות בתחומי ישראל, שלא בקלפי מסוימת בלבד. כך, חיילים ושוטרים הוחרגו מדרישת הריתוק לקלפי; בשנת 1986 חוקק תיקון מס' 17 לחוק הבחירות לכנסת, המנגיש קלפיות לאסירים ועצירים באמצעות הצבת קלפיות בבתי הסוהר ובבתי המעצר; ובשנת 1996 חוקק תיקון מס' 30, המנגיש קלפיות למאושפזים בבתי חולים.

באשר לשוהים מחוץ לישראל, הצבעה ב"כלי שיט ישראליים" הוחרגה מהכלל (סעיף 6) לפיו "לא תהיה הצבעה אלא בתחום היבשה של ישראל". נוסף על כן, בסדרת תיקונים לחוק הבחירות לכנסת החל מתיקון מס' 21 ואילך (פרק 2), הונגשה הצבעה "בנציגויות הדיפלומטיות והקונסולריות של ישראל" ברחבי העולם עבור ישראלים בתפקידים מסוימים, בני ובנות זוגם, וילדיהם עד גיל 20: עובדי מדינה, הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, והקרן הקיימת לישראל.

טבלה המאגדת את הסדרי ההצבעה המיוחדים החורגים מכלל הריתוק לקלפי:

קבוצת אוכלוסיה	חוק הבחירות לכנסת
מוגבלים בניידות	סעיף 68א
חוסות במקלטים לנשים מוכות	סעיף 68ב
חיילים שוטרים	פרק ט
ימאים	פרק י
אסירים ועצירים	פרק י1
מועסקים בחו"ל: מצביעים בנציגויות ישראל	פרק י2: סעיף 116ז "רשאים להצביע": (א) בוחר שהוא עובד המדינה או עובד של הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל, או קרן היסוד, הנמצא במדינת חוץ עקב עבודתו, רשאי להצביע בקלפי מיוחדת שתוצב בנציגות דיפלומטית או קונסולרית של ישראל; גם בן זוגו של עובד המדינה כאמור וילדו שגילו אינו עולה על עשרים שנים, ושהם בוחרים, יהיו רשאים להצביע באותה קלפי; לעניין זה – "עובד המדינה" – לרבות חייל כהגדרתו בסעיף 89; "עובד של הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל או קרן היסוד" – לרבות שליח של אחד מהמוסדות האמורים, ובלבד ששליחותו היא לתקופה של שנה לפחות
מאושפדים בבתי חולים	פרק י3
מזכירי וחברי ועדות קלפי	פרק י4

מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר מס' 9

ההסדרים שנקבעו בחוק הבחירות לכנסת מצביעים, מחד, על החשיבות העליונה שישראל מקנה למימוש זכות ההצבעה של כל אזרחיה השוהים בתחומה ביום הבחירות, תוך השקעת משאבים לא מבוטלים, ומאידך, על הדרה אפקטיבית של רוב אזרחיה השוהים בחו"ל, ללא קשר למשך שהותם מחוץ לישראל. הדין מפלה בין ישראלים השוהים מחוץ לישראל על יסוד הטעם לשהותם בחו"ל.

נדגיש: הגם שזכות ההצבעה לא נשללת דה יורה מישראלים השוהים בחו"ל, קשה מאוד לממשה ללא הנגשה. בשנתיים שקדמו לכתיבת נייר עמדה זה, נערכו בישראל ארבע מערכות בחירות. הדרישה מישראלים השוהים בחו"ל להגיע לישראל ארבע פעמים בתוך שנתיים היא בלתי שגרתית, אלא ששנות הקורונה, חשפו את הכשל המהותי בהסדר החוקי הנוכחי. "סגירת השמיים" הביאה, הלכה למעשה, לכך שהרוב המכריע של הישראלים ששהו בחו"ל ביום הבחירות במרץ 2021 לא יכלו לממש את זכותם הדמוקרטית. כפי שציינה כב' השופטת חיות בפסקה 21 לפסק-דין בבג"ץ "סגירת השמיים", "מדובר בהחלט בפגיעה בעלת עוצמה ממשית בזכות לבחור, בהינתן העובדה כי ההגבלות עלולות להוביל לשלילתה".

בפסקה 1 לפסק-דין הנפרד בפרשת "סגירת השמיים", השופט הנדל הטעים כי "הזכות לבחור היא מהזכויות החשובות במדינה דמוקרטית. היא נמנית על סימני ההיכר היסודיים ביותר של חברה כזו. קול אחד לכל אזרח. השוויון במיטבו. מנעת מאזרח לבחור, ופגעת בזכותו להשתתף בעיצוב פני החברה והשלטון... הנטל המוטל, אפוא, על הרשויות המבקשות להכשיר את המכסה הפוגענית, ולהוכיח שהיא עומדת במבחני המידתיות, רב הוא." בפסקה 6, הוסיף השופט הנדל ביחס לזכות לבחור, כי "ועדת הבחירות המרכזית עשתה מאמצים רבים...לאפשר גם למספר הנמוך יחסית של מבודדים וחולי קורונה לממש את זכותם להצביע...ההשקעה, של משאבים אנושיים וכספיים, אינה בגדר מותרות, אלא בגדר מילוי תפקיד הועדה - הבטחת זכות היסוד של כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה ומעלה לבחור. כך ראוי לפעול בתוך המדינה - ובשינויים הנדרשים, גם מחוץ לגבולותיה." (ההדגשה הוספה).

ב-24 ליולי 2021 הוגשה ע"י חבר הכנסת צבי האוזר הצעת חוק בעניין הצבעה של ישראלים בחו"ל, אחרונה בשורה ארוכה של הצעות אשר

מפורטות בנספח לנייר זה, היא הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון – הצבעת אזרחים מחוץ לישראל) (פ/24/1684). דברי ההסבר להצ"ח אומרים דרשני: המציאות הנוכחית "יוצרת אפליה ועיוות כלפי אותם אזרחים אשר אינם יכולים לממן את עלויות הטיסה לפני יום הבחירות ובכך למעשה נמנעת מהם זכות הבחירה. מציאות זו אף יוצרת תמריץ ל"קבלני קולות" לסבסד עלויות טיסה למצביעים פוטנציאליים. המצב הנוכחי בו נמנעת מאזרחים השוהים מחוץ לישראל באופן זמני האפשרות להצביע, פוגע באלה מהם אשר מרכז חייהם בישראל והם רואים את עתידם בישראל ובאלה שהשתתפות במוסדות הפוליטיים הישראליים מהווה עבורם מקור לשייכות והגדרה זהותית".

מגמות משפטית בינלאומיות: הרחבה והנגשה של זכות ההצבעה מחו"ל

במשפט הבינלאומי, הזכות להשתתפות פוליטית באמצעות הצבעה עבור נציגים מעוגנת בסעיף 21 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948. הגם שלהכרזה אין מעמד משפטי מחייב, עקרונותיה היוו בסיס לשתי אמנות בינלאומיות חשובות בתחום זכויות האדם. כך, הזכות להשתתפות פוליטית זוכה לעיגון משפטי מחייב בסעיף 25 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ישראל אשררה ביום 18 באוגוסט 1991; האמנה נכנסה לתוקף עבורה ביום 3 בינואר 1992). סעיף 25 קובע כי "לכל אזרח יהיו הזכות והאפשרות, ללא כל אפליה מן האפליות שצויינו בסעיף 2 [כגון מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית, או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, יחוס או כל מעמד אחר]" וללא הגבלות בלתי-סבירות: א. ליטול חלק בהנהלתם של ענייני ציבור, במישרין או באמצעות נציגים שנבחרו באורח חופשי; ב. להצביע ולהיבחר בבחירות-אמת המתקיימות מזמן לזמן, תוך מתן זכות בחירה כללית ושווה, והנערכות בהצבעה חשאית המבטיחה ביטוי חופשי לרצונם של הבוחרים...".

סעיפים 25 ו-12(4) לאמנה ("לא תישלל באופן שרירותי מאיש הזכות להיכנס לארצו הוא") הינם הסעיפים היחידים המעגנים זכויות שמדינות רשאיות (אם כי לא חייבות) להגביל על בסיס אזרחות: זכויות אלה נשענות על המודל הבינלאומי של מדינות לאום המקיימות

קהילות פוליטיות נפרדות הכוללת תנאי סף לחברות פוליטית מלאה. ואמנם, למעט ארבע מדינות המאפשרות לכל תושבי הקבע שלהן להשתתף בבחירות ארציות (ניו-זילנד, צ'ילה, מלאווי, אורוגוואי) ומדינות מעטות (כמו בריטניה ופורטוגל) המאפשרות לאזרחים של מדינות מסוימות המתגוררים בשטחן להשתתף בבחירות ארציות, ברובן המכריע של המדינות מוחלת מגבלת אזרחות בבחירות ארציות (זאת בעוד שחלק ניכר מהמדינות מאפשרות לתושבים, ובפרט לתושבי קבע, להצביע בבחירות מקומיות).

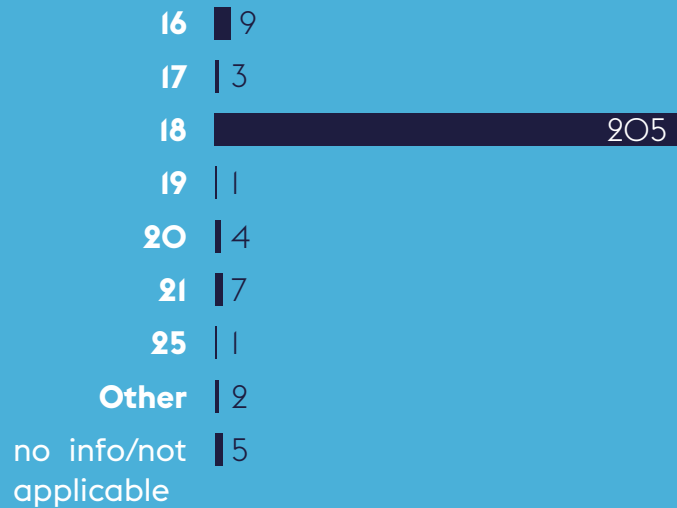
מדינות גם יכולות, בלשון הסעיף, להטיל הגבלות אחרות שאינן "בלתי-סבירות" על הזכות לבחור ו/או על מימושה. מחד, בעבר הלא-מאוד רחוק, הוטלו הגבלות על רקע גזע/צבע עור, מין/מגדר, בעלות על נכסים/הכנסה/תשלום מסים (poll tax), ויכולת קרוא וכתוב (literacy tests). למותר לציין כי המשפט הבינלאומי אוסר כיום על הטלת מגבלות מסוג זה. מאידך, בכל המדינות מוטלת מגבלת גיל על השתתפות פוליטית: לא בכדי "גיל" אינו מופיע כאחד הקריטריונים שעל בסיסם לא ניתן להגביל זכויות לפי האמנה.

נקודת המוצא הנורמטיבית ביסוד ההסדר במשפט הבינלאומי, וביסוד נייר העמדה, הינה כי אזרחים בגירים זכאים להשתתף בבחירות (ארציות), וכי כל מגבלה נוספת על הזכות ו/או מימושה מחייבת הצדקה חזקה.

גדר המחלוקת המודרני ביחס לכשירות ו/או שייכות, במדינות שונות, נסוב סביב שלושה קריטריונים שעל בסיסם מוטלות מגבלות על זכות ההצבעה בחלק מהן: הרשעה פלילית, מוגבלות נפשית, ומגורים בתחומי המדינה. משום שעניינו של נייר עמדה זה בהגבלות על בסיס מגורים, הוא לא יעסוק בשתי המגבלות האחרות: עם זאת, ראוי לציין כי ישראל חריגה בנוף הבינלאומי בכך שהיא, מחד, אינה מטילה כל מגבלה על זכות ההצבעה של אזרחיה מלבד מגבלת גיל, ומאידך, מקשה מאוד על מימוש זכות ההצבעה על-ידי אזרחים השוהים מחוץ לגבולותיה.

MINIMUM VOTING AGE IS 18 IN MOST COUNTRIES AND TERRITORIES

Number of countries and territories where the minimum voting age in national elections is ■ years old



Note Data available for 237 countries and territories.
Source ACE Electoral Knowledge Network database.
Accessed October 2020.

PEW RESEARCH CENTER

ניתן להצביע על שתי מגמות בינלאומיות בולטות ביחס להצבעת אזרחים מחו"ל:

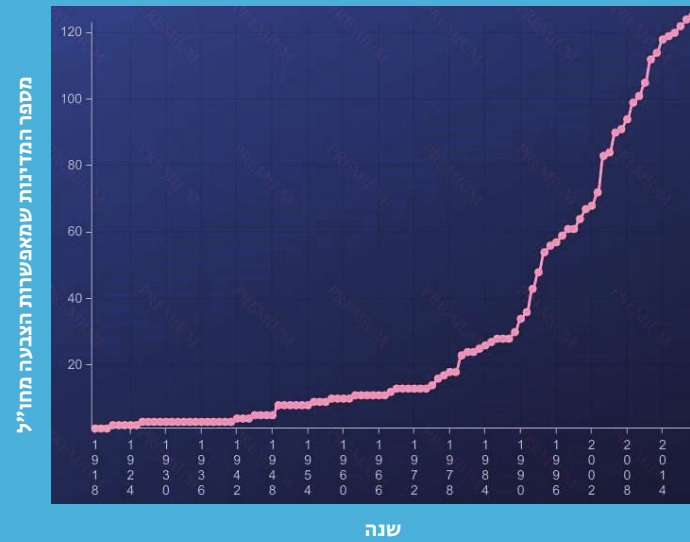
המגמה הראשונה היא הרחבה של מעגל האזרחים השוהים מחוץ למדינה הזכאים להצביע בבחירות, הווה אומר מדינות שבעבר הגבילו בדין (דה יורה) את זכות ההצבעה על בסיס תושבות הסירו מגבלה זו או האריכו את משך ההיעדרות המאפשרת לאזרח להירשם כבוחר. כך, למשל, במסגרת עדכון חוקי הבחירות, מתעתדת ממשלת בריטניה להסיר לפני הבחירות הארציות הבאות (ב-2024) את מגבלת 15 השנים שחלה לאור החוק הקיים ואשר מגבילה את זכותם של אזרחים בריטיים המתגוררים מחוץ לממלכה המאוחדת להשתתף בבחירות לפרלמנט.

במדינות אחרות, הליכים משפטיים קדמו לשינויים חקיקתיים: כך, למשל, בשנת 2019, ביהמ"ש העליון הקנדי בפרשת Frank מצא כי סעיף 11 ל-Canada Elections Act שהגביל את זכות הצבעה לאזרחים שעזבו את קנדה לפני פחות מחמש שנים (זולת אם הם משרתים מחוץ לגבולות קנדה, עובדים עבור הממשל הפדרלי או עבור אחת הפרובינציות, או עבור ארגון בינלאומי מטעם קנדה), אינו חוקתי.

המגמה השנייה היא הנגשת הזכות להצביע מחו"ל, דהיינו יצירת או הוספת דרכי הצבעה על מנת לאפשר לאזרחים לממש את זכותם להצביע. הצבעה מחו"ל זוכה לכינויים שונים בספרות: external voting, out-of-country voting, overseas voting. התופעה שהחלה בחיילי מדינת ויסקונסין (מלחמת האזרחים האמריקאית, 1863) וב"קולות הימאים" של ניו זילנד (1890) ואוסטרליה (1902) התרחבה מאז לאין שיעור: רובן המכריע של מדינות העולם מקיימות הליכי הצבעה מרחוק. זאת ועוד: מגמת ההרחבה היא חד-כיוונית: אף מדינה לא נסוגה מהסדרי הנגשת הצבעה שנקבעו בעבר.

סה"כ המדינות המאפשרות הצבעה מחו"ל

קבלת זכות ההצבעה במדינות שונות, ע"פ שנת זכאות ראשונה



*לקוח ממאגר מידע של IDEA בו מופיעה השנה הראשונה שבה התאפשרה הצבעה מחו"ל לפי מדינות

אחת הדוגמאות האחרונות היא יוון, שהסדירה השתתפות מרחוק של אזרחיה בבחירות ארציות, ובלבד שהתגוררו ביוון במשך שנתיים לפחות במהלך 35 השנים האחרונות. זאת, לאחר שאזרחיה המתגוררים בבריטל והעובדים שם עבור מועצת אירופה עתרו לבית הדין האירופי לזכויות אדם בדרישה למימוש ההסדר החוקתי המקנה לכל האזרחים זכות להצביע (Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece).

דוגמא רלוונטית במיוחד לענייננו נוגעת להסדר בדרום-אפריקה, שם ביהמ"ש החוקתי קבע בשנת 2009 בפרשת Richter כי ההסדר (section 33(1)(e) of the Electoral Act) שאפשר הצבעה מחו"ל רק לאזרחים דרום-אפריקאים העובדים בתחומים מסוימים (הסדר כמעט זהה להסדר הנוכחי בישראל) פגע באופן לא שוויוני ולא חוקתי בזכותם של אזרחים אחרים להשתתף בבחירות. בהתייחסו לחובות המוטלות על המחוקק, ביהמ"ש קבע בפסקה 43 כי (תרגום חופשי) "זכותו של אזרח לבחור מטילה על הרשות המחוקקת ועל הרשות המבצעת חובה... להבטיח שהזכות ניתנת למימוש". בפסקה 78 לפסק-דינה, הטעימה השופטת (בדימ') או'רייגן (O'regan) (תרגום חופשי): "זו בבירור אפליה לא הוגנת להדיר קבוצות מסוימות של אזרחים מן האפשרות לממש את זכותם להצביע בעוד אחרים (שאינן מאפיינים המבדלים אותם זולת הטעם לשהותם בחו"ל) יכולים להצביע". בעקבות הפסיקה, כל האזרחים הדרום-אפריקאים המתגוררים בחו"ל, ללא מגבלת זמן, זכאים להצביע מחו"ל, בניציגות הקרובה למקום מגוריהם.

לסיכום, הראנו שהרחבת הנגשת זכות ההצבעה לאזרחים מחוץ למדינתם הינה מגמה בינלאומית הולכת וגוברת. יחד עם זאת, חשוב לזכור, ולהדגיש שמדינות שונות בחרו אמצעים והיקפים שונים למימוש הזכות הזו, בהתאם לתנאים הסוציו-פוליטיים המקומיים. כפי שבמדינות

מסוימות ניתן לממש את זכות ההצבעה בדואר בלבד ואחרות השתיתו הצבעה אלקטרונית, כך יש מדינות שבהן זכות ההצבעה בחו"ל תלויה בהצהרת כוונות לשוב (כדוגמת הפיליפינים), ואחרות דורשות נוכחות פיזית מעת לעת לחידוש זכות ההצבעה (ניו זילנד לדוג'). כך גם על ישראל לנסח תנאים אשר יאפשרו לישראלים הזכאים להצביע לממש את זכותם הדמוקרטית, ללא קשר למקום הימצאם ביום הבחירות. לעניין הדרכים למימוש זכות ההצבעה מחו"ל, ראו "דרכים למימוש זכות ההצבעה בחו"ל".

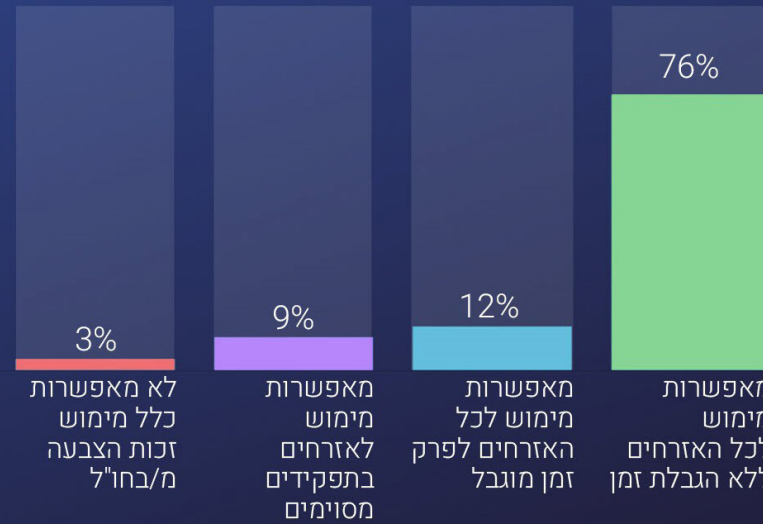
זכאות להשתתפות בבחירות מרחוק

ככלל, ניתן לחלק את המדיניות הנוהגת ביחס למימוש זכות ההצבעה במדינות העולם לארבע קטגוריות:

- מדינות שלא מאפשרות כלל מימוש זכות הצבעה מ/בחו"ל
- מדינות שמאפשרות מימוש זכות הצבעה לאזרחים בתפקידים מסוימים
- מדינות שמאפשרות מימוש זכות הצבעה לכל האזרחים לפרק זמן מוגבל
- מדינות שמאפשרות מימוש זכות הצבעה לכל האזרחים ללא הגבלת זמן

מבין מדינות ה-OECD, רק 3% אינן מאפשרות כלל מימוש זכות הצבעה מ/בחו"ל; 9% מאפשרות מימוש זכות הצבעה לאזרחים בתפקידים מסוימים; 12% מאפשרות מימוש כלל האזרחים לפרק זמן מוגבל; ו-76% (!) מאפשרות מימוש כלל האזרחים ללא הגבלת זמן (ראו נתונים באתר IDEA).

כמה מדינות ב-OECD מאפשרות מימוש זכות הצבעה מ/בחול



חשוב להדגיש: ההצעה ביסוד נייר העמדה הנוכחי, אם תאומץ, עדיין תותיר את ישראל עם משטר מגביל יותר משל 76% ממדינות ה-OECD - הווה אומר, ישראל לא תהפוך למודל מרחיב באופן יחסי, אלא למודל פחות מגביל.

הרחבה והנגשה של זכות ההצבעה מחו"ל: תהליכים מרכזיים

ביסוד מגמות אלה (הרחבת זכאות להצבעה והנגשת הצבעה מחו"ל) עומדים שלושה תהליכים מרכזיים:

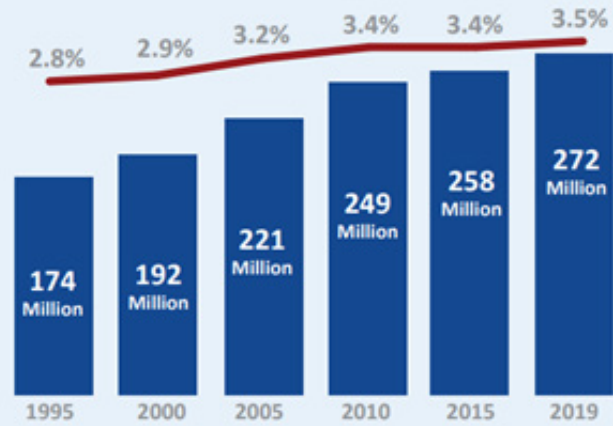
ראשית, חיזוק התפיסה של אזרחות כמעמד מקנה זכויות, במסגרת תפיסה ליברלית של קשר איתן בין אזרחים לבין מדינתם, שאינו ניתק בשל היעדרות מתחומי המדינה. במונחי מדיניות, מגמה זו באה לידי ביטוי למשל בהרחבת שירותי הסיוע הקונסולרי לאזרחים בחו"ל, הנדרשים לו מטעמים שונים – אסונות טבע, טיסות חילוץ בעת מגיפה, עזרה בהליכים פליליים, או איבוד מסמכים חיוניים.

שנית, עלייה הדרגתית במספר המהגרים-מרצון והתחזקות מגמות טראנס-לאומיות.

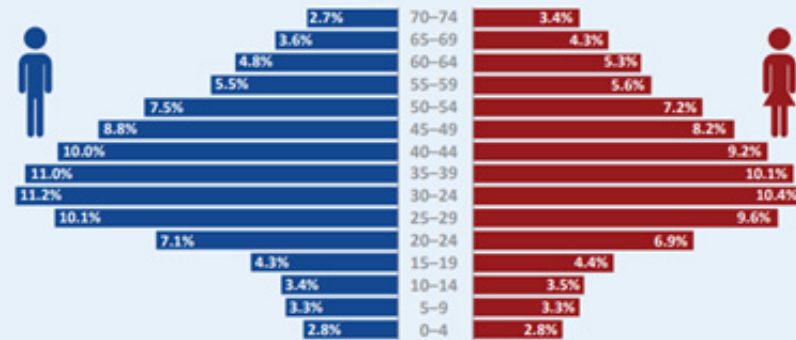
לצד עליה זו, חלה עליה בהיקף האזרחים המקיימים אורח חיים הכולל שהיה ביותר ממדינה אחת, ולצידה מגמה גוברת המאפשרת רכישה של אזרחויות נוספות ללא אובדן / ויתור על אזרחות קודמת. מדובר בנטישת התפיסה שרווחה בעבר (ובאה לידי ביטוי באמנת האג משנת 1930 בדבר שאלות הנוגעות לעימות בין אזרחויות (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law) לפיה (תרגום חופשי): "זהו אינטרס כללי של הקהילה הבינלאומית להבטיח שכל חבריה יכירו בכך שלכל אדם צריכה להיות אזרחות, ואזרחות אחת בלבד". ביסוד תפיסת העבר עמד חשש שאדם יידרש למצבים שבהם יהיה מתח בין חובות הנאמנות למדינות שונות (לדוגמה, אדם המחזיק באזרחות אמריקאית לצד אזרחות יפנית במלחמת העולם השנייה). רוב מדינות העולם ובכללן כמעט כל יבשת אמריקה, וחלק ניכר ממדינות אירופה ואסיה, מאפשרות כיום ריבוי אזרחויות, לפחות בנסיבות מסוימות.

Snapshot of international migrants

The international migrant population globally has increased in size but remained relatively stable as a proportion of the world's population



52% of international migrants are male, 48% are female



Most international migrants (74%) are of working age (20-64 years)

*Age groups above 75 years were omitted (male 4%, female 6%).

שלישית, התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות, מחד, מימוש זכות הצבעה מחו"ל ביתר קלות, ומאידך, מחלישות את ההצדקות ההיסטוריות להגבלת הזכות ו/או מימושה. בפרק בספר העוסק בפסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם, מבקר פרופ' רובי ציגלר את המשך הסתמכותו של בית הדין בטרסבורג על טיעונים מפסק-הדין משנת 1999 בפרשת Hilbe v Lichtenstein. בפרשה זו, קיבל בית הדין את טיעוניה של ליכטנשטיין לפיהם אזרחים המתגוררים בחו"ל אינם יכולים לעקוב אחר התפתחויות פוליטיות במדינת המקור ו/או להיות חשופים לקמפיינים פוליטיים, ואינם מושפעים מהחלטות המתקבלות בהעדרם הפיסי. בחלק ג', נטען כי טיעונים מסוג זה אינם מחזיקים (עוד) מים בהינתן ההתפתחויות הטכנולוגיות המהותיות שהתרחשו מאז שנות התשעים.



טראנס-לאומיות

חלק ב'

טראנס-לאומיות: סקירה

בעשורים האחרונים מתפתחת תפיסה חדשה ורווחת בתחום מדעי החברה המכונה טראנס לאומיות אשר הפכה לחלק אינטגרלי בחקר תהליכי גלובליזציה והגירה. התאוריות הטראנס-לאומיות עוסקות בתמורות שחלו במשמעות הגבולות הלאומיים לנוכח המציאות הכלכלית והחברתית הגלובלית (Khagram & Levitt, 2008; Portes, Guarnizo, & Landolt, 1999; Vertovec, 2009). התפתחויות טכנולוגיות והוזלת אמצעי התחבורה השפיעו עמוקות על יחסיו של האדם עם מדינת המקור והקרובים אליו (משפחה, חברים, עמיתים לעבודה וכו'). התוצאה היא שלמהגרים היום ישנה, מחד, אפשרות לשימור זהות תרבותית וחברתית מקורית גם לנוכח הגירה, ומאידך, נוצרה קרקע פוריה להתפתחותן של דיאלקטיקות זהות מורכבות ומרובדות.

לא ניתן היום לחקור זהות תוך התבססות על תפיסות של לאום או מרחבים גיאוגרפיים תחומים. מחקרים מראים שהקשר ההדוק בין תרבות למקום, והרעיון שישנו קשר ליניארי בין שהות הרחק ממקום גיאוגרפי מסוים לבין התרופפות החיבור התרבותי אליו, הולך ונחלש (La Barbera, 2014; Aizencang, 2019).

בעוד שמהגרים טראנס-לאומיים משתלבים ברמה כזו או אחרת במדינת היעד שלהם, ניתן לזהות אצלם רבים מהמאפיינים הבאים

(Aizencang, 2019; Yuval-Davis, 2011; Reisenauer & Faist, 2010):

- הגירה מרצון שמטרתה בדרך כלל שיפור רמת חיים או אפשרויות תעסוקה (להבדיל מהגירה מנסיבות כגון מלחמות, רדיפה, עוני וכד').
- ניידות מוגברת: עבור מהגרים טראנס-לאומיים, תהליך ההגירה אינו נתפס בהכרח כפעולה חד פעמית: המהגר עשוי לעבור למדינות אחרות או לשוב למדינת המקור.
- ביקורים תכופים במדינת המקור.
- מעורבות גבוהה במתרחש במדינת המקור באמצעות צריכת חדשות ותרבות דיגיטלית.
- שימור שפה, מעורבות במוסדות תרבותיים וחברתיים המזוהים עם מדינת המקור (גנים, בתי ספר, בתי תפילה ועוד), וניהול חיי חברה וקהילה המורכבת מאזרחי מדינת המקור.
- קשר ישיר למדינת המקור: נכסים ו/או משפחה.
- ריבוי אזרחויות.

לאור החיבור החזק שאזרחים אלה משמרים, מדינות רבות בעולם, ובפרט מדינות מתפתחות רבות, מסתמכות על העברות הון (remittances) מאזרחים אלו למדינת המקור (Levitt, 1998). העברות ההון אינן כלכליות בלבד, אלא הן עשויות להיות תרבותיות ופוליטיות (סיפורי הצלחה של אנשי אקדמיה או תרבות). העברות הון תרבותי וחברתי הינן מקור לזרימה דו-כיוונית של רעיונות תרבותיים וחברתיים כאשר פרטים וקהילות בעלות מאפיינים טראנס-לאומיים משפיעות הן על מדינות המקור והן על המדינות בהן הם משתקעים, זמנית או באורך קבע. בכך הם מעצבים את המציאות הגלובלית העכשווית ומהווים חוט מקשר וכלי חשוב להתפתחותה של החברה המודרנית הבינלאומית. בעשורים האחרונים במיוחד, העברות הון כלכלי, פוליטי, חברתי, ותרבותי הובילו מדינות רבות להכיר בתרומה הייחודית של פזורותיהם לחברה, באמצעות חקיקה שמטרתה שימור וחיזוק קשרי המדינה עם הפזורה.

בדומה, בשנים האחרונות צמחו ברחבי העולם קהילות ישראליות טראנס-לאומיות משגשגות. קהילות אלה כוללות בין היתר יזמי חברות הזנק (כל חברה עשירית ברשימת היוניקורנים העולמית היא ישראלית או שהוקמה בארה"ב על-ידי יזמים ישראליים), אושיות תרבות בינלאומיים, אנשי אקדמיה מהמשפיעים בעולם (שמונה זוכי פרס נובל ישראלים בתחומים מדעיים) ועוד.

למשק הישראלי מאפיינים גלובליים בולטים: הגישה לשוק העולמי חיונית עבור יזמים ישראליים והאקדמיה הישראלית הינה בעלת נוכחות והשפעה גוברת ברחבי העולם. זאת ועוד, העובדה שישראלים יכולים להשתלב בקהילות ישראליות ברחבי העולם אשר משמרות את זהותן ותרבותן הישראלית מייצרת עבורם גשר תרבותי אל השוק העולמי, ומגדילה את ההשפעה הישראלית בתחומים שונים. כך, למשל, אנו רואים הן בחוף המזרחי ובחוף המערבי של ארה"ב קרנות הון ישראליות המעודדות השקעה ביזמות ישראלית לצד התגבשות של קהילות הייטק ושל קהילות עסקיות שמטרתן לתמוך בעסקים ישראלים ברחבי העולם.

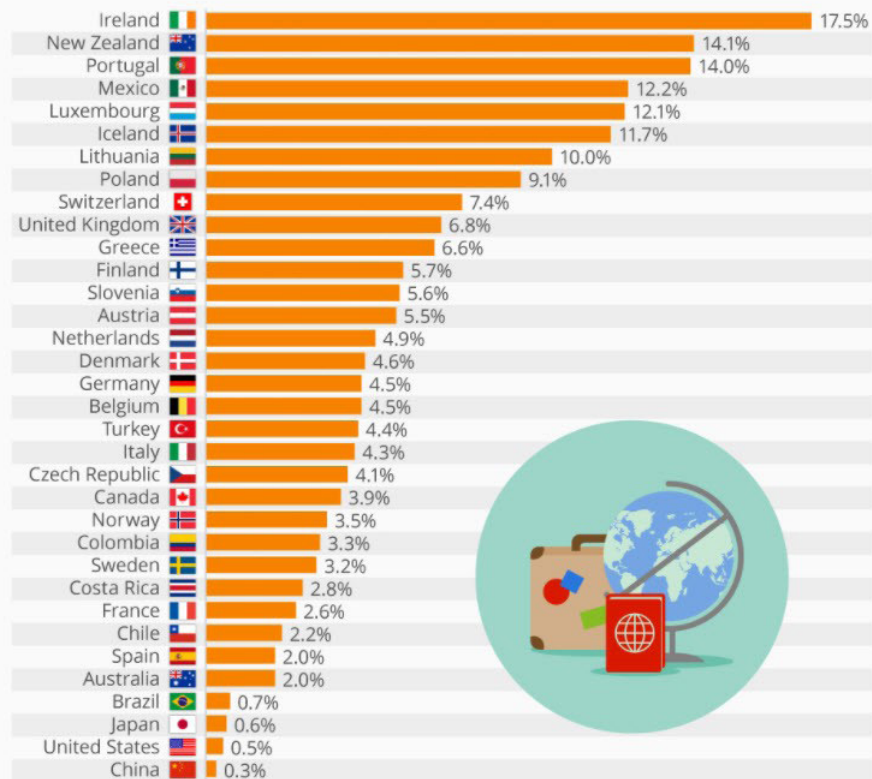
הפזורה הישראלית במספרים

ביחס למדינות אחרות בעולם, ישראל הינה מדינה עם פזורה בהיקף בינוני-גדול. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספטמבר 2021, ישנם בין 566 אלף ל- 605 אלף אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל. המספר הזה אינו כולל ילדי ישראלים שהם אזרחים ישראלים אך מעולם לא התגוררו בישראל, והוא נקבע לאחר החלת אומדן שיעורי התמותה הקיימים בישראל על הישראלים שעזבו מאז קום המדינה. כלומר, היקף הפזורה הישראלית עומד על בין 6% ל 6.5% מאוכלוסיית ישראל. בקרב הישראלים שהיגרו מישראל בשנת 2019 למשך תקופה של שנה ומעלה, 68.3% הגדירו את עצמם יהודים, 27.6% הגדירו את עצמם "אחרים" וכ- 3.8% מהם הגדירו עצמם ערבים (למ"ס, 2021).

מאז שנות התשעים, אחוז המהגרים מישראל שאינם ילידי ישראל נע סביב ה-60%: כן, ב-2019, כ-61.9% מקבוצת היהודים ואחרים אשר היגרו מישראל לא היו ילידי ישראל. החל מסוף שנות התשעים, בין -70% 80% מהמהגרים שלא היו ילידי ישראל היו מהגרים שהיגרו לארץ לאחר שנות התשעים. נכון לשנת 2019, כ- 75.9% מהמהגרים ילידי חו"ל נולדו באירופה. ניתן ללמוד שאחוז גבוה מההגירה הישראלית מתרחשת בקרב עולים חדשים, בפרט מחבר העמים, אשר נוטים יותר להגר למדינה שלישית או לשוב למדינת המקור. יחד עם זאת, אוכלוסיה זו מייצגת קרוב ל-25% מקבוצת הישראלים החוזרים כל שנה (מנתוני הלמ"ס עד לשנת 2009).

The Countries With The Most People Living Overseas

Percentage of the native-born population living abroad in 2014



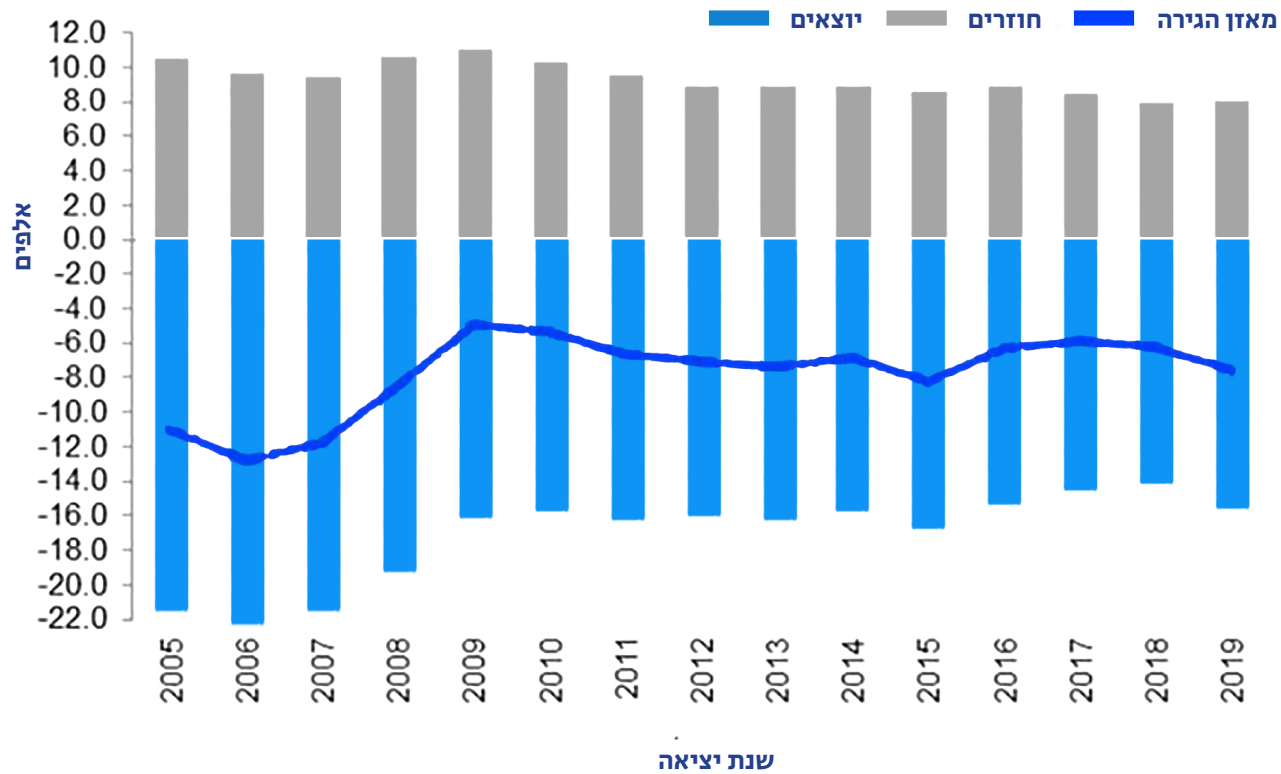
@StatistaCharts Source: OECD

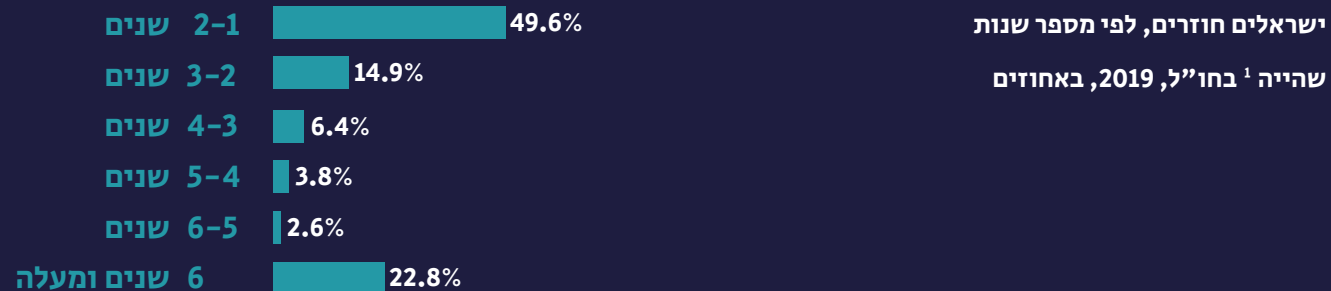
statista



התרחשים לעיל עוסק בישראלים אשר היגרו מישראל בשנת 2019 ואשר לא היו ילידי הארץ. הפילוח מציג את שנת העליה שלהם לישראל בטרם עזיבתם. כפי שניתן לראות רובם הגדול היגרו לישראל במהלך חמש השנים שקדמו לעזיבתם, כך שסביר שמדובר בעולים שלא נטמעו בישראל.

מאז שנת 2009 מאזן ההגירה נשאר יחסית יציב ונע בין 6000 - 8000 מדי שנה, כשמספר העוזבים נע סביב 15000 ומספר החוזרים בסביבות 7000 מדובר באחוזי הגירה ממוצעים ביחס לשאר מדינות ה-OECD.





ישראלים חוזרים, לפי מספר שנות שהייה¹ בחו"ל, 2019, באחוזים

¹ שנים מלאות, לדוגמה 1-2 שנים הכוונה עד סוף השנה השנייה

מקור הלמ"ס

לאור המאפיינים של הפזורה הישראלית, כפי שהם עולים מתוך נתוני ההגירה, אפשר להניח שחלק משמעותי מבני ובנות הפזורה הישראלית הקיימת אינם מגדירים עצמם כ"ישראלים", אף על פי שהם בעלי אזרחות ישראלית. העובדה הזו מצמצמת עוד יותר את ההערכות המספריות של גודל הפזורה הישראלית בחו"ל.

כפי שניתן לראות בתרשים, מספר השבים לישראל מתקרב בשנים האחרונות למחצית ממספר העוזבים. על פי נתוני הלמ"ס כ-74.7% מהחוזרים לישראל בשנת 2019 חזרו לאחר שהות של עד חמש שנים. לפי דגימה שערך פרופ' עוזי רבהון לפני כעשור, כ-38% מהישראלים שנסקרו שהו עד חמש שנים בחו"ל, ורק 22% מהישראלים שנסקרו שהו באותה העת מחוץ לישראל למעלה מ-11 שנים.

מסקנות ביניים

אחוזי ההגירה מישראל אינם חריגים במימדיהם בהשוואה למדינות אחרות. יתר על כן, חלק ניכר מהמהגרים מישראל הם עולים אשר שהו בישראל תקופות מוגבלות, וסביר שהזיהוי העצמי שלהם כישראלים מוגבל. על בסיס נסיוןן של מדינות אחרות, הסבירות שאזרחים ללא זיקה למדינתם ישתתפו בבחירות מחו"ל אינה גבוהה.

יתר על כן, חלק ניכר מהמהגרים הישראלים שבים לישראל לאחר שנים ספורות. למעשה, החל משנות האלפיים היקף החוזרים לישראל עומד על כמחצית מהיקף המהגרים. שני שלישים מהחוזרים לישראל עושים זאת במהלך חמש השנים הראשונות לשהייתם מחוץ לישראל. ניתן למנות בקרב השבים אקדמאים בשנת שבתון, חיילים משוחררים ומטיילים אחרים, משפחות ברילוקיישן זמני, סטודנטים וכד'. מדובר בישראלים אשר לוקחים חלק באורח חיים בינלאומי אשר הפך לנפוץ בעולם כולו עקב תהליכי גלובליזציה המשפיעים על העולם כולו.

הצבעת אזרחים מחו"ל: סוגיות מרכזיות

חלק ג'

הצבעת אזרחים מחו"ל: אתגרים כלליים

הגירה מרצון מהווה בחירה לעזוב את הקהילה הפוליטית (השוו: פליטים שנאלצים לעזוב את מדינתם): מי שעזב את מדינתו לא נושא בתוצאות הבחירה ועל כן אין מקום לאפשר לו להצביע.

הנחת המוצא ביסוד הטענה אינה משקפת, בחלק ניכר מהמקרים, את המציאות הגלובלית שבה מהגרים מרצון ממשיכים לשמור על קשר הדוק עם הקהילה הפוליטית ומושפעים מהחלטותיה, המתקבלות בהעדרם הפיסי והפוליטי.

אזרחים ישראלים מושפעים מהחלטות המחוקקים באופן אישי ובעקיפין דרך משפחותיהם. בשנה האחרונה היינו עדים לשני מצבים שהדגימו את המציאות הזו במובהק: ראשית, נייר עמדה זה נכתב בעוד "סגירת השמיים" במהלך מערכת הבחירות במרץ 2021 הינה זכרון טרי: במשך מספר חודשים, נמנעה כמעט באופן הרמטי כניסת ישראלים לישראל. כל ישראלי בחו"ל, בין אם הוא חי מחוץ לישראל במשך מספר שנים או יצא מגבולותיה לטיפול רפואי קצר, הושפע מההכרעה הזו, והעדר הייצוג של הישראלים השוהים מחוץ לגבולות ישראל הפך באחת לנושא בוער ומרכזי כאשר נמנע מהם להשתתף בבחירות. בהשאלה, ישראלים בחו"ל הפכו "שקופים".

שנית, במהלך מבצע שומר החומות בעזה (מאי 2021), התגובה הבינלאומית הייתה כל כך חריפה שכל ישראלי באשר הוא חש את השלכותיה. הגם שהאירועים התרחשו בשטחי ישראל והרשות הפלסטינית, ישראלים ברחבי העולם חוו עלייה דרמטית בעוינות כלפיהם, כחלק מהתעצמות "האנטישמיות החדשה" שבבסיסה התנגדות לישראל, והמזהה ישראלים באשר הם ככליא ברק. ישראלים בחו"ל היוו, הלכה למעשה, פני המדינה עבור שכניהם, עמיתיהם לעבודה, והחברה הסובבת אותם, בין אם רצו בכך ובין אם לאו. זאת, כמובן, מעבר להשפעות העקיפות שהם נגזרת טבעית של קרבה משפחתית לאוכלוסיה שנפגעה מההסלמה הבטחונית.

הפסקה הבאה [67] מפס"ד הקנדי בעניין Frank ממחישה היטב את הכשלים בטיעון הנגד (תרגום עצמי): "אזרחים שאינם תושבי המדינה חיים עם השלכות החקיקה הקנדית: הם כפופים לחקיקה קנדית בביקורים במדינתם; חוקי קנדה משפיעים על בני משפחותיהם המתגוררים שם; לחלק מחוקי קנדה יש השלכה חוץ-טריטוריאלית; למדיניות ממשלתית עשויות להיות השלכות גלובליות; ובית המחוקקים יכול לשנות חקיקת בחירות החלה ביחס לאזרחים שאינם תושבים, כך שזכותם החוקתית לבחור כפופה להכרעות מדיניות מתחלפות".

אין ייצוג ללא מיסוי (no representation without taxation)

מדובר בהיפוך הטיעון הקלאסי עליו התבססו תושבי הקולוניות הבריטיות ב-13 המדינות במאה ה-18, ושתרם למאבק לעצמאות ארה"ב. אתמול מדובר בטיעון מוקשה: בעבר הדרישה לקשור בין תשלום מסים לבין הצבעה בבחירות היוותה בסיס להדרה על רקע גזעי / מגדרי / מעמדי (בדוגמא ההיסטורית, רק גברים לבנים בעלי קרקעות בקולוניות הבריטיות יכלו לדרוש זכות הצבעה על יסוד תשלום מסים).

בגרסתה המודרנית, זכות הצבעה, לכל הפחות בבחירות ארציות / כלליות, אינה מותנית בתשלום מסים, ואין מקום להחילה באופן מפלה, כך שתחייב תשלום מסים רק ביחס להצבעה מחו"ל. זאת ועוד, הרוב המכריע של המדינות המאפשרות הצבעה של אזרחיהן מחו"ל מיישמות מודל מיסויי טריטוריאלי (ארה"ב היא החריג לכלל).

זאת ועוד: חשוב לציין שישראלים השוהים בחו"ל עד חמש שנים (בהם מתמקד המודל המוצע על-ידינו) מוגדרים על-ידי המוסד לביטוח לאומי כתושבים ונדרשים לשלם ביטוח לאומי ומס בריאות; ביחס אליהם, דומה שחל הטיעון הקלאסי ("אין מיסוי ללא ייצוג") ולא היפוכו.

נאמנות (כפולה)

כפי שהצגנו, קיימת מגמה בינלאומית ברורה של הרחבת האפשרות להחזיק ביותר מאזרחות אחת, המבטאת תפיסה ליברלית מכילה של הקשר בין אזרחים לבין מדינתם. בהקשר הישראלי, זכאי חוק השבות יכולים לרכוש אזרחות ישראלית בלי לוותר על אזרחויות אחרות, כך שהנחת המוצא של המחוקק הישראלי היא שאין מניעה עקרונית שאזרחים ישראלים יחזיקו באזרחות נוספת (מלבד אזרחות של מדינת אויב): ישראל היא אחת המדינות עם שיעור בעלי ריבוי אזרחויות הגבוה בעולם. מכאן, שכבר כיום ישראלים רבים זכאים לבחור במערכות בחירות של יותר ממדינה אחת, ובמקרים רבים מממשים את זכותם לעשות כן מישראל.

היעדרות ממושכת מחלישה את הקשר: קושי לשמור על מעורבות אפקטיבית בשלט-רחוק

כפי שהראינו בחלק ב', עבור הדור הראשון של התפוצה הישראלית, היחסים עם ישראל משתמרים גם לאחר שנות היעדרות רבות. תדירות הביקורים גבוהה בהרבה מבעבר: מחקר מ-2016 הראה שמרבית הישראלים השוהים באירופה פחות מחמש שנים מבקרים בישראל פעמיים בשנה לערך, בעוד שהמקבילים אליהם באמריקה או יעדים רחוקים אחרים יבחרו לבקר פעם בשנה או שנתיים, אך זאת לעתים לביקורים ארוכים יותר. זאת עוד, האפשרויות המקוונות היום מאפשרות לישראלים השוהים מחוץ לישראל לצרוך תקשורת ישראלית בקלות, להישאר מעודכנים ומעורבים ביום-יום הישראלי גם לאחר חודשים ושנים ללא ביקור. יחד עם זאת, עניינו של נייר עמדה זה בהצעה להנגשת זכות ההצבעה לישראלים אשר שוהים בחו"ל עד חמש שנים, כך שהטענות ביחס להיחלשות הקשר עם המדינה לאחר היעדרות ממושכת אינם תקפים.

קשיים לוגיסטיים ביחס לניהול קמפינים מ/בחו"ל, בפרט במקומות שבהם מספר אזרחים מצומצם

בעידן הטכנולוגי, ובפרט אחרי "שנות קורונה", מדובר בטיעון לא משכנע: אזרחים בחו"ל יכולים להצטרף לפגישות קמפיין מקוונות ולהשתתף בהן באופן אפקטיבי; ניתן לקרוא מצעי מפלגות, טורים פובליציסטיים, או לצפות בעימותים מכל מקום שהוא ברחבי העולם. זאת ועוד: במדינות הגירה בהם קיים ציבור בוחרים גדול דיו, פוליטיקאים עשויים לבחור לערוך מסעי שכנוע: ע"ע ביקוריו של נשיא טורקיה ארדואן בריכוזי אוכלוסיה של מהגרים טורקים באירופה.

הצבעת אזרחים מחו"ל: הצדקות כלליות

השתתפות פוליטית ברמה הלאומית היא מרכיב חיוני של הזהות האזרחית ואבן יסוד של משטר דמוקרטי

הזכות להשתתפות פוליטית במשטר דמוקרטי הינה בעלת מעמד מיוחד, *the right of rights* כמאמר ג'רמי וולדרון, (Jeremy Waldron); הזכות לבחור היא הזכות ליטול חלק בהכרעות יסוד המשפיעות על כל החברים המלאים בקהילה הפוליטית. כפי שריינר באובוק (Rainer Baubock) היטיב להסביר, משום שהאזרחות אינה מעמד זמני או חולף אלא מעמד קבע, כל האזרחים הם בעלי-עניין (stakeholders) בקהילה הפוליטית ומעוניינים בהצלחתה: במובן המהותי, בפרט עבור אזרחים נטולי אזרחות נוספות, "אין להם ארץ אחרת".

מחקר של מכון זולת, דמוקרטיה בריאה: בוחרים במודל הבטוח להצבעה בתקופת הקורונה ביחס להתמודדות 25 דמוקרטיות בהן התקיימו 27 מערכות בחירות בתקופת הקורונה הצביע על כך שב-8 המדינות בהן לא נוספו דרכי הצבעה חלה ירידה של 15%-8 בשיעור ההצבעה, לעומת מדינות בהן אומץ מודל מרחיב המאפשר הצבעה מוקדמת ו/או באמצעות הדואר. ככל שמנגנוני הבחירה מונגשים יותר, ושיעור ההשתתפות בבחירות עולה, כך מיושם עקרון כלליות הבחירות.

כבוד ושוויון עצמי

אזרחות (אמורה להיות) מעמד שוויוני: לכל האזרחים צריכה להיות תחושה שהם "נספרים", שכבודם נשמר, ושהם "שווים". כאשר זכות ההצבעה נשללת למעשה מאזרחים השווים מחוץ למדינה (בפרט בהקשר הישראלי שבו זכות ההצבעה בתחומי המדינה מונגשת תוך השקעת משאבים רבים) קשה להימלט מהתחושה שאזרחים בחו"ל אינם נהנים, בהשאלה מרונלד דוורקין ז"ל (Ronald Dworkin), מ- equal concern and respect. כפי שנפסק בפסקה 75 בעניין Frank, שלילת זכות ההצבעה של קנדים השווים פרק-זמן ארוך מחוץ לקנדה לא רק שוללת מהם זכות דמוקרטית בסיסית, אלא גם פוגעת בכבודם ובשוויון העצמי שלהם (their self-worth and their dignity).

בפסקה 17 לפסק-דינו של ביהמ"ש החוקתי הדרום-אפריקאי בפרשת August v. Electoral Commission (שעסקה במניעה בפועל של השתתפות אסירים בבחירות עקב אי הצבת קלפיות בבתי הסוהר), הטעים השופט סאקס (Albie Sachs) (תרגום חופשי): "זכות הצבעה כללית לבגירים על יסוד פנקס בוחרים אחד הוא אחד מעקרונות היסוד של הסדר החוקתי שלנו.... כלליות זכות הבחירה אינה חשובה רק לצרכי לאומיות ודמוקרטיה. קולו של כל אזרח הוא עיטור כבוד ואנושיות (a badge of dignity and of personhood). במובן מילולי, משמעותו שכל קול נספר... אין להגביל זכויות ללא הצדקה, ויש לפרש חקיקה העוסקת בזכות ההצבעה באופן הנוטה להכללה ולא להדרה".

שוויון מהותי

אנו סבורים כי מתבקש להביא לסיום האפליה בין אזרחים הנגזרת מהסטטוס קוו לפיו עובדים מסוימים ובני משפחותיהם זכאים להצביע מחו"ל בעוד אחרים נדרשים להקדיש משאבי זמן וכסף על מנת לממש את זכויותיהם. העובדה שאזרחים, אשר להם זכות בחירה מוכרת, נדרשים להשקיע משאבים גדולים משמעותית משאר בעלי זכות ההצבעה (בתחומי המדינה ומחוצה לה), הן בפן הכלכלי והן מבחינת זמן וארגון, על מנת לממש זכות זו, חותרת נגד עקרון השוויון ופוגעת בכלליות הבחירות.

זאת ועוד, מלבד הפגיעה בשוויון הפורמלי, קיימת פגיעה בשוויון המהותי: אזרחים אלה אינם זוכים לייצוג, קולם אינו נשמע, ועל כן ישנו חשש לא בעלמא שזכויות נוספות שלהם ייפגעו כתוצאה מהזנחה של הנציגים הנבחרים (ע"ע, בהקשר הישראלי, "סגירת השמיים").

שימור הקשר בין אזרחים לבין מדינתם

האמנה בדבר זכויות מהגרי עבודה ובני משפחותיהם משנת 1990 (international convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families) מעגנת, ככלל, את זכויותיהם של מהגרי עבודה ובני משפחותיהם במדינה אליה היגרו, אלא שביחס לשתי זכויות העומדות ביסוד האזרחות המודרנית בעולם המבוסס על מדינות לאום - הזכות לסיוע קונסולרי ודיפלומטי (סעיף 23) והזכות להצבעה בבחירות (סעיף 41) האמנה מטילה את חובת המימוש על מדינת המוצא, מתוך תפיסה לפיה גם כאשר מהגר-מרצון עוזב את מדינת האזרחות שלו, הוא נותר בגדר אחירותה הן במישור היחסים הבין-מדינתיים והן ביחס להשתתפות פוליטית. לשון הסעיף (תרגום חופשי): למהגרי עבודה ובני משפחותיהם יש זכות להשתתף בענייני ציבור של מדינת המקור שלהם ולהצביע ולהיבחר בבחירות של מדינה זו...המדינות [החתומות] תסדרנה, בהתאם לחקיקתן, את אופן מימוש זכויות אלה". לניתוח מעמיק לצד דיון בהשלכות ביחס להצבעת מהגרים-מכורח ראו פרק 6 בספרו של פרופ' רובי ציגלר.

הצבעת אזרחים מחו"ל: אתגריים ייחודיים לישראל

ישראל מתמודדת עם מצב בטחוני מורכב יותר ממדינות אחרות: מכאן שהיא אינה צריכה לאפשר למי שלא יושפעו מהשלכות ההחלטות המדיניות והבטחוניות להשתתף בבחירות.

כאמור לעיל ביחס ל"סגירת השמיים" ולמבצע שומר החומות, אנו חולקים על הנחת היסוד שההשלכות של החלטות המתקבלות בישראל מוגבלות לישראל. ישראלים ברחבי העולם נושאים בהשלכות ההחלטות הביטחוניות והמדיניות של ממשלות וכנסות ישראל: הן משפיעות על ביטחונם האישי והכלכלי, על אפשרויות התעסוקה שלהם, ועל הסטטוס שלהם בקמפוסים ובחברה הכללית. ברי כי ההשלכות של החלטות הממשלה על ישראלים בחו"ל אינן זהות לאלו החיים ב"עוטף עזה", אך ההשלכות של הסכסוך בגבול עזה או לבנון שונות גם עבור תושבי תל אביב ורמת גן מאשר עבור תושבי שדרות או הגליל העליון. זאת ועוד: לישראלים בחו"ל נקודת מבט ייחודית שתרומתה לשיח בישראל בנושאי ביטחון עשויה להיות מהותית לעתיד ביטחונה של ישראל.

החזון הציוני ומימוש ב- 2021: הנגשת זכות הצבעה עלולה לעודד הגירה

העובדה שישראל הפכה למדינה ככל המדינות, שההגירה ממנה היא מרצון ולא מכורח, ושאזרחיה מממשים את עצמם גם מחוץ לגבולותיה אך ממשיכים לשמור על זיקה וזהות ישראלית מובחנת, מעידה על הצלחת הפרויקט הלאומי הישראלי. זאת ועוד: כלכלתה של ישראל מסתמכת רבות על נוכחות בינלאומית (ייצוא, היי-טק, תרבות, אקדמיה); נוכחות ישראלית ברחבי העולם מחזקת את כלכלתה של ישראל ומקנה לה בטחון וקיום בר קיימא בעולם הגלובלי; היא אפוא מבורכת. המעמד והנוכחות המקצועית של ישראלים בעולם הינו מרכיב מכריע בבחירתן של חברות בינלאומית לפתח בסיסים בתוך ישראל, ביחסי גומלין שישראל מרוויחה שבעתיים, הן ברמה הכלכלית, והן ברמה הדיפלומטית. ישראלים, כפרטים, כבר הכירו במציאות הגלובלית: הגיעה העת שישראל תעשה זאת: תבחר לכלול, לא להדיר, את הישראלים שבחרו להמשיך להיות ישראלים בחו"ל.

חוק השבות והשלכותיו: התאזרחות קלה והעדר דרישת תושבות מינימלית למימוש זכות הצבעה לאחריה

מכיוון שזכות הצבעה מבוססת על רישום בפנקס הבוחרים ללא תלות בפרק מגורים מינימלי, הקושי קיים גם במודל ההשתתפות הנוכחי, וגם בתוך גבולות המדינה. אך חמור מכך, המודל הנוכחי מפלה ומעוות כי הוא מאפשר רק למי שמתארגן/ ממומן על-ידי "בעלי מאה" לטוס לישראל ולממש את זכות הצבעה, בעוד שישראלים אחרים מודרים. כך או כך, ההיתכנות לניצול לרעה של אזרחות ישראלית (ככל שהיא קיימת) מוגבלת מאוד על פי המודל המוצע, לפיו הנגשת זכות הצבעה תוגבל לישראלים השוהים בחו"ל עד חמש שנים.

בנוסף, ניתן ללמוד מנסיוןן של מדינות אחרות שאזרחים שאינם חשים זיקה וקרבה למדינת המקור, לא יעשו מאמץ על מנת להשתתף בבחירות, בפרט כאשר נדרשות מהם פעולות מקדימות. לפי המודל המוצע על-ידינו, בשונה מהצבעה בתחומי ישראל, על המצביעים בחו"ל יהיה להירשם מבעוד מועד על מנת לממש את זכותם.

לישראל יש אוכלוסייה גדולה יחסית המתגוררת מחוץ לגבולותיה

סך כל האזרחים הישראלים בתפוצות משנת 1948, כולל "דור שני" וישראלים שנפטרו במהלך היעדרותם מישראל, מוערך בכמיליון - נתון מקביל לכ- 10% מאוכלוסיית ישראל, שמנתה 9.3 מיליון ביום העצמאות תשפ"א. אילו נתון זה היה משקף את היקף הישראלים בחו"ל, הוא היה מציב את התפוצה הישראלית במקום השביעי בקרב מדינות ה-OECD. חמש מתוך שש המדינות שלהן תפוצה יחסית גדולה יותר מאפשרות הצבעה מחו"ל (ניו-זילנד, פורטוגל, מקסיקו, לוקסמבורג, איסלנד) (אירלנד היא המדינה החריגה). ואולם, משום שחלק ניכר מהישראלים שעזבו את ישראל מאז 1948 נפטרו מאז, ומשום שזכות ההצבעה בתחומי ישראל מוקנית כיום רק לבגירים בעלי כתובת רשומה בישראל, גודל הפזורה זו קטנה באופן משמעותי. על בסיס נתוני הלמ"ס, מאגר תושבים ישראלים בחו"ל, ניתן להעריך את בעלי זכות הבחירה המתגוררים בחו"ל בכ-600,000, נתון המציב את התפוצה הישראלית ב"מקום טוב באמצע" טבלת ה-OECD.

ואולם, כיוון שנייר עמדה זה מצדד בהנגשת זכות ההצבעה מחו"ל לבעלי זכות הבחירה השוהים בחו"ל עד חמש שנים, היקף האוכלוסייה המושפעת מצומצם משמעותית, ומוערך בכ-234,000 (לפי הלמ"ס ערב הבחירות לכנסת ה-24 התגוררו בישראל בכשישה מיליון בעלי זכות בחירה). הווה אומר שאחוז האזרחים הבגירים בעלי זכות הצבעה השוהים בחו"ל ביחס להיקף האזרחים הבגירים המתגוררים בישראל עומד על כ-3.9%.

שיטת בחירות יחסית כללית (כל המדינה היא אזור בחירה אחד - סעיף 14 לחוק הבחירות לכנסת):

מערך אינטרסים שונה של ישראלים בחו"ל

היקף הפזורה הישראלית לא חריג במונחים בינלאומיים, וישום הקריטריון המוצע על-ידינו יביא להנגשת זכות ההצבעה (בהסתכלות מרחיבה) 2-3% נוספים. אין גם בהכרח בסיס להנחה שדפוסי ההצבעה של ישראלים בחו"ל, בפרט אלה ששהותם קצרה (ברוח ההצעה ביסוד נייר עמדה זה) ביחס לשאלות היסוד יהיו שונים באופן מהותי.

זאת ועוד: בדיוק משום שישראל היא מדינה בה נהוגה שיטת בחירות ארצית, מערכת הבחירות אינה עוסקת, ככלל, באינטרסים פרטניים של אזור זה או אחר בתחומיה. החשש שמי שחדלו מלהתגורר באזור מסוים ישפיעו על ייצוגו חזקה יותר במדינות בהן קיימת שיטת בחירות אזורית: כך, בפרשת Frank, לדידו של שופט המיעוט (תרגום חופשי) "אין זה הוגן עבור תושבים קנדים שמחוקקיהם ייבחרו על-ידי אזרחים המתגוררים לאורך זמן בחו"ל ואשר נעדרים כל קשר בעל ערך לאזור הבחירה שלהם".

כך או כך, אם ישראל תאמץ בעתיד מודל בחירה היברידי/משולב (דוגמת גרמניה) או אזורי מלא (דוגמת בריטניה), המענה לאינטרסים השונים, לכאורה, של ישראלים השוהים בחו"ל הוא יצירת אזורי בחירה נפרדים/מיוחדים לאזרחי חוץ (overseas constituencies). למיטב ידיעתנו, מודל זה קיים קיים ב-16 מדינות – אלג'יריה, אנגולה, קייפ ורדה, קולומביה, קרואטיה, הרפובליקה הדומיניקנית, אקוודור, צרפת, איטליה, ליטא, צפון מקדוניה, מוזמביק, פרו, פורטוגל, רומניה, תוניסיה. לשם השוואה, בצרפת אזרחי חוץ מיוצגים על-ידי 11 מושבים מתוך 577 באסיפה הלאומית ב-11 מחוזות חד נציגיים; באיטליה מדובר ב 12 מושבים מתוך 630, ב 4 מחוזות בחירה.

הצבעת אזרחים מחו"ל: יתרונות ייחודיים לישראל

חיזוק הזיקה של ישראלים למדינתם כפרטים וכקולקטיב ("התפוצה הישראלית")

בעוד שבעבר הנחת המוצא ביחס לקהילות מהגרים הייתה שהם נטמעים במדינות אליהם היגרו, וזהותם נחקרה בעיקר תוך בחינת היחסים בינם לבין מדינות אלה, קהילות מהגרים מודרניות נוטות לשמור על זיקה חזקה למדינת המוצא ולשמר יחסים תרבותיים וכלכליים חזקים עמה.

מדינת המוצא, ישראל לענייננו, ממשיכה להשפיע באופן משמעותי על אזרחיה החיים בתפוצות, בין היתר בזכות התפתחויות טכנולוגיות כגון נגישות אינטרנטית וחלופות תעבורה זולות (יותר). הלאומיות הישראלית היא מרכיב מרכזי בזהות ישראלים רבים בחו"ל: הם מנהלים חיי קהילה ישראלים לכל דבר, מחוברים לרשתות התקשורת הישראליות על בסיס יום יומי, מעודכנים וצורכים תרבות ישראלית, חושפים את ילדיהם לתרבות ישראלית, חיים ומרגישים ישראלים לכל דבר במדינה אליה היגרו. רבים מהם מאמצים זהות כפולה (או טראנס-לאומית) המתבטאת בשמירה על קשרים משפחתיים ועסקיים בשתי מדינות בו זמנית. הנגשת זכות ההצבעה תהווה הכרה משפטית ופוליטית במרכיב הזהות הישראלית של התפוצה הישראלית.

ניתן לטעון כי בשל הדומיננטיות של השיח סביב ישראל במדינות רבות בעולם, ההשפעה של הזהות הישראלית על אזרחיה המתגוררים בחו"ל גדולה יותר מזו של רוב המדינות ביחס לתפוצותיהן. זאת ועוד: פעילותם של גופים פוליטיים נרחבים מחוץ לישראל מעידה על הכרה מעשית בחשיבות ובהשתתפות של התפוצה הישראלית בהוויה הפוליטית הישראלית. הנגשת זכות הבחירה תחזק את אופיה הדמוקרטי של ישראל.

בנוסף, בעוד שמדינת ישראל ביקשה משחר היווסדה לחזק ולשמר את הקשרים עם התפוצה היהודית, בשנים האחרונות הושם דגש רב על חיזוק ושימוש הקשר עם התפוצה הישראלית. בכללה מצויים אקדמאים, סטודנטים, משפחות ברילוקיישן מקצועי וכד', השוהים מחוץ לישראל ללא כוונת השתקעות בחו"ל. למעשה, בכל שנה חוזרים לישראל כמעט כמחצית ממספר הישראלים העוזבים אותה, וכ-75% מהשבים אליה עושים זאת לאחר שהות של עד חמש שנים מחוץ לישראל. ישראלים אלה בעלי זיקה ושייכות חזקה לישראל ומהווים מכפיל כוח משמעותי וזרועות כלכליים, תרבותיים וייצוגיים ברחבי העולם כולו. הנגשת זכות הבחירה לאוכלוסיות אלה הינה אינטרס ישראלי מובהק.

חיזוק החוסן הלאומי של ישראל

ישראל מתגאה באזרחיה כאשר הם זוכים בפרס נובל או מנצחים בתחרות בינלאומית. היקף הישראלים המצויים במוקדי השפעה בינלאומיים גדל, והיכולת לחזק את הקשר עמם, ובכך לחזק את מעמדה של ישראל וחוסנה הלאומי (נציגים שלא-מטעם) תושפע מיני וביה מהתחושה של ישראלים המתגוררים בחו"ל שהמדינה "סופרת" אותם.

בין הפזורה הישראלית לפזורה היהודית

במובן מסוים, ישראל אינה מדינה ככל המדינות: היא שומרת על קשר רציף עם הפזורה היהודית, ולעתים נסמכת על תמיכתה. אלא שהקשר עם התפוצה הישראלית טבעי אף יותר, בפרט ביחס למי שעזבו לא זה מכבר, בילו חלק ניכר מחייהם בישראל, ותרמו לה מזמנם וממרחם. תרומתם של הישראלים החיים בתפוצת לישראל גדולה ויש לישראל אינטרס מובהק לחזק ולשמר את הקשר עם אותם קבוצות ישראלים אשר מספקים העברות הון (Remittances) כלכלי, תרבותי, חברתי ופוליטי משמעותי.

**הוגשת הצבעת אזרחים מחוי"ל:
דרכים אפשריות ומודל מוצע**

חלק ד'

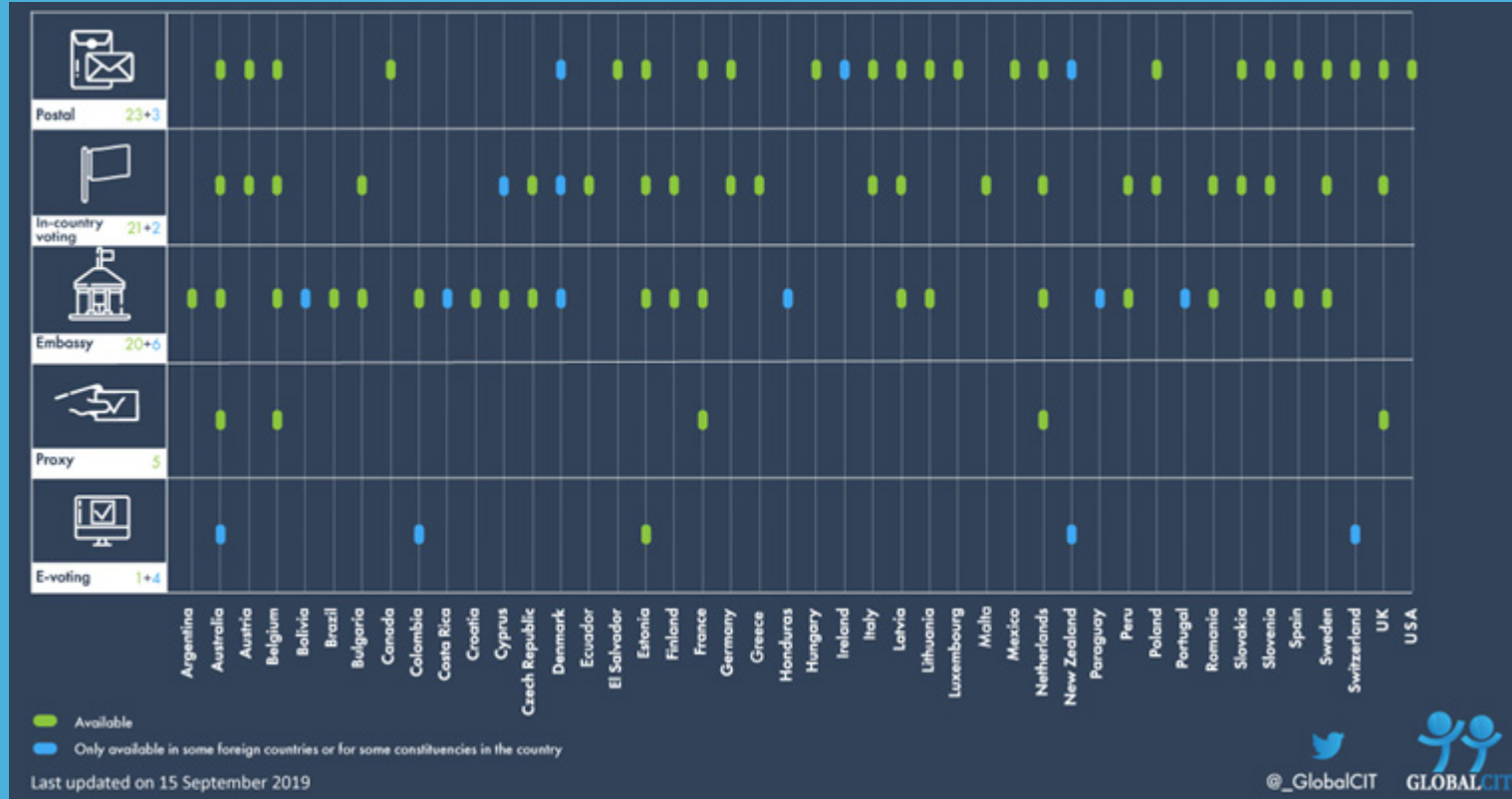
דרכים למימוש זכות הצבעה מחו"ל

הדרך הפשוטה ביותר למימוש זכות הצבעה של ישראלים (נוספים) מחו"ל היא הרחבה של קריטריוני הזכאות להצבעה בנציגויות ישראל הקבועים בסעיף 116 לחוק הבחירות לכנסת, תוך דרישה להרשמה מוקדמת שתאפשר היערכות מתאימה. עם זאת, ניתן לנצל הזדמנות זו לבחינה של דרכי הצבעה מחו"ל כפי שהן מתקיימות במדינות שונות ברחבי העולם. ישנן מדינות דמוקרטיות רבות המאפשרות הצבעה בדואר ו/או באמצעות באי-כוח (מיעוטן מאפשרות הצבעה מקוונת).

לבחינה השוואתית של דרכי הצבעה ראו מאגר המידע של Globalcit.
להמחשה של ריבוי דרכי הצבעה במדינות נבחרות, ראו הטבלה בעמוד הבא:

VOTING METHODS FOR NON-RESIDENTS IN NATIONAL ELECTIONS (LEGISLATIVE OR PRESIDENTIAL)

THE AMERICAS EUROPE AND OCEANIA



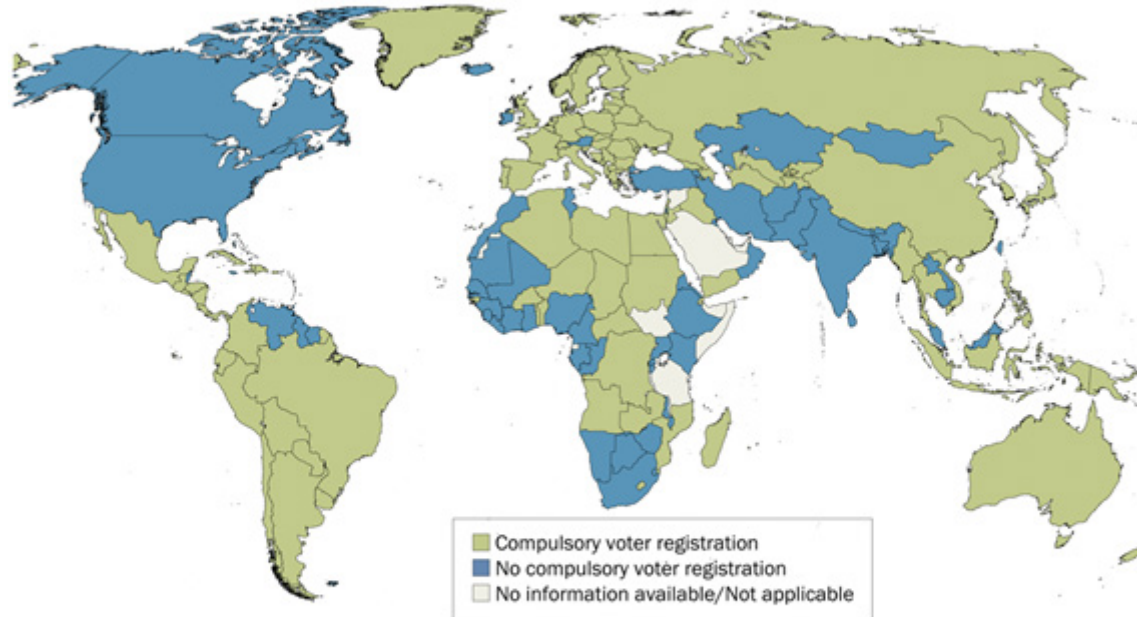
הרחבת היקף הזכאים להשתתף בבחירות בנציגויות ו/או באמצעות הדואר, תוך שימוש במעטפות כפולות, אינה משליכה על חשאיות הבחירות ו/או מגבירה חשש לטוהר הבחירות; העלויות הכרוכות במימוש אפשרויות אלה הינן כספיות וארגוניות בלבד: לדידנו, אלה עלויות שראוי ואף נדרש שמדינה דמוקרטית מבוססת כמו ישראל תישא בהן על מנת למקסם השתתפות בבחירות. זאת ועוד, מתן אפשרות להצביע באמצעות הדואר מנגישה את הליך בחירות לקהלים רחבים עבורם הגעה לנציגות (שעשויה להימצא במרחק רב ממקום מגוריהם: למשל, תושבת דנבר הנדרשת להגיע לקונסוליה בלוס אנג'לס או תושב פרת' הנדרש להגיע לקנברה) ביום מסוים, ובו בלבד, אינה ריאלית.

הנגשת הצבעה באמצעות באי-כוח, המקובלת במדינות לא מעטות, ובכללן דמוקרטיות מפותחות, עלולה לפגוע בחשאיות הבחירות. יישום הצבעה מקוונת בבחירות מדינתיות עודנה בחיתוליה, בעוד היא הופכת שכיחה יותר בגופים ציבוריים ופרטיים: מחד, מעצמה טכנולוגיה דוגמת ישראל עשויה להיות מסוגלת ליישמה באופן מיטבי. מאידך, הצבעה מקוונת עלולה להיות חשופה לפריצת מערכות (hacking).

כיום, הרישום בפנקס הבוחרים נעשה באופן אוטומטי. אנו סבורים שנכון יהיה לדרוש מאזרחים המבקשים להצביע מחו"ל להירשם מראש לשם כך, כנהוג ברוב המדינות שבהן בוחרים נדרשים להירשם לפני מערכות בחירות.

Voter registration is compulsory in many countries, including most in Europe

Countries and territories with ...



Note: Data available for 226 countries and territories.

Source: ACE Electoral Knowledge Network database. Accessed October 2020.

PEW RESEARCH CENTER

המודל המוצע: הנגשת זכות ההצבעה מחו"ל לישראלים השוהים בחו"ל עד חמש שנים

יודגש: נייר עמדה זה אינו מבקש ליצור זכויות יש מאין, אלא עוסק בהנגשת זכויות קיימות. קו ישיר מחבר בין הנגשת זכות ההצבעה לישראלים השוהים זמנית מחוץ לגבולות המדינה לבין הסדרים שנקבעו בחקיקה הישראלית בעשרות השנים האחרונות להנגשת זכות ההצבעה בתחומי ישראל: הסדרים אלה אפשרו למספר שיא של בעלי זכות הצבעה (כ- 450 אלף) להצביע בקלפיות מיוחדות בבחירות לכנסת ה-24.

ראוי לאפשר לאזרחים ישראלים אשר שוהים בחו"ל באופן זמני לממש את זכות ההצבעה שלהם באמצעות הצבעה בקלפיות קיימות בנציגויות ישראל ו/או באמצעות הדואר (שישלח לנציגות הישראלית הקרובה). הגבלת הזמן המוצעת תואמת את ההגדרות המקובלות של המוסד לביטוח לאומי, לפיהן שהות של חמש שנים נחשבת שהות זמנית שאינה מנתקת תושבות.

ההליך המוצע:

- כל אזרח ישראלי העומד במגבלת הזמן המוצעת, והצפוי לשהות בחו"ל במועד הבחירות יוכל למלא טופס רישום ולשלוח אותו ועדת הבחירות עד חודשיים לפני מועד הבחירות.
- כחודש וחצי לפני מועד הבחירות, יקבל האזרח הודעה בדבר זכאותו להצביע בבחירות, ויתבקש לבחור את אופן ההצבעה המועדף עליו, בדואר או בנוכחות פיזית בקלפי שבנציגות הקרובה.
- אם האזרח יבחר להצביע באמצעות הדואר, יקבל כשלושה שבועות לפני מועד הבחירות את האפשרות להדפיס את הפתקית הרצויה בנוסף לברקוד ייחודי, אותו יכניס למעטפה ואשר ישמש כאות זיהוי ואימות של זהותו. על המעטפה להגיע לנציגות הקרובה אליו עד למועד ההצבעה בנציגות, 12 יום לפני מועד הבחירות בישראל.
- אם האזרח יבחר להצביע בנציגות, יוכל לעשות זאת במועד ההצבעה בנציגות (כיום, 12 יום לפני מועד הבחירות בישראל).
- המעטפות תצורפנה למעטפות של הבוחרים הזכאים להצביע בנציגות לפי הדין הקיים.

להשלמת התמונה: הצבעה מוקדמת

הצבעה מוקדמת מאפשרת למצביעים שאינם יכולים להצביע ביום הבחירות להצביע במהלך תקופה מוגדרת מראש לפני יום הבחירות. ככלל, הצבעה מוקדמת יכולה להתקיים בקלפיות ייעודיות ו/או באמצעות הדואר או באי-כוח (ראו חלק ד': "דרכים למימוש זכות ההצבעה מחו"ל").

אנו תומכים ביצירת מנגנון להצבעה מוקדמת שיאפשר לישראלים המתגוררים בישראל דרך קבע אך ישהו בחו"ל ביום הבחירות לממש את זכותם, למשל, באמצעות הצבעה בשדה התעופה ו/או בתחנות רכבת מרכזיות. עם זאת, חשוב להדגיש שמדובר בהצבעה בתחומי ישראל שאינה מהווה מענה לאתגר ההנגשה המרכזי בו עוסק נייר העמדה.

אחרית דבר

ישראל 2022 תומכת בהנגשת ההצבעה לישראלים מחו"ל

המציאות הכלכלית והחברתית של ישראל לפני למעלה מחצי מאה, עת חוקק חוק הבחירות לכנסת, אינה דומה למציאות בעשור השלישי של המאה ה-21. אנו סבורים כי הפער בין החוק לבין המציאות מחייב הסדרה משפטית. ישראל היא מדינה דמוקרטית, המייחסת חשיבות גבוהה להשתתפות אזרחית במערכות הבחירות, ומשקיעה משאבים רבים להבטחת כלליות הבחירות. לאור זאת היא נדרשת לעדכן מעת לעת את חוקיה כך שישקפו את המציאות המתפתחת במטרה להמשיך לחזק ולשמר את יסודותיה הדמוקרטיים.

בחלק א', הראינו כי שינויים טכנולוגיים ותרבותיים גלובליים הובילו את רוב מדינות העולם להכרה בחשיבות שימור הקשרים עם קהילות הפזורה שלהן, ובהסדרת מעמדן הפוליטי והמשפטי באמצעות חוקי בחירות אשר מנגישים את ההצבעה בבחירות לאזרחיהן השוהים בחו"ל. הצבענו על שתי מגמות מרכזיות: היקף האוכלוסיה הזכאית להשתתפות בבחירות מרחוק גדל בהתמדה (בעקבות הליכים פוליטיים ו/או משפטיים), וזכות הבחירה ממומשת בדרכים שלא הוכרו בעבר. לעומת זאת, חוק הבחירות לכנסת אמנם עודכן ברבות השנים על מנת לאפשר הצבעה מחו"ל של נציגים רשמיים ובני משפחותיהם, ואולם רובם המכריע של הישראלים השוהים בחו"ל מודרים, אפקטיבית, מהשתתפות בבחירות - הדרה שזכתה לחשיפה מוגברת לאור מגיפת הקורונה ו"סגירת השמיים".

בחלק ב', סקרנו את ההתפתחויות בדפוסי הקהילות הישראליות בעולם לאור מגמות טראנס-לאומיות כלליות. נתוני הלמ"ס מעידים על כי בעשורים האחרונים היקף ההגירה מישראל התייצב, וכי אחוז הישראלים המתגוררים בחו"ל ביחס לכלל אוכלוסיית ישראל אינו חריג

בנוף הבינלאומי. זאת ועוד, אין לכחד כי הכלכלה והתרבות הישראלים מסתמכים ביתר שאת על נוכחות בינלאומית חזקה, וכי הקהילות הישראליות הטראנס-לאומיות תורמות לחוסנה הלאומי ולשגשוגה של ישראל.

לאור ההצדקות המשפטיות והחברתיות לעדכון חוק הבחירות לכנסת שנדונו בחלק ג', אנו סבורים כי נדרש לתקן את חוק הבחירות לכנסת כך שיאפשר לישראלים השוהים בחו"ל עד עד חמש שנים להשתתף במערכות הבחירות הארציות ממקום מושבם. ישראלים אלה הינם חלק בלתי נפרד מהקהילה הישראלית, מעורבים ומושפעים מהותית מתוצאות הבחירות ועל כן חובה להפסיק את אפלייתם הנוכחית על בסיס הטעם להימצאותם מחוץ לגבולות המדינה במועד הבחירות. בין הישראלים השוהים עד חמש שנים בחו"ל ניתן למנות סטודנטים, חיילים משוחררים, משפחות ברילוקיישן זמני, ואקדמאים בשנת שבתון: חלק ניכר מהם ממשיכים לראות בישראל את מרכז חייהם, ומחקרים מצביעים על כך שמבין המהגרים מישראל, מהגרים טריים הינם בעלי הסיכויים הגדולים ביותר לשוב לישראל.

זאת ועוד: יש יסוד להניח כי שינויים חקיקתיים ברוח הצעתנו ייהנו מתמיכה ציבורית רחבה. סקר שערך מכון גיאוקרטוגרפיה עבור "המחלקה לארגון וקשר עם ישראלים בתפוצות" של ההסתדרות הציונית העולמית בראשית 2021 הצביע על כך ש 76% מהישראלים המתגוררים בישראל סבורים שיש לאפשר לישראלים השוהים בחו"ל באופן זמני להשתתף בבחירות ממקום מושבם.

האם צריך לאפשר לאזרחי ישראל המתגורר זמנית בחו"ל עקב עבודה או לימודים להצביע בבחירות במקום מושבו?



הנגשת זכות ההצבעה לתושבים ישראלים מחוץ לגבולות ישראל כפי שהצענו לעיל, משרתת את האינטרס של מדינת ישראל בשימור וחיזוק הקשרים עם אזרחיה בתפוצות. כתוצאה מעדכון החוק והנגשת ההצבעה מחו"ל, ישראל לא רק תחזק את האופי הדמוקרטי והאזרחי שלה, כחלק מהמגמה הדומיננטית ברחבי העולם, אלא גם עשויה לחזק את נוכחותה הבינלאומית וליהנות מתמורות תרבותיות, ביטחוניות וכלכליות כתוצאה מטיפוח היחסים עם אזרחיה ברחבי העולם.

חלק ד' בחן דרכים שונות למימוש זכות ההצבעה מחו"ל, והציג מודל פשוט ליישום, המחייב תיקוני חקיקה מינימליים. אנו סבורים כי החברה הישראלית בשלה לשינוי חקיקתי ולהכללת ישראלים השוהים זמנית בחו"ל כחלק בלתי נפרד מהדמוס הישראלי.

מקורות משניים לעיון נוסף

- Khagram, S., & Levitt, P. (2008). Constructing Transnational Studies. In S. Khagram & P. Levitt (Eds.), *The Transnational Studies Reader* (pp. 1-18). New York: Routledge.
- Vertovec, S. (2009). *Transnationalism*. London: Routledge.
- Portes, A., Guarnizo, L., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: Pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217-237.
- La Barbera, M. (2014). Identity and migration: An introduction. *Identity and Migration in Europe: Multidisciplinary Perspectives* (pp 1-13)
- Aizencang, P. An analysis of transnational life: The case of Israeli migrants living in Mexico". *Hagira – Israel Journal of Migration*. Vol. 10 2019-20).
- Yuval-David, N. (2011). *The Politics of Belonging*. Sage Publications Ltd.
- Faist, T., Pitkaenen, P., Gerdes, J., & Reisenauer, E. (eds.). (2010) *Transnationalisation and institutional transformations* (COMCAD Working Papers, 87). Bielefeld: University of Bielefeld, Faculty for Sociology, Center of Migration, Citizenship and Development.
- Gamlen, A. (2008). The emigration state and the modern geopolitical imagination. *Political Geography*, Vol 27, Issue 8 (pp 840-856).
- Ziegler, R., *Voting Rights of Refugees* (2017) Cambridge: Cambridge University Press

- יוגב קרסנטי וענבל הקמן, נייר מדיניות: הצבעת ישראלים בחו"ל (המכון למדיניות העם היהודי)
- עופר קניג ויוחנן פלסנר, הצעה לסדר 9: הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרץ 2016)
- רבהון, עוזי וישראל, פופקו. רחוקים קרובים: הגירה, הזדהות יהודית וזיקה למולדת בקרב ישראלים בחול. ירושלים: האוניברסיטה העברית (בירושלים 2011, מדינת ישראל: המשרד לקליטת עלייה (האגף למחקר), הסוכנות היהודית)

ניסיונות חקיקה קודמים

נספח א'

- בשנת 2001, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - הצבעה על ידי אזרחים בחוץ לארץ), התשס"א-2001 (ח"כ משה ארנס), לפיה סעיף 116 לחוק הבחירות לכנסת יתוקן כך שמימוש זכות ההצבעה מחו"ל יתאפשר לכל "בוחר הרשום בפנקס הבוחרים שהוא בעל דרכון ישראלי בתוקף במשך עשר שנים לפחות".
- בשנת 2004 ובשנת 2009, בהתאמה, הונחו על שולחן הכנסת הצ"ח דומות, פ/16/1812 (ח"כ אליעזר כהן) ופ/18/964 (ח"כ אלכס מילר).
- בשנת 2016, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - הצבעת אזרחים מחוץ לישראל) פ/20/3374 (חה"כ נחמן שי ודוד ביטון) לפיה הצבעה מחו"ל תתאפשר באחת מנציגויות ישראל לבוחר שהיה בישראל לפחות 210 ימים בכל אחת מ-7 השנים שקדמו לבחירות, ולפחות 270 ימים בכל אחת מ-5 השנים שקדמו לבחירות, שהודיע לא יאוחר מ-80 יום לפני הבחירות כי הוא תושב ישראל, שמתקיימים בו התנאים דלעיל, כי בכוונתו לשוב ולחיות בישראל, וכי הוא מבקש להצביע בבחירות. הצ"ח דלעיל הוסרו מבלי שהתקיים דיון במליאה.
- הצ"ח האחרונה שהוגשה בענייננו, בכנסת ה-24 (יולי 2021) היא הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון - הצבעת אזרחים מחוץ לישראל) (פ/24/1684) (ח"כ צבי האוזר), תלויה ועומדת. הצעה זו זהה להצ"ח פ/22/418 שהונחה על שולחן הכנסת בכנסת ה-22 בשנת 2019. לפי הצ"ח, תתאפשר הצבעה מחו"ל באחת מנציגויות ישראל לבוחר הרשום בפנקס הבוחרים שהצביע בבחירות הקודמות בישראל (למעט אם אלה התקיימו לפני פחות משנתיים) ושהגיש בקשה בכתב לא יאוחר מ-83 יום לפני הבחירות לה צירף הצהרה כי בכוונתו לשוב ולחיות בישראל. זכות זו תחדש עצמה כל אימת שמצביע הנמצא במדינת חוץ ביום הבחירות ורשום בפנקס הבוחרים, הצביע בישראל בבחירות שקדמו לכך.

**הפזורה הישראלית:
מאפיינים טראנס-לאומיים**

נספח ב'

הגירה מרצון של אוכלוסיות מקצועית בעלת ניידות גדולה ומתמשכת

להבדיל מהגירה כלכלית קלאסית, מקצועות רבים היום הינם בעלי אופי בינלאומי ומעודדים אורח חיים נייד. המהגר עשוי להמשיך לעבור ממדינה למדינה פעמים רבות בחייו, ללא צורך בהשתקעות, ועל כן, גם לא יאמץ בהכרח את הזהות המקומית אלא ישמר זיקה חזקה לארץ המקור שלו. בקרב הישראלים, ניתן למנות בין הקבוצות הדומיננטיות יזמים, עובדי הייטק, ואקדמאים, אשר משפיעים רבות על התרבות והכלכלה הישראלית.

21.2% אחוז מאוכלוסיית ישראל הינם מהגרים דור ראשון וכמעט כל האוכלוסייה היהודית בישראל מורכבת מצאצאי מהגרים דור שני ושלישי. מחקרים מראים שהסבירות שבני מהגרים יהפכו למהגרים טראנס-לאומיים גדול יותר (Aizencang-Kane, 2019). הדבר אינו מחליש מהזיקה של הישראלים הללו לישראל, אלא יכול לשמש הסבר לקיומם המשגשג של מספר רב כל כך של קהילות ישראליות טראנס-לאומיות ברחבי העולם.

תדירות ביקורים כמדד לקרבה מתמשכת עם ישראל

תדירות הביקורים בישראל תלויה ומשתנה בהתאם ליעד, מסיבות ברורות, ומשום שאין משמעות אחידה לתדירות הביקורים, אין זה מדד חד משמעי להבנת הקשר עם ישראל. כלומר, ביקור חד שנתי בישראל מאירופה אינו שווה ערך לביקור חד-שנתי מאוסטרליה או יעד רחוק אחר. בנוסף, המצב החברתי-כלכלי והמשפחתי של המהגרים משפיע על הנתון הזה ועל כן, אנו מציעים שניתן ללמוד עליו יותר לחיוב מאשר לשלילה. תדירות ביקורים גבוהה עשויה להעיד על קרבה ושמירת קשר וזיקה חזקה. לעומת זאת תדירות נמוכה יותר איננה מעידה בהכרח על שחיקה של זיקה. יחד עם זאת, מחקרם של רבהון ופופקו מ-2011 מציג נתונים שעל-פיהם כ-62% מהישראלים בארה"ב מגיעים לביקור בישראל לפחות פעם בשנה, וכ-87% מהישראלים בבריטניה מגיעים לפחות פעם בשנה. בקהילה הישראלית במקסיקו, מחקרה של ד"ר אייזנקאנג חושף שכ-42% מהישראלים מגיעים לישראל לפחות פעם בשנה ואף מאוסטרליה הרחוקה, כ-80% העידו שביקרו בישראל לפחות שלוש פעמים במהלך השנתיים שקדמו לסקר (פורת, 2020).

שימוש בכלים דיגיטליים לצריכת תוכן תרבותי ומעורבות בהווי הישראלי

טכנולוגיות תקשורת מאפשרות למהגרים לשמר קשרים הדוקים עם מדינת המקור שלהם, לצרוך תרבות ממדינת המקור ולחיות מחוץ למדינה במעין בועה תרבותית המשמרת ומפתחת את התרבות המקורית. על פי סקר של פרופ' רבהון, רק 3.7% מהנסקרים הישראלים ענו שהם לעולם אינם קוראים עיתונים ישראלים, בעוד ש-76.3% ענו שהם קוראים בתכיפות עיתונות ישראלית.

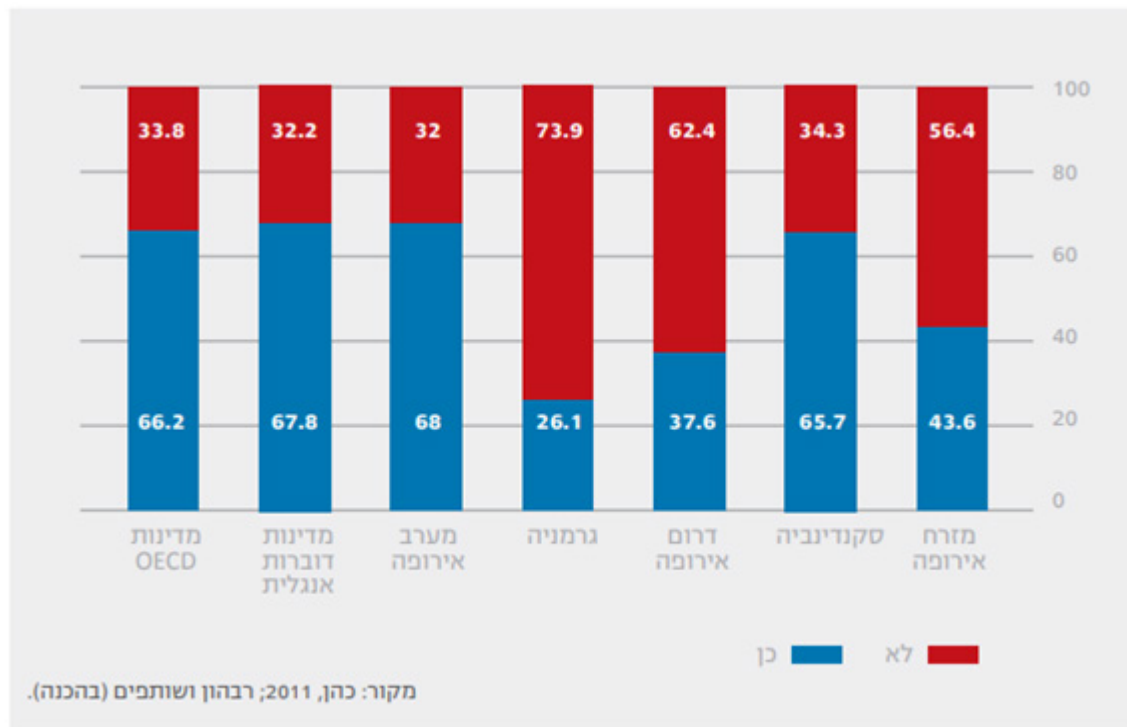
זיהוי עצמי כישראלי (Gamlan, 2008): מרכיב מפתח בהגדרה כבעל זהות טראנס-לאומית והשתתפות בקהילה כזו.

ריבוי אזרחויות - השתקעות של ישראלים בחו"ל

מדינת ישראל, מסיבות היסטוריות ופוליטיות, מאפשרת לישראלים להחזיק במספר בלתי מוגבל של אזרחויות, למעט אזרחויות של מדינות אויב. על-פי נתוני המכון למדיניות העם היהודי (JPPJ, 2015) כשני שלישים מהישראלים ילידי ישראל השוהים במדינות OECD מחזיקים באזרחות של מדינת המגורים שלהם. מחקר שנערך לאחרונה בקרב הקהילה הישראלית במקסיקו מצא שכמעט מחצית מהם הם בעלי אזרחות מקסיקנית ולרבע נוסף ישנה אשרת מגורי קבע (Aizencang, 2019). הנתונים משקפים את רמת ההשתקעות של הישראלים במדינות המגורים שלהם.

סקר משנת 2014 של מכון קהילות מצביע על-73% מהישראלים השוהים באירופה יש תושבות לתקופה בלתי מוגבלת, מתוכם לשליש (30.7%) יש אזרחות במדינה בה הם מתגוררים, וחמישית (20.4%) יש סטטוס של תושב קבע (אם כי, הסקר כלל מספר גבוה יחסית של נסקרים מגרמניה, שעל-פי המידע של המכון למדיניות העם היהודי הינם יוצאי דופן בכך שמעטים מתוכם מחזיקים באזרחות גרמנית).

ישראלים ילידי הארץ בחו"ל בעלי אזרחות של מדינות מגוריהם (באחוזים)



הנתונים הללו משקפים במידה רבה גם את אופי המהגרים הישראלים הכולל אחוז גבוה של אוכלוסיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית (ע"ע נספח א - סקירה דמוגרפית של התפוצה הישראלית) דבר המאפשר להם להיטמע יחסית בקלות ברחבי העולם. ההכרה בקיומן וחשיבותן של קהילות ישראליות טראנס-לאומיות חשובה הן מנקודת מבטם של הישראלים החיים מחוץ לישראל והחשים עצמם כחלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית, והן מנקודת מבטה של החברה הישראלית, מתוך הבנה שהעברות ההון התרבותי, והכלכלי והפוליטי של הישראלים בחו"ל חשובים לעתידה והתפתחותה של ישראל. ישנו צורך בהגדרת מדדים עבור שתי נקודות המבט. מחד, מדדים אשר יגדירו את הקרבה של הישראלים השוהים בחו"ל כלפי ישראל (עוצמת "ישראליותם") ומאידך, את תרומת הקהילה הזו לחוסנה של החברה הישראלית.

בין הפזורה הישראלית לפזורה היהודית

לישראל שתי פזורות קשורות אך נפרדות, הפזורה הישראלית והפזורה היהודית. בעוד שישראל נסמכה באופן מסורתי על תמיכה פוליטית וכלכלית של הפזורה היהודית, דומה שנעשה שימוש חסר בקהילה הישראלית. מסקר שערך ארגון ישראליז (ארגון המדריך ישראלים מטיילים בעולם כיצד לייצג את ישראל) עלה כי למעלה מ-80% מהמטיילים הישראלים נדרשו להסביר את המציאות הפוליטית הישראלית במהלך טיוליהם. בפועל, אפוא, ישראלים רבים מייצגים את ישראל בחו"ל כפרטים, במיוחד כאשר הם מזדהים כישראלים בקמפוסים, בטיולים ובמקומות עבודה.

ההזדהות הישראלית החזקה של ישראלים החיים ברחבי העולם הינה סמל להצלחה של ישראל, ולמדינה יש אינטרס ראשון במעלה לחיזוק ושימור היחסים הקרובים עם תושביה ואזרחיה ברחבי העולם. האפשרות של אותם ישראלים, כגון המטיילים שהוזכרו לעיל, להצביע ממקום הימצאם, משמר את החיבור שלהם לקולקטיב הישראלי, מעלה את הסיכוי שהם ישובו לישראל בבוא העת, ומאפשר לאותם ישראלים לחזק את המדינה מבחינה תרבותית, כלכלית וביטחונית.

שימור הזהות הישראלית בתפוצות

ההזדהות הישראלית היא משמעותית עבור מהגרים בדור ראשון, לא כל שכן עבור ישראלים השוהים בחו"ל זמנית. ככל שמשך השהות של המהגרים בחו"ל ארוך יותר, הם נוטים להתרחק מהזהות הישראלית ולהתקרב לזהות היהודית. מכיוון שמגמה זו, לצד מגמת "ההתבוללות" בקרב הפזורה היהודית, בפרט בארה"ב, הן סוגיות ליבה ביחסים בין ישראל לתפוצות, יש לייחס חשיבות לשימור הקשר הראשוני בין ישראל למהגרים טריים, והכללתם בתוך המארג החברתי הישראלי, ובכך למנוע את תהליך ההתרחקות המתואר.

הטראנס-לאומיות והחברה הישראלית בישראל

החברה הישראלית היא תוצאה של הגירה ממדינות שונות בעלות תרבות שונה זו מזו. התפיסה הציונית המוקדמת של "ישראליות" שרווחה בשנותיה הראשונות של ישראל, ורעיון "כור ההיתוך", פחות רלוונטיים לחברה הישראלית בשנת 2021, שבה אוכלוסיות שונות

מעוניינות בשימור מאפיינים אתניים ותרבותיים שונים, והתפיסה השבטית נוכחת יותר ויותר. לכן, ישנו צורך מהותי לחקור ולאתר מרכיבים מלכדים של זהות ישראלית ייחודית ועכשווית, וזו תכלול גם ישראלים בעלי זיקה חזקה המתגוררים מחוץ לישראל. כך נוכל ליצור מארג קוהרנטי ומגובש של ישראליות אשר תצלח גם את האתגרים הייחודיים של הגלובליזציה.

רב-תרבותיות והשלכותיה על הפזורה הישראלית

השינויים שחלים באופיה של ההגירה בעידן המודרני משפיעים על אופי החברה בישראל כמו גם במדינות אליהן מהגרים ישראלים. התפיסה הדמוקרטית הליברלית המודרנית כוללת בתוכה מרכיב של רב-תרבותיות (N.Glick Schiller, Basch, & Szanton Blanc, 1995;), אשר מקבל את הצורך של מהגרים לשמר מרכיבים שונים בזהותם המקורית, בד בבד עם השתלבותם בחברה הקולטת. הקבלה הזו תורמת לחלופות של הון תרבותי וחברתי אשר תורם למרקם החברתי של מדינות היעד כמו גם לשינויים ותמורות במדינות המקור. הרב-תרבותיות הזו מקדמת הבנה ושיח בין תרבותי, ומחזקת את היחסים של ישראל עם מדינות שונות בעולם, בהן מתקיימות קהילות ישראליות טראנס-לאומיות משגשגות.

סוגיות משיקות

נספח ג'

אנו מקווים כי נייר עמדה זה יהווה בסיס ל"התחלת שיחה" ובחינה לעומק של סוגיית הזהות הישראלית העכשווית, כפי שהעניין נוגע לישראלים החיים בתוך ישראל ומחוצה לה, ובמטרה לחזק את המארג האזרחי והדמוקרטי של החברה הישראלית.

בהקשר זה, ישנן ארבע סוגיות עקרוניות המשיקות לנייר העמדה אך חורגות מגבולותיו והמצדיקות דיון עתידי:

ראשית, קביעת קריטריונים שבאמצעותם ניתן יהיה להגדיר את שאלת הזיקה והקרבה של ישראלים השוהים בחו"ל במטרה לאפשר בעתיד לקבוצה רחבה יותר, המהווה חלק בלתי נפרד מהכלל (הקולקטיב) הישראלי, לממש את זכות ההצבעה שלהם. לשם כך, ניתן יהיה להיעזר בין היתר בקריטריונים לטראנס-לאומיות שהוצגו בחלק ב', לדוגמא: תדירות ביקורים בישראל; הגדרה עצמית; קשר ישיר לישראל (נכסים ו/או משפחה) ועוד. לצידם, ראוי יהיה לדרוש שהות מינימלית בישראל בשלב כלשהו בחיי האזרח.

שנית, וכפועל יוצא מהסוגיה הראשונה, התמודדות עם חשש מהשלכות אפשריות של חוק השבות על הרחבה עתידית של היקף הישראלים שיהיו זכאים לממש את זכות ההצבעה שלהם מחו"ל ("המדרון החלקלק"). דרך אפשרית להתמודדות עם חשש זה הוא תיקון חוק האזרחות כך שיחייב גם את זכאי חוק השבות לעמוד בדרישת תושבות מינימלית בישראל לפני קבלת אזרחות וזכות הצבעה (מדובר כיום בפרק זמן נומינלי); כך ניתן לשמר את הזכות לעלייה ללא מכסות (הרציונל העומד ביסוד חוק השבות), ליהנות מ"סל קליטה" ותעודת עולה, בלי ללבות את החשש שהתאזרחות ללא כוונת השתקעות בישראל תביא להטיית תוצאות הבחירות.

שלישית, בחינה של שינוי שיטת הבחירות: מעבר מבחירות ארציות לבחירות אזוריות או היברידיות, באופן שיאפשר ייצוג נפרד לישראלים בתפוצות.

רביעית, בחינת האופנים שבהם המגבלות הכלולות בחוק הבחירות לכנסת אינן תואמות, לכאורה, את חוק יסוד: הכנסת, בפרט ביחס להכללה במרשם הבוחרים, מתוך כוונה ליישב ביניהם באופן מיטבי.



מריאן מטיאש



פרופ' דאובן (רובני) ציגלר