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

כנגד הצעת חוק האזרחות ה"ניטראלי", שנתמך על ידי משרד המשפטים ומשפטנים בכירים, הועלתה הצעה אחרת; הצעה שביקשה לבטא במפורש את העיקרון שהיהודי "חוזר" לארץ מולדתו ואינו מהגר ככל המהגרים[3], ולא להשאיר עניין זה תלוי בהחלטותיהם ובהתנהלותם של שר הפנים ואנשי משרדו.
ההצעה ביקשה להפריד בין חוק האזרחות הכללי, הקובע את תנאי רכישת האזרחות, לבין חוק מיוחד, שייקרא "חוק קיבוץ גלויות", ויבטא את היותה של ישראל מולדתו של כל יהודי, בכך שיאפשר את עלייתו של כל יהודי הרוצה בכך. חוק האזרחות הכללי, על פי הצעה זו, יקנה אזרחות אוטומטית למי שיעלה לישראל על סמך חוק קיבוץ גלויות.
הצעה זו נתמכה על ידי הממשלה, ובפני הכנסת הועלו שתי הצעות חוק נפרדות: הצעה **לחוק השבות** והצעה **לחוק האזרחות**.

חוק השבות שהתקבל ב-1950, הוא חוק קצר וכללי. החוק מקנה לכל יהודי את הזכות לעלות לארץ ולהשתקע בה, ומשתמע מכך שככלל, אין המדינה יכולה למנוע מיהודי להגיע לישראל. אך גם בעת חקיקת חוק השבות עלו שאלות של **מדיניות הגירה**; כלומר שאלות המתייחסות **לדרך הפעולה של המדינה ביחס למי שמבקש להגר אליה**. אל האמירה המרכזית והחגיגית של החוק, הקובעת כי " כל יהודי זכאי לעלות ארצה" צורפו שתי מגבלות: האחת – מגבלה פרוצדוראלית על פיה "העלייה תהיה על פי אשרת עולה", כלומר היהודי הרוצה להיכנס לארץ צריך לקבל משר הפנים "אישור כניסה" כעולה, והשנייה - סעיף המאפשר לשר הפנים למנוע כניסתם של יהודים אם נוכח לדעת כי "המבקש פועל נגד העם היהודי" או "מסכן את בריאת הציבור" או "את בטחון המדינה"[4].

החוק מדגיש את זכותו של היהודי באשר הוא לעלות לישראל, זכות הנשענת על עיקרון השבות. עיקרון השבות מכיר בזכותן של קבוצות להגדרה עצמית, מקבל את רעיון מדינת הלאום ותומך בשיבה של בני הקבוצה למולדתם הלאומית,[5] ובהקשר הישראלי – עיקרון הקובע שבמסגרת מדיניות ההגירה של ישראל מותר ונכון להעדיף את בני העם היהודי בכניסה לישראל; אך החוק אינו קובע את חובת המדינה לפעולות יזומות שיעודדו עלייה, ואינו מבהיר כיצד על המדינה לפעול ליישום עקרון השבות אותו הוא מעגן.
דיונים לא מעטים התקיימו במהלך השנים, ובעיקר בעשור הראשון לקיומה של המדינה, סביב מדיניות ההגירה והפעולות בהן צריכה המדינה לנקוט בתחום עליית יהודים לישראל. על כולם הייתה מוסכמת הפרשנות המילולית של הביטוי "...תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות" ושל סעיף 1 בחוק השבות: "כל יהודי זכאי לעלות ארצה" ; פרשנות על פיה כל יהודי הרוצה בכך – המדינה תאפשר את כניסתו. השאלה שלגביה היה ויכוח הייתה האם המדינה צריכה ליזום ולהשקיע בפעולות לעידוד כניסת יהודים המונית.

מדיניות ההגירה של ישראל, ובכללה המדיניות כלפי מי שמבקש להיכנס בשעריה מכוח חוק השבות, עדיין נתונה בעמימות מסוימת, ומדי פעם עולה הנושא לדיון ציבורי מחדש; אם בהקשר של חוק השבות – כדוגמת הויכוח על "סעיף הנכד" [4א][6], ואם בהקשר הרחב יותר של חוק האזרחות – כדוגמת הגבלת התאזרחות מכוח נישואין [הוראת שעה] או מדיניות הגירת עבודה [7]

---

[3] המציע, זרח ורהפטיג, היה מנהל המכון לחקר החוק העברי במשרד המשפטים. גביזון, ע'18
[4] גביזון, ע' 19
[5] גביזון. ע' 28-29
[6] ראו למשל: אילן, שחר. "הכל על השולחן. גם חוק השבות", "הארץ" 13/05/2005 20.10.2010
[7] ראו למשל: פלר, עודד. האגודה לזכויות האזרח 6/12/2004. 20.10.2010