

ההסדר החקיקתי האמריקאי בדבר חובת נאמנות כתנאי לאזרחות ומידת הרלוונטיות שלו למציאות הישראלית

הקדמה

אחד הנושאים המרכזיים שעמדו על הפרק במערכת הבחירות האחרונה בישראל היה כוונתה של מפלגת ישראל ביתנו להוביל חקיקתו של חוק המתנה קבלת אזרחות בהצהרת נאמנות למדינה. כך נכתב במצעה של המפלגה באתר האינטרנט הרשמי שלה:

"נדבך חשוב לביטחון ישראל כמדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית הוא חוק, המתנה קבלת אזרחות בהצהרת נאמנות למדינה כמדינה יהודית, לסמליה, לריבונותה, ולמגילת העצמאות, וקבלת החובה לשרת את המדינה בשירות צבאי או אזרחי חלופי. רק מי שיחתום על ההצהרה יהיה אזרח הזכאי למלוא הזכויות והחובות. מי שיסרב יהיה זכאי למלוא הזכויות של תושב קבע, ללא הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת."¹

כתימוכין למהלך הביאו המצדדים בו הסדרים מקבילים הקיימים בנושא בעולם, ובפרט את ההסדר האמריקאי. בדברים הבאים אבקש לבחון באופן ענייני את ההסדר האמריקאי. לאור עיקריו, אבקש להצביע בקצרה על הדומה והשונה בין הסדר זה לבין ההסדר המוצע לאימוץ ע"י מפלגת ישראל ביתנו. אראה כי השוני בין ההסדרים הינו במידה מסויימת השתקפות שוני בסיסי בין החברות האמריקאית והישראלית, ואתייחס בקצרה לשאלה האם שוני זה מאפשר קליטה בישראל של הסדר הדומה להסדר האמריקאי.

ההסדר האמריקאי

חובת הנאמנות האמריקאית למדינה מעוגנת בחקיקה הפדרלית בשני אופנים מרכזיים: ה- Pledge of Allegiance וה- Oath of Allegiance. לכל אחד מאופנים אלה התפתחות שונה ובהתאם לכך גם מהות שונה, הגם שיש ביניהם קווי דימיון רבים.

Pledge of Allegiance

ה-Pledge of Allegiance נוסדה במקור בשנת 1892 בחגיגות יום השנה ה-400 לגילוי אמריקה, אך קיבלה עיגון בחקיקה הפדרלית רק בשנת 1942. מדובר בהצהרה טקסית בעיקרה, במסגרתה מביע המצהיר אמונים לדגל ארה"ב ולרפובליקה האמריקאית. הנוסח

¹ <http://www.beytenu.org.il/85/2646/article.html>. וראו גם להלן, ה"ש 19.

המקובל של ההצהרה כפי שמצויין בחוק תחת הכותרת: Pledge of allegiance to the flag; manner of delivery², הוא הנוסח הבא:

"I pledge allegiance to the flag of the United States of America, and to the Republic for which it stands: one Nation under God, indivisible, with Liberty and Justice for all."

בהיות ההצהרה אקט סמלי וטקסי בעיקרו אין בחוק חובה פרטנית כלפי כל אדם לשאתה. יתרה מזו, אין בחוק "רשימה סגורה" של מועדים ומקומות בהם ינהיגו אקט זה של הבעת אמונים לדגל ולרפובליקה. בצד-זאת, מקובל לשאת את ההצהרה בתחילתן של ישיבות בפרלמנט וכן בטקסים ומועדים מיוחדים במוסדות ממשלתיים שונים, בפרט במוסדות חינוך. בחלק ממוסדות אלו אף נושאים את ההצהרה מידי יום ביומו. חוסר האחידות בעניין זה בא לידי ביטוי למשל בכך שמוסדות חינוך רבים בהם נהגו להצהיר נאמנות פעם בשבוע או חודש, עברו ללא חקיקה מכוונת להצהרה יומיומית בתקופה שאחרי אירועי ה-11/9.³

יצוין כי במרוצת השנים זכתה ההצהרה לביקורות רבות. אחת הביקורות המרכזיות התייחסה לכך שהיא כוללת את המלים: "under god".⁴ מלים אלו נוספו להצהרה בתיקון חקיקה משנת 1954. המבקרים טענו כי בהכנסת מלים אלו להצהרה יש משום כפייה על המצהיר לשאת דברים העשויים להיות בניגוד למצפונו. ביקורות אלו צברו תאוצה במהלך השנים האחרונות ונראה כי בעקבות כך חלה נסיגה מסויימת במעמדה של ההצהרה. בהקשר זה בלטו הנפילות החוזרות ונישנות של הצעות החוק⁵ שניסו להגן על ההצהרה מפני ביקורת שיפוטית, ובמקביל הנכונות ההולכת וגוברת של בתי-המשפט בארה"ב⁶ לפטור גורמים מלהצהיר אותה על-רקע היותה, לא פחות ולא יותר, סותרת סעיפי יסוד בחוקה האמריקאית.⁷

מגמה זו אף משתלבת עם הנכונות האמריקאית המוגברת לגלות סובלנות כלפי שריפת הדגל בחוצות העיר ומשקפת את העובדה שבאיזון בין זכויות אדם לבין נאמנות לאומית הכף כיום נוטה יותר מתמיד לטובת זכויות האדם. יתרה מזו ה-Pledge of Allegiance, אף "בימיה הטובים", לא היוותה תנאי לקבלת אזרחות. על-כן לא אתעכב על הסדר זה, שהוא המשמעותי פחות לענייננו.

² 4 U.S.C. §4 (1942)

³ http://www.enquirer.com/editions/2004/09/11/loc_loc1a911.html

⁴ למשל: John E Thompson, *What's The Big Deal? - The Unconstitutionality of God in the Pledge of Allegiance*, 38 Harv. C.R.-C.L. L.Rev 563, (2003)

ניתן למצוא באינטרנט ב: http://www.law.harvard.edu/students/orgs/crcl/vol38_2/thompson.pdf

⁵ <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-2389>

⁶ *Newdow v. U.S. Cong.*, 328 F.3d 466, (9th Cir. Cal., 2002)

⁷ *Frazier v. Alexandre*, No. 05-81142 (S.D. Fla. 2006)

⁷ U.S. Const. Amend. 1,14, הנוגעים לחופש דת, חובות וזכויות של אזרחים.

Oath of Allegiance

החלק ה-8 ל-U.S.Code העוסק בהגירה ואזרחות קובע כי כל אדם המועמד לקבל אזרחות אמריקאית, נדרש טרם קבלתה להשתתף בטקס פומבי במסגרתו עליו להצהיר אמונים לארה"ב.⁸ על הצהרה זו לכלול 5 עמודי תווך מרכזיים, בלעדיהם לא תהיה ההצהרה מלאה: (1) תמיכה בחוקה האמריקאית (2) התנערות מנאמנות כזו או אחרת העשויה להיות לריבונות זרה (3) הבטחה להגן על חוקת ארה"ב מפני אויביה מבית ומחוץ (4) לעשות את האמור בסעיף 3 מתוך אמונה מלאה ונאמנות (5) ומוכנות לשרת את המדינה שירות צבאי או אזרחי בעת הצורך. הנוסח המקובל⁹ של ההצהרה הוא כדלקמן:

"I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state, or sovereignty of whom or which I have heretofore been a subject or citizen; that I will support and defend the Constitution and laws of the United States of America against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; that I will bear arms on behalf of the United States when required by the law; that I will perform noncombatant service in the Armed Forces of the United States when required by the law; that I will perform work of national importance under civilian direction when required by the law; and that I take this obligation freely without any mental reservation or purpose of evasion; so help me God."

בראייה היסטורית, גם ה-Oath of Allegiance, החלה להתקיים באופן מנהגי (מאז הקמתה של ארה"ב ב-1776) אולם יחסית מהר עוגנה בחוק פדרלי, הוא ה-Naturalization Act מ-1790. החוק עבר במרוצת השנים שינויים רבים אשר ברובם נבעו מהצורך להתאימו למידת הפתיחות של החברה האמריקאית כלפי מתאזרחים שאינם מה"גזע הלבן". באשר לחובת הנאמנות הרי שזו לא עברה טלטלות משמעותיות ואת עיגונה בתצורתה הסופית כמתואר מעלה קיבלה בשנת 1952 כחלק מה-Immigration and Nationality Act.¹⁰ מטרתו של החוק הייתה לאחד הוראות שונות בדין האמריקאי בנוגע להתאזרחות והגירה תחת קורת גג-אחת ובמקביל ככל-הנראה להחמיר את ההגבלות שהיו מוטלות על מהגרים על-רקע ההגירה המאסיבית אחרי מלה"ע השנייה.

יודגש כי ההצהרה אכן מהווה תנאי הכרחי (ולא מספיק) לקבלת אזרחות. בדברי הפרשנות לחוק נרשם כי לסירוב להצהיר נאמנות, עשויה להיות "השלכה פטאלית" על

⁸ 8 U.S.C. §1448 (1952).

⁹ כפי שמופיע בתקנות של המשרד לבטחון פנים: 8 C.F.R. Part 337 (2008).

¹⁰ קצת על ההיסטוריה ב- <http://www.usdoj.gov/olc/oathlltr3.htm>.

המועמדות לקבלת אזרחות.¹¹ ואכן מוכרים מקרים של אי-הענקת אזרחות בגין סירוב שכזה.¹² בנוסף במקרים בהם נוטל על עצמו אדם את החובה באופן מסוייג וללא כנות אמיתית אזרחותו עשויה להיות מעוכבת¹³ ובמקרים בהם מתגלה בדיעבד כי המחוייבות שנטל על עצמו הייתה בפועל תרמית ניתן לקעקע את אזרחותו.¹⁴ גם אי-התנערות מכל נאמנות קודמת תחשב תרמית לעניין זה.¹⁵

עם-זאת יש לציין שהקהל הנדרש לשאת את ההצהרה הוא מלכתחילה מצומצם. **החובה מוטלת בעיקרה על מהגרים הפונים בבקשת אזרחות ולא על אזרחים הנולדים בארה"ב.** בכל הקשור לאחרונים, הרי שהמדינה יוצאת מנקודת הנחה כי הללו נאמנים כלפיה.

בנוסף ולגבי מספר נושאים ספציפיים החובה האמריקאית משמרת מרחב גמישות. מרחבי הגמישות נועדו למנוע התנגשות אפשרית בין ה-Oath of Allegiance לבין עקרונות המעוגנים בחוקה האמריקאית. כך, ההסדר מאפשר למצהיר לעצב את ההצהרה באופן בו הוא מעוניין כל עוד היא תעמוד בעמודי התווך המוזכרים. יתרה מזו, ההצהרה איננה מתיימרת לכבול אדם מבחינה דתית ומצפונית. כך למשל, אין חובה להצהיר על אמונה באל ואף מעבר לכך- אדם שאיננו יכול מטעמי דת לשרת את המדינה בשירות צבאי או אזרחי חלופי יהיה פטור מהמחוייבות להצהיר על חלק מעמוד התווך החמישי.¹⁶ כמו-כן הגם שבמסגרת ההצהרה, המצהיר מתנער מכל ריבונות זרה הרי שבפועל הממשל האמריקאי מאפשר ככלל לאזרחים להחזיק באזרחות כפולה.¹⁷

הסדר הישראלי המוצע

הסדר הנאמנות כפי שהוצע במצע של מפלגת ישראל ביתנו איננו כולל מרחבי גמישות דומים לאלה שזוהו על ידינו ביחס לחובת הנאמנות האמריקאית וקבוצת ההתייחסות עליה הוא אמור לחול שונה.

בראש ובראשונה, ההסדר אמור לחול על כל אזרחי ישראל ולא על אלו הפונים בבקשת אזרחות בלבד. כלומר לפי ההסדר המוצע, גם הזכאים לאזרחות מכח היותם צאצאים של אזרחים או הנולדים במדינה אמורים להדרש לעמוד בחובה זו.

¹¹ 8 U.S.C. §1448 Cl.9 (1952)

¹² . In re Petition of De Bellis, 493 F Supp 534 (ED Pa 1980)

¹³ .Knauer v United States, 328 US 654, S Ct 1304 (1946)

¹⁴ . United States v Haas, 51 F Supp 910 (DC NY 1943)

¹⁵ .United States v Wurzenberger, 56 F Supp 381 (DC Conn 1944)

¹⁶ 8 U.S.C. §1448 (1952)

¹⁷ .http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1753.html

מעבר-לכך, בעוד ההצהרה האמריקאית איננה מנסה לכפות על המצהיר הפגנת נאמנות אתנית או דתית, הרי שההצהרה המוצעת בישראל מעגנת הבעת נאמנות למדינה כמדינה יהודית. יש לציין שאמנם אין הכוונה בהבעת נאמנות ליהדות כדת ואין במסגרת הסדר זה כפייה על אמונה יהודית אולם בהחלט ניתן לומר שההסדר לכל הפחות דורש מצד המתחייב הבעת מחויבות כנה כלפי הזהות האתנית של המדינה (אם לא אימוץ אישי שלה). ספק רב אם עיגון כזה מאפשר לאזרחיה הלא יהודים של ישראל להביע נאמנות בלב שלם למדינה.

הבדל זה בין ההסדר האמריקאי לזה המוצע על ידי מפלגת ישראל ביתנו, משקף את הפער הקיים בין המציאות הישראלית לזו האמריקאית. במציאות האמריקאית, הפן האתני איננו מהווה חלק מהזהות המדינית ועל-כן החוק לא דורש הבעת נאמנות החורגת מגבולות הבעת הנאמנות למדינה עצמה (בכפוף לאופי הנוצרי של המדינה, אשר מכפיף עצמו למודל הדמוקרטי). במציאות הישראלית אנו מקיימים חיים של דמוקרטיה וזהות יהודית בכפיפה אחת תוך נסיון להציג ולהסביר כלפי חוץ ופנים, לא תמיד בהצלחה, כי חיים כאלו אכן אפשריים. הזהות היהודית היא חלק מהזהות המדינית¹⁸ ודרישה להצהיר נאמנות, ככל שתקבע, תכלול גם אספקט זה.

בהתאם לכך וכסיכום, נראה שקשה ללמוד גזירה שווה מהדוגמה האמריקאית בכל הקשור לחובת הנאמנות. כך, מעבר לשוני בתכנים ובמרחבי הגמישות נראה כי דרישה להצהרת נאמנות כתנאי לאזרחות במדינה שהפן האתני הוא חלק אינטגרלי מהזהות שלה היא דרישה אשר לכל הפחות קשה יותר להצדיקה.¹⁹ ההסדר האמריקאי עשוי ללמדנו שדרישה לנאמנות כשלעצמה, בייחוד בגרסה מרוככת, איננה בהכרח אקט לא דמוקרטי. אלו התכנים ובעיקר הזירה בה מיושם ההסדר שעשויים להפוך אותה לכזו.

אדי גלזמן.

¹⁸ כמוזכר בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכן ב"מגילת העצמאות".

¹⁹ ואמנם נראה שלאור הקשיים שמעורר ההסדר בתצורה בה הוצג במצע המפלגה, וכנגזרת מכך ההבנה כי עמידה עליו עשויה להקשות על כניסה לממשלה, התפשרה המפלגה במסגרת ההסכם הקואליציוני עם "הליכוד", שנחתם בחודש מרץ 2009, על קו מרוכך יותר בנושא. כך, הגם שעמדה על חשיבותו וכן עיגנה במסגרת ההסכם מחויבות ממשלתית לפעול להגברת הסנקציות על גורמים שאינם נאמנים תוך הרחבת מעגל הנופלים להגדרה זו, לא עמדה המפלגה במפורש על קביעת הסדר הצהרתי דומה לזה שהוצג במצעה. ראו ס' 40 להסכם המופיע ב- <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/coal2009YisraelBeitenu.pdf>.