



מעמד העברית והערבית בישראל

אלכסנדר יעקובסון

תוכן עניינים

2.....	שאלת מעמד השפה או השפות – הניסיון בעולם
4.....	העברית כשפת המדינה העיקרית והערבית כשפה רשמית שנייה
6.....	הערבית כשפה רשמית שנייה ומעמד המיעוט הערבי בישראל
8.....	"שפה רשמית שנייה" – הוכחות על השלכותיה האפשריות של קביעה זו
9.....	סיכום

שאלת מעמד השפה או השפות – הניסיון בעולם

נושא מעמד השפה העברית והשפה הערבית בישראל הוא עניין מרכזי בחשיבותו הקשור בשאלות היסוד בדבר אופייה של המדינה ומעמדו של המיעוט הערבי בה. השפה נחשבת לרוב לאפיון תרבותי מרכזי של זהות לאומית מודרנית. משום כך, נוהג שבעולם הוא שההסדרים הרשמיים בנושא השפה משקפים את אופייה הלאומי של המדינה ואת גישתה לשאלות של זהות לאומית ולמעמד של מיעוטים בתוכה.

הפתרונות השונים שאימצו מדינות שונות בנושא השפה משקפים, בין היתר, תפיסות שונות של לאומיות, ומכאן – של "מדינת לאום", (או "מדינת אומה" - nation state) מדינת לאום, להבדיל ממדינה דו-לאומית או רב-לאומית, לעולם קשורה, באופן מובהק, בזהות לאומית מסוימת. אולם בחלק מהמקרים, התפיסה המקובלת היא שלאום זה כולל את כל אזרחי המדינה, וכך יש זהות מלאה בין לאומיות לבין האזרחות. הדוגמה הקלאסית של מדינה מסוג זה היא צרפת, שבה ללאום הצרפתי הכלל-אזרחי יש גם צביון תרבותי, בראש ובראשונה לשוני, מובהק; מכאן מעמדה הרם של הצרפתית כ"שפת הרפובליקה" לפי החוקה, תוך שלילת מעמד רשמי מכל שפה אחרת. מצד שני, יש מדינות לאום שבהן קיים מיעוטים לאומיים משמעותיים – קבוצות של אזרחים שנתפסות באופן מובהק כבעלות זהות לאומית השונה מזו של הרוב. "הלאום" של מדינות לאום כזאת הוא, במקרה זה, לאום הרוב ולא לאום משותף של כלל האזרחים. מדינות רבות מאמצות דגם לאומי שהוא כלל-אזרחי באופן מוצהר, אבל גמיש יותר מזה הנהוג בצרפת. מדינות כאלה רואות אומנם את כל האזרחים כמשתייכים לאותו לאום, אך מכירות בכך שבתוך הלאום הזה יש מיעוטים תרבותיים, ולעתים קרובות לשוניים, הנתפסים כמעין יחידות-משנה של הלאום הכלל-אזרחי. במקרים כאלה, הגדרת הזהות הלאומית של המדינה חלה אומנם על כל האזרחים, אולם זהותו התרבותית של הרוב מטביעה עליה חותם משמעותי; ביטוי מובהק ביותר לכך הוא בדרך כלל נושא השפה.

מובן שבכל מקרה, ללא קשר למפת הזהויות בתוך ציבור אזרחי המדינה, ציבור זה בכללותו הוא ה"דמוס" שהוא הריבון של מדינה דמוקרטית; ניתן לכנותו גם כ"אומה אזרחית". אולם במצב שבו יש הבדלים תרבותיים ולשוניים משמעותיים בתוך ציבור האזרחים, שהוא המצב הרווח, "ניטרליות תרבותית" מלאה של המדינה, שיש הרואים בה אידיאל, היא למעשה בלתי-אפשרית; לכל הכרעה בנושא זה יש משמעויות חשובות ולעתים קרובות שנויות במחלוקת. גם מדינה דו-לאומית או רב-לאומית אינה נותנת מעמד שווה לכל השפות המדוברות בה, אלא רק לשפות של המרכיבים העיקריים.

מדינות-לאום (מסוגים שונים) נוהגות, במקרים רבים, לתת ביטוי לזהותן הלאומית באמצעות הקביעה – בחוקה או בחקיקה – של שפה רשמית (או, לעתים, "שפת המדינה" או "שפה לאומית"), בעוד

שמדינות דו-לאומיות או רב-לאומיות מעניקה מעמד שווה, לפחות באופן עקרוני, לשפות של המרכיבים הלאומיים העיקריים שלה, כפי שנוהגות בלגיה וקנדה. בצרפת, השפה הצרפתית אינה אמורה להיות שפת הרוב, אלא שפתם המשותפת של כל הצרפתים; אולם מדינות-לאום רבות שיש בהן מיעוטים המוכרים כמיעוטים לאומיים או לשוניים מעניקות, תוך שימוש בניסוחים שונים ומגוונים, מעמד מוכר גם לשפה או לשפות של מיעוט, תוך שהן שומרות על מעמד הבכורה של שפת הרוב.

ישנן גם מדינות – בעיקר פוסט-קולוניאליות – בהן קיים ריבוי מרחיק-לכת של קבוצות אתניות ולשוניות, כאשר לשום קבוצה אתנו-לשונית אין רוב בקרב ציבור האזרחים, בעוד שהתפיסה הרשמית היא שכל הקבוצות האלה הן מרכיבי-משנה של זהות לאומית אחת. למדינות כאלה אופייני ריבוי של שפות רשמיות (לעתים במעמד שווה ולעתים לא); אם כי לעתים קרובות השפה הדומיננטית בפועל היא שפה אירופית, שפתה של המעצמה הקולוניאלית לשעבר. כך מעניקה החוקה ההודית מעמד רשמי מסווג לשפה האנגלית לצד היותה של הינדי שפתה הרשמית של הודו (בעוד שלמדינות השונות שפות רשמיות משלהן). נוסח החוקה נועד להדגיש את עליונותה של ההינדי – אולם המציאות היא שמעמדה של האנגלית בהודו עולה בהרבה על הניסוח הצנוע של החוקה. בדרום אפריקה שלאחר האפרטהייד, מונה החוקה (בסעיף 6) רשימה של 11 שפות רשמיות, ללא הירארכיה ביניהן, כאשר האנגלית והאפריקנס מופיעות באמצע הרשימה, לצד השפות האפריקניות העיקריות. לממשלה המרכזית ולמחוזות ניתן שיקול דעת רחב לגבי השימוש בשפות אלה, אולם נדרש מהם לעשות שימוש לפחות בשתיים מתוך הרשימה. בפועל, נהנית השפה האנגלית (שהיא שפתו הייחודית של מיעוט דובר-אנגלית בתוך המיעוט הלבן, אבל גם השפה המשותפת העיקרית לבני כל הקבוצות האתניות השונות) ממעמד דומיננטי. דרום-אפריקה, בדומה להודו, אינה רואה את עצמה כמדינה רב-לאומית, ואינה רואה את דוברי השפות השונות כבני לאומים שונים, אלא תופסת את הקבוצות הלשוניות השונות כמרכיבי-משנה (בעלי ייחודיות מוכרת ובחלק מהמקרים גם אוטונומיה טריטוריאלית במסגרת המחוזות) של זהות לאומית אחת, האומה הדרום אפריקנית.

מצד שני, יש גם לא מעט מדינות שנמנעו מלעגן את מעמדה של שפתן בחוקה או בחקיקה. האנגלית מעולם לא נקבעה כשפה רשמית של ארה"ב, לא בחוקה ולא בחוק פדראלי כולל בנושא זה (אם כי בשנים האחרונות נתקבלו חוקים כאלה בכמה ממדינות הברית). גם בבריטניה אין חוק הקובע כי האנגלית היא שפה רשמית. גם חוקת גרמניה שותקת בנושא זה. מדינות כמו דנמרק ונורווגיה, הרפובליקה הצ'כית ויפן, "מסתדרות" בלי הוראה חוקתית בעניין שפה רשמית. בשוודיה השפה השוודית נקבעה בחוק – לא בחוקה – כ"שפה העיקרית" של המדינה לראשונה ב-2009, וחוקת איטליה תוקנה כדי להכניס אליה הוראה בדבר מעמד האיטלקית כשפה רשמית רק ב-2007. ברור שבכל המקומות האלה, היעדרו של הסדר חוקתי (או אף תחיקתי, בחוק כולל המוקדש לנושא זה) לא מנע משפתה של כל אחת מהמדינות להיות, בפועל, השפה הלאומית והרשמית לכל דבר. מעמד זה הוא, בכל הארצות האלה, בבחינת המובן מאליו שאינו זקוק להסדרה חוקתית. הדרישה לקבוע את האנגלית כשפה רשמית התעוררה במדינות

השונות של ארה"ב דווקא לאחר שהדבר חדל להיות מובן מאליה בשל הגירה מאסיבית של דוברי ספרדית. מבחינת הניסיון המצטבר בעולם הדמוקרטי, הסדרה חוקתית או תחיקתית כוללת של שאלת השפה היא אפוא רשות ולא חובה.

העברית כשפת המדינה העיקרית והערבית כשפה רשמית שנייה

בישראל, מעמד השפה העברית לא הוסדר עד עכשיו בחוק יסוד או בחוק כולל המוקדש לנושא זה. קיימות הוראות שונות בחקיקה – "דבר המלך במועצתו על ארץ ישראל" המנדטורי וכן שורה של חוקים ישראלים המתייחסים להיבטים ספציפיים של הנושא – ובפסיקה, ונושאים רבים הם עניין לנוהג מקובל. כל המרכיבים האלה מצטרפים לכדי תמונה מורכבת, אך קוהרנטית למדי. תמונה זו עולה בקנה אחד עם הגדרת המדינה המופיעה בחוקי היסוד הקיימים – מדינה יהודית ודמוקרטית.

ניסיון להסדיר ולהגדיר נושא זה עכשיו בחקיקה צפוי, במציאות ובאווירה הפוליטית הנוכחית, לעורר מחלוקת יהודית-ערבית, בשל הצורך לתת ניסוח מפורש לשאלת מעמדה של השפה הערבית והיחס בינו לבין מעמדה של העברית. ספק רב אם תועלתו המשוערת של ניסיון זה שקולה כנגד הנזק הצפוי להיגרם כתוצאה ממחלוקת זו. הניסיון של השנים האחרונות באשר ליוזמות פרלמנטאריות ולדיונים פוליטיים בנושאים הקשורים לשאלות רגישות של זהות, אינו מעודד מבחינת הסיכוי לדיון שקול ולתוצאה מאוזנת. אילו היה סיכוי פוליטי לקבל היום, בהסכמה רחבה, חוקה למדינה, הייתה חוקה כזאת עשויה לכלול גם הוראות בעניין השפה, כדרך של חוקות רבות – אם כי, כאמור, לא כולן. אולם בהיעדר סיכוי ממשי להסדר חוקתי מקיף ומאוזן, שהיה כולל גם קביעות בנושאי זהות וגם הוראות באשר למשטר הדמוקרטי ולזכויות האזרח (שהן חלק מרכזי בכל חוקה דמוקרטית), ראוי להימנע מהסדרים חלקיים ושנויים במחלוקת העוסקים בהיבט אחד מהמכלול – כמו בהצעות השונות המבקשות להדגיש את האופי היהודי של המדינה הדגשת-יתר לעומת אופיה הדמוקרטי.

בפועל, מעמדה של השפה העברית כשפתה העיקרית של המדינה, וכביטוי מובהק לעצמאותו הלאומית של העם היהודי ולתרבותו המודרנית, הוא איתן מאוד. יחד עם זאת, נהנית השפה הערבית בישראל ממעמד רשמי מוכר בתחומים חשובים, ומזכויות העולות מבחינות שונות על אלה המוענקות לשפות של מיעוטים לאומיים במדינות דמוקרטיות לא מעטות. אין בתחום זה תקלה כלשהי המחייבת תיקון דחוף. התקדימים הבינלאומיים מצביעים, כאמור, על כך שניתן גם להימנע מקביעת הסדרים חוקתיים או תחיקתיים בתחום זה – ללא פגיעה במעמדה של שפת המדינה העיקרית, או בזכויות השפה של מיעוטים. בהיעדר סיכוי מעשי להסדיר, בתנאים הפוליטיים הנוכחיים, את הנושא באופן שקול ומאוזן ועל בסיס הסכמה רחבה, מוטב לא לנסות להסדירו מעבר למה שהוסדר עד עכשיו. יחד עם זאת, הדברים להלן הם ניסיון להציג גישה עקרונית לנושא זה – גם כבסיס אפשרי לחקיקה, אם וכאשר יוחלט על כך, וגם כבסיס לדיון הציבורי בנושא זה ולמדיניות ציבורית ראויה. אם יוחלט להסדיר את הנושא הזה

בחקיקה, יכול הדבר להיעשות במסגרת חוק יסוד המסדיר את ההיבטים השונים של אופי המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית; אם כי כאמור, ניתן לקבל חוק כזה, שבמושגים ישראלים ייחשב לפרק בחוקה העתידה, גם בלי שנושא השפה יופיע בו. כך או כך, יש לשלול בתוקף את הניסיון לחוקק חוק יסוד המסדיר – בין היתר על-ידי התייחסות למעמדה הבכיר השפה העברית – את האופי היהודי של המדינה בלבד, בנפרד מאופייה הדמוקרטי.

עקרונית, כל התייחסות למעמד העברית והערבית בישראל צריכה לשקף את אופייה של ישראל כמדינת לאום יהודית, כלומר מדינה המגשימה את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית ועצמאות, שיש בה מיעוט מולדת לאומי ערבי גדול – כלומר, ציבור גדול של אזרחים שזהותם הלאומית שונה במוצהר מזו של הרוב – שהמדינה מכבדת את שפתו ואת תרבותו. ישראל אינה מדינה "יהודית בלבד", כפי שמפרשים ללא הצדקה את המונח "מדינה יהודית" (שהקהילה הבינלאומית אימצה אותו, לצד "מדינה ערבית", בתוכנית החלוקה ב-1947) גם אלה השוללים אותו, וגם אלה המאמצים אותו תוך שהם נותנים לו פרשנויות אנטי-דמוקרטיות. ישראל גם אינה מדינה דו-לאומית, ואין הצדקה לתביעות, לרבות תביעות בתחום השפה, שמטרתן להפוך אותה למדינה דו-לאומית באמצעות הקביעה כי היא מדינה דו-לשונית עם מעמד זהה לשתי השפות. תביעות אלה מנוגדות לעיקרון שלפיו לשני העמים בארץ יש זכות להגדרה עצמית ועצמאות לאומית. לפיכך צריכה מדיניות ציבורית ראויה בעניין זה, וכן כל הוראה בחוק בנושא אם יוחלט להסדירו בחוק, להתבסס על מה שהיה מקובל, באופן עקרוני, עד עכשיו: **העובדה שהערבית היא השפה העיקרית במדינה, והעובדה שגם לערבית יש מעמד רשמי**. אין בהירות מלאה לגבי פרטי ההסדר הזה והשלכותיו בתחומים שונים, והם מתפתחים בנהלים ובאורחות חיים ובפסיקה עקב לצד אגודל. אולם העקרונות ברורים. זהו, באופן עקרוני, המצב הראוי במדינה יהודית שציבור האזרחים שלה כולל מיעוט ערבי גדול, שהמדינה מכבדת את זכויותיו, את זהותו ואת תרבותו. אסור לפגוע, מעשית או סמלית, במעמד השפה הערבית כפי שהתקבל והתגבש במשך עשרות שנים מאז הקמת המדינה. יש לשלול הצעות שכוונתן או תוצאתן היא פגיעה כזאת.

מקובל לומר כי מעמד השפה הערבית בישראל הוא של **שפה רשמית שנייה**. ביטוי זה, "שפה רשמית שנייה", המצביע הן על מעמדה הרשמי של הערבית, והן, במשתמע, על מעמד הבכורה של העברית, אינו מופיע בשום חוק. אולם ניתן לומר שזהו תיאור הוגן של המצב התחיקתי הקיים בכללותו, המקבל גיבוי גם בפסיקה. בנושא זה קיים, מצד אחד, חוק מנדטורי ("דבר המלך במועצתו על ארץ ישראל", סימן 82) הקובע שהשפות הרשמיות בארץ הן הערבית והעברית; מעמדה הרשמי של האנגלית, שהייתה הראשונה אותה הזכיר החוק בהקשר זה, בוטל עם הקמת המדינה. לפיכך, אם מתבוננים רק בחוק מנדטורי זה, ניתן לומר לכאורה שלשתי השפות מעמד רשמי זהה.

ואולם, ההסדר בדבר המלך במועצתו נקבע לתקופה המנדטורית שבה היה בארץ שלטון בריטי ורוב ערבי. מאז הקמת המדינה נחקקו על-ידי הכנסת שורה של חוקים המעניקים לשפה העברית מעמד

של בכורה כשפת המדינה העיקרית. כך, למשל, חוק סדרי הדין הפלילי (וכמוהו תקנות סדרי הדין האזרחי), חוק השיפוט הצבאי וחוק לשכת עורכי הדין הופכים את העברית לשפה שבה מתנהלים ההליכים בבתי המשפט של המדינה, וחוק האזרחות, בסעיף שדן בנוהל ההתאזרחות (שלא במסגרת חוק השבות) קובע כאחד התנאים "ידיעת-מה של השפה העברית". גם בית המשפט העליון, בפסיקתו, קבע לא פעם שהעברית היא "השפה העיקרית במדינה" ואף קבע שעובדה זו היא אחד הביטויים המעשיים החשובים של היותה של ישראל מדינה יהודית; ויחד עם זאת הוא קבע שלשפה הערבית יש מעמד רשמי. בית המשפט לא פירט מהי המשמעות המעשית המתחייבת ממעמד זה. בין שופטיו נתגלו חילוקי דעות בשאלה אם זכויות הלשון של המיעוט הערבי בישראל (בעניין השילוט ברחובות של ערים מעורבות) נובעות דווקא מסעיף השפות הרשמיות בחוק המנדטורי, או מעקרונות חוקתיים כלליים של זכות לתרבות ("חופש.. חינוך, לשון ותרבות", כלשון הכרזת העצמאות) המעוגנים היום בתפיסה של כבוד האדם במסגרת חוק סוד: כבוד האדם וחירותו.

בפועל, אין ומעולם לא היה ספק שהעברית היא השפה העיקרית בישראל, בכל תחומי החיים. זהו אחד מאותם דברים שהם כה מובנים מאליהם, עד שלא הורגש הצורך לעגן אותם בחקיקה כללית המכריזה על העיקרון, מעבר להוראות חוק בנושאים ספציפיים. יחד עם זאת, יש במציאות הישראלית, על-פי חוק ועל-פי נוהג, גם ביטויים רבים ומשמעותיים למעמדה הרשמי של השפה הערבית. גם ביטויים אלה, ברובם, נתפסים כמובנים מאליהם ואינם שנויים במחלוקת - למרות ויכוחים ומאבקים בנושאים כמו השילוט בערבית. (יצוין כי גם עיריית תל-אביב, נגדה הוגשה עתירה לבג"צ בנושא זה, לא חלקה על חובתה לכלול כיתובים בערבית בשלטים העירוניים ברחובות המרכזיים של העיר – ולא רק בשכונות הערביות – והוויכוח נסב, באופן מעשי, על השילוט ברחובות צדדיים באזורי העיר האחרים).

הערבית כשפה רשמית שנייה ומעמד המיעוט הערבי בישראל

במה שנוגע למיעוט הערבי עצמו, למעמדה הרשמי של השפה הערבית יש ביטויים מרחיקי לכת. הרשויות המקומיות הערביות מתנהלות בערבית – עובדה הנתפסת אצלנו כמובנת מאליה, למרות שהיא רחוקה מלהיות מובנת מאליה בכל קנה מידה בינלאומי השוואתי. כך גם לגבי קיומה של מערכת החינוך הממלכתית במגזר הערבי ששפת ההוראה היחידה בה היא ערבית. בנושא זה יש למיעוט הערבי בישראל זכויות תרבותיות העולות באופן משמעותי על מה שדורשת האמנה האירופית להגנה על זכויות המיעוטים הלאומיים, לפיה יש לאפשר למיעוט ללמוד "בשפתו או את שפתו", ואין חובה של ימודים אלה יומנו על-ידי המדינה.

אולם מעמדה הרשמי של הערבית בישראל חורג מגבולות המיעוט הערבי עצמו, ומנושאים הנוגעים לנגישותם של דוברי הערבית לשירותים ציבוריים שונים, כמו החובה לפרסם מכרזים ממלכתיים

גם בערבית (למרות שדווקא בתחום הנגישות המציאות לא תמיד מממשת את העיקרון). כללית, יש לערבית נוכחות משמעותית במרחב הציבורי הכלל-ישראלי. משמעותה העיקרית, אם לא היחידה, של נוכחות זו היא סמלית. ברור שהכיתובים בערבים על גבי הבולים, המטבעות ושטרות הכסף של המדינה, ובתעודות הזהות הישראלית, הם בעלי חשיבות סמלית ותפקיד סמלי. כך גם – בוודאי, בעיקרו של דבר – לגבי פרסום החוקים והתקנות בתרגום ערבי רשמי. אף זכותם של חברי הכנסת הערביים לנאום בערבית במליאת הכנסת – זכות אשר הם ממעטים לנצל, אולם היא עומדת להם – היא בעלת חשיבות סמלית. הכיתובים בערבית בשילוט הממלכתי והמוניציפאלי תפקידם הראשוני היה אולי להקל על האזרחים הערביים שאינם שולטים בעברית, אך היום ברור שעיקר חשיבותם היא סמלית. הדבר שאותו כל הדברים האלה מסמלים הוא ההכרה בכך שהערבית אינה נחשבת לשפה זרה בישראל, אלא זוהי שפתו הלאומית של חלק ניכר מציבור האזרחים הישראליים.

זו גם הסיבה לכך שאין כל יסוד לקריאות, המושמעות מדי פעם, להעניק מעמד דומה לשפות אחרות השגורות בפי אזרחים ישראליים רבים, כמו הרוסית והאמהרית. שפתן הלאומית המשותפת של כל הקבוצות והעדות בתוך הציבור היהודי הישראלי היא העברית. משום כך גם טבעי הוא שהעברית היא שפת המדינה העיקרית בישראל. אולם במדינה זו יש גם ציבור אזרחים גדול, בן המקום, שאינו שייך לעם היהודי, אלא יש לו זהות לאומית אחרת.

אין פירוש הדבר שידיעת העברית אינה חשובה עבור ציבור זה. מיעוט זה הפך אומנם עם הזמן, כדרכם של מיעוטים, לדו-לשוני במידה רבה. עם זאת, גם היום, שליטה בלתי-מספקת בשפה העברית בקרב חלקים ממנו מקשה על שילובם החברתי והכלכלי, בראש ובראשונה בתחום התעסוקה. מן הראוי לפעול במרץ כדי לשפר את ידיעת העברית בקרב הציבור הערבי ולחזק את לימודי העברית במסגרת מערכת החינוך הערבית, דבר שהוא חיוני לשילובו של ציבור זה ומכאן – להבטחת השוויון האזרחי המעשי; לצד זאת יש לחזק את לימודי השפה הערבית במערכת החינוך העברית, משום שחשוב שאזרחי המדינה יכירו את השפה ואת התרבות של המיעוט הערבי, שהוא חלק מהרוב האזורי.

אולם שפתו הלאומית של המיעוט הערבי, הבסיס העיקרי לתרבותו הייחודית, היא הערבית. הנוכחות המעשית והסמלית של השפה הערבית במרחב הציבורי הישראלי מבטאת הכרה בכך שהמיעוט הערבי, על תרבותו הייחודית, הוא חלק בלתי-נפרד מציבור האזרחים של המדינה. משום כך מעמדה הרשמי של הערבית בישראל אינו רק סטאטוס קוו משפטי ומעשי, אלא גם המצב הראוי. נוכחות זו של שפת המיעוט במרחב הציבורי הכללי מעבירה מסר חשוב. מסר זה אומר כי אופייה המוצהר של המדינה כמבטאת את עצמאותו הלאומית של העם היהודי אינה צריכה להתפרש כהכשר להתעלמות מהמיעוט, לזלזול בשפתו ובתרבותו ולפגיעה בזכויותיו האזרחיות.

בנוסף, ומבחינה מעשית, ברור כי במערכת היחסים הרגישה בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי בישראל, כל פגיעה, מעשית או סמלית, במעמד ממנו נהנית שפתו של המיעוט מאז הקמת המדינה, היא בעלת משמעות שלילית חמורה הרבה יותר מאשר אילו נקבעו סידורים שונים מלכתחילה. באופן מעשי, איש אינו יכול לומר אם ביטוי כמו "מעמד מיוחד" לשפה הערבית, כפי שהוצע לאחרונה, שונה מבחינת הפרשנות המשפטית הצפויה להינתן לו מההגדרה המקובלת היום של "שפה רשמית שנייה". אולם ברור שהניסיון למחוק את הביטוי "שפה רשמית" הוא מעין "הורדה בדרגה" סמלית של הערבית לעומת מה שהיה מקובל עד עכשיו, ומשום כך יש להתנגד לו.

"שפה רשמית שנייה" – הויכוח על השלכותיה האפשריות של קביעה זו

יש המביעים חשש מכך שעיון מעמדה הרשמי של השפה הערבית במערכת חוקי היסוד ישמש בסיס לתביעות מרחיקות-לכת בנושא זה, כחלק מהתפיסה של דו-לשוניות הבאה לידי ביטוי ב"מסמכי החזון" של הנהגת המיעוט הערבי. דו-לשוניות זו אינה אלא ביטוי, ובמידה רבה מילה נרדפת, לדו-לאומיות במובן של הפיכת ישראל למדינה דו-לאומית. לפי השקפה זו, המונח "שפה רשמית" (אפילו "שנייה") הוא מעין חבילה שלא ניתן להפריד בין מרכיביה. בהקשר זה מוזכר גם סימן 82 של "דבר המלך במועצתו", אשר, לאחר הכותרת "שפות רשמיות", מפרט את החובה לפרסם כל מסמך ממשלתי בשלוש השפות – אנגלית, ערבית ועברית – וקובע כי "ניתן להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט". ואולם גם בחוק מנדטורי זה השאירה לעצמה ממשלת המנדט גמישות רבה בתרגומו של המונח "שפה רשמית" למציאות, גם תוך יכולת להבחין לצורך זה בין בשפות הרשמיות השונות. החובה לפרסם כל מסמך ממשלתי בשפות אלה חלה רק באותם אזורים "שיקבע על-פי צו מאת הנציב העליון", ואילו הרשות להשתמש בשלוש השפות הרשמיות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט היא "בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון". לא מדובר אפוא, אפילו לכאורה, ברשימה קשוחה של חובות שהשלטון נוטל על עצמו בכל מקרה שבו שפה מוגדרת כ"רשמית". בפועל, כמובן, לא היה שוויון במעמד של שלוש השפות הרשמיות של פלסטינה המנדטורית, ושפת השלטון הדומיננטית באופן מכריע הייתה האנגלית.

גם המצב החוקתי, החוקי והמעשי השורר בנושא השפות במדינות העולם השונות מצביע בבירור על כך שלא קיים כל "תקן בינלאומי" קשוח בנושא זה, וקיים בו גיוון רב גם בהגדרות וגם באשר להסדרים המעשיים. המונח הרווח ביותר הוא אכן "שפה רשמית", אולם יש חוקות המדברות על "שפת המדינה" (למשל בסלובקיה, שבה יש מיעוט הונגרי גדול, ובמדינות ברית המועצות לשעבר), "שפת הרפובליקה" (בצרפת), "השפה העיקרית" של המדינה (בנוסף שאומץ לאחרונה בשוודיה), "השפה הספרדית הרשמית של המדינה" (הגדרת מעמדה של הקאסטילית לפי חוקת ספרד), "שפה בשימוש רשמי", "שפה שגם היא בשימוש רשמי", שפה רשמית (או "בשימוש רשמי") באזורים מסוימים של המדינה, ואף "שפה לאומית". חוקת הרפובליקה האירית קובעת בסעיף 8 כי "השפה האירית, בתור שפה

לאומית, היא השפה הרשמית הראשונה. השפה האנגלית מוכרת כשפה הרשמית השנייה; בהמשך קובע סעיף 8.3 כי ניתן לקבוע בחוק הוראות בדבר שימוש בלעדי באחת משתי השפות האלה לכל צורך רשמי, במדינה כולה או בכל חלק ממנה. בפועל, האנגלית דווקא היא השפה הרשמית העיקרית של אירלנד ושפת האם של רוב גדול מאזרחיה. הרפובליקה האירית קבעה את מה שקבעה בחוקתה בעניין זה בשל תפיסה אידיאולוגית מסוימת בדבר אופייה של הלאומיות האירית, והשאירה למחוקק ולנוהג מרחב גמישות מרבי בקביעת ההסדרים המעשיים בנושא.

בארץ, אם יעוגן מעמדן של שתי השפות בחוק יסוד, מן הראוי לקבוע באופן כזה רק את העקרונות הכלליים, ולהותיר גמישות רבה במסגרת העקרונות האלה. באשר לתביעות מרחיקות-לכת על-סמך התפיסה, שכאמור אין לה יסוד במציאות הבינלאומית, לפיה מעמד "רשמי" מחייב השוואה סמלית ומעשית של מעמד שתי השפות בכל המישורים – תביעות כאלה בוודאי צפויות אם מעמד רשמי כזה יוענק לערבית בחקיקה ישראלית, כפי שהן מושמעות מדי פעם גם היום. אולם אין לתביעות כאלה סיכוי פוליטי להתקבל, ולא נראה סביר שבתי המשפט יתנו יד לפרשנות כזאת. פסיקתם עד עכשיו רחוקה מלשקף גישה כזו, למרות שדווקא במצב המשפטי הקיים ניתן היה לכאורה למצוא לה תימוכין אם מסתמכים על "דבר המלך במועצתו" בלבד.

סיכום

כאמור, ניתן לראות בביטוי השגור "שפה רשמית שנייה" תיאור הוגן של מעמד השפה הערבית בישראל על-פי מכלול הוראות החוק השונות הקיימות בנושא זה. זהו גם מעמדה של השפה הערבית על-פי הפסיקה הישראלית, זהו מעמדה במציאות, וכך גם ראוי שיהיה. באשר למעמדה של השפה העברית, ניתן וראוי להסתמך על מה שנאמר בפסקי הדין של בית המשפט העליון המגדירים את העברית כשפת העיקרית של המדינה. **שתי הקביעות העקרוניות האלה – מעמדה של השפה העברית כשפת המדינה העיקרית, ומעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית שנייה – הולמות היטב את אופייה היסודי של ישראל כמדינה יהודית אשר מכבדת את זכויותיו ואת תרבותו של המיעוט הלאומי הערבי שהוא חלק בלתי-נפרד מציבור אזרחי המדינה.**

כאמור, אין במצב הקיים דחיפות לעיגון מעמדן של שתי השפות בחוקי היסוד. אולם ההגדרה הנכונה ביותר, בין אם תעוגן בנוסח של חוק ובין כבסיס לדיון הציבורי בנושא ולמדיניות ציבורית ראויה, היא: העברית היא שפת המדינה העיקרית, והערבית היא שפה רשמית שנייה.

אלכסנדר יעקובסון
ירושלים, מרץ 2014.