

# אוטונומיה לשונית ולא שפה רשמית

עד חקיקתו של חוק הלאום התגבשו בישראל נורמות המעניקות למיעוט הערבי זכויות נרחבות בנוגע לשפתו והולמות את ערכיה הליברליים של ישראל - וגם את ערכיה הלאומיים. דווקא סעיף השפה בחוק הלאום עלול להפך את האיזון

"חוק הלאום" - או בשמו המלא 'חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי' - שנחקק לאחרונה מבקש "לעגן בחקיקת יסוד את זהותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, וכן להוסיף למערך החוקתי סדרת הוראות העוסקות במאפייניה היסודיים של המדינה כמדינה יהודית".<sup>1</sup> כחלק ממגמה זו קובע סעיף 4 לחוק כי "עברית היא שפת המדינה"; ולצד הכרזה חשובה זו מבהיר בסעיף 4ב כי "לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה". מדוע נדרש סיוג זה? האומנם מדינת לאום יהודית ודמוקרטית צריכה להעניק "מעמד מיוחד" בכל שטחה לשפה בעלת זיקה מובהקת ללאום אחר? ועוד לפני כן: האם מעמד זה משנה את המצב, החוקתי והחברתי, הקיים בפועל?

עד שלהי שנות התשעים, החברה הליברלית התבססה על האידיאל המטיל חובה על המדינה להעניק זכויות שוות לכל אזרחיה - ויחד עם זאת לדאוג להטמיע את קבוצת המיעוט בחברה הכללית כדי ליצור לכידות חברתית וזהות משותפת. ואולם התיאוריה הרב-תרבותית יצאה נגד התפיסה של אחדות זהותית המבוססת על תרבות הרוב, ודרשה להעניק זכויות מיוחדות לקבוצת המיעוט לשימור תרבותו, לשונו ודתו - מתוך אמונה שתרבותו ושפתו של האדם מפתחות את יכולתו העצמאית להחליט החלטות על אורח חייו ועל ערכיו, ואלה הן הבסיס לחירותו.<sup>2</sup> תיאוריה זו, שנוסחה בהירות על ידי ויל קימליקה, פילוסוף קנדי רב-השפעה, זכתה לתהודה רחבה בארץ ובעולם. במסגרת התיאוריה מבחין קימליקה בין מיעוט ילידי החי בארצו מאז ומעולם, לבין מיעוט מהגר שבחר להשתקע במדינה מתוך בחירה חופשית; לדעת קימליקה, בעוד הראשונים זכאים לזכויות קיבוציות רחבות, האחרים נדרשים להיטמע בתרבות הכללית של המדינה.<sup>3</sup>

ד"ר נטלי אקון היא מרצה לעברית ולערבית במכללת אפרתה. המאמר מבוסס על נייר עמדה שהוכן בעקבות סמינר חוקרים במרכז מורשת מנחם בגין.

המיעוט הערבי בישראל הוא מיעוט אתני, לשוני ודתי, מיעוט ילידי, ואין זה מפתיע אפוא שלעברית מעמד שונה – משאר השפות – בישראל. עובדה זו אינה משתקפת רק במעמדה המשפטי של השפה הערבית, אלא אף במציאות החברתית והלשונית השוררת בישראל. בעמודים הבאים אסקור את מעמדה הנורמטיבי של השפה הערבית, את המציאות הלשונית והחברתית בישראל, ואת הבעיות הנלוות למצב העניינים כיום. לבסוף אדון בהרחבה בסעיף השפה של חוק הלאום ואציע אלטרנטיבה ראויה יותר לעיגון מעמדה של השפה הערבית במדינת ישראל.

## 1. מדינה דו-לשונית ודו-לאומית? עיון חוקתי-משפטי

מימי קום המדינה נמצאות העברית והערבית בלב העימות על אופייה של המדינה ועל זהותה: העימות בין מי שדגלו במדינה יהודית ודמוקרטית לבין מי שתבעו מדינה דו-לאומית. למעשה, כבר בשנת 1948 הועלתה הצעת חוק הלשון שביקשה לקבוע כי "עברית היא השפה הרשמית במדינת ישראל". ההצעה הועלתה מתוך שאיפות לאומיות ורצון מובהק לשמור על צביונה העברי של המדינה הצעירה, אך לא צלחה את הליכי החקיקה השונים.

מני אז שבו והועלו הצעות חוק דומות, מטעם חברי כנסת ושרים שונים, וביסוד רובן עמד הניסיון להקנות מעמד ייחודי לשפה העברית:<sup>4</sup> ב-1952 הועלתה הצעת חוק שפת המדינה; ב-1980 הועלתה הצעת חוק יסוד: הלשון העברית; ב-1989 הועלתה הצעת חוק הלשון העברית והיא שבה והועלתה ב-1994; ב-1999 הועלתה הצעת חוק תיקון שפה רשמית; ב-2009 – הצעת חוק השפה; וב-2011 – הצעת חוק השפה הרשמית של מדינת ישראל וב-2013 – הצעת חוק שפות רשמיות. הצעות אלו ואחרות ירדו לבסוף לטמיון ומעולם לא צלחו את הליכי החקיקה. למעשה, כל הצעת חוק ששאפה לעגן בחקיקה את רשמיותה של השפה העברית בישראל עוררה דיון ציבורי סוער בשאלת מעמדה של רעותה הערבית; והלחצים – מבית ומחוץ – גרמו לכל אחת מן ההצעות הללו לרדת מסדר היום הציבורי.

בהיעדר חקיקה, מעמדן של השפה העברית והשפה הערבית נשען על החקיקה המנדטורית: דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922–1947. סימן 82 לדבר המלך במועצה קובע שלוש חובות בענייני שפות: פרסום כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים של השלטון המרכזי בשלוש שפות – אנגלית, ערבית ועברית; תרגום המודעות הרשמיות של השלטון המקומי לשלוש השפות הללו; ונתינת זכות לפרט להשתמש באחת משלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט. לפי החוק המנדטורי, "אם תהא סתירה בין הנוסח האנגלי של כל פקודה או מודעה רשמית או טופס רשמי ובין הנוסח הערבי או העברי שלהם, הולכים אחר הנוסח האנגלי". כך או כך, אין בחוק זה הכרזה מובהקת בדבר רשמיות השפות הללו, להוציא תת-כותרת "שפות רשמיות" (שאינה בעלת מעמד נורמטיבי מבחינת המשפט הישראלי).<sup>5</sup>



ב-1948, עם קום המדינה, בוטלה ההוראה לתרגם לאנגלית ונותר החיוב לתרגם לעברית ולערבית; ומכאן השתמע כי המחוקק הותיר על כנו את מעמדה של השפה הערבית בישראל – כשפה רשמית בעלת מעמד שווה לשפה העברית. עובדה זו קיבלה משנה-תוקף מכישלונותיהם החוזרים-ונשנים של מחוקקים ישראלים לקדם חקיקה שתקנה מעמד-על לשפה העברית (כאמור).

על רקע זה קמו ארגונים שונים, כגון 'עדאלה' – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, וחרטו על דגלם את חיזוק מעמדה של הערבית והשוואה מוחלטת של מעמד העברית והערבית במדינת ישראל – וזאת באמצעות עתירות משפטיות. ארגונים אלה עתרו לבג"ץ בדרישה להחיל את סימן 82 לדבר המלך במועצה ולחייב דו-לשוניות על גבי שילוט בין-עירוני ומוניציפלי. כפי שנראה להלן, הדרך המשפטית לקידום מעמדה של הערבית צלחה לרוב.

להתפתחויות אלו נוסף בשנת 1992 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר קישר את ההגנה על השפה הערבית לחוק יסוד ישראלי, ולמעשה הרחיב את חובת המדינה 'היהודית והדמוקרטית' להגן על השפה הערבית מעבר לסימן 82 לדבר המלך במועצה. מעתה הוטל על הרשויות לכבד את שפת הדיבור ושפת התרבות של המיעוט הערבי כמרכיב דמוקרטי לכל דבר.

מעמד לשוני זה מעוגן במשפט הבינלאומי מכוח שתי אמנות העוסקות בזכויות אדם: האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICSECR). שתי אמנות אלו נחתמו על ידי מדינת ישראל בשנת 1966 ואושרו על ידה בשנת 1991. סעיף 27 של האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובע כי "באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם".<sup>7</sup>

פסקי דין שונים בענייני זכויות שפה הושתתו, בעיקר, על זכויות האדם וחירותו. למשל, בבג"ץ ראם מהנדסים בע"מ נגד עיריית נצרת-עילית (1993) הותר לפרסם על לוח המודעות של הרשויות המקומיות בשפה הערבית בלבד, גם ברשויות שבהן רוב התושבים (או כולם) יהודים.<sup>8</sup> באותו פסק דין קבע גם בג"ץ כי בטל ומבוטל חוק העזר העירוני שנהג עד אז בנצרת-עילית וקייב שימוש בשפה העברית על לוח מודעות עירוניות כך שתתפוס לא-פחות משני-שלישים משטחן. פסק הדין מבוסס בעיקר על חופש הביטוי והלשון וחופש העיסוק, על האינטרס הציבורי בלוחות מודעות ציבוריים, ועל מעמדה של הערבית כשפה רשמית.

בפסק הדין קבע השופט ברק כי במקרה של ההתנגשות בין חופש הביטוי וחופש הלשון לבין אינטרס הציבור בלשון העברית, יד חופש הביטוי על העליונה:

כאשר פרט מבקש לבטא עצמו – בין לעניין מסר אישי, בין לעניין מסר תרבותי, בין לעניין מסר פוליטי ובין לעניין מסר מסחרי – ותפקידו של השלטון הוא אך בסיוע להגשמת רצון זה במסגרת "במה" באחד הלוחות המוקצים לפעילות זו, יש ליתן עדיפות לחופש הביטוי והלשון של המתבטא, על פני שיקוליה של השפה הרשמית של המבנים אותה. בהתנגשות זאת יד חופש הביטוי על העליונה.<sup>9</sup>

חיזוק מעמדה של הערבית כשפה רשמית במדינת ישראל עולה גם מבג"ץ עדאלה נגד משרד התחבורה (1998).<sup>10</sup> במסגרת עתירה זו דן בית המשפט בסוגיית הכיתוב בערבית על גבי שילוט בכבישים בין-עירוניים; בעקבות העתירה הושגה פשרה שלפיה מע"צ תפעל לשילוט דו-לשוני מלא בדרכים בין-עירוניות עד פברואר 2004. ואכן מע"צ החליפה שלטי דרכים רבים וקבעה מדיניות שיטתית של שילוט תלת-לשוני בכל שלט חדש, עד שכיום כ-95% משלטי הדרכים בישראל ישנו כיתוב גם בשפה הערבית.<sup>11</sup>

בית המשפט חיזק את מעמדה של הערבית גם בפסק דין נוסף – בג"ץ עדאלה נגד עיריית תל-אביב יפו (2002)<sup>12</sup> – וזאת על בסיס מגילת העצמאות, שהבטיחה 'חופש לשון', וכן על הזכות לחופש ביטוי והזכות לכבוד. פסק הדין מושתת גם על ההבטחה לשוויון, על האינטרס הציבורי במתן שירות ראוי ובטוח למיעוט הערבי, ועל מעמדה של השפה הערבית. כך כתב בפסק הדין השופט חשין: "כהוראת סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922, השפה הערבית בארצנו, נודע לה מעמד נעלה במיוחד, ויש אף הגורסים כי שפה 'רשמית' היא (יהא-אשר-יהא פירוש המושג 'רשמית')".<sup>13</sup>

עם זאת, מדברי השופט ברק ניכר כי לדעתו אין מעמדה של הערבית שווה לזה של רעותה העברית, ואדרבה שמורה לה לעברית עדיפות מסוימת: "אחד הביטויים החשובים של אופייה זה של מדינת ישראל הוא בהיות שפתה העיקרית עברית".<sup>14</sup> אכן, במקום אחר בפסק הדין הדגיש ברק את ייחודיותה של הערבית: "אין דינה [של הערבית] כדין שפות אחרות שאזרחי המדינה או תושביה דוברים אותן".<sup>15</sup>

זאת ועוד, חוקים שונים שחוקקו מקום המדינה ועד היום העניקו מעמד מיוחד לשפה הערבית כשפה רשמית (אף שיש הטוענים שמטרתם לרוב פונקציונלית, היינו הנגשת מידע למיעוט הערבי).<sup>16</sup> למשל, חוק הבחירות לכנסת ולראש ממשלה, תשכ"ט-1969, מעמיד את הערבית לצד העברית: "הבוחר רשאי להשתמש בפתק הצבעה בעברית בלבד או בעברית עם התרגום לערבית" (סעיף 76). הוא הדין לגבי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, תש"ן-1990, המחייב את "הרשות לקיום שידורים בשפה הערבית לצורכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ולקידום ההבנה והשלום...". (סעיף 61). כיוצא בזה אמור בתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993: "...תפורסם ועדת המכרזים הודעה על מכרז פומבי בעיתון נפוץ, בעיתון בשפה הערבית ובאתר האינטרנט; ההודעה באתר האינטרנט תפורסם בשפה העברית ובשפה

הערבית...” (סעיף 15 א). כך נאמר גם בחוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, תשס”ד–2003 (סעיף 11ג), בחוק שידורי טלוויזיה, תשס”ה–2005, ובחוק המוסד העליון לשפה הערבית תשס”ז–2007.

זאת ועוד, בהנחיות היועץ המשפטי לשר האוצר (1985) נדרש כי מודעות להזמנת מוסדות שונים להגיש בקשות לקבלת תמיכה מתקציב המדינה תפורסמה גם בערבית.<sup>17</sup> אין צריך לומר שלחברי כנסת עומדת הזכות לנאום בערבית בכנסת ולעורכי דין להשתמש בערבית בבתי משפט ללא הגבלה.

המגמות לחיזוק מעמד הערבית לא הביאו להשוואת מעמדה לזה של העברית. במחקר מקיף שערכו מוחמד אמארה ואילן סבן, הם מציינים כי במחציתן השנייה של שנות התשעים החל להיווצר שינוי באשר למעמדה הנורמטיבי של הערבית בישראל, אולם הגם שהמשפט הישראלי מעניק זכויות חשובות לערבית כשפה רשמית – וכשפתם של 20% מאזרחי המדינה – הוא אינו מעצב מעמד מקיף של דו-לשוניות, כמו למשל זה הנהוג בקנדה.<sup>18</sup>

זוהי גם מסקנתן של גביון ובלפור בסקירה שהגישו לוועדת החוקה של הכנסת (במסגרת דיונים על חוקה בהסכמה רחבה):

בפועל מדינת ישראל אינה מדינה דו-לשונית לא ברמת המעשה ולא על פי רוב הדעות גם ברמה המשפטית. אמנם אין שום מגבלה על שימוש בערבית בציבור אך העברית היא, מעשית, השפה הבלעדית של הזירה הכלל-חברתית.<sup>19</sup>

אכן, העברית היא השפה הדומיננטית בזירה הכללית: בהשכלה הגבוהה, בשוק העבודה, בכלכלה, ברוב התקשורת הציבורית, במוסדות ממשלתיים, בשלטון המרכזי והמקומי ועוד.

אם כן, מעיון בנורמות הלשוניות המשפטיות של השפה הערבית בישראל נוכחנו לדעת שהמיעוט הערבי בה נהנה מזכויות שפה מורחבות: שילוט דו-לשוני בכבישים הבין-עירוניים וברשויות המקומיות, תרגום מכרזים בערבית, זכות לנאום בערבית, קיום תקשורת בערבית, יכולת להעיד בערבית בבית המשפט, וכן זכויות לשוניות אחרות (כגון תרגום לערבית של דברי חקיקה, של חוזרי מנכ”ל, של הודעות קוליות בתחבורה ציבורית ועוד), ואפילו אקדמיה ללשון ערבית (השלישית בעולם לאחר סוריה ומצרים).<sup>20</sup> עם זאת, על פי רוב הדעות, דו-הלשוניות אינה מעוגנת במשפט הישראלי, כלומר במדינת ישראל אין יחס שווה לעברית ולערבית: לעברית מעמד עיקרי, ולערבית מעמד מיוחד המקנה לדובריה זכויות לא-מבוטלות בהיותם קבוצת ילידים.

## 2. בין זכויות פרט לזכויות קבוצתיות

בשונה מזכויות הפרט, המוענקות לחברי קבוצת המיעוט כפרטים, הזכויות הקיבוציות ניתנות לקבוצת המיעוט כקבוצה והן נועדו לשמר את תרבות המיעוט ואת זהותו ולטפחן. ככלל, ניתן לחלק זכויות קיבוציות אלו לשלושה סוגים: (א) זכויות הנובעות מהשוניות הקבוצתית; (ב) גיהול עצמי – אוטונומיה בתחומים מוגדרים; (ג) זכויות לייצוג והקצאה מיוחדים.<sup>21</sup>

סוג הזכויות הראשון מחייב את המדינה לממן את שימור תרבות המיעוט וטיפוחה. ברמה הלשונית, מדובר בחובת המדינה לממן את חינוך ילדי המיעוטים בשפת אמם ועל מימון ציבורי של מוסדות תרבות, מרכזים קהילתיים ואירועי תרבות המתנהלים בשפת המיעוט.

זכויות מן הסוג השני, שיש בו כדי עליית מדרגה, הן זכויות לגיהול עצמי; הללו מקנות לקבוצת המיעוט זכות להסדיר את חייה הפנימיים ולנהל באופן עצמאי את ענייניה. בתחום החינוך, למשל, מדובר בהענקת היכולת לבני המיעוט לעצב את תוכנית הלימודים המיטבית בעבורם ולמנות מורים ומנהלים בהתאם. בהקשר הלשוני, מדובר בהאצלת סמכויות בכל הנוגע לקביעת השפה שבה יתנהל החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי בקבוצת המיעוט.

הזכויות מן הסוג השלישי, זכויות לייצוג והקצאה, נוגעות לייצוג בני המיעוטים בכנסת, בממשלה ובשירות המדינה, וכן להקצאת סממנים תרבותיים ומשאבים סימבוליים על ידי רשויות המדינה. זכות הייצוג במישור הלשוני משמעה, לכאורה, קביעת שתי שפות רשמיות במדינה. ואכן, לדעת אילן סבן, סימן 82 לדבר המלך במועצה מקנה זכויות להקצאה מיוחדת, כלומר הכרה בשפה הערבית כשפה רשמית בכל שטח מדינת ישראל, ובמילים אחרות הכרה סימבולית באחד מסמלי הזהות הלאומית והתרבותית של המיעוט הערבי.

כנגד קביעה זו, מעלה סבן הבהרה חשובה. מדינות המוגדרות דו-לשוניות – דוגמת בלגיה או קנדה (וראו עוד להלן) – מתאפיינות בקהילתיות שבה כל לאום דובר שפה אחרת ולפיכך הן אף מוגדרות דו-לאומיות (או רב-לאומיות); אולם מדינת ישראל אינה מדינה דו-לאומית אלא מדינת לאום יהודית. הגדרה זו סותרת את קיומן של שתי שפות רשמיות. ואכן, כפי שמסביר סבן, המעמד של השפה הערבית איננו אלא שריד של התקופה המנדטורית. אלא שביטול מעמד זה – שהיה מתבקש עם כינונה של מדינת לאום יהודית – לא התרחש, מחשש לתגובות חריפות של הקהילה הבינלאומית. כל שנוטר למשפט הישראלי הוא לרוקן דה-פקטו את המעמד הרשמי של הערבית בזירה הכלל-חברתית.

### 3. מציאות לשונית בתחום התרבות החינוכית

עד כאן סקרנו את הנורמות החוקתיות והמשפטיות הנהוגות בישראל, וכעת יש לשאול: מהו המצב הממשי בשטח? מהו מעמדה של הלשון הערבית בחברה הישראלית בכלל ובמגזר הערבי בפרט?

נפתח במערכת החינוך: בישראל ישנן מערכות חינוך נפרדות ליהודים ולערבים ובכל אחת מהן נוהגת שפה אחרת – כאן עברית וכאן ערבית. מצב עניינים זה נמשך מאז הקמת המדינה: מערכת החינוך הערבית הוכפפה למשרד החינוך ושולבה בחינוך הממלכתי, וועדת החינוך החליטה להותיר על כנו את המצב שהתקיים בתקופת המנדט ולאפשר לבתי ספר ערביים ללמד בשפה הערבית.<sup>22</sup> חשוב לציין שמדיניות לשונית זו אינה מעוגנת בחוק החינוך הממלכתי תשי"ג–1953, שבו מוזכרים רק שלושה סוגים של מוסדות חינוך בישראל: ממלכתי, ממלכתי-דתי ומשלב. גם בחוק לימוד חובה, תש"ט–1949, אין אזכור לשפת ההוראה.

התייחסות ראשונה ללשון המיעוטים במסגרת החינוך הממלכתי מצויה בתקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייצעת לחינוך הערבי), תשנ"ו–1996, שבהן נקבע כי תוקם מועצה מייצעת לחינוך הערבי ובין תפקידיה להמליץ לשר "בעניינים הנוגעים לחינוך הערבי... בגיבוש מדיניות חינוכית ופדגוגית לשלבי הגיל השונים במוסדות החינוך, שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם" (סעיף 5[1]).

גם בתיקון מטרת החינוך הממלכתי (במסגרת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג–1953) שנעשה בשנת תש"ס מצויה אמירה כללית על תרבותו ולשונו של האזרח: "לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו" (סעיף 2[1]). בהמשך, נדרש מקהילת הרוב להכיר את תרבותם של המיעוטים בישראל: "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל..." (סעיף 2[11]). אולם בכל הסעיפים הללו אין מצויה קביעה נורמטיבית על דבר השימוש בערבית בבתי הספר הערביים בישראל ואין מוטלת במסגרתם חובה חוקית למימון בתי ספר ששפת ההוראה בהם היא הערבית.

אף על פי כן, הערבית היא שפת ההוראה במערכת החינוך הערבית וכל בתי הספר הערביים בישראל פועלים בפיקוח המדינה ובמימונה – מתוקף השתייכותם לחינוך הממלכתי. לא רק הערבית המדוברת, שפת ההוראה, משמשת בין כותלי בתי הספר הערביים, אלא גם הערבית הקלאסית – اللغة العربية الفصحى – היא שפה בלתי-נפרדת מהנוף הלשוני של בתי הספר הללו משום שהתלמידים נבחנים בשפה זו. יש לציין שבוערים המעורבות – שבהן חי חלק קטן מערביי ישראל – חלק מהתלמידים בוחרים ללמוד בבתי ספר יהודיים שבהם שפת ההוראה היא עברית.



ברוב-רובה של מערכת החינוך במגזר הערבי על שלל חלקיה – למן שנות הגן ועד סיומו של בית הספר התיכון – שפת ההוראה היא ערבית והתלמידים שולטים בכל תפקודיה: בהבעה בעל-פה ובכתב, בקריאה ובהבנת הנקרא. זהו המצב הלשוני הקיים לא רק בזרם החינוכי העיקרי במגזר הערבי, החינוך הערבי הממלכתי, אלא גם בחינוך הערבי הלא-רשמי.<sup>23</sup> אין צריך לומר שמצב זה קיים בכל מקצועות הלימוד (להוציא מקצועות שפה) ובהם משמשים ספרי לימוד בערבית בלבד.

החלטתה של מדינת ישראל לאפשר לערביי ישראל ללמוד בשפת אמם שדרגה את זכויותיו של המיעוט הערבי ותרמה רבות לערבית עצמה. השימוש בערבית בחינוך תלמידי המגזר אפשר בראש ובראשונה להעלות את מעמדה של השפה הערבית בקרב חברת דובריה: מעתה לא הייתה זו רק שפת אמם של הילדים הערבים אלא גם שפת ההוראה והחינוך של כלל תלמידי קבוצת המיעוט, על בסיס היותה קבוצה ייחודית בעלת תרבות ולשון משלה.

כך עולה מעדותו החיה של מוחמד אמארה בנידון:

ההחלטה של מדינת ישראל לאפשר לפלסטינים ללמוד בשפת אמם בבתי הספר שלהם תרמה אולי יותר מכל גורם אחר לשימור הערבית כשפה החשובה ביותר במרקם הסוציו-לינגוויסטי של המיעוט הפלסטיני בישראל; וניתן גם לטעון שהיא תרמה לשימור הערבית כשפה חשובה במרקם הסוציו-לינגוויסטי של ישראל בכללותה. התמיכה המשמעותית הזאת הגבירה את חיוניותה של הערבית התקנית המודרנית ברמת הקהילה וברמה האישית, ומנעה נדידה ניכרת לשפה הדומיננטית בישראל, העברית.<sup>24</sup>

המציאות הלשונית משקפת אפוא מתן זכויות לשוניות קיבוציות רב-אתניות למיעוט הערבי, כקולקטיב הזכאי למימון מערכת חינוך הפועלת בשפתו-שלו. דומני שלא אטעה אם אומר כי לערביי ישראל שמורות גם זכויות קיבוציות לניהול עצמי בתחום הלשון, והללו באות לידי ביטוי בניהול לשוני של מערכת החינוך כולה; כאמור, הם הקובעים את שפת ההוראה, הפורמלית והבלתי-פורמלית, את שפתן של הצגות ויוזמות חינוכיות ותרבותיות אחרות הנעשות במסגרת בתי הספר, את שפת מנהלת בתי הספר ועוד. אכן, מבחינות אחרות, הניהול העצמי בתחום החינוך מוגבל שכן בכמה היבטים – כגון קביעת תוכניות הלימודים ומינוי מורים ומנהלים – מערכת החינוך של ערביי ישראל עודנה כפופה להוראות משרד החינוך.<sup>25</sup>

ברבות השנים חלו שינויים במעמדה של השפה הערבית בחינוך הערבי-ישראלי. לטענת מאג'ד אלחאג', בשנותיה הראשונות של המדינה, נלמדה השפה הערבית כמרכיב אינסטרומנטלי – כלומר במטרה להכשיר בוגר היודע להתבטא כדין, להבין את הנקרא ולהעריך ספרות טובה – אולם בראשית שנות השמונים החלה הערבית להילמד גם כשפת התרבות של המיעוט הערבי עד שבמרוצת הזמן הודגשה השאיפה

לחזיון גאוות התלמיד בשפה הערבית ולהקניית ידע על מורשתו הלאומית – ולא רק חשיבות כישורי התלמיד בשפה הערבית.<sup>26</sup>

הערבית היא גם שפת התרבות במרחבי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. הערבית משמשת במרכזים הקהילתיים ביישובים הערביים, ובמוזיאונים, בתיאטרונים, בארגונים תרבותיים, בגופים מן המגזר השלישי ועוד; זוהי השפה שבה נערכים סימפוזיונים, סדנאות יצירה ותערוכות אומנות (למשל, בגלריה לאומנות באום אל-פחם הממומנת בחלקה על ידי משרד התרבות). גם אירועים תרבותיים, הצגות ויוזמות חברתיות וחינוכיות המכוונים לאוכלוסייה הערבית מתנהלים בערבית. לבסוף, זוהי גם השפה המנהלית העיקרית ברשויות המקומיות הערביות, במוסדות הדת, ובכלל זה בכל המוסדות המוסלמיים בישראל, השלטוניים וההתנדבותיים – ובכללם אלה הממומנים על ידי המדינה באופן חלקי או מלא.

לא זו אף זו, בשונה מהמצב בשנות השישים, שבהן שידרה רשות השידור תוכניות מעטות בערבית, למן שנות התשעים ואילך הוקמו ערוצי טלוויזיה ותחנות רדיו בשפה הערבית – והללו מושכים ציבור גדול של צופים ומאזינים. כיום, הערבית משמשת כשפת דיבור בכלי התקשורת הערביים השונים – בטלוויזיה וברדיו (ובכלל זאת תחנות רדיו ערביות מקומיות). הערבית היא גם שפת הכתיבה בעיתונות הערבית הענפה, המודפסת והאלקטרונית, וברשתות החברתיות. במילים אחרות: השפה הערבית היא שפה חיה, נושמת ותוססת במרחבי החינוך, התרבות והתקשורת הערביים. אין ספק כי העובדה שזוהי שפת ההוראה במערכת החינוך הרימה תרומה חשובה לשגשוגה במרחבים שבהם מתגוררים ערביי ישראל.

לסיכום, השפה הערבית היא השפה הדומיננטית במרחב התרבותי המשפחתי, הקהילתי והיישובי של ערביי ישראל, ולרוב היא השפה הבלעדית במוסדות הערביים הממומנים על ידי המדינה. דוברי הערבית זוכים בכל הזכויות הלשוניות הקיבוציות הנדרשות לשמירה על תרבות נפרדת; ובכך ישנה הכרה דה־פקטו במעמד השפה הערבית במרחבים אלה. בעוד ברמה החוקתית-משפטית בני המיעוטים זכאים בעיקר לזכויות פרט, הנה במציאות-בפועל הם נהנים גם מזכויות קיבוציות מורחבות. דוברי הערבית זוכים באוטונומיה לשונית במרחבי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות; מקבלי ההחלטה בענייני שפה אינם שר חינוך יהודי או מועצת פדגוגית יהודית, אלא פורום ייצוגי חינוכי-מנהלי ערבי בעל חופש פעולה מוחלט. לגוף זה אין חובת היוועצות לשונית עם שלטון הרוב והוא גם אינו נמצא תחת פיקוחו הלשוני. מטרת האוטונומיה הלשונית היא לשמר את לשון המיעוט הערבי ולטפחה, ובאמצעותה אף לטפח את תרבותו וייחודיותו של המיעוט הערבי במרחבים מוגדרים. מבחינה זו, במציאות החברתית יש קונצנזוס בין הרוב למיעוט בישראל: שני הצדדים, היהודי והערבי, השלימו עם קיומה של אוטונומיה לשונית במרחב הערבי.

#### 4. מציאות לשונית בתחום ההשכלה והתעסוקה

בתחום ההשכלה והתעסוקה, המציאות הלשונית שונה מאוד. בתחומים אלה מתקיים על פי רוב ממשק בין האזרח הערבי והחברה היהודית ולכן נדרשת בהם – בדרך כלל – ידיעת השפה העברית. ואכן, אלה מבין ערביי ישראל המתגברים על הפערים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים ומשתלבים במוסדות אקדמיים יהודיים מאמצים את השפה העברית כשפת לימוד והוראה.

לפי דו"ח ות"ת משנת 2013, ישנה מגמה חד-משמעית של גידול במספר הסטודנטים הערבים לתואר ראשון ולתארים מתקדמים.<sup>27</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר הסטודנטים הערבים המשתלבים במוסדות להשכלה גבוהה הולך ועולה משנה לשנה: מ-14 אלף בתש"ס ל-40.5 אלף בתשע"ז – כמעט פי שלושה. גם חלקם היחסי של הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים במוסדות להשכלה הגבוהה בישראל עלה מ-8.3% בתש"ס ל-15.2% בתשע"ז. במקביל, אחוז הנושאים לאחר שנת לימודים אחת מקרב הסטודנטים הערבים נוטה לרדת.<sup>28</sup> לבסוף ניתן לקבוע כי רוב הסטודנטים הערבים משתלבים באוניברסיטאות ובמכללות שבהן שפת ההוראה היא עברית.<sup>29</sup>

מציאות לשונית זו, שבה העברית היא השפה העיקרית בתחום ההשכלה הגבוהה בקרב ערביי ישראל, כרוכה במדיניותה של המועצה להשכלה גבוהה. מל"ג מובילה התאמות שונות כדי להרחיב את נגישותו של המגזר הערבי להשכלה גבוהה במוסדות האקדמיים הקיימים; ולעומת זאת אינה מפעילה מוסדות אקדמיים ביישובים הערביים, להוציא שלוש מכללות לעובדי הוראה, הממוקמות בצפון הארץ ומתוקצבות על ידי משרד החינוך: מכללת אַלְקַאסְמִי (בבאקה אל-גרבייה), מכללת סכנין, והמכללה האקדמית הערבית לחינוך בישראל – חיפה. ברובם המוחלט של המוסדות האקדמיים בישראל מתנהלים אפוא הלימודים בשפה העברית.

משנות השבעים ואילך עלו שוב ושוב קולות ויוזמות מעשיות לכינון אוניברסיטה בישראל ששפת ההוראה בה תהיה ערבית ואשר תנוהל באופן עצמאי על ידי בני המגזר הערבי. רעיון זה עורר ויכוח ציבורי בין תומכים למתנגדים. אלה שצידדו בהקמת מוסד אקדמי ערבי סברו שמוסד זה יגיש את ההשכלה הגבוהה למגזר הערבי, בייחוד לאוכלוסייה בעלת מגבלות חברתיות ותרבותיות (בעיקר נשים ערביות), וכן יציע חלופה לסטודנטים הנוסעים לירדן ולרשות הפלסטינית להמשך לימודים אקדמיים. בין הנימוקים השונים שהעלו המתנגדים צוינה הסברה כי מוסד ערבי יקשה על שילוב בני המיעוטים בחברה הישראלית ובתעסוקה הישראלית ולמעשה יחזק את היבדלותם.<sup>30</sup>

בנייר מדיניות משנת 2014 שנכתב בהנחייתה של ד"ר טלי רגב מן המרכז הבינתחומי בהרצליה, הוכרע שלחברה הערבית ייטב אם לא יוקם מוסד אקדמי דובר ערבית. להלן ההמלצות העיקריות המובאות בנייר מדיניות זה:

לאחר סקירת החסמים העיקריים, ובחינת מידת ההשתנות שלהם באם יוקם מוסד אקדמי, מסקנתנו העיקרית הינה שלמוסד אקדמי בשפה הערבית מספר יתרונות בהנגת ההשכלה הגבוהה למגזר הערבי, אך יתרונות אלו עלולים להוות אבן נגף בשילובן של הנשים המשכילות בשוק העבודה. מוסד אקדמי בשפה הערבית עלול לבדל עוד יותר את האוכלוסייה הערבית מזו היהודית, ולהגדיל את הפערים התרבותיים והחברתיים. נוסף על כך, הרגלת הנשים הערביות לשימוש בשפה הערבית בלבד עד תום הלימודים הגבוהים, תקשה עליהן בשילוב בשוק התעסוקה שאינו דובר ערבית. בשביל להתגבר על הפער הקיים כיום, יש לצמצם את פערי השפה החל מהגיל הרך, ולטפח את כישורי השפה העברית במקביל לכישורי השפה הערבית. להערכתנו, זוהי הדרך המיטבית בה תוכלנה הנשים הערביות להשתלב באופן מלא בשוק העבודה בישראל, ולא בשוק העבודה במגזר הערבי בלבד.<sup>31</sup>

גם בדו"ח ות"ת משנת 2013 מתוארת השפה העברית כחסם מרכזי המונע את השתלבות הערבים בעולם האקדמי. כדי להתגבר על פערי שפה ולשפר את רמת הבוגר הערבי כך שתותאם לדרישות הסף של המוסדות להשכלה גבוהה, השיק משרד החינוך בשנת תשע"ז את תוכנית 'עברית על הרצף' שתכליתה שיפור השליטה בעברית מדוברת בקרב דוברי ערבית (בכל שכבות הגיל).

אך לא רק ההשכלה הגבוהה מתנהלת בעברית בעולמו של הערבי הישראלי; גם שוק התעסוקה של ערביי ישראל מתנהל ברובו בעברית. תוצאות סקר חברתי של הלמ"ס משנת 2011 שהתמקד בין השאר בנושא "שימוש בשפות בקרב ערבים" מראה שרוב מכריע של הערבים מדברים עברית בעבודה – עברית בלעדית או עברית לצד ערבית.<sup>32</sup>

אומנם חלק מערביי ישראל מועסקים במגזר הערבי, אך היקפו של שוק העבודה בחברה הערבית קטן באופן יחסי, ולפיכך רבים מבני המגזר פונים לשוק הישראלי שבו השליטה בשפה העברית חיונית. לפי אומיימה דיאב, מנחה בפרויקט 'עתידה' (פרויקט הפונה לנשים ערביות שלמדו 12 שנים ויותר, ומבקש לקדם את שילובן בשוק התעסוקה הישראלי בתפקידים ההולמים את כישוריהן ושאפיותיהן), לא זו בלבד שהעברית נחוצה למועסקים בחברה בבעלות יהודית, אלא גם אלה העובדים בעסקים בבעלות ערבית נדרשים להכיר היטב את השפה העברית כדי ליצור אינטראקציה כלכלית עם השוק היהודי.<sup>33</sup>

לא זו אף זו: העברית היא שפת התעסוקה של ערביי ישראל משום שממשלת ישראל מפעילה תוכניות לשילוב אוכלוסייה זו במשק הישראלי – ככלי לצמצום פערי ההכנסות בין המגזרים וכאתגר לאומי לשם הגברת הצמיחה במשק הישראלי. בשנת 2007 הוקמה הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרונית והצ'רקסית במשרד ראש הממשלה, ובשנת 2016 נערכה תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית מטעם המשרד לשוויון חברתי ובשיתוף משרדים וגופים שונים.

גם דו"ח ות"ת משנת 2013 מעלה הצעות והמלצות לשילוב הערבים בסגל האקדמי והמנהלי של המוסדות האקדמיים – כחלק ממדיניות המל"ג.

נוכח המשאבים שהמדינה משקיעה לקליטת האוכלוסייה הערבית-ישראלית במשק הישראלי, דומני שמגמה זו עתידה להתעצם, וכתוצאה מכך גם השפה העברית תלך ותפרח בקרב ערביי ישראל. אפשר שפיתוח אזורי תעשייה ומסחר ביישובים הערביים – פיתוח שמקדמת המדינה לשם מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המגזר הערבי – יבלום מגמה זו; אך סביר להניח שחלק ניכר של ערביי ישראל ימשיך להיות מועסק בעסקים בבעלות יהודית שבהם העברית היא השפה הדומיננטית.

## 5. סיכום ביניים: זהות לשונית לאומית וליברלית

לצד המצב החוקתי-משפטי, הקובע נורמה לשונית שלפיה לשפה הערבית מעמד מיוחד במרחב הכלל-מדינתי ובכך נותן לגיטימציה לתביעות משפטיות לחיזוקה ברחבי הארץ כולה, המציאות החברתית משקפת הבניה לשונית אחרת. המיעוט הערבי חי בפועל במצב של דיגלוסיה, חיים בשתי שפות, ונוצרה בקרבו הבחנה לשונית-חברתית בין פנים לחוץ: הוא מאמץ את השפה העברית במרחב הקולקטיבי, היינו בשוק העבודה, במוסדות להשכלה גבוהה, במוסדות השלטון המרכזי ועוד; אך השפה הערבית – שאומנם מתובלת בלא מעט עברית<sup>34</sup> – משמשת בפיו במרחב הפרטיקולרי; היינו בבית, בקהילה, וביישוב, במערכת החינוך, במוסדות התרבות וברשויות המקומיות הערביות. תוצאות הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2011 מחזקות טענה זו: הן מלמדות כי 98% מבני האוכלוסייה הערבית מדברים ערבית בביתם, ורק 4% מדברים בביתם גם עברית. במילים אחרות, למרות השאיפות לקבלת זכויות קיבוציות סימבוליות-לאומיות שיעניקו לשפת הלאום הערבי מעמד שווה ערך לשפת הלאום העברי, באופן מעשי נדחקה הערבית למרחב התרבותי הפנימי-קהילתי של ערביי ישראל, בעוד בזירה המדינית הכללית-חיצונית אומצה על ידם השפה העברית. כך התגבשה בקרב המגזר הערבי מציאות דו-לשונית שיש בה השתייכות לתרבות הקולקטיבית לצד טיפוח הזהות הפרטיקולרית.

שתי השפות – העברית והערבית – משחקות תפקיד חשוב ומכריע בעיצוב אופייה של מדינת ישראל וביסוס יחסי הרוב והמיעוט בקרבה: העברית, המשמשת בפי בני המיעוטים במרחב האקדמי והתעסוקתי בפרט ובמדינה בכלל, היא הבסיס המשותף לחברה הערבית ולרעותה היהודית. תפקידה להבטיח תקשורת בונה ומכבדת בין שני המגזרים, לעצב לכידות חברתית-לשונית לשם בניית אומה אזרחית בזירה הכלל-מדינית, ולהגן על חוסנה החברתי של המדינה. לעומת זאת, הערבית המשמשת במרחב התרבותי הערבי היא מרכיב נחוץ לשימור הייחודיות התרבותית של קבוצת המיעוט הערבית ולחזוק אופייה הפרטיקולרי וזהותה. השפות המדוברות במרחבים השונים מסמנות באופן טבעי את הקו המבדיל בין שתי תרבויות חינוכיות – כאן

תרבות יהודית וכאן תרבות ערבית – והן משמשות גדר הפרדה תרבותית מובהקת לשתי האוכלוסיות, המעוניינות שתיהן לשמר כל אחת את ייחודיותה ואת זהותה.

יש המביטים בעין רעה על הדיגלוסיה החד-צדדית שנוצרה בקרב ערביי ישראל;<sup>35</sup> אך בעיניי מציאות לשונית זו, המבטיחה לכידות אזרחית עם קבוצת הרוב במקביל לשימור המורשת של קבוצת המיעוט, היא מאוזנת ומוצלחת ויש למקמה בין רב-לשוניות לחד-לשוניות. חיזוק תהליך לשוני זה יש בו כדי להשיג בטווח הארוך שתי מטרות: מטרה לאומית עברית, היינו עיצוב פני המדינה באופן הנותן ביטוי לערכיה של קבוצת הרוב היהודי, תרבותה וסמליה, בזירה המדינית הכללית, תוך חיזוק השפה העברית כמכנה משותף בין היהודים לערבים ובניית השתייכות וסולידריות לשונית-תקשורתית; ומטרה ליברלית, כלומר עיצוב פני המדינה באורח המקנה זכויות ליברליות ודמוקרטיה לשימור תרבות המיעוט, לשונו, דתו וערכיו החינוכיים במרחב התרבותי הפרטיקולרי.

דומה שלכפילות פנים זו זיקה למורשתו הרביזיוניסטית של זאב ז'בוטינסקי והיא מגשרת בין זכויות האומה לבין זכויות האזרח, בין חשיבות תרבות הרוב לבין זכותם של המיעוטים לחנך את ילדיהם על פי תרבותם, בין אוטונומיה למיעוטים לבין שוויון הזדמנויות לכל אזרח במדינה.<sup>36</sup>

נוסף על כך, מציאות כפולה זו עומדת בדרישות ההלכה היהודית ובדרישות המשפט הבינלאומי. כפי שהראה אליעזר חדר, בהלכה היהודית מקובל להתייחס לבני מיעוטים כאזרחים – אם אינם פועלים נגד המדינה – ולהעניק להם זכויות במתכונת של 'גר תושב'.<sup>37</sup> בהקשר זה מציין חדר את דברי הרב גורן והבחנתו בין זכויות פרטיות לבין זכויות לאומיות; לפי הרב גורן, ניתן להעניק לערביי ישראל זכויות תרבותיות-לאומיות המגיעות עד המרחב התת-מדיני, אך לא במרחב המדיני השלם – וזאת כדי לשמור על זהותה היהודית של המדינה:

אפשר להעניק לאזרחים לא יהודים החיים במדינת ישראל את מלוא זכויות הפרט, המתרחבות אף לזכותם לשמר את זהותם הלאומית והתרבותית במרחב התת-מדיני, אך בד בבד יש להבטיח את זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית במרחב השלם של המדינה כולה.<sup>38</sup>

כפילות פנים זו הולמת גם את המשפט הבינלאומי. סעיף 2ב של אמנת אונסק"ו נגד אפליה בחינוך (1960; אושרה על ידי ישראל ב-1961) מטיל חובה על המדינה לאפשר הקמת מוסדות חינוך נפרדים לבני מיעוטים; והוא הדין גם סעיף 4(3) של הכרות האו"ם על מיעוטים (1992), הקובע כי במידת האפשר על המדינות לתת לבני מיעוטים ללמוד את שפת אמם ולהתחנך בה.<sup>39</sup>

למותר לציין שגם חכמי ההלכה וגם האמנות הבינלאומיות קובעים תנאים להכרה בזכויותיהם של מיעוטים לנהל את פעילותם הלשונית והתרבותית; ובראשם הדרישה כי כל פעולותיו של המיעוט ייעשו במסגרת החוק וללא פגיעה בריבונות הלאומית.<sup>40</sup>

## 6. משגה חוק הלאום והאלטרנטיבה

מודל זה, המודל הכפול שאת מעלותיו תיארו עתה, נפגע למעשה עם חקיקת חוק הלאום בשנה האחרונה.

כדי להבין את משמעותו של חוק הלאום, ראוי להקדים דבר-מה על המסגרת התיאורטית שבתוכה ממוקם דיונו. מדינות שבהן קיים מיעוט לאומי מתחלקות למדינות רב-לאומיות או דו-לאומיות ולמדינות לאום. מדינות רב-לאומיות מתאפיינות בקהילתיות (היינו בכך שכל קהילה נפרדת מזולתה), בשותפות (היינו בניהול שיח בין הקהילות) ובזיקה שווה של המדינה לכל לאום. בין המדינות הללו אפשר למנות את בלגיה וקנדה (דו-לאומיות) ואת שווייץ (רב-לאומית). לעומת זאת, מדינות לאום שומרות על קשר חד-משמעי ללאום אחד, אך גם הן מתחלקות לשני סוגים: מדינות לאום אזרחיות – מדינות שבהן אין הבדל בין אזרחות לבין לאומיות, כלומר הזהות הלאומית מתבססת על אזרחות משותפת; ומדינות לאום אתניות – מדינות שבהן הלאומיות של קבוצה אתנית אחת היא הדומיננטית והמעצבת את זהות החברה. בין מדינות הלאום האזרחיות יש למנות את צרפת, בריטניה, ארצות הברית ואוסטרליה; בין מדינות הלאום האתניות מצויות ישראל, רוסיה, יוגוסלביה, אסטוניה ולטביה.

יישומה של התיאוריה הרב-תרבותית שונה בכל אחד מסוגי מדינות הלאום. מדינת לאום אזרחית עשויה לקבל בתוכה גיוון תרבותי אך לא תממן חינוך נפרד בשפת המיעוט וגם לא תיתן מעמד רשמי לשפתו כדי לא לפגוע בזהות הלאומית. לעומת זאת, במדינת לאום אתנית יש רצון לשמר רב-תרבותיות ולכן המדינה תממן גיוון לשוני ותרבותי, ולפעמים תעניק גם אוטונומיה תרבותית; אך בשונה ממדינות רב-לאומיות, מדינת לאום אתנית תשמור על תרבות לאומית דומיננטית אחת בלבד בקשר לסמלי המדינה ועוד. הוא הדין ביחס לשפה: במדינות שבהן יש לאומיות אחת דומיננטית, השפה הלאומית היא לרוב השפה הרשמית היחידה במדינה (כמו גרמניה, צרפת, איטליה ועוד). אומנם, מעט מדינות בעולם – לדוגמה פולין ושוודיה – מסדירות בחוק מעמד מיוחד לשפות המיעוטים האתניים המדוברות בשטחה או הכרה בהן.

מדינת ישראל היא מדינת לאום אתנית בעלת זיקה מובהקת ללאום היהודי. כמו רוב מדינות הלאום, גם למדינת ישראל עומדת הזכות להכריז על שפת הלאום הדומיננטי כשפה רשמית יחידה. עם זאת, ישראל מעוניינת לשמר בתוכה רב-תרבותיות ורב-לשוניות ולכן מקנה זכויות לשוניות קולקטיביות לקבוצת המיעוט הערבי, שכאמור אינן מעוגנות כולן בחקיקה רשמית.

נשאלת השאלה: בלב המתח בין מדינת הלאום היהודית לבין זכויות קבוצת המיעוט הערבי, מה צריך להיות היחס בין העברית לערבית? האם ראוי לעגן בחוק יסוד את המערך הלשוני הנורמטיבי ולהעניק זכויות קיבוציות מוגבלות, קרי "מעמד מיוחד",

לשפה בעלת זיקה מובהקת ללאום אחר? האם המציאות הלשונית-החברתית, המרחיבה את זכויות האוטונומיה אך מגבילה אותה למרחבים תרבותיים ערביים, היא זו הראויה להיקבע בחוק?

בסעיף 4 לחוק הלאום, סעיף השפה, נאמר:

א. עברית היא שפתה הרשמית של המדינה.

ב. לשפה הערבית מעמד מיוחד, לדובריה זכות נגישות לשונית לשירותי המדינה, הכול כפי שייקבע בחוק.

מצד אחד, החוק קובע שפה רשמית יחידה, השפה העברית, ובכך מקנה דומיננטיות ללאום היהודי; מצד שני הוא מביע הכרה ב"מעמד מיוחד" המוקנה לשפה הערבית ומעניק זכויות קיבוציות רב-אתניות לשימור תרבות המיעוט ולשונו. חסרונו הבולט של ניסוח זה הוא מתן זכויות רחבות לשפה המשתייכת ללאום שאינו יהודי בכל שטח מדינת ישראל. ההיקף הגיאוגרפי מאיים על זהות המדינה היהודית במרחב המדיני בעיקר בשל קביעת ביטוי עמום בחוק – "מעמד מיוחד" – שאינו מוגדר ואינו חד-משמעי ביחס לזכויות הלשוניות המוענקות לחברה הערבית. ביטוי עמום זה מאפשר פרשנות משפטית רחבה שיש בה כדי לחזק את מעמדה של הערבית ולפגוע לאורך הזמן בשפה העברית שתצטרך להתלוות באח הקטן הערבי לכל מקום: בפרסומים, במודעות, בהודעות רשמיות, בשלטי חנויות בקניונים, בשלטי דרכים בכבישים, בשלטי רחובות, בחינוך, בהשכלה הגבוהה ועוד ועוד. כל תביעה שתוגש לחיזוק השפה העברית עלולה להיענות בתביעת-נגד של קבוצות אינטרסנטיות שתבקשנה להצמיד את השפה הערבית לצד העברית בשל המעמד המיוחד שניתן לה.

האין בכך פגיעה בזהות היהודית של מדינת ישראל במרחב הקולקטיבי הכלל-מדיני?

אני סבורה שכן; ולפיכך אני מציעה אפשרות אחרת לעיגון המדיניות הלשונית של ישראל. אפשרות זו, יש בה כדי להיטיב עם שני הצדדים, הערבים והיהודים כאחד, ולהבטיח הן לאומיות יהודית חזקה הן תרבות ערבית יציבה. היא מבוססת על עיקרון המרחב התרבותי ועיקרה הוא עיגון המציאות הלשונית-חברתית בחוק יסוד.

במילים אחרות: אני מציעה להכריז על השפה העברית כשפה רשמית יחידה במדינה ויחד עם זאת להעניק זכויות לשוניות של ניהול עצמי לקבוצת המיעוט הערבי בהתאם למצב הקיים בפועל: אוטונומיה לשונית במרחבים התרבותיים הערביים. אולם כדי שלא ייווצר מצב של היבדלות ברשות החוק, חשוב שלצד אוטונומיה לשונית תוטל חובה חוקתית ללמוד את שפת הרוב ואת תרבותו, לצד חיוב חברת הרוב ללמוד את שפת המיעוט ותרבותו.

אפשרות זו תחזק את אופייה של ישראל הן כמדינת לאום יהודית ודמוקרטית הן כמדינה רב-תרבותית; היא תציע דרך נאותה לשמר במרחב המדיני השלם את זהותה



היהודית וגם להבטיח את שימור הזהות התרבותית הערבית של קבוצת המיעוט. לקבוצת הרוב מקנה ההצעה זכויות קיבוציות, לאומיות וסמליות, במדינה כולה; מהלך דמוקרטי לגיטימי לפי המשפט הבינלאומי המגן על זכויות קיבוציות של הרוב ועל העדפותיו.<sup>41</sup> כמו כן, מעניקה ההצעה חופש ניהול מוחלט לערבים בכל הנוגע לענייני לשון של בני קבוצת המיעוט במרחבים התרבותיים הערביים – היינו ברשויות מקומיות ערביות – ורק בהם.

אפשר שיש בהצעה זו כדי להזיק לזכותם של יחידים בקהילת המיעוט המבקשים להשתמש בשפת הרוב כרצונם ללא כפייה מצד קהילת המיעוט להשתמש בשפתה; אולם יתרונותיה של ההצעה גוברים על חסרונותיה שהרי היא גם פתרון הולם לעיצוב יחסי 'שכנות טובה' בין הרוב למיעוט בחברה שסועה כמו החברה בישראל. לא רק שיש בדרך זו כדי לעצב את זהותה הלשונית של המדינה כבעלת תרבות עברית-יהודית במרחב הכלל-מדיני ובעלת תרבות ערבית במרחב הפרטיקולרי-ערבי, יש בה גם פוטנציאל להכשיר את הקרקע לעיגון עתידי של 'אוטונומיה תרבותית מפוקחת' במרחבי השיפוט הערביים, כלומר זכויות קיבוציות לניהול עצמי.

עיגון עתידי – שכן לעת עתה, כפי שתיאר מעל גבי במה זו אלעד נחשון, שבמאמרו ביקש לקדם אוטונומיה שכזו, חוסר האמון בין הצדדים אינו מאפשר להניע את התהליך.<sup>42</sup> לדעתי, אוטונומיה לשונית היא צעד ראשון לביסוס האמון בין הצדדים לכינון אוטונומיה תרבותית מפוקחת. אין בהצעה זו כדי לשנות את זהותה הלאומית של ישראל כמדינה יהודית ואין בה כדי לעצב מדינה דו-לשונית – כפי שעלול אותו "מעמד מיוחד" לחולל בפועל; זוהי הצעה הבונה את עיצוב אופייה העתידי של המדינה, תחילה במרחבים התרבותיים של ערביי ישראל, ובטווח הארוך אולי גם במרחבים של הערבים הפלסטינים אם אופציית 'המדינה האחת' תבשיל ותתגשם.

הצעה זו משלבת אוטונומיה לשונית-תרבותית ערבית והשתלבות אקדמית-כלכלית עברית. כך היא מסירה את החשש שמא מתן זכויות קיבוציות לניהול עצמי יעודד את המיעוט להיבדל מהחברה הכללית ולדרוש תביעות בדלניות נוספות, כולל תביעות לזכויות לאומיות.<sup>43</sup> כשפה דומיננטית יחידה בקולקטיב המדיני, תבטיח העברית השתלבות אקדמית וכלכלית ולכידות אורחית לשונית-תקשורתית; לפיכך חשוב יהיה לחזק את העברית בקרב דוברי הערבית. כידוע, נמצא מתאם בין רמת השליטה בשפה העברית לבין שיעור התעסוקה וההכנסה בקרב הערבים: מבין אלה שרמת השליטה שלהם בעברית טובה מאוד, 82% מועסקים; וככל שירדת רמת השליטה בשפה, יורד שיעור המועסקים (במיוחד בקרב המתקשים בדיבור ובהבנה). מבין אלה שדוברים (או למצער מבינים) עברית בקושי, או שאינם דוברים כלל עברית (או אינם מבינים כלל עברית) – רק כ-30% מועסקים; ומבין אלה שרמת שליטתם בקריאה ובכתיבה חלשה, מועסקים כ-50%. שליטה טובה בעברית מאפיינת בעלי הכנסה גבוהה יותר מאשר בעלי הכנסה נמוכה: בקרב ערבים ישראלים בעלי הכנסה נמוכה באופן יחסי (עד 2,000

שקלים בחודש, ברוטו לנפש במשק בית) שיעור השולטים היטב בדיבור ובקריאה בעברית הוא 53% ו-55% (בהתאמה), ואילו בקרב בעלי הכנסה גבוהה (יותר מ-2,000 שקלים בחודש, ברוטו לנפש במשק בית) השיעור עולה ל-90%<sup>44</sup>.

מצד אחד, העברית היא האלמנט המלכד בין התרבויות בזירה המדינית הכללית; ומן הצד השני, היא הגורם המרכזי להשתלבות תעסוקתית, להבטחת שוויון הזדמנויות למיעוט הערבי ולהכנסה מכובדת. לכן חשוב לחזק את העברית בקרב דוברי הערבית כעוגן כלכלי, יחד עם חיזוק הערבית כעוגן תרבותי של החברה הערבית. כאמור, לא-פחות חשוב לקדם את הכרת השפה הערבית ותרבותה בקרב דוברי עברית כדרך להכיל את האחר ולקבל את השונה.

1. הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, דברי הסבר, הצעות חוק הכנסת – כ"ז באדר תשע"ח, 13.3.2018, עמ' 134.
2. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995, p. 126.
3. Idem, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, 2001, pp. 50–55.
4. נתן אפרתי, *העברית בראי המדינה*, ירושלים: האקדמיה ללשון העברית, 2010, עמ' 35–45, 116–135.
5. רות גביון וטלי בלפור (ולא "בבלפור" כפי שנכתב בטעות), *זכויות קיבוציות של מיעוטים: חומר רקע לדיון – מוגש לוועדת החוקה של הכנסת במסגרת חוקה בהסכמה רחבה*, 2005, עמ' 51.
6. פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח–1948, סעיף 215: "כל הוראה הדורשת שימוש בשפה האנגלית – בטלה". כן נמחקה ההוראה הקובעת כי במקרה של סתירה, הנוסח האנגלי הוא המחייב (סעיף 24 לחוק הפרשנות, תשמ"א–1981).
7. כתבי אמנה 1037, כך 31. אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 27, עמ' 282.
8. ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נגד עיריית נצרת עילית ואח', פ"ד מוז' (5) 189, עמ' 205.
9. שם, עמ' 211.
10. בג"ץ 97/4438 עדאלה ואח' נגד משרד התחבורה ואח', 1998.
11. ראו גביון ובלפור, *זכויות קיבוציות של מיעוטים*, עמ' 52.
12. בג"ץ 4112/99 עדאלה והאגודה לזכויות האזרח נגד עיריית תל-אביב יפו ואח', 2002.
13. שם, עמ' 428.
14. שם, עמ' 416.
15. שם, עמ' 412.
16. אביעד בקשי, *האמנם הערבית שפה רשמית בישראל?*, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2011, עמ' 4. ראו שם בהרחבה את הטיעון שלפיו הערבית אינה שפה רשמית בישראל.
17. נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה לפי חוק יסודות התקציב, תשמ"ה–1985, סעיף 4(6).
18. אילן סבן ומוחמד אמארה, "מעמד השפה הערבית בישראל: משפט, מציאות, וגבולות השימוש במשפט לשינוי מציאות", *מדינה וחברה*, 2004, כך 4, חוברת 1, עמ' 894.
19. ראו גביון ובלפור, *זכויות קיבוציות של מיעוטים*, עמ' 54.
20. מוסד זה, המשמש כאקדמיה ללשון הערבית, אמון על חקר השפה הערבית, תרבותה וספרותה וכן על חידושי לשון וענייני דקדוק ותעתיק. הוא גם גוף מייעץ בתחום פעילותו למשרד החינוך ולמוסדות להשכלה גבוהה.
21. אילן סבן, "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו", *עיוני משפט*, כו(1) (2002), עמ' 249–252.
22. יוסף ג'בארין ואיימן אגבארייה, "אוטונומיה לחינוך הערבי בישראל: זכויות ואפשרויות", *גילוי דעת: כתב עת רב-תחומי לחינוך, חברה ותרבות*, 5 (2014), עמ' 16. כן ראו מוחמד אמארה, "החינוך של השפה הערבית בישראל מנקודת השקפה סוציולinguיסטית", *הירחון האלקטרוני של עדאלה*, 29 (2006), עמ' 7.

35. לדוגמה אילן סבן, "הזכויות הקיבוציות", עמ' 266.
36. דברים אלה עלו בהרצאתה של חדוה בן-ישראל על "ליברליזם ולאומיות" שניתנה במסגרת סמינר ללאומיות ליברלית, מרכז מורשת מנחם בגין, 2018. על הקורלציה בין לאומיות וליברליות ראו מדרכי קרמניצר ועמיר פוקס, **חשבון נפש דמוקרטי: לפי משנתו של מנחם בגין**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.
37. חדר מביא שישה מודלים שעל בסיסם מוגדר מעמדו של הנוכרי בישראל בקרב חכמי ההלכה. חלקם מבססים מעמד זה על פי הקטגוריה ההלכתית 'גר' ותושב' ומעניקים לו את מלוא הזכויות; יש שהתנו את זכויותיו בהצהרת נאמנות למדינת ישראל או בהכרתה כמדינה יהודית; ואילו אחרים התייחסו להפרת אמונות בינלאומיות והצהרות שהמדינה חתומה עליהן כ"חילול השם". להרחבה ראו אליעזר חדר, **מיעוטים במדינה יהודית: היבטים הלכתיים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010. ראו גם: הרב יצחק א' הלוי הרצוג, "זכויות המיעוטים לפי ההלכה", **תחומין**, ב (תשמ"א), עמ' 169-179; הרב יהודה גרשוני, "המיעוטים וזכויותיהם במדינת ישראל לאור ההלכה", **תחומין**, ב (תשמ"א), עמ' 180-192; הרב שלמה גורן, "עשר תשובות מהרב גורן", בתוך: הרב אליעזר מלמד, **פניני הלכה: בענייני העם והארץ**, הרב-ברכה: מכון הר ברכה, תשס"ה, עמ' 232-247, 252-261.
38. מובא אצל חדר, **מיעוטים במדינה יהודית**, עמ' 88.
39. להרחבה ראו במסגן של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **זכויות שפה וחינוך של מיעוטים לאומיים, אתניים, לשוניים וילידים**, זמין במרשתת.
40. גביוון ובלפור, **זכויות קיבוציות של מיעוטים**, עמ' 68.
41. שם, עמ' 19.
42. אלעד נחשן, "הציבור הערבי במדינת ישראל: חזון לעתיד", **השילוח**, 15, עמ' 81.
43. חשש זה קיים בהולנד למשל, והביא את המדינה לבחון מחדש את הנכונות לאפשר לבני המיעוטים לשמר את לשונם ואת תרבותם במתחם קהילתם ויישובם; ראו גביוון ובלפור, עמ' 6.
44. **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: הסקר החברתי 2011**, עמ' 36-37.
23. מרב שביב ואחרים, **פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה: הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל – דו"ח הצוות המקצועי של ות"ת**, 2013, עמ' 44.
24. מוחמד אמארה, "החינוך של השפה הערבית בישראל", עמ' 6.
25. גביוון ובלפור, **זכויות קיבוציות של מיעוטים**, עמ' 39-44. ראו גם ג'בארין ואגבארייה, "אוטונומיה לחינוך הערבי בישראל".
26. מאג'ד אלהאג', **הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1994, עמ' 5-10.
27. שביב ואחרים, **פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה: דו"ח הצוות המקצועי של ות"ת**, בייחוד עמ' 28.
28. **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: השכלה גבוהה תשע"ז, 2016-2017**, עמ' 7-8, 13.
29. אומנם נוכח החסמים השונים העומדים בפני סטודנטים ערבים במסודות להשכלה גבוהה בישראל, רבים מהם בוחרים לרכוש השכלה אקדמית מחוץ לישראל; חלקם עושים זאת ברש"פ ובירדן, במסודות שבהם שפת ההוראה היא ערבית.
30. שביב ואחרים, **פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה: דו"ח הצוות המקצועי של ות"ת**, עמ' 78-79. ראו גם מאמרים של אבו אלהיג'א יונס וחליל מחמוד, "הקמת אוניברסיטה ערבית ראשונה בישראל, האמנם?", **מכללת סכנין** 2009.
31. רביד ברדוגו-קליין וקרן גריגראס, בהנחיית ד"ר טלי רגב, **נייר מדיניות: האם יש צורך בהקמת מוסד אקדמי בישראל בשפה הערבית בכדי להתגבר על בעיית תעסוקת הנשים הערביות בישראל?**, הרצליה: המרכז הבינתחומי, 2014, עמ' 5.
32. **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: הסקר החברתי 2011**, פרסום מס' 1518, 2013, עמ' 33-40.
33. שירלי מרום, "חשיבות השפה העברית לשילוב ולקידום האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה", **גדיש**, יד (2014), עמ' 123.
34. ראה למשל רוביק רוזנטל, "אלכל כלול: חדירת העברית לשפה הערבית", באתר nrg, 10 בנובמבר 2013; ובהרחבה בספרו של עבד אלרחמן מרעי, **ואללה בסדר: דיוקן לשוני של הערבים בישראל**, ירושלים, 2013.