

מעמדה המשפטי של השפה הערבית בעקבות חוק-יסוד הלאום

מוחמד ס. ותד*

מבוא

1. שנמוך עטוף בגלימה חוקתית
2. זה שהיה הוא זה שנותר
3. עוד לא אבדה תקוותנו
4. תהיות והרהורים: הערבית כשפה רשמית – "ההיית או חלמתי חלום"?!
סיכום

מבוא

4. (א) עברית היא שפת המדינה.

(ב) לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה; הסדרת השימוש בשפה הערבית במוסדות ממלכתיים או בפניהם תהיה בחוק.

(ג) אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק-יסוד זה.¹

כיצד ובאיזו מידה, אם בכלל, שינה חוק-יסוד הלאום את מעמדה המשפטי של השפה הערבית בישראל? עם שאלה זו אבקש להתמודד במסגרת רשימה זו.

ביום 26.7.2018 כוננה הכנסת את חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק-יסוד הלאום), בגדרו ביססה את הקביעה לפיה "מדינת ישראל היא מולדתו ההיסטורית של העם היהודי, שבה הוא מממש את זכותו הטבעית, התרבותית, הדתית וההיסטורית להגדרה עצמית".² במסגרת חקיקת יסוד זו פירטה הכנסת את משמעות אופיה היהודי של המדינה, בין היתר, באמצעות הקביעה בסעיף 4, כי עברית היא שפת המדינה.³ לצד זאת נקבע, כי לשפה הערבית יהיה מעמד מיוחד וכי אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית עובר לכינון חוק-יסוד הלאום (להלן: סעיף שימור הדינים).⁴

סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום מציב בפני הקורא אתגר משפטי פרשני לא קל. מה משמעות הקביעה כי עברית היא שפת המדינה וכי השפה הערבית נהנית ממעמד מיוחד? האם יש להבין קביעה זו כמבססת את מעמדה הרשמי של השפה העברית אך את מעמדה המיוחד והלא רשמי של השפה הערבית? על שום מה נמנע המחוקק משימוש בביטוי "שפות רשמיות", הן ביחס לשפה העברית והן ביחס לשפה הערבית, והסתפק חלף כך בביטוי "שפות"? האם יש לראות בשימוש בביטוי "מעמד מיוחד" המיוחס לשפה הערבית כביטוי הפוגע בהכרח במעמדה המשפטי? מה משמעות ומה נפקות סעיף שימור הדינים? האם יש לראות בו כמי שבא לבטל חקיקה ופסיקה קיימות המבססות את מעמדה הרשמי של השפה הערבית? האומנם זכתה השפה הערבית למעמד רשמי עובר לכינון חוק-יסוד הלאום? שאם כן, באיזה מובן, באיזה היקף ומה ההשלכות המשפטיות אשר נבעו מהכרה זו? האם אין לראות בסעיף שימור הדינים כמשמר את דברי החקיקה השונים והנימוקים המשפטיים, לרבות המחלוקות המשפטיות, ביחס למעמדה

* פרופסור חבר ודיקאן בית-הספר למשפטים של המכללה האקדמית צפת. עמית מחקר, המרכז הבינלאומי לבריאות, משפט ואתיקה, אוניברסיטת חיפה. אני מבקש להודות לעורכי הקומנטר פרופ' ידידיה שטרן, פרופ' יובל שני וד"ר שוקי פרידמן על הזמנתם לתרום רשימה זו מפרי עטי. כאמור, האחריות על המובא ברשימה זו כולו שלי.

¹ סעיף 4 לחוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.

² שם, סעיף 1(ב).

³ שם, סעיף 4(א).

⁴ שם, סעיפים 4(ב) ו-4(ג).

המשפטי של השפה הערבית כפי שאלה היו ערב כינון חוק-יסוד הלאום? שאם כן, מה נפקא מינה אפוא יש בכינון סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום? היא מעמדה המשפטי של השפה הערבית ככל שיהא, האם חרף, ואולי בגלל, סעיף שימור הדינים, חוק-יסוד הלאום סותם את הגולל על אפשרות פיתוח מעמדה המשפטי בעתיד? מה משמעות עיגון מעמדה המשפטי של השפה הערבית בחקיקת יסוד של מדינת ישראל, זאת להבדיל משפות מדוברות אחרות במדינה? האם יש בכך משום שדרוג מעמדה המשפטי? האם יש לראות בכך משום הכללת ההגנה המשפטית על השפה הערבית בגדר ערכי היסוד הקונסטיטיוטיביים של מדינת ישראל? האם ניתן לראות בעיגון משפטי זה כמבסס, ולו ברמה הבסיסית והעקרונית ביותר, הכרה משפטית כלשהי במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי יליד הזכאי לזכויות קולקטיביות? ככל שחוק-יסוד הלאום פוגע בשפה הערבית, האם מדובר בפגיעה במישור המשפטי או שמא פגיעה במישור הסמלי בלבד? האם בכלל יש נפקות להבחנה זו בין פגישה במישור המשפטי לבין המישור הסמלי?

אלה הן רק מקצת מהשאלות המשפטיות המציפות אותי למקרא הוראות סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום. שאלות אלה מורכבות וסבוכות הן; תשובה עליהן מחייבת פרישת פולמוס מושגי בשאלות מסד של דיני הפרשנות. פולמוס זה אינו יכול להתקיים בחלל ריק, כי אם מתחולל הוא במסגרת הדינים הכלליים הנוגעים לעקרונות היסוד החוקתיים של מדינת ישראל, לרבות, אך לא רק, חקיקת היסוד על שלל גווניה, כולל מגילת העצמאות וחקיקת היסוד הקובעת את אופיה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל.⁵ הנחת היסוד של פרק זה היא, כי חוק-יסוד הלאום אינו מעוגן מבחינה נורמטיבית מעל לחקיקת יסוד אחרת; הוא לא בא לעולם כדי לבטל את עקרונות היסוד החוקתיים של מדינת ישראל כפי שאלה פותחו בפסיקה בית-המשפט העליון, ומניה וביה לא כדי לבטל את מגילת העצמאות ואת חוקי היסוד של המדינה.⁶

מטרתו של פרק זה היא להציג דיון משפטי, המלווה בדבר הסבר ובהערות, ביחס לגישות הפרשניות האפשריות השונות בנוגע לשאלה מושא הדיון. בגדר כך, השאיפה היא לשתוח בפני קהל הקוראים את מנעד הפרשנויות שעשויות לעלות על דעתו של הפרשן באשר הוא ביחס למשמעותו המשפטית של סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום. זאת, מתוך תקווה כי הצגה זו תהא פלורליסטית והוגנת דיה. בהתאם, בגדר פרק זה אציג שלוש גישות פרשניות אפשריות לסעיף 4 האמור. לפי הגישה הראשונה, אטען כי יש בחוק-יסוד הלאום כדי לפגוע במעמדה הרשמי של השפה הערבית כפי שזוהי קיים ערב כינון חוק-יסוד הלאום, וכי מטרתו של סעיף שימור הדינים היא למנוע מבית-המשפט את היכולת לפתח את מעמדה המשפטי של השפה הערבית מעבר למעמד שפותח עובר לכינון חוק-היסוד. לפי הגישה השנייה, אטען כי חוק-יסוד הלאום אינו פוגע במאומה במעמדה המשפטי של השפה הערבית כשפה רשמית, ולמצער כמות שהיה קיים בפועל ערב כינון חוק-יסוד הלאום, כי אם רק משכפל אותו במסגרת חקיקת יסוד, וליתר דיוק משכפל ומדגיש את מעמד הבכורה של השפה העברית בהשוואה לשפה הערבית. לפי הגישה השלישית, אטען כי חוק-יסוד הלאום מבסס מקור משפטי אשר משדרג את מעמדה המשפטי של השפה הערבית ואף עשוי לשדרג את מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל.

כאן המקום להודות, כי אפשר בהחלט לחשוב על גישות פרשניות נוספות. עם זאת, אין זו מטרתו של הפרק להציג את כל מנעד הפרשנויות האפשריות לסעיף זה, כי אם לספק דיון פלורליסטי הוגן אודות הגישות הפרשניות השונות ביחס לסעיף 4 לחוק-יסוד הלאום. כולי תקווה כי יש בהצגת שלוש גישות פרשניות אלה כדי להגשים מטרה זו.⁷

הנה-כי-כן, בחלק הראשון אציג את הגישה הפרשנית הראשונה, בחלק השני אציג את הגישה הפרשנית השנייה ובחלק השלישי אציג את הגישה הפרשנית השלישית. בחלק הרביעי אדרש לפסיקה שעסקה

⁵ ההכרזה על הקמת מדינת ישראל (14.05.1948); סעיף 1א לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; סעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

⁶ אם כי אני מסכים להנחת יסוד זו, עדיין ניתן לספק טיעונים בעד ונגד הנחה זו, אלא שלא כאן המקום לדון בעניין זה. בגדר מכתב ההזמנה לתרום רשימה זו לקומנטר בנושא חוק-יסוד הלאום, עורכי הקומנטר ביקשו כי זו תהא נקודת המוצא, וכך אני עושה.

⁷ את עמדתי ביחס לגישה הפרשנית הנכונה הבעתי במקום אחר, ראו: מוחמד ס. ותד, "מעמדה המשפטי של השפה הערבית בעקבות חוק-יסוד הלאום" (07.01.20) ICON-S-IL Blog ; Mohammed S. Wattad, "The Nation State Law and the Arabic Language in Israel: Downgrading, Replicating or Upgrading?" (Forthcoming, 54(2) *Israel Law Review*, 2021).

במעמדה המשפטי של השפה הערבית עוקב לכינון חוק-יסוד הלאום, ואגב זאת אציג בפני הקוראים תהיות והרהורים פרשניים.

1. שנמוך עטוף בגלימה חוקתית

בהתאם לגישה הפרשנית הראשונה, נטען כי חוק-יסוד הלאום השיל מהשפה הערבית את המעמד הרשמי לו זכתה בעבר.⁸ ביסוד טענה זו מונחת הסברה לפיה ערב כינון חוק-יסוד הלאום הנתנה השפה הערבית ממעמד רשמי, בעיקר, אך לא רק, בהתבסס על סימן 82 לדבר המלך במועצתו (להלן: סימן 82).⁹ לפי גישה זו, עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, ברובה המכריע של פסיקת בית-המשפט שורה תמימות דעים ביחס למעמדה הרשמי של השפה הערבית. הסכמה רחבה זו תמכה יתדותיה במספר מקורות חקיקתיים ולבר-חקיקתיים. עם המקורות החקיקתיים נמנים סימן 82, לרבות הוראות חקיקתיות פרטיקולריות אחרות, וכן הזכות לחופש לשון, הנגזרת מהזכות לחופש ביטוי, הזכות לכבוד ועיקרון השוויון. לצד זאת, עם המקורות הלב-חקיקתיים נמנים שיקולים בדבר ייחודה של השפה הערבית כשפתו של המיעוט הגדול בישראל וכן התועלת אשר עשויה לצמוח מההגנה על השפה הערבית ביחס להידוק היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי החי בתוכה, לא-כל-שכן בין המדינה לבין המדינות השכנות מסביב. סימן 82, הנושא את הכותרת "שפות רשמיות", קובע:

כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות בתחומים שייקבעו עפ"י צו מאת הממשלה יפורסמו באנגלית, בעברית ובערבית. בכפוף לכל תקנות שתתקין הממשלה מותר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט.¹⁰

מדובר בחקיקה מנדטורית אשר חלקים ממנה אומצו אל החקיקה הישראלית לאחר קום המדינה, לרבות סימן 82.¹¹ עם זאת, הוראה זו תוקנה על-ידי המחוקק הישראלי באמצעות סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, הקובע כי "כל הוראה הדורשת שימוש בשפה האנגלית – בטלה".¹²

בשורה של פסקי דין – לרבות של ערכאות דיוניות¹³ – סימן 82 שימש את בית-המשפט כעוגן הנורמטיבי העיקרי להכרה במעמדה הרשמי של השפה הערבית.¹⁴ כך למשל, בעניין **עדאלה** השופט דליה דורנר קבעה כי סימן 82 מבסס את מעמדה הרשמי של השפה הערבית בישראל, וכי רשימת ההקשרים המפורטת בגוף הסימן אינה אלא רשימה מדגימה.¹⁵ בתמיכה, השופט דורנר מונה שורה של דברי חקיקה פרטיקולריים הממחישים את היותה של השפה הערבית שפה רשמית בישראל, בין היתר תקנות החינוך משנת 1933, המכירות במערכות חינוך נפרדות בשפה הערבית ובשפה העברית; חוק חינוך ממלכתי המחייב התאמת תכנית הלימודים במוסדות חינוך לא יהודיים לתנאים המיוחדים, תוך הדגשה כי אחת ממטרות החינוך הממלכתי היא להכיר, בין היתר, את השפה של האוכלוסייה הערבית; חוק רשות השידור וחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו המחייבים לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה

⁸ ראו למשל, מיטל פינטו "מדוע חוק-יסוד הלאום כן משנה לרעה את מעמדה של השפה הערבית" ICON-S-IL Blog (31.10.2018); אליצור בר אשר סיגל "חוק-יסוד: השפלת האזרחים הערבים" הארץ (20.01.2019); עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה); האגודה לזכויות האזרח בישראל, "חוק לאומני וגזעני הפוגע בזכויות מיעוטים" אתר האגודה (19.7.2018); יונתן מנדל, "השעות האחרונות של הערבית כשפה רשמית" הארץ (18.07.2018). ראו גם, בין יתר העתירות אשר הוגשו לבית-המשפט העליון כגד חוק-יסוד הלאום: בג"ץ 5866/18 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נ' הכנסת ואח'** (במיוחד, פס' 67-65 לעתירה).

⁹ דבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 194, כפי שתוקן באמצעות סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

¹⁰ שם.
¹¹ היו גם מי שכינו את דבר המלך במועצתו "חוקת ארץ-ישראל". ראו: אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל 1172 (מהדורה 5, בשיתוף ברק מדינה, כרך ב', 1997).

¹² לעיל, ה"ש" 9.

¹³ ראו, בין השאר, פינטו, לעיל, ה"ש" 8, הערות 3-4. ראו בהמשך, בגוף הטקסט, התייחסות מפורטת לפסיקה מדגימה.

¹⁴ ע"א 105/92 **ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עלית**, פ"ד מז(5) 189 (1993); בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המועט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נו (5) 393 (2002); ע"א 4926/08 **נאשף נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (פורסם בנבו, 9.10.2013); רע"א 12/99 **מרעי נ' סאבק**, פ"ד נג(2) 128 (1999). עוגנים נורמטיביים קונקרטיים נוספים ביססו את מעמדה הרשמי של השפה הערבית בישראל. ראו: עניין **עדאלה**, שם, פסק-דינה של השופט דליה דורנר, בעמ' 480-478.

¹⁵ שם.

הדוברת ערבית.¹⁶ על עמדה עקרונית זו עמד גם השופט סלים ג'ובראן בעניין **נאשף**, שם קבע, בהסתמך על סימן 82, כי השפה הערבית, לצד השפה העברית, היא שפה רשמית בישראל.¹⁷

לצד סימן 82, הזכות לחופש לשון, כנגזרת מהזכות לחופש ביטוי, הזכות לכבוד ועיקרון השוויון גם הם היוו מקור להגנה המשפטית על השפה הערבית כשפה רשמית. למשל, בעניין **עדאלה**, הגם שהשופט דליה דורנר ביססה את הכרתה במעמדה הרשמי של השפה הערבית על סימן 82, הוסיפה והדגישה כי מסקנה זו מתחייבת גם מעיקרון השוויון וגם מהזכות לחופש לשון. לגישה, הגם שעיקרון השוויון בין יהודים לערבים חל על זכויות אישיות, הרי שחריג לעניין זה הוא הכרה בשפה הערבית כלשון רשמית שנייה לצד השפה העברית.¹⁸ לגישה, הגנה שוויונית זו על השפה הערבית כשפה רשמית נועדה לקיים, בין היתר, את חופש הלשון אשר הובטח למיעוט הערבי בישראל בגדר מגילת העצמאות.¹⁹

ברוח דומה, בעניין **עדאלה**, הנשיא אהרן ברק קבע, כי בכל הנוגע למעמדה של השפה הערבית ביחס לשלטון המקומי, להבדיל מהשלטון המרכזי, הרי שבהעדר צו ממשלה, כמצוות סימן 82, ניתן לבסס את מעמדה הרשמי של השפה הערבית הן על חופש הלשון כנגזרת של הזכות החוקתית לחופש ביטוי, הן על הזכות לכבוד והן על עיקרון השוויון.²⁰ לגישתו, מעמד זה מתחייב דווקא ביחס לשפה הערבית הן בשל ייחודה כשפתו של המיעוט הגדול ביותר שחי בישראל, מימים ימימה,²¹ והמבקש, חרף הסכסוך הערבי-ישראלי, לחיות כמיעוט נאמן ושווה זכויות.²²

בהקשר זה, חשיבות ניכרת לעמדותיהם של הנשיא אהרן ברק ושל השופט דליה דורנר בהגנה על הזכות לחופש הלשון של המיעוט הערבית בישראל. שכן, הגנה משפטית זו אינה נעשית בחלל ריק, כי אם במסגרת הקונקרטית מגילת העצמאות כמקור להכרה בזכותו של המיעוט בישראל לזכות לחופש הלשון, הדת והתרבות אשר הובטחה למיעוט זה בגדר מגילת העצמאות.²³

בהקשר רחב יותר, בהזדמנויות שונות ביסס בית-המשפט את חשיבות ההגנה על השפה הערבית כשפה רשמית גם על השאיפה להבטיח דו-קיום בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית בישראל. בעניין **עדאלה**, הנשיא אהרן ברק תיאר עמדה זו בקובעו:

הרצון להבטיח דו-קיום בכבוד של צאצאיו של אברהם אבינו תוך סובלנות הדדית ושוויון מצדיק הכרה בשפה הערבית בשילוט העירוני – באותן ערים שישנו בהן מיעוט ערבי ניכר (בין 6% ל-19% מהאוכלוסייה) – בצד אחותה הבכירה, העברית.²⁴

עמדה דומה הובעה בעניין **נאשף**, על-ידי השופט אליקים רובינשטיין אשר הדגיש כי לצד הפולמוס המשפטי יש להפנות זרקור של אור לחשיבות לימוד השפה הערבית בקרב הציבור היהודי בישראל. לגישתו של השופט רובינשטיין, יש בכך משום תועלת להידוק היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי הגדול החי בתוכה, לא-כל-שכן בין המדינה לבין המדינות השכנות מסביב.²⁵

¹⁶ שם.

¹⁷ עניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14. עם זאת, היו כאלה שראו בסימן 82 כמבסס אך ורק את מעמדה הנעלה במיוחד של השפה הערבית ואולם לא בהכרח כשפה רשמית. ראו למשל השופט מישאל חשין בעניין **מרעי** ובעניין **עדאלה**, ה"ש 14 לעיל.

¹⁸ עניין **עדאלה**, שם, בעמ' 482-480.

¹⁹ שם.

²⁰ שם, בעמ' 414-416. גישה דומה הוא הביע בעניין **ראם מהנדסים**, לעיל, ה"ש 14, בעמ' 202-204.

²¹ תוך שהוא מדגיש את הקשר בין השפה הערבית לבין מאפייניו התרבותיים, ההיסטוריים והדתיים של המיעוט הערבי בישראל.

²² עניין **עדאלה**, שם, בעמ' 420. לתפישתו של הנשיא ברק, הרי שלמעמד הרשמי של השפה הערבית בישראל יש ערך ערוף וייחודי. בעניין זה, ראו גם: Meital Pinto, "On the Intrinsic Value of Arabic in Israel – Challenging Kymlicka on Language Rights" 20 Can. J. L. & Jurisprudence 143 (2007).

²³ שם, פסיקתם של הנשיא אהרן ברק ושל השופט דליה דורנר.

²⁴ שם, בעמ' 420.

²⁵ עניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14, פס' ב'. ראו גם: מיטל פינטו, "אמור מעט ועשה הרבה": תפקידה של השפה הערבית ביצירת סולידריות אזרחית בין יהודים וערבים בישראל" 181 **ספר אליקים רובינשטיין** (בעריכת מריים מרקוביץ'-ביטון, 2019).

תהא ההנמקה למעמדה הרשמי של השפה הערבית אשר תהא, להכרה משפטית זו נלוו השלכות משפטיות מעשיות.²⁶ כך הוא בעניין **עדאלה**, שם הוטלה חובה על עיריות מעורבות לכלול בשילוט העירוני כיתוב בשפה הערבית ולא רק בשפה העברית.²⁷ כך גם היה בעניין **האגודה הבינלאומית לזכויות הילד**, אז הסכים המוסד לביטוח לאומי כי מעמדה הרשמי של השפה הערבית מחייב תרגום טפסים לשפה הערבית ואף קבלת מסמכים הכתובים בשפה הערבית.²⁸ בנוסף, בעניין **נאשף**, נקבע כי מכוח מעמדה המשפטי הרשמי של השפה הערבית נגזרת החובה לפרסם הזמנות לשימוע ציבורי של רשות מנהלית כוללת גם את החובה להתאים את תוכן ההזמנה גם לציבור דובר הערבית, וזאת בדרך של פרסום ההזמנה גם בעיתונות הערבית ובשפה הערבית, במקביל לפרסום בשפה העברית בעיתונות הארצית.²⁹ בעניין אחר, ביטל בית-המשפט כתב אישום משום שההודעה על הזכות לשימוע עובר להגשת כתב אישום נשלחה לחשוד כשהיא כתובה בשפה העברית בלבד בלי תרגום לשפה הערבית.³⁰ יתירה מזו, בפרשה אחרת בית-המשפט קבע כי במקום בו דוברי הערבית המתדיינים בבתי המשפט הם רבים, הטלת הוצאה נוספת על אוכלוסייה זו, שגם אם היא מיעוט בקרב המתדיינים בבתי המשפט, היא מיעוט גדול מאוד, יוצרת חוסר שוויון בין המתדיינים, באופן שיוצר אפליה שספק אם יש לה מקום על-פי הדין. בהתאם, בית-המשפט קבע שאין לחייב בעלי דין דוברי ערבית, שאינם דוברי עברית, לממן את עלות שכרו של מתורגמן בית-המשפט שיוזמן כדי לתרגם את הדיונים בתובענה מסוימת מהלשון הערבית אל הלשון העברית ולהפך – מימון שכרו של המתורגמן חל אפוא על הנהלת בתי המשפט.³¹

לאור הכרה פוזיטיבית זו במעמדה הרשמי של השפה הערבית, הן בחוק החרות והן בפסיקת בית-המשפט, הרי משהשיל המחוקק בגדר סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום את אפיונה של השפה הערבית כשפה רשמית, וחלף כך העניקה לה מעמד מיוחד, יש לראות בכך משום פגיעה במעמדה המשפטי כפי שהיה קיים עובר לכינון חוק-יסוד הלאום.³² פגיעה זו אין לראותה אך ורק מנקודת המבט של הגדרת השפה העברית לבדה כשפת המדינה, אלא בעיקר מנקודת המבט של ביטול ההכרה בשפה הערבית כשפה רשמית. בכך ביקש המחוקק לא רק להדגיש את מעמד הבכורה של השפה העברית, כי אם גם ובעיקר להנמיך את מעמדה המשפטי של השפה הערבית.

אומנם, ניתן בהחלט להעלות על הדעת פרשנות הרואה בסעיף שימור הדינים כמשמר את מעמדן של השפות העברית והערבית כשפות רשמיות בישראל; לרבות ההסדרים המעשיים אשר נוצרו בנושא, במרוצת השנים, בחקיקה ובפסיקה.³³ עם זאת, את סעיף 4(ב) לחוק-יסוד הלאום ניתן לפרש גם כמבטל את סימן 82. בנוסף, ניתן לראות בסעיף 4(ג) לחוק-יסוד הלאום (סעיף שימור הדינים) כמכוון להקפא את אפשרות פיתוח מעמדה המשפטית של השפה הערבית כשפה רשמית, להבדיל אולי משפה בעלת מעמד מיוחד.³⁴ עמדה זו מחדדת ומדגישה כי חרף פיתוח מעמדה הרשמי של השפה הערבית ערב כינון חוק-יסוד הלאום, על המדוכה נותרו סוגיות משפטיות אקטואליות בוערות רבות הנוגעות למדיניות הלשונית של מדינת ישראל. עם סוגיות אלה נמנות, בין השאר, שילוט עירוני בערים גדולות שאינן עונות על ההגדרה של "עיר מעורבת", והמספקות שירותים חשובים לציבור בסביבה הגאוגרפית שלהן.³⁵ לא רק ששאלות אלה טרם הוכרעו על-ידי בית-המשפט, כי אם סביר להניח שבמצב המשפטי החוקתי שנוצר עם כינון חוק-יסוד הלאום, היכולת של בית-המשפט להמשיך ולפתח את מעמדה של השפה הערבית ייכשל. שכן, את הפגיעה במעמדה המשפטי של השפה הערבית יש לראות גם על רקע עיגון מעמדה המיוחד, להבדיל מהשפה הערבית כשפת המדינה, בחוק יסוד בדמות חוק-יסוד הלאום. לומר, התכלית

²⁶ לדיון נרחב בעניין זה, ראו: פינטו, שם, בעמ' 182–185.

²⁷ עניין **עדאלה**, לעיל, ה"ש 14.

²⁸ בג"ץ 2203/01 אב"י – האגודה הבינלאומית לזכויות הילד די. סי. אי. – ישראל נ' הביטוח הלאומי ואח' (פורסם בנבו, 15.12.2005).

²⁹ עניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14, פסק-דינו של השופט סלים ג'ובראן.

³⁰ בהקשר אחרון זה, בית-המשפט הדגיש כי המדובר בחובה הנובעת מסימן 82 הואיל ויש לראות בהודעה על הזכות לשימוע יש לקרוא במסגרת הביטוי "טפסים רשמיים" שלפי סימן 82. פס' 8 בהחלטתו של השופט משה יועד הכהן בפ"ב (מחוזי-1-05.01.2010).

³¹ ת"א (שלום י-09-2636 מוסטפא נ' עלי (פורסם בנבו, 24.06.2012)). בעניין אחרון זה, בעוד שכל המתדיינים וכן העדים היו דוברי ערבית, היה זה אך בית-המשפט עצמו אשר נזקק לתרגום. בפרשה זו, בית-המשפט קבע כי מעמדה הרשמי של השפה הערבית נגזר מסימן 82.

³² לעיל, ה"ש 8.

³³ פינטו, לעיל, ה"ש 8.

³⁴ שם.

³⁵ שם.

המונחת ביסוד כינונו של חוק הלאום וההשלכות המשפטיות הצפויות מעצם כינונו עשויות/עלולות להשפיע על עקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, ובהתאם על הכרעות שיפוטיות קונקרטיים לשבטה של השפה הערבית.³⁶

חשש זה מבוסס על התפישה לפיה, במצב הדברים הקיים אין זה נכון לצפות שבית-המשפט יהא זה שיציל את מעמדה הרשמי של השפה הערבית על-ידי פרשנות יצירתית. שכן, יקשה על הפרשן המשפטי היצירתי ביותר להתעלם מכוונתו המפורשת של המחוקק.³⁷ כדי להמחיש זאת, די בפנייה לדיונים אשר נערכו בעניין זה בוועדות השונות של הכנסת, מהם ניתן ללמוד כי המחוקק הבחין גם הבחין בין שפה רשמית לבין שפה בעלת מעמד מיוחד. זאת, במיוחד כאשר על המדוכה הונחה האפשרות כי במסגרת חוק-יסוד הלאום ייקבע מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית שנייה ואילו השפה העברית תוגדר כשפת המדינה; ניסוח שבסופו של יום לא נקלט אל תוך הוראות סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום.³⁸

גישה פרשנית זו מבליטה אפוא את תכליתו הסובייקטיבית של חוק-יסוד הלאום הן במובנה הרחב והן במובנה הצר. במובנה הרחב היא מדגישה את כוונת המחוקק, להבדיל מכוונתו של חבר כנסת פלוני או פלמוני. על כוונת המחוקק המבקשת לפגוע במעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית וליצור היררכיה בין מעמדה של השפה העברית כשפת המדינה לבין מעמדה של השפה הערבית כשפה לא רשמית ניתן ללמוד, בראש ובראשונה, מלשון סעיף 4 המבטל, פשוטו כמשמעו, את אפיונה של השפה הערבית כשפה רשמית. במובנה הצר, גישה זו סומכת את ידה על ההיסטוריה הפרלמנטרית של חוק-יסוד הלאום, בגדרה בנקל ניתן ללמוד כי לנגד עיני המחוקק עמדה האפשרות להגדיר את השפה העברית כשפת המדינה ואילו את השפה הערבית כשפה רשמית, ולמצער רשמית שנייה, אך לא בחר בכך, כי אם לתואר "מעמד מיוחד" הוא ניצמד.³⁹

חזוק לעמדה פרשנית זו ניתן למצוא גם בתכליתו האובייקטיבית המרכזית של סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום, אותו יש לקרוא כאמור בהקשר הכללי יותר חוק-יסוד הלאום כולו, לרבות המטרות המונחות ביסוד כינונו, היינו-הדגשת ערכיה הלאומיים של מדינת ישראל כמדינה יהודית, תוך התעלמות מערכיה הדמוקרטיות, לרבות עיקרון השוויון. זאת בנוסף, מתוך שאיפה כי באמצעות כינונו יושפע האיזון בין אופיה היהודי לבין אופיה הדמוקרטי באופן כזה שהכף תיטה לטובת אופיה היהודי. שאיפה זו מלווה ברצון לכבול את ידי בית-המשפט לא רק ביחס לשאלת הפרשנות של נורמה משפטית מסוימת כי אם גם ובעיקר ברצון עז לקבוע את נקודת האיזון בין יהדותה של המדינה לבין הדמוקרטיה שלה לטובת יהדותה.⁴⁰

הנה-כי-כן, יש לקרוא את התכלית האובייקטיבית והתכלית הסובייקטיבית של סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום בהרמוניה מלאה. בהתאם, לא רק שחוק-יסוד הלאום פוגע במעמדה המשפטי של השפה הערבית במובן זה שהוא מבטל את מעמדה כשפה רשמית, כי אם מוסיף ומנמיך את מעמדה המשפטי לכדי שפה בעלת מעמד מיוחד בלבד. בנוסף, בשל מאפייניו הלאומיים הבולטים של חוק-יסוד הלאום, לרבות הערכים הלאומיים אותם הוא מבקש לקדם, לא-כל-שכן עליונותה של השפה העברית ביחס לשפה הערבית, דומה כי יש בחוק-יסוד הלאום כדי להוסיף ולפגוע בשפה הערבית במובן זה שהוא ימנע את המשך פיתוח מעמדה המשפטי כשפה רשמית, להבדיל אולי משפה בעלת מעמד מיוחד. לומר, חוק-יסוד הלאום מנמיך את מעמדה המשפטי של השפה הערבית, ואף מנציח את האפליה נגד השפה הערבית כפי שזו הונהגה

³⁶ לאחר כינון חוק-יסוד הלאום ובתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח לתרגם נהלים של שירות בתי הסוהר בערבית, הלה סירב לבקשה זו בטענה כי לאור חוק-יסוד הלאום הרי שערבית אינה שפה רשמית עוד. ראו:

<https://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.778152>

פינטו, לעיל, ה"ש 8.

³⁷ בעניין זה התבטא עוה"ד גור בליי, היועץ המשפטי של ועדת חוקה, חוק ומשפט: "הסעיף הנוסף, שגם עלה בדיונים הקודמים, זה הסעיף של השפה. בנושא הזה, אני חושב שהרושם שהתקבל בדיונים הקודמים שעסקו בסעיף השפה, ואני מניח שתהיה התייחסות לזה, שהייתה אפשר לומר הסכמה די רחבה בוועדה להתייחס לשפה הערבית כשפה רשמית שנייה ולא כשפה בעלת מעמד מיוחד במדינה, ליצור את ההיררכיה, שהעברית היא שפת המדינה, השפה הערבית אינה שפת המדינה, אבל היא שפה רשמית, או רשמית שנייה". ראו: פרוטוקול מס' 15 משיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודים (10.07.2018).

³⁸ שם.

⁴⁰ ראו, בין היתר, דבריו של חבר-הכנסת בצלאל סמוטריץ', פרוטוקול מס' 15 משיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודים (10.07.2018).

דה פקטו על-ידי רשויות השלטון חרף מעמדה הרשמי דה יורי.⁴¹ החשש המשפטי אפוא הוא כפול ועוסק בשני היבטים: ראשית, פגיעה מידית במעמדה המשפטי של השפה הערבית על-ידי ביטולה כשפה רשמית והכרזתה כשפה בעלת מעמד מיוחד; שנית, פגיעה ארוכת טווח הצופה פני עתיד על-ידי שלילת היכולת מבית-המשפט להמשיך לפתח את מעמדה המשפטי של השפה הערבית.

2. זה שהיה הוא שנותר

לפי הגישה הפרשנית השנייה, ייטען כי חוק-יסוד הלאום אינו פוגע במאומה במעמדה המשפטי של השפה הערבית כשפה רשמית, ולמצער כמות שהיה קיים בפועל ערב כינונו של חוק-יסוד הלאום, כי אם רק משכפל אותו במסגרת חקיקת יסוד, וליתר דיוק משכפל ומדגיש את מעמד הבכורה של השפה הערבית בהשוואה לשפה הערבית.⁴²

אכן, נקודת המוצא לדיון במעמד השפה הערבית עובר לכינון חוק-יסוד הלאום הוא סימן 82, אשר כותרתו "שפות רשמיות". אומנם, בשורה של פסקי דין שימש סימן 82 את בית-המשפט כעוגן הנורמטיבי העיקרי להכרה במעמד השפה הערבית כשפה רשמית.⁴³ עם זאת, היו כאלה גם שראו בו כמבסס אך ורק את מעמדה הנעלה במיוחד של השפה הערבית, ביחס לשפות אחרות המדוברות בישראל, ואולם לא בהכרח כשפה רשמית.⁴⁴

אלא ששאלת מעמדה של הערבית כשפה רשמית לווה בפולמוס מורכב במיוחד, כפי שבא לידי ביטוי בעניין **עדאלה**,⁴⁵ שם הוצגו שלוש גישות פרשניות ביחס לסימן 82. **הגישה הראשונה** ראתה בסימן 82 כמבסס את מעמדה הרשמי של השפה הערבית אך ורק ביחס לרשימת ההקשרים הקונקרטיים המצוינים בסימן גופו.⁴⁶ בגדר כך, הגנה על השפה הערבית ביחס לשילוט העירוני חייבה הנחה כי הביטוי "מודעות רשמיות", המובא בסימן 82, ישתרע גם על שילוט עירוני; הנחה שבית-המשפט בעצמו ציין כי היא אינה נקייה מספקות.⁴⁷ **הגישה השנייה** סברה כי סימן 82 קובע את אופיה הרשמי של השפה הערבית באופן עקרוני וכי רשימת המקרים המתוארת בסימן גופו אינה אלא רשימה מדגימה.⁴⁸ **הגישה השלישית** הדגישה כי אין בעצם השימוש במילים "שפות רשמיות" שבכותרת הסימן כדי ללמד על מהות הגדרתה של השפה הערבית כשפה רשמית. שכן, בהעדר הגדרה ברורה בגוף הסימן יש להיזהר מהסקת מסקנות פוזיטיביות ברורות ביחס למעמדה הרשמי.⁴⁹ לפי גישה אחרונה זו, השפה הערבית נהנית ממעמד נעלה במיוחד אך לא ממעמד של שפה רשמית בדמות מעמדה הרשמי של השפות האנגלית והצרפתית בקנדה.⁵⁰ פולמוס זה לא צומצם אך לשאלת היקף ההכרה במעמדה הרשמי של השפה הערבית כי אם בנוסף התרחב לסוגיית ההשלכות המשפטיות הנובעות מהכרה זו. בעוד שלפי גישה אחת יש בהכרה זו כדי לחייב את הרשויות להרשות למיעוט הערבי לחיות את חייו במדינה תוך שימוש בשפתו,⁵¹ הרי שלפי הגישה האחרת יש לראות בסימן 82 כמצומצם בתחולתו לשלטון המרכזי אך לא לשלטון המקומי.⁵² הנהגה-כי-כן, השופט סלים ג'ובראן היטיב לסכם את המצב המשפטי עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, כאשר קבע כי מכוח סימן 82 השפה הערבית, לצד השפה הערבית, היא שפה רשמית בישראל. עם זאת, הוא הוסיף וקבע כי קשה

⁴¹ ראו למשל: **עתירת ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל**, לעיל, ה"ש 8 (פס' 67-66).

⁴² לעיל, ה"ש 7. ראו גם והשוו: יעל פרנקל, "שירה במצור - שער תחת الحصار: בעקבות ת"פ 4480-15-11 **מדינת ישראל נ' טאטור**" **מבוקי הארות פסיקה** 82 (ספטמבר, 2018), 5, בעמ' 11-19; אביעד בקשי, "האמנם הערבית שפה רשמית בישראל", המכון לאסטרטגיה ציונית (התשע"ב-2011); אילן סבן ומוחמד אמארה "מעמד השפה הערבית בישראל: משפט, מציאות וגבולות; השימוש במשפט השינוי המציאות", מדינה וחברה 4 (תשס"ה) 885.

⁴³ ראו את רשימת הפסיקה, לעיל, ה"ש 14.

⁴⁴ פסיקתו של השופט מישאל חשין בעניין **מרעי**, לעיל, ה"ש 14, בעמ' 142, ובעניין **עדאלה**, ה"ש 14 לעיל, בעמ' 429.

⁴⁵ עניין **עדאלה**, שם.

⁴⁶ שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק.

⁴⁷ שם, בעמ' 413. למען הדיוק יצוין, כי בסופו של יום הנשיא אהרן ברק הגם שקיבל את העתירה, לא ביסס את ההגנה על השפה הערבית על סימן 82 כי אם על הזכות לחופש לשון, הזכות לכבוד ועיקרון השוויון. ראו: עניין **עדאלה**, שם, בעמ' 416-418.

⁴⁸ שם, פסק-דינה של השופטת דליה דורנר.

⁴⁹ שם, פסק-דינו של השופט מישאל חשין, בעמ' 429. **ראו גם**: ה"ש 14 לעיל.

⁵⁰ שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 428-430.

⁵¹ שם, פסק-דינה של השופטת דליה דורנר, בעמ' 481.

⁵² כאמור, בהיעדר צו מאת הממשלה. שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 413, ופסק-דינו של השופט מישאל חשין, בעמ' 432-433.

לגזור מעניין **עדאלה** הלכה הקובעת חובה כללית לשימוש בשפה הערבית לצד השפה העברית, וכי השאלה בדבר נפקות מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית נותרה פתוחה.⁵³

עם זאת, לא ניתן להתכחש לכך כי הגנה על השפה הערבית כשפה רשמית עוגנה גם מחוץ לגבולות סימן 82, למשל בגדרי מגילת העצמאות המבטיחה למיעוט הערבי בישראל, לצד הזכות לכבוד ועיקרון השוויון, חופש לשון, תרבות ודת.⁵⁴ בעשותו כן, בית-המשפט הציג שורה של נימוקים הנוגעים לחשיבות ההגנה על השפה הערבית דווקא בהיותה שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל – מיעוט אשר בחר, חרף הסכסוך הערבי-ישראלי, לחיות במדינה כמיעוט נאמן ושווה זכויות⁵⁵ – וכן היותה של הערבית שפה אשר יש בה כדי להביא להידוק היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי החי בתוכה.⁵⁶ בכל זאת, תהא השפה הערבית ככל שתהיה, הן ברמת העיקרון והן ביחס למיעוט הערבי בישראל, היו גם כאלה אשר התנגדו לגזור מההבטחה לשוויון אזרחי ולזכות לחופש לשון חובה על רשויות המדינה להשתמש בשפה הערבית, ומכל מקום גם לא הכרה בשפה הערבית כשפה רשמית.⁵⁷

תהא המחלוקת בין שופטי בית-המשפט ככל שתהא, המכנה המשותף בין כלל השופטים הוא שההכרה במעמדה הרשמי של השפה הערבית מותנה בכך, או מבוסס על כך, שהעברית היא שפת המדינה והיא השפה הדומיננטית במדינה;⁵⁸ שהכרה במעמדה הרשמי של השפה הערבית אינו מסכן את מעמד הבכורה שניתן לשפה העברית;⁵⁹ ושיש לפרש את סימן 82 לאור החקיקה המעניקה לשפה העברית, שפתו הלאומית של הרוב, עליונות ועדיפות במדינה היהודית והדמוקרטית, בהיותה "אחד מהכוחות המאחדים אותנו כעם".⁶⁰ בעניין זה אף ראוי להדגיש את דבריו של נשיא בית-המשפט העליון אהרן ברק, כתוארו אז, בעניין **עדאלה**, שם הוא תיאר את השפה העברית כשפתם של הישראלים, וכי היא יסוד בהגדרתה של ישראל כמדינה ריבונית; בדיוק כפי שצרפתית היא שפתם של הצרפתים והיא יסוד בהגדרת צרפת כמדינה ריבונית ובדיוק כפי שאנגלית היא שפתם של האנגלים והיא יסוד בהגדרת אנגליה כמדינה ריבונית.⁶¹ בהקשר אחר, אף הודגש, כי השפה הערבית אף ששפה רשמית היא, עדיין נמנית היא עם השפות הלועזיות המדוברות בישראל.⁶²

הנה, בעוד שאפשר להסכים כי ברמת העיקרון עובר לכינון חוק-יסוד הלאום פסיקת בית-המשפט, ברובה המכריע, הכירה בשפה הערבית כשפה רשמית במדינה, בהתבסס על סימן 82 בעיקר, עדיין קיימת מחלוקת רחבה ביחס למשמעות הביטוי "שפה רשמית" וביחס לשאלת היקף ההכרה במעמד זה של השפה הערבית, לא-כל-שכן ההשלכות המשפטיות המתחייבות מהכרה זו. בנוסף, אפילו הוכרה השפה הערבית כשפה רשמית ממש, ללא כל סייג, עדיין מעולם לא נהנתה היא ממעמד רשמי שווה לזה של השפה העברית. אדרבה, עליונותה של השפה העברית – כשפת המדינה וכשפה הדומיננטית של המדינה – הודגשה בכל פסקי הדין.

משכך הם פני הדברים, דומה כי סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום, ודווקא משום סעיף שימור הדינים, משכפל את מעמד השפה הערבית כפי שהיה קיים עובר לכינון חוק-יסוד הלאום ולא משנה אותו, לפחות לא לרעה. סעיף 4 מכיר בעליונותה של השפה העברית כשפת המדינה, הוא מכיר במעמדה הנעלה במיוחד של השפה הערבית כבעלת מעמד מיוחד והוא משמר את מעמד השפה הערבית כפי שזה היה קיים ערב כינון חוק-יסוד הלאום (יהא זה כאשר יהא).

⁵³ עניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14.

⁵⁴ עניין **עדאלה**, שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 414–416, ופסק-דינה של השופטת דליה דורנר, בעמ' 480–481. ראו גם: עניין **ראם מהנדסים**, שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 202–204.

⁵⁵ עניין **עדאלה**, לעיל, ה"ש 14, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 420.

⁵⁶ עניין **נאשף**, ה"ש 14 לעיל, פסק-דינו של השופט אליקים רובינשטיין, פס' ב' ו- ח'.

⁵⁷ עניין **עדאלה**, לעיל, ה"ש 14, פסק-דינו של השופט מישאל חשין.

⁵⁸ שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 419, ופסק-דינה של השופטת דורנר, בעמ' 480.

⁵⁹ שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 419.

⁶⁰ שם, פסק-דינה של השופטת דליה דורנר, בעמ' 480.

⁶¹ שם, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 417. הביטוי "ישראלים" מתייחס לכל אזרחי המדינה, יהודים וערבים כאחד.

האם עברית היא שפת הערבים גם ? !

⁶² עניין **ראם מהנדסים**, ה"ש 14 לעיל, פסק-דינו של השופט דב לוין, בעמ' 219.

ההבחנה המעוגנת בסעיף 4 לחוק-יסוד הלאום בין עברית כשפת המדינה לבין ערבית כשפה בעלת מעמד מיוחד אינה מובילה בהכרח למסקנה כי עברית היא שפה רשמית ואילו ערבית אינה שפה רשמית. ממש לא; עניין לנו בהבחנה בין שפות רשמיות בכלל לבין שפת המדינה. עניין זה קיבל ביטוי בעניין **ראם מהנדסים**, שם השופטים אהרן ברק ודב לוין הכירו, באופן עקרוני, בשפה הערבית כשפה רשמית במדינה ואולם הדגישו כי עברית היא שפת המדינה; כאשר השופט לוין הוסיף והדגיש כי הגם שהשפה הערבית היא שפה רשמית עדיין נמנית היא עם השפות הלועזיות המדוברות בקרב אזרחי המדינה.⁶³ לומר, אפשר לראות ביותר משפה אחת כשפה רשמית ועדיין לתאר שפה אחת בלבד כשפת המדינה.

בכל מקרה, מעיון בפסיקת בית-המשפט עולה כי צמד המילים "מעמד מיוחד" אינו מלמד בהכרח על פגיעה במעמד השפה הערבית. בעוד שבעניין **מרעי**, השופט מישאל חשין השתמש בביטוי זה כדי לתאר את השפה הערבית כבעלת מעמד נעלה במיוחד במובחן מתיאורה כבעלת מעמד רשמי,⁶⁴ הרי שבעניין **עדאלה**, הנשיא אהרן ברק קבע כי בהתבסס על סימן 82 השפה הערבית היא שפה רשמית, דבר אשר מעניק לה, להבדיל משפות מדוברות אחרות במדינה, מעמדה נעלה במיוחד, ביטוי אותו הוא שאל מעניין **מרעי לעיל**.⁶⁵

על כך יש להוסיף, כי העובדה שהשפה הערבית אינה מתוארת כשפה רשמית בחוק-יסוד הלאום אינה מעלה ואינה מורידה. שכן, בגדר חוק-יסוד הלאום כולו המחוקק אינו משתמש במונח "שפה רשמית" לא בהקשר של השפה העברית ולא בהקשר של השפה הערבית. בדיוק כשם שתיאור השפה העברית כשפת המדינה, ולא כשפתה הרשמית של המדינה, אינו שולל מהשפה העברית את מעמדה הרשמי, הרי שבמיוחד לאור סעיף שימור הדינים תיאור השפה הערבית כבעלת מעמד מיוחד אינו שולל ממנה את מעמדה הרשמי. שכן, כאשר המחוקק חפץ היה בביטול מעמדה הרשמי של השפה האנגלית למשל, הוא עשה זאת ברחל בתך הקטנה, בקובעו: "כל הוראה בחוק הדורשת את השימוש בשפה האנגלית, בטלה".⁶⁶ בהתאם, יש לקרוא את סעיף 4(ב) וסעיף 4(ג) לחוק-יסוד הלאום בנשימה אחת; שכן, סעיף שימור הדינים מספק הכרה מפורשת במעמד השפה הערבית כפי שזה היה קיים עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, לא רק ביחס לסימן 82 אלא גם ביחס לפולמוס הפרשני סביב משמעות מעמדה המשפטית של השפה הערבית, לרבות בהשוואה לשפה העברית.

בדברי ההסבר לסעיף 4 לחוק-יסוד הלאום נכתב:

מוצע לעגן את מעמדה של השפה העברית והשפה הערבית במדינה. סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947, קובע בנוסחו הנוכחי כי עברית וערבית הן שפות רשמיות במדינה, אך בפועל, הן בחקיקה והן בפסיקה, מוענק לשפה העברית מעמד של בכורה. לכן מוצע לקבוע כי עברית היא שפת המדינה, וכך לתת ביטוי למרכזיות השפה באופייה של המדינה כמדינת הלאום של העם היהודי ולחשיבות המיוחדת לתחיית הלשון העברית במפעל הציוני מתחילתו. לצד קביעה זו, מוצע לעגן בחוק היסוד את המעמד המיוחד המוקנה במדינה לשפה הערבית, ואף להדגיש כי אין בחוק היסוד כדי לפגוע במעמד המוענק בפועל לשפה הערבית כיום.⁶⁷

מושכלות ראשוניים הם, כי נקודת המוצא לפרשנותה של נורמה משפטית היא לשון החוק, כאשר מבין מגוון המשמעותיות הלשוניות שהנורמה המשפטית סובלת, על בית-המשפט לבחור את הפרשנות אשר מגשימה את תכליתה; המורכבת מיסוד סובייקטיבי ומיסוד אובייקטיבי (להלן: פרשנות תכליתית).⁶⁸ כך הם פני הדברים גם ביחס לפרשנות נורמה משפטית רגילה וגם ביחס לפרשנות נורמה משפטית חוקתית. אלא שבמקרה האחרון, ולאור מעמדה המשפטי המיוחד של הנורמות המשפטיות החוקתיות, אלה מפרשים גם בהרמוניה חקיקתית ומתוך מבט רחב על מכלול השיטה המשפטית.⁶⁹ בהקשר זה, הפרשנות

⁶³ שם.

⁶⁴ עניין **מרעי**, ה"ש 14 לעיל, פסק-דינו של השופט מישאל חשין, בעמ' 142.

⁶⁵ עניין **עדאלה**, ה"ש 14 לעיל, פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק, בעמ' 413.

⁶⁶ ראו: סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

⁶⁷ הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, הצעת חוק הכנסת 768 (13.03.2018), 134, בעמ' 134–135.

⁶⁸ בג"ץ 693/91 **אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993).

⁶⁹ ראו: אהרן ברק **פרשנות תכליתית במשפט** 437, 439 (2003).

החוקתית ממלאת תפקיד חשוב; שכן, לצד שימור אחדות הגישה הפרשנית ביחס לכל טקסט משפטי, היא מדגישה את ייחודו של הטקסט המשפט החוקתי, ובתחרות בין התכלית הסובייקטיבית (כוונת יוצר החוקה) לבין התכלית האובייקטיבית (כוונת השיטה) היא נותנת יתרון לתכלית האובייקטיבית.⁷⁰

בכל מקרה, במסגרת קביעת תכלית נורמה משפטית יש לשופט מרחב של שיקול דעת, בגדרו פועל הוא כדי לאזן בין שני היסוד הסובייקטיבי לבין היסוד האובייקטיבי.⁷¹ התכלית הסובייקטיבית עוסקת בתכלית בפועל אשר הייתה אצל המחוקק, היינו- כוונת המחוקק הנלמדת, בראש ובראשונה, מלשון החוק אך גם, בין היתר, מההיסטוריה הפרלמנטרית שלו, לרבות דברי הכנסת ודברי ההסבר⁷² המלוות הצעת חוק, ואולם זאת יש לעשות לא לשם בחינת כיצד הבין או פירש חבר כנסת פלוני או פלמוני מושג מסוים; שכן, הרשות המחוקקת היא הכנסת ולא חבר כנסת כזה או אחר.⁷³ לצד התכלית הסובייקטיבית עומדת התכלית האובייקטיבית; זו משקפת ערכים ועקרונות אשר החוק נועד להגשים בחברה דמוקרטית.⁷⁴ דווקא משום שחוק, לא-כל-שכן חוק-יסוד, אינו מתקיים בתוך חלל חקיקתי, כי אם חלק מרשת חקיקתית של מחוקק קבוע – להבדיל מחברי כנסת מתחלפים – יש לשאוף להרמוניה חקיקתית בין דברי החקיקה, על אחת כמה וכמה כאשר עניין לנו בנורמות חוקתיות.⁷⁵ עם המקורות המשפטיים אשר עשויים לסייע לשופט בקביעת תכליתו האובייקטיבית של דבר חקיקה נמנים עקרונות היסוד של השיטה,⁷⁶ בגדרם חי דבר החקיקה, המהווים את סביבתו הנורמטיבית – אלה כוללים לא רק את הסביבה הקרובה, בבחינת ההקשר החקיקתי הקרוב, כי אם גם עקרונות מקובלים, מטרות יסוד ואמות מידה בסיסיות.⁷⁷

סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום, בדיוק כמו סימן 82, אינו אלא נורמה משפטית הניתנת לפיתוח. בהתאם, ובדומה לפרשנויות השונות אשר הביאו לפיתוח מעמד השפה הערבית במסגרת סימן 82, כך יכול, עדיין, בית-המשפט להמשיך ולפתח את מעמד השפה הערבית בגדר סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום. בנוסף ובמיוחד, הואיל וסעיף 4 לא ביטל את סימן 82, ואפילו ביטל אותו, הוא לא ביטל את החקיקה הפרטיקולרית אשר סייעה לבית-המשפט בביסוס מעמדה הרשמי של השפה הערבית, לא-כל-שכן לא את חופש הלשון, לא את הזכות לכבוד ולא את עיקרון השוויון. על-כן איני רואה כל מניעה להמשיך פיתוח מעמדה של השפה הערבית. יתרה מזו, השיקולים הלב-תחיקתיים אשר שימשו את בית-המשפט כעוגן בפיתוח מעמד השפה הערבית עדיין קיימים ושרירים גם אחרי, ובמיוחד אחרי, כינון חוק-יסוד הלאום. לומר, המיעוט הערבי הוא עדיין המיעוט הגדול ביותר במדינת ישראל, מיעוט אשר חרף הסכסוך הערבי-ישראלי המתמשך, וחרף חקיקת חוק-יסוד הלאום (על כל המשתמע מכך), בוחר להיות נאמן ולחיות במדינת ישראל על בסיס אזרחות שווה. בנוסף, הגנה כזו על השפה הערבית עשויה עדיין, ואולי ביתר שאת, להוות בסיס להידוק היחסים בין המדינה לבין אזרחיה.

הנה-כי-כן, סיכמו של דבר הוא כי לפי גישה פרשנית זו לא רק שחוק-יסוד הלאום אינו פוגע במעמדה המשפטי של השפה הערבית כשפה רשמית, אלא שהוא משכפל את מעמדה בהרבה מובנים. ראשית, השפה העברית הייתה ונותרה שפת המדינה, השפה הדומיננטית של המדינה, השפה הרשמית הראשונה של המדינה ושפתו הלאומית של הרוב. שנית, עיגון מעמדה של השפה הערבית בחקיקת יסוד משקף את ההגנה המשפטית לו זכתה במסגרת דבר המלך במועצתו, אשר תואר כחוקת ארץ-ישראל. שלישית, עיגונה של השפה הערבית בחוק-יסוד הלאום כשפה בעלת מעמד מיוחד משקף את היחס לו זכתה היא עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, היינו- כשפה רשמית בעלת מעמד נעלה במיוחד. בהקשר אחרון זה, הגישה הפרשנית המוצעת בפרק זה מבקשת לראות במונח "מעמד מיוחד" כמונח נרדף לביטוי "שפה רשמית", ולמצער "שפה רשמית שנייה"; שהרי לא ברור, גם לא למשפטנים אשר ליוו את עבודת הכנסת, מה ההבדל המשפטי בין המונחים "שפה רשמית/שפה רשמית שנייה" ו"מעמד מיוחד".⁷⁸

⁷⁰ שם, בעמודים 437-438; 442-452.

⁷¹ אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 81-94 (1993).

⁷² לדיון מקיף בנושא זה ראו: נועה קבטץ-אברהם ובל יוסף "דברי ההסבר במשפט הישראלי (טרם פורסם).

⁷³ בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 562 (1997); בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 544, 529 (1990).

⁷⁴ בג"ץ 953/89 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מה(4) 683, 689 (1991).

⁷⁵ ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד ט(2) 225, 307 (1997).

⁷⁶ בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617, 626 (1989).

⁷⁷ בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 513 (1970).

⁷⁸ ראו: פרוטוקול מס' 15 משיבת הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודים (10.07.2018).

אי לכך, בחירתו של המחוקק שלא להשתמש בביטוי "שפות רשמיות", הן ביחס לשפה העברית והן ביחס לשפה הערבית, עשויה להיות מובנת כהקהיית חדות הפגיעה במישור הסמלי, ולא דווקא במישור המשפטי, במעמדה של השפה הערבית לעומת מצב בו הייתה מכונה השפה העברית כשפה רשמית ואילו ערבית כשפה בעלת מעמד מיוחד. ברור שטוב היה עושה המחוקק אם היה משתמש במונח "שפות רשמיות" כדי לתאר את השפה העברית ואת השפה הערבית, ויכול היה אף להוסיף ולהשתמש במונח "שפת המדינה" ביחס לשפה העברית. ברם, משלא עשה כן, אין להסיק בהכרח כי השפה הערבית אינה עוד שפה רשמית. האמת היא שהמחוקק בעצמו לא בטוח מה ההבחנה, אם יש כזו בכלל, בין "מעמד מיוחד" לבין "שפה רשמית". ודוק- הייתה הסכמה רחבה שיש ליצור היררכיה בין שתי השפות, אבל הייתה שאלה, בעיקר המישור הסמלי, כי קשה לנו, גם אמרנו, כעניין משפטי קשה להבחין בין הנושא של מעמד מיוחד או נושא של שפה רשמית, אבל הייתה כן תפיסה כללית שאמרה שמבחינה סמלית, אם היום שתי השפות הן שפות רשמיות לפי סימן 82 לדבר המלך במועצה, בפרקטיקה השפה העברית נתפסת כשפת המדינה או השפה העיקרית, ופה חוק היסוד נותנים גושפנקה לעניין הזה.⁷⁹

3. "עוד לא אבדה תקוותנו"⁸⁰

בהתאם לגישה הפרשנית השלישית, סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום מבסס מקור משפטי אשר מדרג את מעמדה המשפטי של השפה הערבית ואף עשוי לדרג את מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל. שכן, יהא מעמדה המשפטי של השפה הערבית כשפה רשמית או כשפה בעלת מעמד מיוחד – אפילו היו אלה שני מושגים משפטיים שונים – סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום מעגן מעמד משפטי זה באופן עקרוני ובלתי מסויג בחקיקת יסוד. זהו שדרוג אנכי ואופקי אשר יש לייחס לו חשיבות משפטית-פרשנית גדולה.

ברובד האנכי, מעמדה המשפטי של השפה הערבית אינו מעוגן יותר בדבר חקיקה מנדטורי, כי אם בחקיקת יסוד של מדינת ישראל. עניין זה אינו מובן מאליו. אומנם, היו כאלה שתיארו את דבר המלך במועצתו כחוקת ארץ-ישראל.⁸¹ ברם, דבר המלך במועצתו מעולם לא נהנה בפועל, אם בכלל, ממעמד נורמטיבי חוקתי על-חוקי. חקיקת היסוד בישראל נהנית מעליונות משפטית נורמטיבית, ובהתאם עיגון זה של השפה הערבית בחוק-יסוד הלאום לא רק שמקנה לה מעמד חוקתי על-חוקי, כי אם נמנית היא עתה עם עקרונות היסוד של השיטה. זוהי הכרה נורמטיבית ראשונה במעלה במעמדה המשפטי הנעלה במיוחד של השפה הערבית אשר עשוי לאפשר לבית-המשפט להמשיך ולפתח בעתיד את מעמדה המשפטי של השפה הערבית, בדיוק כמות שעשה בעבר ואף מעבר לכך. זאת, הן בהקשר הקונקרטי של השפה הערבית אבל גם ברובד האופקי, היינו- בהקשרים רחבים יותר הנוגעים לענייניו המשפטיים של המיעוט הערבי בישראל, כפי שאפרט להלן.

ברובד האופקי, עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, למעט השופטת דליה דורנר בעניין **עדאלה**,⁸² קיימת תמימות דיעים בין השופטים כי היקף ההגנה המשפטית על מעמדה המשפטי של השפה הערבית במסגרת סימן 82 מוגבל ביחס לשלטון המרכזי, שכן בהעדר צו ממשלה אין לו תחולה על השלטון המקומי.⁸³ להבדיל מסימן 82, סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום מבסס את מעמדה המשפטי של השפה הערבית בצורה עקרונית ובלתי מסויגת.⁸⁴ בלי קשר לשאלת תוקפו המשפטי של סימן 82 עוקב לכינון חוק-יסוד הלאום – שאלה חשובה היא – עדיין יש לראות בסעיף 4 לחוק-יסוד הלאום כמעניק בכורה לא רק ליסודות המושגיים עליהם הושתת פסק-דינה של השופטת דליה דורנר בעניין **עדאלה**,⁸⁵ כי אם גם כמבליט את ייחודה של השפה הערבית כשפה בעלת מעמד נעלה במיוחד במונח עליו עמד הנשיא אהרן ברק באותה

⁷⁹ שם.

⁸⁰ המילים לקוחות מהמנון מדינת ישראל "התקווה".

⁸¹ רובינשטיין, לעיל, ה"ש 11.

⁸² לעיל, ה"ש 14.

⁸³ ראו למשל פסיקתם של הנשיא אהרן ברק והשופט מישאל חשין בעניין **עדאלה**, ופסיקתו של השופט סלים ג'ובראן בעניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14.

⁸⁴ כאן המקום להעיר ולהדגיש את הסיפא לסעיף 4(ב), לפיו: "... הסדרת השימוש בשפה הערבית במוסדות ממלכתיים או בפניהם תהיה בחוק". עניין זה עלול להערים קשיים על פיתוח מעמדה המשפטית המיוחדת של השפה הערבית, מקום שיבחר המחוקק למלא את פיו מים ולהימנע מקידום חקיקה המגשימה מעמד מיוחד זה.

⁸⁵ עניין **עדאלה**, שם.

פרשה⁸⁶ יש בהכרה זו בייחודה של השפה הערבית ברמה המשפטית לא רק כדי להרחיב במישור הפורמלי את תחולתה של ההגנה המשפטית על כל רשויות השלטון – המרכזי והמקומי כאחד – כי אם גם כדי להגשים את הרציונאלים המונחים ביסוד פסיקתה של השופטת דורנר ושל הנשיא ברק, בעניין **עדאלה**, ביחס להגנה על השפה הערבית כנגזרת מהחובה שלפי מגילת העצמאות להבטיח חופש לשון למיעוט הערבי בישראל, ולנהוג בו בכבוד ובשוויוניות לשונית.⁸⁷ שוויוניות לשונית זו יש להבין אותה על רקע שאיפתו של בית-המשפט לאפשר שימוש בשפה הערבית לא רק בטרקליני רשויות השלטון אלא גם, ובעיקר, במרחב הציבורי ואף להטיל חובה על רשויות השלטון כולן לאפשר נראות זו של השפה הערבית במרחב הציבורי.

תפישה פרשנית כזו, ודווקא משום עיגון מעמד השפה הערבית בחקיקת יסוד, ובהינתן סעיף שימור הדינים, ולאור מעמדה הנורמטיבי הגבוה של חקיקת היסוד, מצביעה לא רק על שדרוג מעמדה הנורמטיבי של השפה הערבית כי אם גם על אפשרות שדרוג מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל, וביסוס עוגן משפטי להכרה בו כמיעוט לאומי יליד הזכאי לזכויות קולקטיביות. כידוע, עובר לכינון חוק-יסוד הלאום, היה זה השופט מישאל חשין אשר נרתע מהתערבות שיפוטית בסוגיה זו, תוך שסיווג אותה כסוגיה פוליטית.⁸⁸ הנה לנו, כוחה של הגישה הפרשנית המוצעת בפרק זה יפה דווקא לאחר כינון חוק-יסוד הלאום ואולי דווקא משום כינון חוק-יסוד הלאום. זאת, במיוחד לאור ההקשר הקולקטיבי אשר הונח ביסוד הגנת השופטים אהרן ברק ואליקים רובינשטיין, למשל, על השפה הערבית כשפה רשמית על יסוד ההכרה במיעוט הערבי כמיעוט הגדול ביותר במדינת ישראל, מיעוט החי בישראל מימים ימימה ואשר חרף הסכסוך הערבי-ישראלי המתמשך, וחרף חקיקת חוק-יסוד הלאום (על כל המשתמע מכך), בוחר להיות נאמן ולחיות במדינת ישראל על בסיס אזרחות שווה. זאת בנוסף להכרה בצורך להעניק הגנה משפטית רשמית לשפה הערבית כבסיס להידוק היחסים בין המדינה לבין אזרחיה, לא-כל-שכן בין המדינה לבין המדינות השכנות מסביב, דווקא לאור, ובמיוחד לאור, כינון חוק-יסוד הלאום.⁸⁹ עניין זה אינו זר לפסיקת בית-המשפט העליון כל עיקר. ביסוס ההגנה על מעמדה הרשמי של השפה הערבית עובר לכינון חוק הלאום נשען על מאפיינים קולקטיביים של המיעוט הערבי ועל יחסה של המדינה כלפי מיעוט זה. זוהי אפוא אבן פינה חוקתית חשובה ביותר לפיתוח מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי כמיעוט לאומי יליד. זאת, מיוחד לאחר כינון חוק הלאום ועיגון מעמדה המשפטי של השפה הערבית בחקיקת יסוד זו. סעיף 4 לחוק-יסוד הלאום הוא חקיקת היסוד הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל הנדרשת בצורה מפורשת למאפיין קולקטיבי כלשהו של המיעוט הערבי בישראל. זה אינו עוד מאפיין כללי ומופשט של המיעוט הערבי; עניין לנו במאפיין אשר תואר על-ידי בית-המשפט בהקשר של הגנה על זכויות מיעוטים כמשקף היסטוריה, תרבות ומסורת.⁹⁰ העובדה שחוק-יסוד בדמות חוק-יסוד הלאום המדגיש את זהותו ומאפייניו הלאומיים של הרוב היהודי במדינה נדרש למאפיין בולט ואקוטי של מיעוט לאומי אחר החי מימים ימימה בישראל מבסס, לפי הגישה הפרשנית המוצעת כאן, הכרה משפטית-חוקתית מפורשת – ולמצער משתמעת – בזהותו הלאומית הקולקטיבית של המיעוט הערבי בישראל.⁹¹

⁸⁶ ש.ם.

⁸⁷ ש.ם.

⁸⁸ פסק-דינו של השופט מישאל חשין. יוער, כי סעיף 1(ג) לחוק-יסוד הלאום קובע כי הזכות להגדרה עצמית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי. עם זאת, לא נקבע כי היא מצומצמת לעם היהודי. לומר, הרעיון הוא לקבוע את אופיה היהודי של המדינה בהתאם לקיומו של רוב יהודי, אך לא בהכרח לשלול הכרה בזכות להגדרה עצמית של מיעוטים ילידים. עם זאת, זהו נושא סבוך לדיון נרחב ויסודי ברשימה נפרדת. לדיון בנושא ההכרה במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי יליד הזכאי לזכויות קולקטיביות, ראו: אילן סבן, "קול (דו לשוני) בודד באפלה", בעקבות בג"ץ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית תל-אביב**, **עיוני משפט** כז(1) 109, 130-133 (2003); אילן סבן, "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פסלטיני, היש, האין ותחום הטאבו", **עיוני משפט** כו(1) 241, 260 ואילך (2003).

⁸⁹ השופט אליקים רובינשטיין, עניין **נאשף**, לעיל, ה"ש 14.

⁹⁰ פסק-דינו של הנשיא אהרן ברק בעניין **עדאלה**, לעיל, ה"ש 14. ראו והשוו: עלא מחאג'נה "השפה הערבית והילידות של הערבית בישראל", **עדאלה** (2008).

⁹¹ בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, יצוין, כי גישה פרשנית זו אינה חפה מקשיים. זאת, במיוחד לאור הסירוב העיקש לכלול את עיקרון השוויון בגדר הוראות חוק-יסוד: הלאום, בדיוק משום החשש שהדבר יתפרש כפחתה פתח להכרה משפטית בזכויות קולקטיביות של המיעוט הערבי בישראל. עם זאת, יהא טיעון זה נכון ככל שיהא, עדיין אין בו כדי לשלול ולו הכרה חלקית במאפיינים קולקטיביים של המיעוט הערבי בישראל, בדמות הזכות לשפה כסממן מובהק של לזכויות קולקטיביות.

4. תהיות והרהורים: השפה הערבית כשפה רשמית – "ההיית או חלמתי חלום"??⁹²!

השפה העברית היא השפה הרשמית במדינת ישראל, לצד המעמד המיוחד לו זוכה השפה הערבית (ראו: סעיף 4 לחוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי; בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נו(5) 3939 (2002). מעבר לכך, השפה העברית משמשת, הלכה למעשה, כשפת המקום העיקרי... במדינת ישראל... ייתכן שדווקא בשל מעמד איתן זה, לא מצאתי הוראה מפורשת בדברי החקיקה והתקנות העדכניים הקובעת מהי השפה בה יש להגיש כתבי טענות ובקשות לבתי המשפט... המקור החוקי אפוא הוא סימן 82 לדבר המלך במועצה 1922...⁹³

דברים אלה נכתבו על-ידי השופט דוד מינץ כשבעה חודשים לאחר כינון חוק-יסוד הלאום. למקרא דברים אלה עולה, כי לתפישתו עובר לכינון חוק-יסוד הלאום השפה הערבית נהנתה אך ממעמד מיוחד ולא דווקא ממעמד רשמי. הראייה לכך היא עצם ההפניה לא רק לסעיף 4 לחוק-יסוד הלאום כי אם גם לעניין **עדאלה**.⁹⁴ בעשותו כן, השופט מינץ לא הפנה באופן קונקרטי לפסק-דין של השופט מישאל חשין, שכידוע היה בדעה שהשפה הערבית נהנית ממעמד נעלה במיוחד אך לא ממעמד רשמי, כי אם לפסק-דין **עדאלה** בכללותו. כאמור, לא יהיה זה נכון להניח שהשופט מינץ אינו מכיר את שלל הגישות אשר הוצגו בעניין **עדאלה**, ואולם ניתן בהחלט לסבור כי השופט מינץ בדעה שסעיף 4 מאמץ את גישתו הפרשנית של השופט חשין בעניין **עדאלה**, ולחלופין כי הוא רואה במצב המשפטי עובר לכינון חוק-יסוד הלאום כזוה המקנה לשפה הערבית, הלכה למעשה, מעמד מיוחד אך לא בהכרח מעמד רשמי. עניין אחרון זה מודגש בפסק-דין של השופט מינץ, אשר אינו מתיר ספק ביחס לתפישה הקיימת עובר, וגם לאחר, כינון חוק היסוד, לגבי הדומיננטיות ומעמד הבכורה של השפה העברית. בכל מקרה, מפסק-דין של השופט מינץ ניתן ללמוד עוד כי סימן 82 לא בוטל. בפרשה זו, השופט מינץ תר אחר השאלה אם אפשר להגיש לבית-המשפט כתבי בית דין בשפה האנגלית. לצורך הכרעה בשאלה זו הוא נדרש לסימן 82 כמקור החוקי שלגביו הוא קבע, תוך שהסתמך על עניין **עדאלה**, כי פרט לעובדה שמעמדה הרשמי של השפה האנגלית בוטל מכוח סעיף 15 (ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, סימן 82 עומד בתוקפו.⁹⁵

מקרה נוסף הובא בפני בית-המשפט כשנה לאחר כינון חוק-יסוד הלאום, בגדרו נתבקש בית-המשפט לקבל עתירה של מי שהציגו את עצמם כ"ציבור ערביי ישראל המתמחים במשפטים" ובהתאם להורות לשרת המשפטים, לוועדה הבוחנת לבחינות ההסכמה לערכית דין בישראל וללשכת עורכי הדין בישראל לערוך את בחינות ההסכמה לעריכת דין אף בשפה הערבית. בעניין זה, העותרים נשענו בעיקר על הוראות סימן 82 והפסיקה שלפיו, אף שעניין לנו בעתירה שהוגשה ונדונה לאחר כינון חוק-יסוד הלאום, אומנם, בית-המשפט דחה את העתירה בקובעו כי שליטה בשפה העברית היא עניין חיוני והכרחי לעיסוק בעריכת דין בישראל, וממילא מהווה, מכוח סעיף 26 לחוק לשכת עורכי הדין, תנאי בלעדיו אין להסמכתם של משפטנים. עם זאת, לא זו בלבד שהמשיבים לעתירה לא טענו בפני בית-המשפט כי בעקבות חוק-יסוד הלאום אין עוד מקום להידרש לסימן 82, אף בית-המשפט בעצמו לא קבע כי סימן 82 בוטל בעקבות חוק-יסוד הלאום. נהפוך הוא, בית-המשפט, ובלי שהזכיר את חוק-יסוד הלאום במאומה, הדגיש את חשיבותה של השפה הערבית במרקם החיים הישראלי, בהיותה שפתו של המיעוט הגדול החי במדינה, המהווה אף אמצעי לביטוי ולשימור תרבותו וזהותו כמו גם את משקלו של עיקרון השוויון בהקשר זה. בעשותו כן, בית-המשפט נשען על אותה פסיקה המבססת, ברובה המכריע, את מעמדה הרשמי של השפה הערבית.⁹⁶

עיון בשתי פרשות אלה, מלמד, לכאורה, כי לא רק שסימן 82 בעינו עומד גם היום, כי אם גם שכוון של הקביעות בעניין **עדאלה**, על כל המחלוקות השיפוטיות שהתגלעו בין השופטים, יפה גם לאחר כינון

⁹² המילים לקוחות משירה של המשוררת רחל "ואולי" (1927).

⁹³ כש"א 815/19 **גריב נ' Fidam Select (בפירוק) מספר חברה B89058** (פורסם בנבו, 05.02.2019).

⁹⁴ לעיל, ה"ש 14.

⁹⁵ שם.

⁹⁶ בג"ץ 8676/18 **כבהה נ' שרת המשפטים ואח'** (פורסם בנבו, 14.05.2019).

חוק-יסוד הלאום. מכוח מה? מכוח סעיף שימור הדינים? ו/או מכוח מגילת העצמאות, לרבות חופש הלשון, הזכות לכבוד ועיקרון השוויון?

סיכום

במאמר זה הצגתי שלוש גישות פרשניות ביחס למעמדה המשפטי של השפה הערבית בעקבות חוק-יסוד הלאום. כל אחת משלוש הגישות עומדת בפני עצמה אך גם מתחרה היא עם הגישות האחרות. תהא הגישה הפרשנית הנכונה כאשר תהא, אין מחלוקת כי כל דיון במעמדה המשפטי של השפה הערבית בעקבות חוק-יסוד הלאום מחייב תחילה הידרשות לשאלת היסוד בדבר מעמדה המשפטי עובר לכינון חוק-יסוד הלאום. זאת משתי סיבות: ראשית, כדי לדעת מה היה מעמדה המשפטי ערב כינון חוק-יסוד הלאום, ובהתאם לבחון אם יש בחוק-יסוד זה כדי לשנות מעמד זה, לרעה או לטובה, כיצד ובאיזו מידה; ושנית, משום שסעיף שימור הדינים קובע מפורשות כי אין בחוק-יסוד הלאום כדי לפגוע במעדה של השפה הערבית כפי שהיה קיים עובר לכינון חוק-יסוד הלאום עצמו. בכך לא תם הסיפור, דיון כזה מצריך גם בחינת מעמדו המשפטי של חוק-יסוד הלאום במרחב הנורמטיבי החוקתי של מדינת ישראל, לרבות אופן השתלבותו במערך חוקי היסוד ועקרונות היסוד הקונסטיטוציוניים של מדינת ישראל, לרבות פסיקת בית-המשפט העליון בהקשרים אלה. כך או כך, ברי הוא כי חוק-יסוד הלאום לא ביטל את חוקי היסוד האחרים הקובעים את אופיה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. כיצד ישפיע חוק-יסוד הלאום על נקודת האיזון בין אופיה היהודי לבין אופיה הדמוקרטי של המדינה בכלל ועל מעמדה המשפטי של השפה הערבית בישראל בפרט? ימים יגידו. בסופו של יום לדבר חקיקה חיים משל עצמו. אסיים כאן מקום שיכולתי להרחיב.