

השפה הערבית כשפת מיעוט בישראל בפרספקטיבה השוואתית

מאת אילת הראל-שלו¹

קביעתה של השפה הרשמית במדינה רב-לשונית הינה מטלה מורכבת וחשובה ביותר. להחלטה על המדיניות הלשונית בחברות שסועות יש השפעה ארוכת טווח על יציבות המדינה ועמידותה של הדמוקרטיה. וזאת משום שקיומם של שסעים דתיים, אתניים ולשוניים יוצר אתגרים רבים ליציבות הדמוקרטיה. יתרה מכך, ההחלטה אודות השפה הרשמית היא רק הצעד הראשון, שכן יישומה של המדיניות הלשונית חשובה לא פחות מהקביעה הפורמלית אודותיה. כל מדינה צעירה צריכה להתמודד עם הקביעה איזו שפה תהווה את שפתה הלאומית הרשמית ומה יהא מעמדן של שפות המיעוט (Pool; 1991). השפה מוכרת כסמן מרכזי של זהות המדינה ומתפקדת כמוסד תרבותי חשוב במעלה (Laitin; 2000). מבחינתה של המדינה, השליטה על הזכות לשפה מהווה כוח חשוב ומכאן גם יכולת שליטה (Kook; 2000). לאור זאת, יש לבדוק בקפידה כיצד משטרים בחברות מפולגות, המורכבות מקבוצות אתניות, לאומיות ולשוניות שונות, קובעים את המדיניות הלשונית וכיצד הם מתרגמים הלכה למעשה את המדיניות הפורמלית למדיניות ציבורית.

במאמר זה, אציג ממצאים ממחקר מקיף שבחן כיצד מדינות דמוקרטיות שסועות, הודו וישראל, החליטו על מדיניותן הלשונית ובאיזה אופן הן מיישמות את המדיניות המוצהרת באשר לשתי שפות מיעוט חשובות – אורדו וערבית, בהתאמה. במחקר נמצא, בשני מקרי הבוחן, כי המדינה דוחקת את שפת המיעוט למעמד מינורי בזירה הציבורית. בנוסף, במקרה הישראלי נמצאו הבדלים מהותיים בין המדיניות הלשונית הפורמלית לבין יישומה במציאות.

הספרות המחקרית מכירה בשפה כחלק מהותי מהזהות האישית והקולקטיבית וככגורם המשמש תפקיד דומיננטי בכל אינטראקציה פוליטית ותרבותית (Van Der ,Anderson; 1991, Apte; 1976). בהקשר זה, החוקר וויל קימליקה טוען, כי בכל הנוגע לזכויות של שפת מיעוט, מתן זכויות פרט ואיסור אפליה לא יספיקו על-מנת להשאיר שפת מיעוט כ'שפה חיה'. לדידו, הלחצים הכלכליים, התרבותיים והאחרים בהם נתון המיעוט, יגרמו למעמדה של שפת המיעוט להישחק ואולי אף להיכחד, במידה ולא ייקבעו הגנות קיבוציות מספקות המעצבות סביבה לשונית מגוננת (Kymlicka; 1995).

מדינות אשר בחרו לכונן משטר דמוקרטי קונסוציונלי, מגדירות עצמן כדו-לשוניות או רב-לשוניות. במשטר קונסוציונלי מתמודדים עם המחלוקות באמצעות שלטון משותף של אליטות מכל הסקטורים באוכלוסיה והשלטון מתבסס על פרופורציונליות ולא על שלטון הרוב. בהתאמה, מדינות אלו מקנות לשפות המיעוט מעמד רשמי מכובד. מבין המדינות השסועות שצלחו לכונן

¹ הכותבת הגישה לאחרונה לשיפוט עבודת דוקטורט בחוג למדע המדינה באוניברסיטת ת"א, בהנחייתו של פרופ' גד ברזילי, בנושא " דמוקרטיה בחברות מפולגות כאתגר לשרידות הדמוקרטיה". מאמר זה מבוסס במידה רבה על עבודת הדוקטורט.

משטר דמוקרטי לאורך יותר מחמישים שנה, ניתן להגדיר את קנדה, שוויץ ובלגיה כקרובות לאידיאל טיפוס הקונסוציונלי. אולם, היות ומדינות אלו בחרו בצורת משטר יותר שיתופית ופחות רובנית, הדילמות בבחירת המדיניות הלשונית המתאימה הינן פחותות. כלומר, מעניין לבחון מהי המדיניות הלשונית שבחרו מדינות בחברות שסועות, אשר מנהיגות משטרים דמוקרטיים המדגישים את עקרון הרוב דווקא ולא את עקרון הקונסוציונליזם, בהקשר האתנו-לאומי. לשם כך, עלינו לנתח את יחסן של המדינות הודו וישראל לשפות המיעוט. השעיה החשובים ברי ההשוואה, במקרי מבחן אלו, הינם השעיה האתנו-דתי בין הינדואים ומוסלמים בהודו והשעיה האתנו-לאומי בישראל בין יהודים וערבים-פלשתינים.

במדינה כהודו, המוגדרת כרפובליקה חילונית, ניתן לצפות שמדיניותה הלשונית תהא ליברלית יותר כלפי מיעוטיה הדתיים, שכן עצם הגדרתה מחייבת התעלמות משיקולים דתיים בעת קביעת השפה הרשמית. לאור זאת, בחרתי לנתח את מדיניות הממשל ההודי כלפי שפת האורדו, שפת מיעוט שמסמלת במידה רבה את שפתם של המוסלמים במדינה זו². לעומתה, במדינת ישראל, שהוקמה כמדינה אתנית ונוסדה כמדינת היהודים, ניתן לצפות שתערוך פחות פשרות עם המיעוטים ושלא תשלב שפות נוספות, מלבד השפה העברית, ברשימת השפות הרשמיות שלה. בכונתי להדגיש את ההבדלים המהותיים ואת נקודות הדמיון החשובות במדיניות הלשונית בהודו ובישראל כלפי שפות המיעוט. אפתח בניתוח המדיניות הלשונית בהודו, אמשיך במדיניות הלשונית של ישראל ואחתום בפרק השוואתי מסכם.

מעמדה של האורדו בהודו -

הודו הרב-לשונית, בה שגורות מאות שפות מיעוט, סובלת מקונפליקטים רבים בתחום הלשוני³. עם זאת, במאמר זה אתמקד בניתוח מדיניות הממשל ההודי כלפי שפת מיעוט אחת - האורדו. שפת האורדו מזוהה עם המוסלמים בהודו, שכן 50% מהמוסלמים בהודו דוברי אורדו והיא מבין השפות הנפוצות בהודו (השישית בתפוצתה) (Census of India; 2001). לקביעת השפה הלאומית יש השפעה מכרעת לגבי שימור השפות, הן מבחינה סמלית והן מבחינת משאבים, תקציבים, תעסוקה לדובריה וגורמים פוליטיים נוספים. לקראת החלוקה של הודו ופאקיסטן, היו ויכוחים מרים באסיפה המכוננת מה יהיה מעמדה של האורדו במדינה ההודית העצמאית. בתכנון המקורי של המבנה הלינגוויסטי למדינה ההודית, הינדוסטני (הינדוסטני היא שפה שבעל-פה, המחברת את השפות הינדי ואורדו ונכתבת בשני כתבים שונים: דוונגרי וערבי-פרסי) ואנגלית, היו אמורות להיות השפות הלאומיות של הודו העצמאית (Shiva Rao; 1968).

לאחר שהוחלט על החלוקה בין הודו לפאקיסטן בשנת 1947, הינדואים רבים חשו שיש "לנקום באורדו". בהתאמה, כחודש לפני העצמאות, חברי האסיפה הציעו למחוק את האורדו מסעיף החוקה הקובע את השפה הרשמית של האיחוד ההודי. חברי האסיפה המוסלמים התנגדו לכך נחרצות (Constituent Assembly Debates (CAD); IX, 34, 1339-1458). אך האסיפה, ברוב

² האוכלוסייה של הודו מונה למעלה ממיליארד איש. המוסלמים מהווים 13% מכלל האוכלוסייה. (Census of India, 2001).

קולות, דבקה בחקיקה המצמצמת – הינדי בלבד. הינדי, בכתב דוונגרי, נקבעה כשפה הרשמית של הודו (1) (CAD; IX, 34, 1486-1491; Schedule 343).⁴ חברי האסיפה המכוננת נמנעו מהשימוש המפורש במושג "שפה לאומית", והשתמשו במונח "השפה הרשמית של האיחוד". אולם משמעות קביעה זו היא שהינדי תהווה למעשה שפה לאומית לכל ההודים וכי לשפות האחרות יהא מעמד נמוך יותר. החלטה זו היוותה סטירת לחי למוסלמים, אשר ציפו שהודו העצמאית החילונית לא תושפע ממאורעות החלוקה ותשמור על הסמל המוסלמי היקר – אורדו, כסמל לאומי של הודו.⁵

בפועל, אורדו הולכת ונעלמת בהודו, היא כמעט ולא נלמדת במוסדות חינוך חילוניים, אלא ב'מדרסות' דתיות ובאוניברסיטאות מוסלמיות כגון אוניברסיטת אליגר והאוניברסיטה האיסלמית הלאומית. לטיפי (Latifi; 2001) מתאר כי תהליך זה הוביל למצב בו לימודים באורדו נחשבים נחותים והרושם הנוצר הוא שהלומד בשפה זו כנראה לא הצליח להתקבל ללימודים בתכניות לימוד אחרות. פרוקי, (Farouqui; 1994) ערך מחקר מקיף אודות מעמדה של שפת האורדו בהודו, ומראה כי ההשקעות הפיננסיות של הממשד הפוליטי ההודי במערכת החינוך בשפות אחרות גבוהות לאין שיעור מהתקציבים המיועדים ללימוד האורדו (Farouqui; 1994).⁶

עם זאת, מתקופת העצמאות עד היום, חלה עלייה משמעותית בכמות העיתונות באורדו. במיוחד בתקופה שבה התעוררה הלאומיות ההינדואית בסוף שנות ה-80, גדל מספר הירחונים, השבועונים והעיתונים היומיים בשפת האורדו ואפשר למוסלמים 'להוציא קיטור' (Hasan; 2001, 316-317). בשנת 1991 תפוצת העיתונות באורדו גברה על תפוצת העיתונים בשפות מיעוט אחרות ופיגרה רק אחרי העיתונות בהינדי ובאנגלית (Hasan; 2001). אך הכמיהה של המוסלמים לקריאת עיתונות באורדו הובילה לדחיקתם, באופן א-פורמלי, מהזרם המרכזי בהודו. עיתונות בשפת האורדו מפרסמות ידיעות נרחבות על הנעשה בפקיסטן ומצטטות כתבות המפורסמות שם; עובדה המסייעת להינדואים להאשים את המוסלמים קוראי האורדו בבדלנות ובאירידנטיזם.⁷

³ להרחבה על הבעיות הלשוניות בהודו ולרשימת שפות המיעוט הרשמיות, ראו הראל-שלו, 2005. למידע נוסף לגבי השפות ההודיות המוכרות (Scheduled Languages) ואת אחוז דובריהן ראה את הנספח למאמר זה.

⁴ למידע נוסף לגבי מעמד השפה האנגלית בהודו כשפה רשמית נוספת, ראה הראל-שלו 2005 ו-Apte, 1976.

⁵ עם זאת, גיווהרלל נהרו החליט שאורדו תהא אחת משפות המיעוט הרשמיות בהודו, 'Scheduled Languages', (לא השפה הרשמית של האיחוד, כי אם שפת מיעוט רשמית כ-17 שפות הודיות, מלבד הינדי ואנגלית כשפות טרנס-לאומיות).

⁶ במקביל, נשמעות טענות מפי החוקרים בנושא האורדו, שהממשלה נכונה להקציב תקציבים לאורדו, אולם האליטה המוסלמית אינה עושה מאמץ מספיק לתכנן כיצד להשקיע אותם נכונה ולהיטיב עם האוכלוסיה דוברת האורדו, וכי המוסדות הקיימים באורדו הם ברמה נמוכה ביותר. בהתאמה, חוקרים בתחום, ואינטלקטואלים דוברי אורדו טוענים כי "המדינה לא יכולה לעשות למענם מה שהם אינם מסוגלים לעשות בעצמם" (Russell; 1999, 46). חוקרי אורדו, וביניהם סידיקי (Atiq Ahmad Siddiqi), מתארים כי "המועצה הלאומית לקידום שפת האורדו" (NCPUL) מבצעת עבודה לא יעילה, וכי האקדמאים דוברי האורדו בחוגים ללימוד אורדו באוניברסיטאות ברחבי הודו, אינם שומרים על רמת לימוד גבוהה (The Nation, Lahore, October 4, 1993; cited at Russel; 1999, 45). חשוב להזכיר זאת, היות וייתכן שהאשמה במצבה של האורדו בהודו כיום, אינה מוטלת רק על כתפי הממשלה המרכזית, אלא מוטלת גם על האליטה המוסלמית דוברת האורדו. אולם, אילו הייתה תמיכה ממשלתית לשפת האורדו מתקופת העצמאות, סביר להניח שאורדו לא הייתה מגיעה למצב הבעייתי בו היא נמצאת כיום. ניתן להגדיר את הסיוע של הממשל לקידום האורדו בשנים האחרונות, 'מעט מידי ומאוחר מידי'.

⁷ רבים טוענים שתנועות הימין הן אלו אשר דחקו את האורדו לשוליים. טענה זו אינה נכונה. מפלגת הקונגרס היא האחראית המרכזית לקביעת ההחלטות המהותיות באשר למיקומה של אורדו בתרבות של הודו העצמאית, היות והיא המפלגה הדומיננטית במרכז ובמדינות השונות, עד שנות ה-80. הקונגרס יצאה מגדרה בהבטחת לקידום האורדו לפני בחירות, שעוררו רגשות קומיונליים בקרב המוסלמים ולאחר הבחירות, הבטחות אלו, נותרו בדרך-כלל בגדר תכנית בלבד (Aslam; 1989, 277).

לסיכום מעמד האורדו בהודו, ניתן לטעון שההחלטות שהתקבלו באסיפה המכוננת, שפסלו את האורדו ממעמד של שפה טרנס לאומית וממעמד של שפת הבירוקרטיה והאדמיניסטרציה, היו הרות גורל וגרמו להידרדרות מעמדה בהודו. הממשל המרכזי, במהלך השנים, לא גרם לשינוי מהותי במצבה של האורדו. החל משנות ה-80, ניתן לאתר מפעם לפעם מאמצים מינוריים להיטיב עם שפה זו ולקדם אותה, אולם ניסיונות אלו מתבצעים בדרך-כלל על-מנת לפייס את המוסלמים ולזכות בקולותיהם בבחירות הקרבות. מאמצים אלו אינם מספיקים כדי לערוך קידום משמעותי במצבה של האורדו בהודו. אם הדגשנו ששפה היא אחד האספקטים המרכזיים של הזהות הלאומית, אנו יכולים לראות לאור ממצאי מחקר זה, כי הממשל ההודי מבהיר שלאורדו אין מקום משמעותי בזהות הלאומית ההודית.

מדיניות הממשל ההודי, גרמה לכך שהשפה השישית בגודלה בהודו עומדת בפני היכחדות במובן החילוני שלה ונותרת ב'מדרסות' ובבתי ספר דתיים. החוקה מבטיחה בסעיף 129(1) כי כל סקטור בחברה המחזיק בשפה נפרדת, כתב נפרד ו/או תרבות נפרדת רשאי לשמר אותה ולטפח אותה. בפועל, הבטחה זו נותנת מעט מאוד ערבויות לביטחונה ולקידומה של שפת האורדו בהודו.

מעמדה של השפה הערבית בישראל

ישראל הינה חברה הרבה פחות מורכבת מהחברה ההודית. אך גם ישראל מפולגת פילוג עמוק לאורך קווים אתניים, דתיים, לשוניים ותרבותיים. השסע היהודי-ערבי בישראל טומן בחובו גם את המאבק על מעמד השפות המרכזיות המאפיינות שסע זה – עברית וערבית, ומקביל במידת מה לשסע הלשוני בהודו שבין הינדי ואורדו.

חשוב שנבהיר תחילה מהי החקיקה הקיימת בישראל בתחום זה. למעשה, מדינת ישראל מעולם לא חוקקה חוק המבהיר בבירור מהן השפות הרשמיות שלה. סעיף 82 לדבר המלך במועצתו משנת 1922, קבע כי בפלשתינה/ישראל ישנן שלוש שפות רשמיות – אנגלית, ערבית ועברית ושומר עד היום על תוקפו. השינוי המהותי העיקרי של סעיף זה נחקק על-ידי כנסת ישראל ב-1948, בתצורת סעיף 15 ב' בפקודת סדרי השלטון והמשפט – תש"ח, מבטל את מעמדה של האנגלית כשפה רשמית ומותיר שתי שפות רשמיות – ערבית ועברית (Kretzmer; 1990, 165-166). ישראל לא נזקקה, כהודו, לשפת הכובש הזר, על-מנת לאחד את אזרחיה והיא בחרה לבטל את מעמדה הרשמי של השפה האנגלית.

הפלשתינאים סירבו לתכנית החלוקה מטעם האו"ם ובכך החמיצו את מה שניתן לכנות "האופציה הפקיסטנית" (לפי מהלך הפיצול של פקיסטן מהודו ב-1947). מדינת ישראל נוסדה, במהלכה של מלחמה כוללת מול מדינות ערב ב-14 למאי 1948. לאור זאת, מפליא שהשפה העברית לא נקבעה כשפה הרשמית היחידה, כפי שניתן היה לצפות מהגדרתה של ישראל כמדינת העם היהודי וממסטר הדמוקרטיה האתנית. אנו מגלים, אם כן, עובדה מפתיעה ביותר. לא די בכך שהכרזת העצמאות קבעה כי מדינת ישראל "תבטיח חופש דת, מצפון, לשון ותרבות"; ההנהגה הדומיננטית היהודית בישראל, שהכתיבה את כללי המשחק המהותיים עם הקמת המדינה, בחרה לבטל את מעמדה של השפה האנגלית, שפתם של הכובשים הקולוניאליסטים; אך עם זאת, בחרה שלא לבטל את מעמדה של הערבית, שפתם של מי שנחשבים כאויביה, בעודם נלחמים נגדה,

ולהשאיר אותה כשפה רשמית בישראל. למנהיגי הקהילה הערבית בישראל לא היה צורך לפתוח במאבק על הזכות ללשון רשמית נוספת, כפי שביצעו עמיתיהם מהמיעוט המוסלמי בהודו, משום שזו ניתנה להם על-ידי ההנהגה היהודית, מבלי שביקשו.

בתחום זה, אנו מוצאים שההנהגה היהודית הדומיננטית פעלה באורח נדיב כלפי מיעוטיה, יותר מאשר ההנהגה ההינדואית הדומיננטית בהודו בעת עצמאותה. אך היות וזכות ה'רשמיות' וה'יצוגיות' של השפה הערבית אינה ממומשת בפועל, הזכות הקולקטיבית לשפה אינה באה לידי ביטוי ואינה ממצה את הפוטנציאל האדיר הטמון במעמד זה (סבן; 2002). למעשה, בפועל, השפה העברית מהווה שפה רשמית יחידה לכל דבר ועניין (Barzilai; 2003). עוד במאי 1948, כאשר דנו בסוגיית הלשון במדינה ובנוסח הכרזת העצמאות, פירש בן-גוריון פירוש מצמצם ביותר את הסעיף המנדטורי. לדידו, "איש לא יתנגד שיהיה...חופש לשון, אבל...הלשון של המדינה היא הלשון העברית. אין זה שולל מן התושבים האחרים להשתמש בכל מקום בלשונם" (בן-גוריון; דיון מועצת העם, 14-05-48; 15).

ניסיונות חקיקה בכנסת שיהפכו את השפה העברית לשפה רשמית יחידה, לא צלחו עד היום⁸. עם זאת, המשפט הישראלי, לא גיבש משטר נורמטיבי מקיף של דו-לשוניות, כך שהשפה הערבית נמצאת במעמד נחות בהרבה ממעמדה של השפה העברית (סבן; 2002). אך חשוב להדגיש שהבכורה של העברית בישראל לא ניתנה לה מתוקף חוק או תקנה ממשלתית, כפי שקבעה החוקה ההודית בנוגע להינדי, אלא בשל המדיניות בפועל.

הסיבות לאי-ביטול מעמדה הרשמי של הערבית הן ככל הנראה סיבות פרגמטיות הנובעות משיקולים בין-לאומיים ודיפלומטיים. אך תהא הסיבה אשר תהא – בפועל, השפה הערבית בישראל אינה זוכה למעמד כשל העברית. היא נחותה ממנה במעמד, במשאבים ובהזדמנויות. במציאות היום-יומית, השפה השלטת בישראל היא עברית (סמוחה; 1996, 282). למרות המעמד החוקתי המכובד, הממשל הישראלי לא יצר סביבה לשונית מגוננת סביב השפה הערבית ולא נקבעו לה הגנות קולקטיביות מספקות⁹.

דברי הכנסת, בעשורים האחרונים, עמוסים בתביעות של חברי כנסת ערביים (וגם יהודים) לקידום מעמד השפה הערבית בישראל. פניות נוספות לבית המשפט העליון בנושא בשנות ה-90, הניבו התקדמות מסוימת בתחום מעמדה של השפה הערבית, באמצעות פנייה לערכאות משפטיות. המעמד החוקתי הרשמי של השפה הערבית, מציע פרצה חוקתית לכל גורם המעוניין לקדם את

⁸ על הנסיונות לחקיקה בכנסת ראו הראל-שלו; 2005, 58.

⁹ הממצאים מראים כי בפועל, מדיניות הממשל מנסה לעמוד בהתחייבות לפרסם חוקים בערבית, אך לרוב הממשל מפרסם זאת חודשים ארוכים לאחר פרסום החוק בעברית (רובינשטיין א.; 1991, 91). בנוסף, רבים מהטפסים הממשלתיים הרשמיים אינם מופיעים בנוסחם הערבי (סבן א.; 2002, 265). בולי המדינה, שטרות הכסף ותעודות הזהות מופיעים עם כיתוב ערבי במקביל לעברית, אולם בדרכון מופיעות רק עברית ואנגלית. כמו-כן, שילוט הדרכים במדינה עד העשור האחרון, היה רובו ככולו בעברית בלבד, או בעברית המלווה באנגלית (רובינשטיין א.; 1991, 91). השילוט בערבית במקומות ציבוריים שונים חלקי ולעיתים אינו עונה על הצרכים (דו"ח אור; 2003, שער ראשון, פסקה 63), אפילו בשדה התעופה החדש בנמל-תעופה בן גוריון לא הציבו שילוט בשפה הערבית (רובינשטיין ד.; 2005).

מעמדה של הערבית בישראל. בהתאמה, בית המשפט העליון מכיר בעשיית שימוש בשפה הערבית בישראל, אך מבסס את נימוקיו על יסוד חופש הביטוי ולא בהכרח בזכות הקולקטיבית לשפה¹⁰.

אחת הפסיקות החשובות בה בית המשפט הרחיב את הבסיס החוקי להיות השפה הערבית שפה רשמית היא 'מקרה מרעי'¹¹. בפסק-דין זה נקבע כי החבות בעניינה של השפה הערבית אינן מתמצות בסימן 82 לדבר המלך במועצתו לבדו, אלא נובעת גם מחוק כבוד האדם וחירותו - 1992. אולם, שוב אנו נתקלים בתופעה חוזרת ונשנית - קביעה זו אינה מבוססת על זכות קבוצתית לקהילה דוברת הערבית, אלא מבוססת על חירויות הפרט. מערכת המשפט מציינת שיש לתת זכויות לבודדים אשר דוברים שפה זו, מתוקף היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. בכך השופטים נאמנים לעליונות הסימבולית של העברית במדינה השייכת ליהודים (Barzilai; 2003, 112-113)¹².

למעשה, היכולת של הערבים לשמר את תרבותם, קשורה במידה רבה למעמד הרשמי של הערבית בישראל והיכולת והזכות לקיים מוסדות תרבות נפרדים וכן מערכת חינוך ממלכתית נפרדת¹³. הערבים נהנים מתיאטרון בערבית ומעיתונות ערבית ההולכת ומתפתחת עם השנים (לנדאו; 1993). במערכת החינוך הערבית, הלימודים מתנהלים בשפה הערבית, והתלמידים לומדים בנוסף את השפות עברית ואנגלית. דו"ח ועדת אור שתיאר את מצבו של הציבור הערבי, בעקבות אירועי אוקטובר 2000, מעיד שהציבור הערבי מכיר בהתקדמות שהושגה בתחום החינוך במגזר הערבי, אולם סבור שתכניות הלימודים לא נותנות ביטוי מלא והוגן לערכי חברתם וכי תכניות הלימודים, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי מעוצבות על-ידי הרוב הדומיננטי היהודי, על-פי צרכיו הפוליטיים (דו"ח אור; 2003, שער ראשון, פסקה 62). למרות המודעות למצב, דו"ח ועדת אור עצמו לא תורגם לשפה הערבית¹⁴.

מדיניות הממשל הישראלי כלפי השפה הערבית, אשר באופן פורמלי זכאית למעמד זהה לשפה הערבית, מעידה כי הערבית אינה נתפסת בפועל כשפת מדינה. הנוסחה כפולת הפנים בה נוקט הממשל בישראל ביחס לשפה הערבית, משקפת את האופן בו המדינה מגדירה את גבולות הקולקטיב הישראלי. מבחינה חוקית, המדינה מאפשרת מיקום מכובד לשפת המיעוט, כמעט זהה למיקומה של השפה העברית, אך בפועל, הממשל אינו עושה די על-מנת לקדם אותה ולספק לה את המעמד שמובטח לה על-פי חוק. מבחינה משפטית עקרונית, בית המשפט מגבה את מדיניות הממשל בעניין העדפת העברית על הערבית והזכות לשפה מוכרת רק כזכות של אינדיבידואלים, ולא כזכות קולקטיבית, ככל שהדבר נוגע לדוברי ערבית.

¹⁰ בג"צ 521/74 חלף נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון, פ"ד כט (2) 319; למשל, בג"צ 4438/97 עדאלה נ' מע"צ (לא פורסם); בג"צ 4122/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב יפו ואח'. פ"ד נו 5 393, בג"צ 2435/95 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית חיפה (לא פורסם); ע"א 105/92 רא"מ מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז (5) 189.

¹¹ רע"א 12/99 מרעי נ' סבאק פ"ד נג (2) 128.

¹² העובדה שבפסקי הדין הרבים בעניין השפה הערבית, התבססו השופטים על טיעונים של חופש ביטוי ולא של הכרה בצורך לשוויון על בסיס קיבוצי, או כמיעוט לאומי, יצרה תסכול ומפח נפש בקרב האוכלוסיה הערבית (דו"ח אור; 2003, שער ראשון, פסקה 63).

¹³ להרחבה על מעמד מערכת החינוך הערבית, ראו הראל-שלו; 2005.

¹⁴ על השוואה מפורטת על מצב מערכת החינוך באורדו ומערכת החינוך במגזר הערבי בישראל, ראו הראל-שלו, 2005.

מעמד שפות המיעוט בפרספקטיבה השוואתית, סיכום ומסקנות

בחברה דו-לשונית או רב-לשונית שסועה, סקטורים מסוימים עלולים להיחשב כלא נאמנים במידה והם דוברים את שפת אויבי המדינה, או קשורים במידה כזו או אחרת למדינות אויב שכנות. זאת מן הטעם שהשפה מהווה, כאמור, סמל לאומי ואחד מהמוסדות החברתיים החשובים ביותר במדינה. לאור זאת, מטלה קשה עומדת בפני המדינה הדמוקרטית בחברה מפולגת, בעת קביעת המדיניות הלשונית. עליה לעמוד בקנה מידה של קריטריונים דמוקרטיים ולהשיג לגיטימציה של כל אזרחיה, ובד בבד לשמור על סדר חברתי, יציבות ושרידות שלטונית. בהודו, החוקה היא האמצעי המרכזי הבולט לצורך השגת לגיטימציה דמוקרטית מאזרחיה ההינדואים והמוסלמים. מערכת החוקים המרשימה שייסדו האבות המייסדים בראשותו של נהרו, מציבה את המיעוטים כאזרחים שווים בכל התחומים לעמיתיהם בני הרוב ההינדואי. הודו, שלא כישאל, אינה מוגדרת כמדינה הינדואית ודמוקרטית, אלא כרפובליקה חילונית. היותו, מצד ההינדואים, על הגדרת המדינה ההודית כמדינה הינדואית או כבעלת רוב הינדואי מועדף, על אף הרכבה הדמוגרפי, הינו משמעותי ביותר.

בתחום הלינגוויסטי, הממשל ההודי והאבות המייסדים לא היו מוכנים לעשות ויתורים לאוכלוסייה המוסלמית. להחלטה על היות ההינדי בכתב דוונגרי השפה הטרנס-לאומית היחידה, בליווי האנגלית, משמעות רבה. החלטה זו, שהפכה החלטה קודמת של דו-לשוניות הכוללת את הינדי ואורדו כאחד, שידרה לעם ההודי, שדוברי הינדי הם יותר 'הודיים' מאשר דוברי אורדו. יחס הממשל לשפת האורדו מציג כיצד הממשל ניסה לדחוק סממנים מוסלמים מן התרבות והחברה ההודית, בעודו מציב שפה זו במעמד שאינו מאפשר את התפתחותה ושגשוגה.

בישראל, הכרזת העצמאות קובעת כי "מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין. תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות...". אנו קוראים – גם בתוך מתקפת הדמים הנערכת עלינו זה חודשים – לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה הזמניים והקבועים". למרות זאת, הממשל הציב כעובדה בלתי ניתנת לערעור את הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. פרט או קבוצה שאינם מקבלים עקרון זה, אינם רשאים לערער עליו, גם לא באמצעים דמוקרטיים. האזרחות בישראל אינה אוניברסלית כבהודו, והיהודים זוכים לזכויות קולקטיביות רבות יותר מאשר אזרחי המדינה הערבים-פלשתינים. ובכל זאת, בישראל, ההנהגה היהודית הדומיננטית בחרה שלא לבטל את השפה הערבית כשפה רשמית וניסיונות להציב את העברית כשפה רשמית יחידה, עלו בתוהו.

כבהודו, גם בישראל ישנה א-סימטריה מוחצנת בין השפות. ההבדל הוא שבישראל, השפה הערבית מוכרת כשפה רשמית לאומית ואילו בהודו, אורדו הושמטה מראש מסעיף השפה הרשמית הלאומית. מממצאי מחקר זה, ניתן להסיק כי הממשל הישראלי מבהיר, באמצעות מדיניות ציבורית הלכה למעשה, כי לערבית אין מקום משמעותי בזהות הלאומית הישראלית והערבית נשארה, במידה רבה, נחלתם של הערבים בלבד. אמנם ההחלטה להשאיר את הערבית כשפה רשמית חשובה ובעלת משמעות סימבולית רבה. אך בעודנו מתרשמים מהעובדה המפתיעה של שמירת השפה הערבית במדינה שהוקמה כמדינת העם היהודי ועבור העם היהודי, אנו מוצאים

כי הלכה למעשה, המדינה, בחרה שלא לממש את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית ודחקה אותה למעמד משני בלבד. על בני מגזר זה ללמוד עברית ברמה גבוהה ביותר, לעיתים על חשבון לימוד ערבית על תחומיה השונים, אם ברצונם להשתלב בתחומים השונים של החברה הישראלית, בתעסוקה, מנהל וממשל. עם זאת, מעמדה החוקי הרשמי של השפה הערבית, מאפשר למיעוט דובר הערבית בישראל לחתור לקידום מעמדה של הערבית בישראל, באמצעים משפטיים.

הרתיעה של הרוב הדומיננטי מהענקת זכויות ופריבילגיות למיעוטים במדינה השסועה, מוכרת היטב בספרות המחקרית (Shniderman et al.; 1989). עם זאת, ניתן לצפות שמדיניותה הלשונית של מדינה, אשר האבות המייסדים שלה הגדירוה כרפובליקה חילונית, תהא ליברלית ונדיבה יותר כלפי מיעוטיה הדתיים. שכן, עצם הגדרת המדינה דורשת, כאמור, התעלמות משיקולים דתיים בעת קביעת המדיניות הלשונית. בדמוקרטיה אתנית, מאידך, ניתן לצפות שייעשו פחות פשרות עם המיעוטים, ושהממשל יבחר שלא לאמץ שפות מיעוט כשפות רשמיות. בפועל, נמצא, באופן מפתיע, כי דווקא הדמוקרטיה החילונית בחרה להדיר את שפת המיעוט המוסלמי, האורדו, ממעמד של שפה רשמית טרנס-לאומית, ואילו ישראל, מדינה שהוגדרה כיהודית ודמוקרטית, בחרה להשאיר את הערבית במעמד של שפה רשמית, במקביל לעברית.

למעשה, המחקר מראה כי גם הודו, המוגדרת כחילונית וגם ישראל המוגדרת כדמוקרטיה אתנית, עושות שימוש באותם אמצעים על-מנת לדחוק לשוליים שפות מיעוט מסוימות ובמקביל, לבסס את מעמדה של השפה אשר הממשל רואה בה נכס לאומי. הממסד הפוליטי והמשפטי בחברה השסועה נוטה לדחוק את שפת המיעוט למעמד מינורי במישור הלאומי, גם בדמוקרטיה חילונית כהודו וגם בדמוקרטיה אתנית כישאל. יתרה מכך, אנו למדים שההכרעה הפורמלית בדבר מעמד שפת המיעוט בחברות שסועות, אינה כה קרדינלית כפי שלעיתים נוטים לטעון. לאור זאת, חשוב שמחקרים עתידיים אודות מדיניות לשונית יבחנו ביסודיות כיצד הממסד הפוליטי והמשפטי מתרגם את המדיניות המוצהרת למדיניות לשונית בפועל.

נספח

להלן טבלה המראה את השפות ההודיות המוכרות (Scheduled Languages) ואת אחוז דובריהן-

אחוז הדוברים את השפות הרשמיות בהודו*		
שם השפה	מספר	אחוז
1. Hindi	337,272,114	40.22%
2. Bengali	69,595,738	8.30%
3. Telugu	66,017,615	7.87%
4. Marathi	62,481,681	7.45%
5. Tamil	53,006,368	6.32%
6. Urdu	43,406,932	5.18%
7. Gujarati	40,673,814	4.85%
8. Kannada	32,753,676	3.91%
9. Malayalam	30,377,176	3.62%
10. Oriya	28,061,313	3.35%
11. Punjabi	23,378,744	2.79%
12. Assamese	13,079,696	1.56%
13. Sindhi	2,122,848	0.25%
14. Nepali	2,076,645	0.25%
15. Konkani	1,760,607	0.21%
16. Manipuri	1,270,216	0.15%
17. Kashmiri	56,693	0.01%
18. Sanskrit	49,736	0.01%
Other Languages	31,142,376	3.71%
Total :	838,583,988	100.00%

מקור: 1991 Census of India

* נתונים אלו אינם כוללים את תושבי מדינת ג'אמו וקשמיר. בג'אמו, רוב האוכלוסייה דוברת אורדו, ואילו בקשמיר, רוב האוכלוסייה דוברת קשמירי ואורדו.

מקורות נבחרים : Major references

- דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, בראשות השופט תיאודור אור. 2003.
- הראל-שלו אילת, (2005) "מעמדן של שפות מיעוט בחברות שסועות – שפת האורדו בהודו והשפה הערבית בישראל בפרספקטיבה השוואתית", בית הספר לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.
- לנדאו יעקב מ., המיעוט הערבי בישראל, עם עובד, 1993.
- מועצת העם ומועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול הדיונים, מדינת ישראל, כרך א' וב'. 1948-1949.
- סבן אילן, (2002) "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט 26 (1) 241-316.
- סמוחה סמי, (1996) "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב טיפוס" אצל גנוסר פנחס ובראלי אבי (עורכים) ציונות: פולמוס בן-זמננו. אוניברסיטת בן-גוריון.
- רובינשטיין אמנון, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, כרך 1, שוקן, 1991.
- רובינשטיין דני, "אפילו את דו"ח ועדת אור איש לא טרח לתרגם לערבית", הארץ, 22.05.05.
- Anderson Benedict** Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism Verso. 1991.
- Apte Mahadev L.**, (1976) "Language Controversies in the Indian Parliament (Lok Sabha) 1952-1960" in Language and Politics (Eds) W. O'Barr and J. F. O'Barr; Mouton. 213-234.
- Aslam Mohammad** (1989) " 'State Communalism' and the Reassertion of Muslim Identity" in The State, Political Processes and Identity, (Eds) Hasan Z., Jha S.N, Khan R.; Sage.
- Barzilai Gad** Communities and Law: Politics, and Cultures of Legal Identities, University of Michigan Press, 2003.
- Census of India**, 1991, 2001. The Registrar General, Ministry of Home Affairs. Government of India
- Constituent Assembly of India** Debates (CAD) - selected debates & Orders of the Day.
- Farouqui Ather**, (1994) "Urdu Education in India" *Economic and Political Weekly* 14 , April 2nd: 782-785.
- Hasan Mushirul**. Legacy of a divided nation: India's Muslims Since Independence. Oxford University Press. 2001 [1997].
- Kook Rebecca B.** (2000) Towards a rehabilitation of 'Nation Building' and the Reconstruction of Nations', in Ethnic Challenges to the Modern Nation State (Eds) Ben Ami S., Peled Y. & Spektorowski A.; Macmillan. 42-64.
- Kretzmer David** The Legal Status of the Arabs in Israel, Westview press, 1990.
- Kymlicka Will** Multicultural Citizenship. Clarendon. 1995.
- Laitin David, D.** (2000) "What is a Language Community?" *American Journal of Political Science* 44 (1):142-155.
- Latifi Daniel** (2001) "Urdu in UP", *Economic and Political Weekly*, Feb 17; 533-535.

Pool Jonathan (1991) "The Official Language Problem" *The American Political Science Review* 85 (2): 495-514.

Russell Ralph, (1999) "Urdu in India Since Independence" *Economic and Political Weekly* 34 (1-2): 44-48.

Shiva Rao The Framing of Indian Constitution – A Study (3 Vol.). Gov. of India Press & Tripathi, 1968.

Shniderman Paul M, Joseph F. Fletcher, Peter H. Russell, & Phillip E. Tetlock (1989) "Political Culture and the Problem of Double Standards: Mass and Elite Attitudes toward Language Rights". *Canadian Journal of Political Science* 22: 259-84.

Van der Veer, Peter. Religious Nationalism: Hindus and Muslims in India. University of California Press. 1994.