

## הפוליטיקה החוקתית של מדיניות השפה בקטלוניה, ספרד

תומס ג'פרי מיילי<sup>1</sup>

עד סוף עידן פרנקו (1939-1975), כתגובה מסוימת לקונספציית האחידות הלאומית של ספרד שאיפיינה את המשטר, נהגה האופוזיציה הדמוקרטית להזדהות עם שאיפות לאומיות פריפריאליות להכרה בשוני תרבותי, לאומי ולשוני, ואפילו במידת-מה של הגדרה עצמית. עם המעבר לדמוקרטיה, בשנת 1978, מנסחי החוקה הביאו בחשבון את השאיפות האלה. סעיפים 2, 3.2 ו-3.3 בחוקת ספרד כוללים הכרה בפלורליזם לשוני, תרבותי ולאומי; פרק VIII של החוקה מתווה מנגנונים פרוצדורליים להאצלת סמכויות וליצירת "אוטונומיות" אזוריות או קהילות בשלטון עצמי. ההכרה הרשמית בריבוי לשונות, תרבויות ולאומים זכתה לתוקף ולחיזוק נוספים מאוחר יותר, עם קבלת "חוקי האוטונומיה" האזוריים. אף על פי שהוראות החוקה אינן פדרליות במפורש, הן מאפשרות את התהוותה של מדינה פדרלית א-סימטרית דה-פקטו.

בקטלוניה, אזור מתועש, עשיר יחסית, בצפון-מזרח ספרד, שלטה ברציפות קואליציה לאומית שמרנית, *Convergència i Unió*, בראשות ג'ורדי פויל (Jordi Pujol), למן הבחירות הראשונות אחרי העברת החוק, ב-1980, ועד 2003. בתקופת שלטונה היא השתמשה במנדט שלה, בתמיכת המפלגות העיקריות שבאופוזיציה, כדי לחוקק חוקים לשוניים ותרבותיים שנועדו לחזק את הזהות הלאומית ולהביא ל"שילוב" של המחצית דוברת הקסטיליאנית של האוכלוסייה באורחות החיים הלשוניים והתרבותיים של המחצית השנייה – תושבי האזור המקוריים. מאז 2003 המשיכה המפלגה הסוציאליסטית, יחד עם שותפותיה לקואליציה, ה-*Iniciativa per Catalunya* הקומוניסטית לשעבר וה-*Esquerra Republicana* הלאומית הקיצונית – לקדם אותו סדר יום לשוני ולאומי. בכל התקופה הדמוקרטית, דומה שהנושא העיקרי של מאמץ משפטי זה היה "קטלונזציה" של מערכת החינוך.

בתקופת שלטון פרנקו היתה השפה הקטלאנית אסורה במערכת החינוך, כפי שנאסרה בתחומים אחרים של החיים הציבוריים. איסור זה ניכר פלחים רחבים של המעמד הבינוני הקטלאני מן המשטר. האופוזיציה הדמוקרטית גינתה פה אחד את הדיכוי הלשוני של פרנקו והדרישה כי הקטלאנית תיכלל במערכת החינוך בפרט ובחיים הציבוריים בכלל היוותה נקודה מרכזית בגיוס התנגדות בידי לאומנים מן המרכז הפוליטי ובידי סוציאליסטים וקומוניסטים מן השמאל.

תהליך ה"קטלאניזציה" של מערכת החינוך החל עוד לפני עלייתו של פויל לשלטון. בחודשים האחרונים לחייו של פרנקו, חוקק המשטר צו (צו מס' 1443/75) המתיר ללמד "שפות ילידיות" כנושא לימוד שאינו חובה בבתי הספר. טרם השלמת החוקה התיר צו מלכותי (מס' 2092/1978) את הכללתה של הקטלאנית כנושא חובה בכל בתי הספר היסודיים והתיכוניים; והוא התיר לכמה בתי ספר להשתמש בקטלאנית כשפת ההוראה. בסתיו 1980 הוציאה ממשלת פויל צווים משלה, הכוללים הוראות דומות (מס' 142/80 ו-153/80).

<sup>1</sup> ד"ר מיילי הוא מרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת ייל.

אולם הסדר זה לא האריך ימים. ב-1982 פירסמה ההנהלה הקטלאנית (הידועה בשם Generalitat, המוסד שדרכו מאורגן הממשל העצמי של קטלוניה מבחינה פוליטית) את צו מס' 248/82, המחייב שלפחות מקצוע אחד, חוץ מאשר קטלאנית, יילמד בשפה זו. סעיף 14.5 ב"חוק הנורמליזציה הלשונית" מ-1983 הרחיק לכת אף יותר מכך: הוא אסר על הפרדת תלמידים במרכזים שונים "בגלל השפה" וחייב את השימוש בקטלאנית כשפת ההוראה "בהדרגה, כאשר כל התלמידים הולכים ורוכשים שליטה בה". זכותם של דוברי הקסטיליאנית לקבל בראש וראשונה חינוך בשפת אמם עדיין לא נפגעה, אם כי הקרקע הלכה והוכשרה לכך. סעיף 14.1 של "חוק הנורמליזציה הלשונית" קבע כי כל התלמידים צריכים לשלוט בשתי השפות עם סיום לימודי היסוד שלהם; ה-Generalitat אף החלה לטעון שכדי להשיג יעד זה, יש לנהל בקטלאנית את כל החינוך היסודי. בפברואר 1983 היא פירסמה את עבודת המחקר *Quatre anys de català a l'escola* ("ארבע שנות קטלאנית בבתי-הספר"), שבה ניתן "צידוק מדעי" שהוכיח לכאורה כי "כדי להבטיח ידע משביע רצון בשתי השפות" יש צורך להשתמש בקטלאנית כשפת ההוראה.<sup>2</sup> מצוידת בצידוק זה החלה הממשלה לקדם תוכניות ל"הטמעה לשונית" באזורים דוברי קסטיליאנית. בתשע השנים הבאות הורחבו תוכניות אלה בהדרגה. ה-Servi d'Ensenyament de Catalunya (SEDEC), או "השירות להוראת קטלאנית" לחץ על בתי הספר לאמץ את הקטלאנית כשפת ההוראה. מכל מקום, המלה האחרונה נותרה בידי כל מרכז ומרכז, לפחות עד 1992, אז הורתה ה-Generalitat בצו על הנהגת הקטלאנית כשפת ההוראה בכל בתי הספר היסודיים. צו זה אושרר והורחב לבתי הספר התיכוניים בסעיף 21.1 של "חוק המדיניות הלשונית" משנת 1998, הגורס: "הקטלאנית צריכה לשמש באופן רגיל כשפת ההוראה בחינוך הלא-אוניברסיטאי".

ה"קטלאניזציה" של מערכת החינוך עוררה מידה לא מבוטלת של מחלוקת פוליטית. מבקרי התהליך גרסו שהממשלה הקטלאנית, בלהיטותה ל"נורמליזציה לשונית", פגעה בזכות היסוד-לכאורה של דוברי הקסטיליאנית מבית (המהווים כמחצית מן האוכלוסייה) לקבל השכלה בשפתם הראשונה; ושבעשותה כן, הפרה הן את רוחה והן את לשונה של חוקת 1978.

כבר ב-1983 הגיש עורך דין דובר קסטיליאנית בשם אַסְטֶבֶן גוֹמֵז רוֹבֵיֶרָה (Rovira), תביעה ל-Tribunal Superior de Justicia de Catalunya נגד הממשלה הקטלאנית בגין הצו הראשון המיישם את "חוק הנורמליזציה הלשונית" בבתי הספר (צו מס' 362/1983). גומוז התנגד למנדט שנתן הצו להכנסה הדרגתית של דרישות מינימום לגבי קטלאנית הן כמקצוע חובה והן ככלי הוראה בכל בתי הספר היסודיים והתיכוניים. הוא עמד על כך שהממשלה הקטלאנית אינה יכולה לחייב תלמידים ללמוד קטלאנית ואף לא ללמוד בה. הוא הגיש את התביעה בשם עצמו כהורה, כדי שילדיו יוכלו לקבל פטור מחובות אלה.<sup>3</sup>

יותר מעשור חלף לפני שתביעתו של גומוז הצליחה לפלס את דרכה במעלות המערכת המשפטית והעניין הגיע סוף סוף לידי סיום. בדצמבר 1994 פסק בית המשפט החוקתי של ספרד נגד גומוז ובעד חוקתיות מדיניותה הלשונית של הממשלה האזורית הקטלאנית במערכת החינוך. בפסיקתו (מס'

<sup>2</sup> *Quatre anys del català a l'escola* (Barcelona: Departament d'Ensenyament, 1983).  
<sup>3</sup> "El posible recurso contra la ley de Normalización Lingüística no afectaría al fondo del articulado." *El País*  
ברצלונה, 15 ביולי 1983. ראו גם *Voltas, La guerra de la llengua*, (להלן, הע' 5) עמ' 165-166.

337/1994), טען בית המשפט שהמנדט הניתן מכוח סעיף 3 של חוקת 1978 מסמיך את הרשויות הציבוריות לקדם את ידיעת השפה הקטלאנית והשפה הקסטיליאנית כאחד; אין ספק, כי דרך יעילה במיוחד לעשות זאת היא באמצעות שימוש בשתי השפות כשפות הוראה במערכת החינוך.<sup>4</sup> על-פי בית המשפט לענייני חוקה, לא ניתן להיתלות בכל "זכות לקבל חינוך אך ורק בקסטיליאנית", שנטען לקיומה, כדי להגביל את המטרה הזאת – משום שזכות כזו אינה קיימת. למעשה, בית המשפט לענייני חוקה שלל את הטענה שניתן להקיש זכות כזאת מזכותם של ההורים לבחור את סוג החינוך שילדיהם יקבלו. הוא התמקד במקום זאת בזכות לקבל חינוך כשלעצמה; והוא עמד על כך שזכות זו מוסדרת כל העת על ידי תקנות של הרשויות הציבוריות – הן הקובעות את מערכת השעות, את תוכנית הלימודים, את מקצועות החובה וכו'. בעיני בית המשפט, קביעת שפת ההוראה "אחרי תקופת הלימודים הראשונה" היא תקנה אחת נוספת ותו לא. בשום אופן לא ניתן להגדיר אותה מכשול בפני זכות היסוד לקבל חינוך.

למעשה, בית המשפט אף הלך כברת דרך נוספת. הוא טען שלא זו בלבד שהרשויות הציבוריות זכאיות בהחלט להכתיב כי הקטלאנית תשמש כשפת ההוראה במערכת החינוך, אלא שלמעשה, אפילו לגיטימי שיכתיבו כי הקטלאנית תתפוס את "מרכז הכובד" במערכת זו (כל עוד הקסטיליאנית אינה מודרת לחלוטין). בית המשפט טען כך משתי סיבות: ראשית, מכיוון שמודל "החיבור הלשוני" נועד להשיג מטרות נעלות של "אינטגרציה" ו"לכידות חברתית"; ושנית, משום שמודל זה מאפשר להביא על תיקונן "הפרות באיזון" בין שתי השפות, שהתפתחו "במרצת ההיסטוריה".

באיזו מידה סייעו גורמים פוליטיים, לצד הגורמים המשפטיים הצרופים, לקבוע את תוכן ההחלטה של בית המשפט לענייני חוקה? לגורדי פויל, למשל, יש דעה נחרצת. כפי שדיווח אדוארד וולטס: "בדברי עקלקלות שנאמרו בפומבי ובדברים מפורשים יותר שנאמרו בפגישות פנימיות של ה- Generalitat ו- Convergència, דירג ג'ורדי פויל את פסיקת בית המשפט לענייני חוקה לטובת יחוק הנורמליזציה הלשונית' כהישג העיקרי של הקואליציה שלו מתקופת שיתוף הפעולה עם ה-POSE [אז המפלגה הסוציאליסטית השלטת] במדריד". בנוסף לכך, אין זה סביר שפויל משלה את עצמו בעניין זה. אחד השופטים בבית המשפט לענייני חוקה כמעט והודה בכך, הגם שעשה זאת רק בתנאי ששמו לא ייחשף: "אנו, חברי בית המשפט, היינו מודעים לגמרי למה שהיה מוטל על הכף במשפט זה, והבאנו זאת בחשבון".<sup>5</sup>

יהיה עלינו לחרוג הרבה מעבר לתחומי מאמר זה כדי לנסות להוכיח מעל לכל ספק שהיו אלה גורמים "פוליטיים" יותר מאשר "שיפוטיים" שהכריעו מה יהיה תוכן הפסיקה של בית המשפט לענייני חוקה. אך נוכל לומר בבטחה שאילו היתה ההחלטה שונה, הלגיטימיות של הסדר החוקתי היתה נקלעת למצוקה קשה. כל הממסד הפוליטי הקטלאני היה מתנגד להסדר ורוב גדול אף היה עשוי לעורר מאבק למען שינוי חוקתי. בית המשפט לענייני חוקה לא היה מוכן להסתכן בגרימת משבר שכזה. תחת זאת בחר להבטיח את הלגיטימיות של החוקה הספרדית ושל המדינה הספרדית.

<sup>4</sup> סעיף 3.1 של חוקת 1978 אומר: "קסטיליאנית היא השפה הספרדית הרשמית של המדינה". סעיף 3.2 אומר: "השפות האחרות בספרד יהיו רשמיות אף הן בקהילותיהן המקיימות שלטון עצמי בהתאם לחוקיהן". וסעיף 3.3 אומר: "עושרו של מגוון השפות השונות בספרד הוא מורשת תרבותית שתזכה לכבוד והגנה מיוחדים".  
<sup>5</sup> (1996) *Eduard Voltas, La Guerra de la llengua* (Barcelona: Editorial Empúries), עמ' 173.

ואולם, בין אם החלטת בית המשפט לענייני חוקה נבעה מגורמים "פוליטיים" ולא "שיפוטיים" בעיקרם ובין אם לאו, כיצד יש להעריך את ההחלטה הזו בתור דוגמה למשפט חוקתי? בפרט, האם טענתו של בית המשפט, שלגיטימי כי השפה הקטלאנית "תתפוס את מרכז הכובד" במערכת החינוך, היא בעייתית? לא בהכרח, מכיוון שזו אכן נראית דרך אפקטיבית להבטיח את חיוניותה של שפה שהיא, באופן כללי, חלשה הרבה יותר מן הקסטיליאנית. בהתחשב באי-שוויון *דה פקטו* במעמדן של שתי השפות, מחויבות אמיתית לגיוון לשוני כערך בפני עצמו אכן מחייבת צעד כזה של "הגנה מיוחדת".

חרף האמור לעיל, קיימת בכל זאת בעיה משמעותית בפסיקת בית המשפט לענייני חוקה. הבעיה נעוצה לא במה שבית המשפט כן אומר, אלא במה שאינו אומר. מה שאינו אומר הוא שמאז שיצא צו מס' 75/1992, שבו הוכרז כי "הקטלאנית תשמש באופן רגיל ככלי ההוראה (*llengua vehicular*)" (סעיף 3.1), חרגו הרשויות הציבוריות מעבר לגבולות שמציבה להן החוקה. למעשה, הן עשו מאמצים להדיר לחלוטין את הקסטיליאנית מחדרי הכיתות בקטלוניה. בשנת הלימודים 1995-1996 כבר דיווח משרד הפיקוח הכללי על מדיניות הלשון (*Direcció General de Política Lingüística*) הקטלאני כי 68% מכלל בתי הספר היסודיים משתמשים בשפה הקטלאנית בלבד.<sup>6</sup> מבין היתר, הרוב הגדול משתמשים בעיקר בקטלאנית. מאז, המספרים עלו בהתמדה.

מכיוון שתהליך זה כבר היה בעיצומו בסוף 1994 (כאשר הפסיקה ניתנה), בית המשפט לענייני חוקה לא היה צריך להחשות. היה עליו להבהיר שהפרשנות למדיניות הלשון שהפעילה ה-*Generalitat* בבתי הספר לפחות מאז 1993 היתה בלתי חוקתית בהחלט. אך הוא לא עשה כן; ומכיוון שלא עשה כן, החלטתו פורשה בצדק כמתן או ירוק ללאומנים. במלים פשוטות, בית המשפט בחר להסב את מבטו. אף על פי שלא נתן גושפנקא חוקתית למדיניות שלפיה הקסטיליאנית הלכה והודרה לגמרי מבתי הספר הקטלאניים, הוא גם לא הרים את קולו להתנגד לכך. בית המשפט הצליח באופן זה להציל ממשבר את יציבותה של מדינת האוטונומיות הספרדית; ברם, בעשותו כן, לא נחלץ די הצורך להגן על השימוש בקטלאנית במרחב הציבורי.

<sup>6</sup> *La llengua catalana en l'actualitat* (Barcelona: Direcció General de Política Lingüística, 1996), עמ' 43.