

חובת השילוט העירוני בשפה הערבית

מוגש עבור חבר מועצת עיריית ירושלים אדיר שוורץ

1. מבוא:

"קשה להגזים בחשיבות ה'קנקן' שבו אנחנו חושבים, מדברים, קוראים וכותבים לעולם הנפשי והתרבותי שלנו".¹

השפה היא חלק יסודי מזהותו של אדם, היא נוכחת בכל צעד ושעל בחייו, במערכות היחסים אותן הוא מנהל עם פרטים אחרים, עם הציבור ועם השלטון, והיא כלי מרכזי להעברת מידע ולעיצוב נורמות חברתיות. מעמדה של השפה בעל חשיבות רבה בהגדרת זהותן ואופיין של קבוצות מיעוט בחברה, מחד ככלי לשילוב המיעוט בחברה הכללית, ומאידך ככלי השומר על בידול קבוצת המיעוט מהרוב, מאפיין ייחודי רק לה. מחקר זה, שנעשה עבור עיריית ירושלים, מבקש לעמוד על מעמדה של השפה הערבית במדינת ישראל, ובפרט לאורו של חוק הלאום והקביעות בו באשר למעמדה של השפה הערבית. תחילה, המחקר סוקר את מעמדה של השפה הערבית, הן במרחב הציבורי והן ביחס לשפה העברית בכלל, וכן את השילוט בשפה זו בפרט, בירושלים ובערים נוספות במדינה המוגדרות "ערים מעורבות". כמו כן, המחקר סוקר הסדרים שונים במספר מדינות וערים בעולם, ביניהן מדינות חד לשוניות בעלת אוכלוסייה הנחשבת הומוגנית ומדינות רב-לשוניות בעלות אוכלוסייה המכילה מיעוטים משמעותיים בתוכה. בסיום המחקר ולאור ממצאיו, יוצגו ההמלצות אותן גיבש צוות המחקר, לדרכי פעולה אפשריות לתרגום המחקר לחיי המעשה. ויובהר כבר עתה כי במסגרת יוזמה זו הצוות התבקש לבחון את השילוט הציבורי בלבד, ועל כן ההמלצות נכתבו בהתאם.

2. תקציר מנהלים:

← **הדין המצוי:** מעמדה של השפה הערבית עוגן לראשונה בסעיף 82 לדבר המלך במועצתו 1922, המגדיר את השפה הערבית כאחת מהשפות הרשמיות, מעמד שהתקבע גם לאחר קום המדינה ותום המנדט. קיימים מקורות נורמטיביים נוספים, בהוראות חוק שונות ובפסיקה, המקבעות את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית. יחד עם זאת, מניתוח המקורות, ניתן להבחין בין מעמדה הרשמי והמחייב של השפה הערבית ברמה המדינתית, דהיינו בפעולות המבוצעות בידי השלטון המרכזי, לבין מעמדה ברמה המקומית-מוניציפלית, שהינו פחות רשמי ומחייב. אולם מאז חקיקת חוק הלאום העברית מוגדרת כשפה הרשמית היחידה במדינה, כאשר לערבית ניתן "מעמד מיוחד". החקיקה, הפסיקה וחיי המעשה, אינם מפותחים דיים עד כה עבור בחינת השפעתו של חוק הלאום על המרחב הציבורי, ובפרט בכל האמור לגבי מושא יוזמה זו – חובות השילוט במרחב הציבורי.

← **הדין המצוי בירושלים ובערים נוספות בישראל:** חוק העזר לירושלים, וכך גם חוקי העזר הרלוונטיים בערים נוספות, קובעים כי על כל שילוט ציבורי להכיל את השפה העברית. בחינה משווה בין ערים המוגדרות "מעורבות", מעלה כי למעט עירייה אחת (מעלות-תרשיחא), שאר הערים לא מגדירות את הערבית כשפה הנדרשת להופיע בשילוט. בדבר השילוט בשפה הערבית בירושלים, הרי

¹ רות גביון "הרהורים על המשמעות ועל ההשלכות של 'יהודית' בביטוי 'מדינה יהודית' דמוקרטית" **דברים ושברי דברים: על יהדותה של מדינה דמוקרטית** 107, 154 (אביעזר רביצקי וידידה צ' שטרן עורכים, 2007).

שאחת מהמלצות המחקר הינה להגיש בקשת חופש מידע מעיריית ירושלים, על מנת שנתונים אלו ייאספו כראוי בפעם הראשונה. הבקשה תכלול, בין היתר, מידע בדבר מספר השלטים בעלי כיתוב בעברית וערבית ומספר השלטים שאינם מכילים כיתוב בערבית, מידע בדבר הניב בשפה הערבית בו כתובים השלטים, מידע בדבר סוג השלטים (דוגמאות – שלטי הכוונה לדרך, שלטי בטיחות ואזהרות, שלטי הכוונה למוסדות עירוניים).

← **הדין המשווה (בינלאומי):** בפרק זה, נסקרו ההסדרים החקיקתיים בדבר מעמדה של לשון שאינה לשון רוב האוכלוסייה. המדינות שנבחנו הן בלגיה, פינלנד, בריטניה, ספרד (חבל הבאסקים), יפן ודרום אפריקה. בחלק מהמדינות נבדקו גם ערים מרכזיות, אשר ידועות בקוסמופוליטיות המאפיינת אותן, בדומה לירושלים. מפרק זה, ניתן ללמוד כי הצורך הציבורי הוא הגורם המכריע ברמת הנכחת השפות השונות במרחב העירוני, ולא בהכרח עיגון מעמדן של שפות באופן חוקתי. מכאן, הרי שלעיר ולקברניטיה קיים כוח משמעותי לקבע את הנכחת השפה במרחב הציבורי, וזאת מהיכרותם עם מאפייני תושבי העיר, מנהגייהם וצורכיהם.

← **המלצות:** לאור ממצאים אלו, המפורטים כאן "ממבט עלי", גיבש הצוות מספר המלצות לדרכי פעולה אפשריות:

- מאחר ואין כיום מידע בדבר היקף השילוט בשפה הערבית ברחבי ירושלים, אנו מציעים למפות את השילוט הציבורי בירושלים, כך שיאופיין לפי השפה או השפות בהן נכתב השלט. זאת לשם חידוד הבעיה והצגת הצורך עליו באה היוזמה לענות. לאור העלויות הגבוהות של פרויקט שכזה, אנו ממליצים להגיש בקשת חופש מידע לעירייה בנושא. להשלמת התמונה, אנו ממליצים ליזום, שהוא חבר מועצת העירייה, להגיש בקשה מכוח סעיף 140א לפקודת העיריות, במידה ואכן קיימים בעירייה נתונים על היקף השילוט בערבית.² במסגרת הבקשות, אנו ממליצים לבדוק שבשלטים הכתובים עברית וערבית, תוכן הכיתוב בערבית תואם לכיתוב בעברית
- אנו ממליצים ליזום תיקון לסעיף 14 לחוק העזר העירוני,³ ובהתאמה לסמכות העירייה לפי סעיף 249(29) לפקודת העיריות: "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו",⁴ המחייב את העירייה להצבת שילוט המכיל תוכן בעברית ובערבית, כאשר תוכן השילוט נוגע לביטחון הציבור.
- אנו ממליצים ליזום תיקון לסעיף 2 לחוק העזר העירוני,⁵ תיקון אשר יחייב את ראש העירייה להיוועץ עם הוועדה המקצועית לשילוט בעירייה, טרם הצבת שילוט ברחבי העירייה. כמו כן, אנו ממליצים להרחיב את הרכב הוועדה המקצועית לשילוט,⁶ ולכלול בהרכבה גם נציג דובר ערבית או נציג המייצג את האוכלוסייה הערבית בירושלים.

² סעיף 140א לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ה-1964

³ סעיף 250 לפקודת העיריות – סמכות העירייה להתקין חוקי עזר; סעיף 14 לחוק העזר לירושלים (שילוט), תש"ף-2019

⁴ סעיף 249(29) לפקודת העיריות

⁵ סעיף 2 לחוק עזר לירושלים (שילוט), לעיל ה"ש 3

⁶ שם, בסעיף 1 לחוק, הגדרת "ועדה מקצועית לשילוט" – ועדה מקצועית שראש העירייה ימנה ובין חבריה המנהל הכללי של העירייה או מי מטעמו, מהנדס העיר או מי מטעמו, היועץ המשפטי לעירייה ומי מטעמו, מנהל אגף קידום עסקים או מי מטעמו.

הדין הנוהג: מעמד השפה הערבית בישראל, וחובות הפרסום של המדינה

בשני הפרקים הבאים נעמוד על ההסדרים המשפטיים השונים הקיימים בארץ בפסיקה ובחקיקה ביחס למעמדה של השפה הערבית בכלל, תוך התייחסות לחובות פרסום שונות של השלטון ובחינה האם הן דורשות, לצד השפה העברית, גם פרסום בערבית.

3. סקירת המצב החקיקתי הקיים:

החקיקה הישראלית כוללת מספר הוראות הנוגעות למעמדה של השפה הערבית בישראל. נבקש להלן לסקור דברי החקיקה השונים, תוך עמידה על הפער שבין המדיניות "המוצהרת", היינו, בין הוראות החקיקה בהן מעלה החקיקה הישראלית על נס את מעמדה של השפה הערבית, לבין המדיניות "דה-פקטו", שממנה עולה כי אין השפה הערבית בעלת מעמד זהה למעמדה של השפה העברית. ויובהר, שעל אף שחוק הלאום מגדיר את השפה העברית כשפת המדינה, הוא קובע כי לערבית מעמד מיוחד. התייחסות נפרדת לחוק הלאום תובא בסיום פרק הדין הנוהג.

חקיקה המעניקה לשפה הערבית מעמד שווה למעמדה של השפה העברית:

סימן סימן 82 לדבר המלך במועצתו שנחקק בשנת 1922 הוא דבר החקיקה היסודי בו מוסדר מעמדה של השפה הערבית בישראל ובו נקבע, תחת כותרת השוליים "שפות רשמיות", כי –

"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. בהתחשב עם כל תקנות שיתקין הנציב העליון, אפשר להשתמש בשלוש השפות במשרדי הממשלה ובבתי המשפט".⁷

רוחו של סימן זה יכול ומשתקפת היא גם במגילת העצמאות, שם נקבע מפורשות כי המדינה מתחייבת להעניק לתושבי הארץ חופש לשון.⁸

סימן זה אומץ הוא אל המשפט הישראלי בידי מועצת המדינה הזמנית, אשר חוקקה את פקודת סדרי השלטון והמשפט בשנת 1948, וקבעה בה, בסעיף 11, את רעיון רציפות החוק המנדטורי.⁹ בסעיף זה אימצה למעשה המועצה הזמנית אל המשפט הישראלי את כל החקיקה המנדטורית שהייתה בתוקף ב-1948,¹⁰ בכפוף לביטולי חקיקה ספורים.¹¹ אחד מן אותם ביטולים הוא ביטול מעמדה של השפה האנגלית כשפה רשמית בסעיף 15(ב) לפקודה;¹² ביטול שממנו מסיקים, בבחינת

⁷ סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922-1947.

⁸ ה"ש 1 לעיל, בעמ' 155.

⁹ פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, סעיף 11.

¹⁰ אביגדור סלטון "השפות הרשמיות בישראל" הפרקליט כג 387, 388 (תשכ"ז).

¹¹ אביעד בקשי "האמנם הערבית שפה רשמית בישראל?"; 10 (המכון לאסטרטגיה ציונית, 2011) (להלן: בקשי).

¹² סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

"מכלל לאו אתה שומע הן", על רצון המחוקק הישראלי להותיר על כנה את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית.¹³

עיון בסימן 82 מגלה כי עניין לו בשלוש סוגיות: (1) גיבושה של חובה ביחס לשפות שבהן צריכות להינקט פעולות שלטוניות של **השלטון המרכזי**; (2) קביעת השפות שבהן צריכה להינקט הפעולה השלטוניות של "המודעות הרשמיות" **בשלטון המקומי**; ו-(3) שפת הגישה של הפרט **לשירות הציבורי** של השלטון המרכזי, כולל בתי-המשפט. ואולם, מבנה ההסדרה בסוגיות השונות איננו אחיד:

מחד, **במישור השלטון המרכזי**, בעניין המגע בין השלטון לבין האזרחים קובע הסימן כי הן מגע של הסדרה וציווי, הן מגע של מתן שירות, צריך שיתקיים באורח דו-לשוני, ובעניין המגע בין האזרחים לשלטון, מעניק הוא לפרט, בכפוף לאפשרות לסייג הדבר בחקיקת משנה, זכות גישה לגופי השלטון המרכזי בכל אחת משתי השפות הרשמיות.

מאידך, **במישור השלטון המקומי**, קובע הסימן כי החובה לדו-לשוניות הינה מוגבלת יותר, נוגעת רק ל"הודעות רשמיות", ומתגבשת רק בתחומים שייקבעו על-ידי הנציב בצו.¹⁴ צו כזה אכן ניתן, והוא קובע בסעיף 5 שלו כי –

"באזורים העירוניים והכפריים שבהם מצויה אוכלוסייה יהודית ניכרת, שלושת השפות ישמשו במשרדי המחוז ותת-המחוז, והעירוניות והגופים הרשמיים האחרים, באותו אופן כמו במשרדי הממשלה. מחוזות כאלה יכוננו אזורים תלת-לשוניים. הם יפורטו על-ידי הנציב העליון. האזורים התלת-לשוניים בהווה הם העיר ירושלים, העיר ומחוז יפו, העיר ותת המחוז רמלה, העיר חיפה, תת-המחוז זומרין [זכרון יעקב] ותת המחוזות טבריה וצפת. אפשר ויתווספו אזורים אחרים מדי פעם, כאשר העיקרון המנחה הוא נוכחותם של לא פחות מ-20 אחוזי יהודים באוכלוסיית האזור".¹⁵

נראה כי הרעיון המאסדר מאחורי הצו, היה ליתן מענה לאזורים מגוונים אוכלוסין, עם אחוז ניכר של מיעוטים, כאשר בימי המנדט היהודים היוו את אותו מיעוט דומיננטי. על חובת הדו-לשוניות במישור השלטון המקומי, נרחיב בפרקים הבאים, כאשר בפרק זה נבקש למקד דיוננו במישור השלטון המרכזי.

בנוסף, בהמשך הסקירה נראה כי לאורך השנים עלו השגות שונות לגבי מעמדו של סעיף 82 כמקור הנורמטיבי למעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית. דיון מפורט בנושא מצוי בפסק דין עדאלה, המובא בהמשך הפרק.¹⁶ מלבד הוראות סימן 82, ניתן לעמוד על עוד מספר מקורות נורמטיביים נוספים, מהם עולה כי לשפה הערבית מעמד רשמי בישראל. נעמוד על כמה מהם בקצרה:¹⁷

¹³ Male Tabory, *language rights in Israel*, 11 ISRAEL Y.B ON HUM. RTS. 272, 280 (Yoram Dinstein ed., 1981).

¹⁴ אילן סבן ומוחמד אמארה "מעמד השפה הערבית בישראל: משפט, מציאות, וגבולות השימוש במשפט לשינוי מציאות" **מדינה וחברה** 4, 885, 888 (תשס"ה) (להלן: סבן ואמארה); 148(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, מעביר את סמכויות הנציב אל הממשלה הזמנית.

¹⁵ "Use of Official Languages", [1920] *Official Gazette of the Government of Palestine* (No. 28) 5, paras. 5.

¹⁶ ר' עמ' 9-10 ליוזמה

¹⁷ לדברי חקיקה נוספים מלבד אלה המובאים להלן, עיינו אצל יעל פרנקל "שירה במצור: בעקבות ת"פ 4480-11-15 מדינת ישראל נ' טאטור", **מבזקי הארות פסיקה** 82, 5, ה"ש 33 (2018).

א. סעיף 15(א) לתקנון חובת המכרזים קובע כי כאשר מבקש משרד ממשלתי להתקשר בחוזה הטוען מכרז פומבי, על ועדת המכרזים לפרסם על כך הודעה בעיתון נפוץ (בשפה העברית), וכן גם בעיתון בשפה הערבית. בנוסף, מבחינת הפרסום באינטרנט, צריך הוא שיהיה בשפה העברית והערבית כאחד.¹⁸

ב. שפת פתקי ההצבעה: סעיף 76(ב) לחוק הבחירות לכנסת, מורה כי פתקי ההצבעה בבחירות יהיו בעברית ובערבית;¹⁹

ג. שידורי ערוץ הכנסת: סעיף 11(ג) לחוק שידורי טלוויזיה מהכנסת קובע כי שידורי הכנסת שאינם משודרים בשידור חי יהיו מלווים בתרגום לערבית או לעברית, לפי העניין.²⁰

ד. שפת לוחיות רישוי: בסעיף 1(ג)2 לתוספת השלישית לתקנות התעבורה נקבע כי על לוחית זיהוי לרכב יוטבעו בין היתר המילים "ישראל" בעברית ובערבית.²¹

ה. עיון במאגרי מידע: סעיף 13(ב) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי כל אדם שמידע עליו מוחזק במאגר מידע יכול לפנות לבעל המאגר, ולקבל המידע בשפה העברית, הערבית (או האנגלית).²²

ו. מדריך הסטנדרטים לאתרי ממשלה: על-פי מדריך הסטנדרטים לאפיון, עיצוב, פיתוח וכתיבת תוכן לאתרי ממשלה, יש לתרגם את דף השער של כל אתר ממשלתי לערבית ולסמנו בקישור בולט.²³

בקצרה ניתן לעמוד גם על הביטוי לו זוכה השפה הערבית בפעולות השלטוניות הרשמיות השונות, דוגמת מטבעות, שטרות כסף ותעודות זיהוי, בהם משולבות העברית והערבית גם יחד.²⁴ כן ניתן לציין את החלטת שר האוצר בשנת 1995 להטיל חובת פרסום גם בערבית על הודעות מכרז שמתפרסמות על-ידי משרדי הממשלה.²⁵ החלטה שבתגובה אליה, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את המשרדים השונים כי חובה עליהם לפרסם גם בערבית את המודעות המזמינות גופים אזרחיים להגיש בקשות לתמיכות מדינה.²⁶

חקיקה המעניקה מעמד שונה ונפרד לשפה העברית על-פני השפה הערבית:

לצד ההסדרה הנורמטיבית שנקבעה בסימן 82 לדבר המלך במועצתו ובהוראות נוספות שזכרו לעיל, נראה כי בפועל לא נתגבש בישראל משטר נורמטיבי מקיף של שימוש בשפות העברית והערבית יחדיו. להלן דוגמאות להוראות החוק הממחישות נקודה זו:

א. נוסח הדינים המחייב: על-פי סעיף 24 לחוק הפרשנות, הנוסח המחייב של כל דין הוא הנוסח בשפה שבה הוא ניתן.²⁷ לפיכך, והיות ומרבית הדינים ניתנים בעברית, כאשר

¹⁸ תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, סעיף 15(א).

¹⁹ חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, סעיף 76(ב).

²⁰ חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003, סעיף 11(ג).

²¹ תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, תוספת שלישית סעיף 1(ג)2.

²² חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, סעיף 13(ב).

²³ רועי גולדשמידט **תרגום אתרי האינטרנט הממשלתיים לשפה הערבית**, 2 (הכנסת, מרכז מידע ומחקר, 2008).

²⁴ רות גביון **חומר רקע לדיון בנושא זכויות מיעוטים – טיוטא**, הוגש לוועדת חוקה חוק ומשפט של כנסת ישראל בשבתה כוועדה להכנת חוקה בהסכמה, מאי 2005 (להלן: גביון).

²⁵ תקנה 15(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

²⁶ מכתבו של היועץ המשפטי ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה מיום 17 נובמבר 1999.

²⁷ חוק הפרשנות, תשמ"א-1981, סעיף 24.

תחולתם היא ממועד פרסומם,²⁸ ובהתחשב בכך שהם מתפרסמים בערבית רק חודשים רבים לאחר פרסומם בעברית,²⁹ נראה כי השוויון בין השפות נפגע;³⁰ חשוב לציין עם זאת שהפן השני של הדבר הוא שבאם חוק מתפרסם בערבית, שהיא מעיקר הדין, כאמור, שפה רשמית, יחויבו בתי-המשפט לבחון החוק בראי שפה זו, על משמעויותיה וסמליה.³¹

ב. השפה הנדרשת לשם התאזרחות: על-פי סעיף 5(א) לחוק האזרחות, לשם התאזרחות חייב אדם שיידע ידיעת מה של השפה העברית בלבד, כאשר לא ניתן להוכיח ידיעת מה אלטרנטיבית של השפה הערבית.³²

ג. חובת פרסום הפקדה של תוכנית תכנון ובנייה: על-פי סעיף 1(א) לחוק התכנון והבנייה, בעת שמופקדת תוכנית תכנון ובנייה ישנה חובה לפרסם הדבר בעיתונות הכתובה בשני עיתונים יומיים בשפה העברית.³³ חובת פרסום בערבית תקום רק במרחב תכנון מקומי בו האוכלוסייה הדוברת ערבית מהווה לפחות עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה. ודוק – במקרים אלו, הגם אם מרחב התכנון המקומי הוא כזה בו כלל האוכלוסייה דוברת ערבית, עדיין תתקיים חובת פרסום מקבילה בעברית.³⁴

ד. מכרזים פומביים של רשויות מקומיות: סעיף 9(ב) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות קובע כי "הודעה על מכרז פומבי של מועצה מקומית תיעשה על-ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שאחד מהם לפחות הוא בשפה העברית".³⁵ חובת הפרסום בכל שפה אחרת, מלבד עברית, היא אפוא בגדר אפשרות בלבד.³⁶

ה. אותיות רשימות מועמדים לכנסת: על-פי סעיף 61(א) לחוק הבחירות לכנסת, רשימת מועמדים לכנסת צריכה היא שתבחר אות בשפה העברית שתסמל אותה בפתקי ההצבעה,³⁷ כאשר אין חובה מקבילה לאות בשפה הערבית.

והדוגמאות הן רבות ונוספות.³⁸

מלבד דברי החקיקה שכבר קיימים בעניין, הועלו לאורך השנים מספר הצעות חוק בכנסת, בהן ביקשו חברי-כנסת שונים לבטל את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית במדינה, בטענה כי המציאות מכתיבה מעמד שונה לשפה העברית לעומת השפה הערבית.³⁹ בין ההצעות השונות ניתן לעמוד למשל על הצעות חוק לתיקון סימן 82,⁴⁰ על הצעת חוק השפה,⁴¹ ועל הצעת חוק השפה

²⁸ סעיף 10 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. ²⁹ אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א: עקרונות יסוד 99 (מהדורה שישית 2005).

³⁰ סבן ואמארה, לעיל ה"ש 14, בעמ' 894.

³¹ בקשי, לעיל ה"ש 11, בה"ש 10.

³² חוק האזרחות, תשי"ב-1952, סעיף 5(א)5.

³³ חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1964, סעיף 1(א)1.

³⁴ שם, סעיף 1(א)2.

³⁵ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח, תוספת שנייה, סעיף 9(ב).

³⁶ סבן ואמארה, לעיל ה"ש 14, בעמ' 895.

³⁷ חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב, תשכ"ט-1969, סעיף 61(א).

³⁸ לדוגמאות נוספות ר' למשל בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 14.

³⁹ ד"כ 05.01.2011, 182.

⁴⁰ הצעת חוק דברי המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922 עד 1947 (תיקון – שפה רשמית), התשנ"ט-1999 (הצעת חבר הכנסת מ' קליינר) – פ/579.

⁴¹ הצעת חוק השפה, התשס"ט-2009 (הצעת חבר הכנסת א' אלדד) – פ/1259/18.

הרשמית של מדינת ישראל,⁴² שביקשו לקבוע את העברית כשפה הרשמית היחידה במדינה, ואת השפה הערבית כשפה משנית לה בלבד.⁴³

בספרות נטען כי הסיבות לאי-צליחת הצעות אלה, ולא-ביטול מעמדה הרשמי של השפה הערבית הן סיבות פרגמטיות, שעניינן בשיקולים בינלאומיים ודיפלומטיים.⁴⁴

לבסוף, נבקש בקצרה להוסיף בהקשר זה כי חרף הוראתו של סימן 82 לדבר המלך, לפיו כל מגע של מתן שירות בידי השלטון המרכזי לפרט צריך שיתקיים באורח דו-לשוני, יוצא המחוקק הישראלי מתוך הנחת מוצא לפיה מערכת המשפט הישראלית מתנהלת בשפה העברית בלבד.⁴⁵ בהקשר זה ניתן לעמוד על הוראות חקיקה שונות, דוגמת סעיפים 140 ו-141 לחוק סדר-הדין הפלילי, הקובעים כברירת מחדל את השפה העברית כשפת ניהול הדין וכשפה שבה צריכות להיות מובאות הראיות⁴⁶ (ובאופן דומה, את סעיפים 332 ו-333 לחוק השיפוט הצבאי),⁴⁷ וכן על הוראות סעיף 26 לחוק לשכת עורכי הדין, הקובע שלא יירשם מתמחה אלא לאחר שהוכיח "ידיעה מספיקה בשפה העברית".⁴⁸

כן נציין כי פרסומים רשמיים של הממשלה אינם מפורסמים לרוב בערבית, וטפסים רבים, ואולי אף מרבית הטפסים, אינם קיימים כלל בנוסח ערבי.⁴⁹ בנוסף, פניות בשפה הערבית למשרדי הממשלה, באם הן כלל נענות, מושבות בדרישה לתרגום עברי.⁵⁰

לסיכום החקיקה:

כעולה מדברי החקיקה השונים שהובאו, נוקטת מדינת ישראל יחס דו-ערכי לשפה הערבית, כאשר לעיתים רואה היא בה שפה רשמית, ולעיתים לא. ככלל, הדעה הרווחת בספרות היא שברמה הלאומית מוכרות אמנם הן עברית והן ערבית כשפות רשמיות בישראל, אך דה-פקטו, הפרקטיקה במדינת ישראל נראה שאין בה עוד לשקף קביעותיו של סימן 82, ומדינת ישראל והחברה הישראלית הן אינן דו-לשוניות במרחב הציבורי,⁵¹ כשיפה בעניין זה הפתגם התלמודי לפיו "גזרה שהציבור אינו יכול לעמוד בה אינה גזירה".

4. סקירת המצב הפסיקתי הקיים :

נבקש עתה לעמוד על התייחסותה של הפסיקה לנושא מעמדה של השפה הערבית בישראל. נבקש בהקשר זה להלך בסדר כרונולוגי, ולראות התפתחות הפסיקה בעניין, תוך חלוקה לשני פרקי זמן, העשורים הראשונים לקום המדינה ומשנות ה-90 ועד היום.⁵²

⁴² הצעת חוק השפה הרשמית של מדינת ישראל, התשס"ט-2009 (הצעת חבר הכנסת ר' טיבייב) פ/1088/18.
⁴³ דוגמאות נוספות אצל יעל פרנקל "שירה במצור: בעקבות ת"פ 15-11-4480 מדינת ישראל נ' טאטור", **מבזקי הארות פסיקה** 82, 5, ה"ש 37 (2018).

⁴⁴ אילת הראל-שלו "השפה הערבית כשפת מיעוט בישראל בפרספקטיבה השוואתית" **גיליון עדאלה האלקטרוני** 14, 1, 5 (2005).

⁴⁵ בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 12.

⁴⁶ חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982, סעיפים 140 ו-141.

⁴⁷ חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, סעיפים 332 ו-333.

⁴⁸ חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961, סעיף 26.

⁴⁹ בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 17.

⁵⁰ גביזון, לעיל ה"ש 24, שם.

⁵¹ בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 19; מוחמד אמארה "החיוניות של השפה הערבית בישראל מנקודת השקפה סוציולווגוויסטית הירחון האלקטרוני של עדאלה" 29, 1, 5 (2006); וכן גם מנדל יצחקי ופינטו, לעיל ה"ש 6, בעמוד 25.

⁵² חלק זה מבוסס בעיקרו על מאמרו של בקשי, לעיל ה"ש 11.

העשורים הראשונים לקיום המדינה:

בעשורים אלה רואים אנו גישה מהוססת מצד בית-המשפט למעמדה של השפה הערבית בישראל:

1. עניין קהא:⁵³ בשנת 1955 עתר אדם יהודי אל בית-המשפט העליון בבקשה שיורה לפטור אותו מחובת תשלום עירוני עבור בניית תשתית ביוב, בטענה כי העירייה לא מילאה חובתה הקבועה בחוק עזר מנדטורי לפרסם ההודעה על חובת התשלום על הבנייה גם בשפה הערבית. בהידרשו לעניין קבע בית-המשפט העליון, מפי השופט זילברג, כי לאור הסיפא של סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט (שעליו עמדנו לעיל) ספק האם החובה שעליה ייסד העותר טענתו עודנה קיימת. עם זאת, נמנע בית-המשפט מלקבוע מסמרות בדבר, ודחה את התביעה מחמת היותו של המערער יהודי המתגורר בשכונה שמורכבת מאוכלוסייה יהודית בלבד ועל כן נקבע שלא זכותו ולא האינטרסים שלו נפגעו מאי-פרסום המודעה בערבית.

פסיקה זו נראית שמשקפת היא תפיסה לפיה חלק יסודי ממהותה של מדינת ישראל הוא בלעדיות השפה העברית בתחומה.⁵⁴

2. עניין אל-הוארי:⁵⁵ בפרשה זו, שעניינה בשנת 1965, נדרש בית-המשפט העליון לשאלת תוקפו של דבר חקיקה ראשית שנתקבל ונתפרסם בעברית, אך טרם פורסם בערבית. במסגרת העתירה קבע בית-המשפט כי היות וידיעת העותר על קיום החוק לא הייתה משנה מבחינת הפעולות שהיה יכול לעשות, אזי אין ניתן לתת לו סעד.

וראה – הדבר המעניין בפסק-הדין הוא המסקנה המשתמעת שלו; זו שממנה עולה כי אילו הייתה משנה ידיעת העותר על דבר החקיקה, אזי יכול היה אי-פרסומו בשפה הערבית לזכותו בסעד.

3. עניין חילף:⁵⁶ במקרה זה, שעניינו בשנת 1975, העניק בית-המשפט העליון סעד לעותר ערבי שנפגע מאי-מילוי דרישת חוק התכנון והבנייה לפרסם גם בערבית את דבר הפקדתה של תוכנית תכנון. זהו מקרה נוסף בו אנו רואים מוכנות מצד בית-המשפט ליתן תרופה על פגיעה שנגרמה מהיעדר פרסום בערבית.

שנות התשעים:

החל משנות התשעים ניתן להתחיל ולראות בפסיקות בית-המשפט כרסום בבלעדיותה של השפה העברית, ואת השינוי במעמדה של השפה הערבית בפסיקה הישראלית:

4. עניין ראם מהנדסים:⁵⁷ חברת ראם התעקשה על זכותה לפרסם מודעות בערבית בלבד בתחומי עיריית נצרת עילית (לימים נוף הגליל), חרף חקיקת משנה של העירייה, לפיה על מודעות פרטיות המפורסמות בלוחות המודעות העירוניים לכלול לפחות שני שליש משטח המודעה בשפה העברית. בפסיקתו אישר בית-המשפט את זכות ראם (וכל חברה אחרת)

⁵³ ע"א 148/54 קהא נ' עיריית ירושלים פ"ד ט, 1247.

⁵⁴ בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 20.

⁵⁵ בג"צ 297/65 אל-הוארי נ' יו"ר ועדת הבחירות לעיריית נצרת ושר הפנים פ"ד יט(3) 279.

⁵⁶ בג"צ 527/74 חילף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון, פ"ד כט(2) 319.

⁵⁷ ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189.

לפרסם בערבית בלוחות מודעות של רשויות מקומיות, וזאת גם אם מרבית או כל תושביהן הם יהודים. בנוסף פסל בית-המשפט את חוק העזר של עיריית נצרת עילית, וקבע כי אל לו לשלטון להתערב בהתבטאויות פרטיות של הפרט תוך קביעה נגדית כי אין זהו המצב ביחס לאופן התבטאותו של השלטון עצמו, שחייב להיות בשפה העברית דווקא.

5. עניין מרעי:⁵⁸ בפרשה זו נדרש בית-המשפט למקרה בו הוכרעו בחירות לרשות מקומית על חודו של קול. בבחירות אלו נמנה פתק הצבעה בו נכתבה בכתב יד האות הערבית בלבד של רשימה מסוימת שהתמודדה בבחירות, מבלי שהוספה לה גם האות בעברית. בפסק-דינו קבע בית-המשפט כי תכליתה היסודית של החקיקה היא להגשים את רצון הבוחר, ועל-כן יש לכבד את רצונו של בוחר שהביע דעתו גם בשפה הערבית. זוהי פסיקה המסמלת חיזוק נוסף למעמדה של הלשון הערבית בישראל.

6. עניין עדאלה:⁵⁹ פרשה זו, שעניינה כעשור לאחר פרשת ראם, עסקה בשאלת היכולת לחייב עירויות אשר בתחומיהן מצוי מיעוט ערבי שמהווה 6% ומעלה מהאוכלוסייה, לשלט את כל הרחובות הצדדיים ברחבי העיר גם בשפה הערבית (להלן: בג"ץ עדאלה). בית-המשפט, בדעת רוב, פסק כי מעתה ואילך כל שילוט חדש שהעירייה מציבה חייב הוא שיכלול כיתוב גם בערבית, לצד הכיתוב בעברית, כאשר בנוגע לשילוט שכבר קיים, ניתנו לעירייה שנתיים לתקן המצב ביחס לשילוט עירוני ברחובות ראשיים, מוסדות עירוניים ואזורים בהם יש אוכלוסייה ניכרת דוברת ערבית, וארבע שנים ביחס לשאר השילוט העירוני. כל אחד משופטי הרוב ביסס עמדתו על טעמים אחרים. מפאת חשיבות העניין לנושא העומד בבסיס מסמך זה, נעמוד בקצרה על הטעמים השונים, וכך על דעת המיעוט שבפסק הדין:

▪ **עמדת כב' השופט ברק** –

השופט ברק עומד על כך שהצבתם של שלטי הכוונה בתחומי העירייה היא דבר המצוי בסמכותה של העירייה, ונגזר מסמכותה הכללית לקיים שירותים לתועלת הציבור (סעיף 249 לפקודת העירויות). כן הוא מציין שסמכות מיוחדת הוענקה לעירייה להציב שלטים בדבר שמות של רחובות (סעיף 235(4)(א) לפקודה). בנוסף, עומד ברק על תקנה 18 לתקנות התעבורה, הקובעת כי העירייה היא "רשות תמרור מקומית". בשלב הבא נדרש ברק לשאלת השפה בה צריכים התמרורים שיהיו, וקובע כי סימן 82 לדבר המלך במועצתו הוא איננו מקור חוקי לחובת פרסום מודעות עירוניות רשמיות בשפה הערבית, בהיות עיקר עניינו בשלטון המרכזי.

משהגיע למסקנה זו, תר ברק אחר מקור נורמטיבי אחר ממנו ניתן יהיה להסיק הסדרים באשר לשפת הכיתוב על שלטי הכוונה. בהקשר זה עומד הוא על יסוד הסמכות להציב שילוט עירוני, שנועדה לטעמו להגשים את אינטרס הציבור במתן שירות ראוי ובטוח. כן הוא עומד על זכותה של קבוצת מיעוט לשפתה, ועל הפגיעה בזכות לשוויון מקום בו מעניק השלטון שירותים אך בשפתם של חלק מן התושבים. לטעמו, הוספת כיתוב ערבי לצד

⁵⁸ רע"א 12/99 מרעי נ' סאבק, פ"ד נג' 128.

⁵⁹ בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו' 393 (25.7.2002); לניתוח מקיף יותר של עמדות השופטים ר' אילן סבן "קול (דו-לשוני) בודד באפלה? – בעקבות בג"צ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב יפו" עיוני משפט כז' 109 (תשס"ג).

הכיתוב העברי בשלטים עירוניים הוא עניין מהותי המסוגל להגשים תכליות חשובות שונות, כאשר אין בו כלל לפגוע במעמדה של השפה העברית בישראל ובחשיבותה כמרכיב בלכידות הלאומית ובהגדרתה של המדינה הריבונית.⁶⁰ לפיכך מגיע הוא למסקנה כי יש להורות על הוספת השילוט הערבי כאמור.

▪ עמדת כב' השופטת דורנר –

בשונה מברק, סוברת השופטת דורנר כי ניתן להסיק מסימן 82 האמור חובה על עיריות להציב שילוט בשפה הערבית, בהיותו מעניק, לטעמה, מעמד מחייב לשפות הרשמיות בכל רשויות השלטון, ובכללן – הרשויות המקומיות. דורנר אס-כן שותפה למסקנה אליה ברק מגיע בדבר היכולת לכפות על עיריות להציב שילוט בשפה הערבית ברחובות צדדיים, אך מבססת זאת על נימוק שונה.

▪ עמדת כב' השופט חשין (מיעוט) –

לדעת השופט חשין, בניגוד להגנה הניתנת להיבטה השלילי של הזכות ללשון, שבמסגרתה אין ניתן לכפות על יחיד שימוש בלשון מסוימת, אין צריך השלטון שיפעל באופן פוזיטיבי לתקצב שימוש בשפה המבקשת הגנה. לדבריו, היות ושלטי הכוונה תכליתם להעביר באופן יעיל את המידע הכלול בהם, והיות ולא הובאו בפני בית-המשפט ממצאים על תושבים שלא הצליחו למצוא דרכם בשל היעדר שילוט בערבית, הרי שלא קמה עילה להורות לרשויות המקומיות לשלט רחובותיהם בערבית.⁶¹

7. פסיקות נוספות: בהמשך לפסיקתה זו של כב' השופטת דורנר, בשנים שלאחר פסק-הדין בעניין עדאלה ניתן למצוא מעת לעת החלטות שיפוטיות המגדירות את השפה הערבית כשפה רשמית מכוח סימן 82 האמור.⁶² ואולם, הפסיקה בנושא אינה אחידה, וניתן לעמוד על פסיקות לא מעטות בהן נמנעים בתי-המשפט מלהכיר במעמדה הרשמי של השפה הערבית.⁶³

דעת הרוב בפסק הדין מדגישה את אחריותם של גופים שלטוניים לייצר מרחב מונגש לכל אזרח באמצעות שילוט בכמה שפות. בשונה מעניין ראם מהנדסים,⁶⁴ שם פסק הדין נסוב סביב שילוט פרטי, ניכר שבית-המשפט מייחס משקל משמעותי יותר לעמדתה של רשות שלטונית בנושא שילוט המרחב הציבורי. אמירה זו, בדבר הכוח והאחריות המוטלת על כתפי השלטון בכל הנוגע למדיניות בתחום השפה, ניתן לראות מאוחר יותר בבחירתה של הכנסת לחוקק את חוקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. החוק, בשונה מעמדת הרוב בפסק הדין, העניק מפורשות מעמד שונה לעברית אל מול הערבית.⁶⁵ אמנם החוק לא נחקק בהשראת פסקי הדין בעניין עדאלה וראם

⁶⁰ כן ר' אצל מיכאיל קרייני "ריקושטים יהודיים ודמוקרטיים" **משפט וממשל ט** 461, 468 (תשס"ו).
⁶¹ להרחבה בעניין זה של פונקציונליות ר' יעקב בן-שמשי "ניטרליות המדינה והזכות לשפה – בעקבות בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב יפו" **משפט וממשל ח** 347, 352 (תשס"ה).

⁶² ר' למשל בש"א (נצרת) 2555/04 **סלים נ' עזבון אלג'אני** תק-מח 2004(3), 10411 (2004), ושאר הדוגמאות המובאות אצל בקשי, לעיל ה"ש 11, בעמוד 32.

⁶³ שם, בדוגמאות המובאות בה"ש 92.

⁶⁴ לעיל ה"ש 57.

⁶⁵ אילן סבן "קול (דו-לשוני) בודד באפלה? בעקבות בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' תל-אביב-יפו" **עיוני משפט**, 109 (1)27, 123 (2003).

מהנדסים, אך ניכר כי המחוקק, בחוקקו את חוק הלאום, יישם את אמירת בית המשפט בדבר משקלה המשמעותי של הבעת עמדה שלטונית מפורשת בנוגע לעיצוב המרחב הציבורי.

לסיכום הפסיקה:

כעולה מהסקירה שבוצעה מעלה, בעשוריה הראשונים של מדינת ישראל מיאנה לרוב הפסיקה הישראלית להעניק לשפה הערבית מעמד מכונן, ואפשרה קבלת סעד אך מקום בו הוכחה פגיעה כתוצאה מאי-מילוי החובה להשתמש בשפה הערבית. השינוי בנושא הגיע בפסיקות משנות ה-90, אז החלו בתי-המשפט לכרסם במעמדה של השפה העברית כשפתה הבלעדית של המדינה, ולהכיר בצורך השלטוני לפעול, לצד השפה העברית, גם בשפה הערבית. מגמה שהגיע לשיאה בפרשת עדאלה. עם זאת, כאמור, טרם יצאה פסיקה מבית-המשפט העליון המקבעת באופן רשמי את מעמדה של השפה הערבית כשפה השווה לשפה העברית.

5. חוק הלאום:

לאורך השנים נעשו כאמור מספר ניסיונות חקיקה שביקשו לשנות את המצב החקיקתי הקיים, ולקבע נורמטיבית את מעמדה של השפה הערבית כשפה השונה במעמדה אל מול השפה העברית; ניסיונות שהתגברו בעיקר לאחר בג"צ עדאלה, שהוזכר לעיל.

השינוי הנורמטיבי המהותי בעניין הגיע בשנת 2018, אז חוקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, בו שונה מעמדה של השפה הערבית באופן פורמלי מ-"שפה רשמית", ל-"שפה בעלת מעמד מיוחד במדינה".⁶⁶ חוק זה, על-פי הנטען בספרות, אמנם ביצע שינוי פורמלי, אך לא שינוי מהותי, כאשר הטענה היא שהוא אך עיגן נורמטיבית את המצב שהיה קיים בטרם חוקק. היינו – המצב בו מוכרת השפה העברית כשפת המדינה, ואילו השפה הערבית יש לה מעמד מיוחד, אך כזה שאינו רשמי.⁶⁷ הפסיקה בהידרשה לעניין אף קבעה קביעה נחרצת יותר, לפיה אין בחוק זה כלל לפגוע במעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית (כקביעת סימן 82).⁶⁸

על-אף השיח הציבורי הער הקיים בעניין חוק זה, טרם חזינו בהשפעה משמעותית שלו על המרחב הציבורי במדינה בכלל, ועל מעמדה של השפה הערבית בו בפרט. בעת הזו, נראה לדידנו כי עיקר משמעותו של החוק הוא דקלרטיבי, כשאת השפעתו על עולם המעשה נוכל לבחון רק בראי הזמן.

⁶⁶ סעיף 4(ב) לחוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, התשע"ח-2018.
⁶⁷ מוחמד ס. ותד "מעמדה המשפטי של השפה הערבית בעקבות חוק-יסוד הלאום" ICON-S-IL blog (2020).
⁶⁸ בג"צ 5555/18 חסון נ' מדינת ישראל, פסקה 77 לפסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות (פורסם בנבו, 21.07.2021).

6. הדין מצוי בירושלים :

חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל

סעיף 4 לחוק יסוד ירושלים בירת ישראל קובע כי הממשלה תפעל למען רווחת תושביה של ירושלים, כמו גם תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של העיר.⁶⁹ על כן, ככל שיוכח שקיים מחסור בשילוט בשפה הערבית שפוגע ברווחת תושביה הערבים של העיר (ובהקשר זה ראו את תת הפרק בהמשך "מצב הערבים בירושלים", ופסק-דינו של הנשיא ברק בעניין עדאלה לעיל⁷⁰) יהיה מקום לדרוש מן הממשלה לדאוג באופן אקטיבי לשינוי המצב. בנוסף ובאותו קו מחשבה, אם ימצא ששילוט פרטי בשפה הערבית מקדם את רווחת תושבי ירושלים, יהיה מקום לדרוש מהמדינה לתמרץ שילוט בערבית או לחלופין לקבע בחקיקה דרישה כזו גם כלפי גופים פרטיים. עם זאת, יש לקחת בחשבון שפעולות כאלו גם יכולות לפגוע ברווחת תושבי ירושלים, אם דרך הגבלת חירותם של גופים פרטיים לשלט באופן העולה על רוחם, או דרך פגיעה בנוף הלשוני שישתנה ויכיל יותר ערבית, דבר שעלול לעורר עוגמת נפש בקרב חלק מתושבי העיר.⁷¹

פנייה לסעיף זה מקימה שתי בעיות נוספות. ראשית, סעיף 4(א) מדבר על אחריות הממשלה לקדם את רווחת התושבים, ולכן ניתן לטעון שעיריית ירושלים אינה כפופה לו,⁷² ולכן יהיה קשה לבוא בדרישות למועצת העיר על בסיס סעיף זה. ככל שאנחנו מקבלים גישה זו, דרישות כדוגמת שינוי חוק העזר העירוני של ירושלים לא יוכלו להישען על סעיף זה, כי הן נוגעות למועצה ולא לממשלה.

שנית, לא ברור מהי ההגדרה של רווחת התושבים. היא כמובן יכולה להיות מאוד רחבה וכללית, אך יש לאזנה אל מול צרכים אחרים.⁷³ משכך, לא בטוח שניתן יהיה להישען עליה בדרישה לשינוי מצב השילוט בירושלים, או לחלופין יהיה צורך להראות ששילוט בשפה הערבית יהווה שיפור ניכור בחיי התושבים בירושלים.

חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019

שפת השילוט בירושלים מוסדרת בסעיף 14 לחוק העזר העירוני,⁷⁴ שם נקבע שהשילוט חייב להכיל את השפה העברית. הסעיף לא מקים חובות מעבר לכך. אולם, עולה גם השאלה האם הסעיף מכוון לשילוט עירוני, שבאחריות המועצה, או לשילוט פרטי?

כדי לענות על שאלה זו ניתן לפנות לפרוטוקול ישיבת המועצה משנת 2019 שבה התקבל התיקון לחוק עזר השילוט.⁷⁵ מן הפרוטוקול עולה התמונה שהסעיף נועד להסדיר את שפות השילוט בקרב גופים פרטיים המעוניינים בשילוט, תוך ניסיון לאזן בין שמירה על עקרונות השוק החופשי לבין

⁶⁹ סעיף 4 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל.

⁷⁰ לעיל הי"ש 59, ועמ' 9-10 ליוזמה

⁷¹ סמי סמוחה לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2013-155 (2015). (ראו שם שכשליש מקרב האוכלוסייה היהודית הכללית לא רצו בשינוי שכזה).

⁷² רות לפידות פירוש לחוקי-היסוד: חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל 109 (1999).

⁷³ שם.

⁷⁴ סעיף 14 לחוק העזר העירוני, לעיל הי"ש 3.

⁷⁵ עיריית ירושלים דו"ח מישיבת מועצת עיריית ירושלים מס' 6 (ישיבה מן המניין לחודש פברואר) שהתקיימה ביום חמישי כ"ג באדר א תשע"ט (28/02/2019) באולם המועצה, ככר ספרא 26-30 (2019) (להלן: דו"ח מועצה).

הרצון לקדם את השימוש בשפה העברית בנוף הירושלמי. בנוסף, ניתן לראות כי סעיפים אחרים בחוק העזר למעשה מתירים לראש המועצה לתת רישוי לשילוט בהתאם לשיקול דעתו.⁷⁶ באופן ספציפי, סעיף 14(ג) נותן לראש המועצה את האפשרות לסייג את סעיף 14(א) – הסעיף המחייב שימוש בשפה העברית בשילוט ברחבי העיר. לפיכך, נראה שסעיפי חוק העזר אינם נועדו לכבול ידי המועצה שלא להשתמש בשפה השונה מעברית בשילוט ברחבי העיר. יחד עם זאת, אין מניעה שהסעיף יחול על גופים ציבוריים אחרים בשטחה של ירושלים שאינם כפופים למועצה (למשל בתי חולים).

אולם, יש לשאול האם הסעיף מקים חובות כלשהם בנוגע לשילוט בשפה הערבית, והמסקנה העולה היא שסעיף זה אינו מקים חובה כזו. אנו נותרים עם השאלה האם שתיקת הסעיף בנוגע לשפות אחרות מלבד עברית, ובהן ערבית, היא בגדר הסדר שלילי, כלומר שאין חובת שילוט בשפות מסוימות בירושלים, מלבד החובה שמקים סעיף 14(א) לשלט בשפה העברית דווקא, או שהיא בגדר לאקונה, כלומר שהמחוקק טרם נתן דעתו בדבר החובה להתייחס לנוכחות השפה הערבית בעיר ירושלים לעניין השילוט בה, הגם שהיא עיר מעורבת והגם שקיימת בה קבוצת מיעוט לאומי גדולה.

לעניות דעתנו, סביר שמדובר במקרה זה בהסדר שלילי. בפרוטוקול הישיבה אנו למדים שהמועצה העבירה חוק זה כדי לצמצם התערבותה בשוק השילוט הפרטי בעיר, בשם חופש הפרט והעיסוק, ביחס לחוק הישן שדרש שהשפה העברית תתפוס לפחות 50% משטח השלט.⁷⁷ עם זאת, במקביל נראה שמטרת הסעיף היא לקדם ככלל את נוכחותה של השפה העברית במרחב הציבורי בירושלים, וככל שזאת המטרה אין לראות את שתיקת החוק בנוגע לשפות אחרות כדבר מקרי, אלא כאמירה מכוונת. המחוקק לא מציב דרישות נוספות לישות המעוניינת לשלט.

מקורות עירוניים נוספים

ישנם שני מקורות שניוניים נוספים המובילים לאותה מסקנה. הראשון הוא קבצי ההנחיות של העירייה המפרטים את דרישותיה בכל הנוגע לשילוט, ובהם אין התייחסות לשפה הערבית.⁷⁸

השני הוא תוכנית אב לשילוט ירושלים שפורסמה לפני מספר שנים.⁷⁹ מטרת תוכנית זו הייתה להסדיר את השילוט בעיר תוך יצירת שפה אחידה של שלטים, וגם בתוכנית זו לא הייתה התייחסות לשפה הערבית, ונראה אם כן שאין דרישה מיוחדת בנושא.

מנגד, תוכנית האב דנה בשילוט הציבורי, ובעיקר בשלטי הכוונה תחבורתיים או תיירותיים, וניתן לראות שברוב הניכר של עיצובי השלטים שהוצעו קיים לצד השפה העברית כיתוב בערבית.

סיכום ביניים – ראינו עד כה כי לא בטוח שחוק יסוד ירושלים מטיל חובה על הרשות המקומית, ובענייני עיריית ירושלים, כאשר החובה המפורשת שהוא מטיל היא על הממשלה בלבד. שנית, לא בטוח שהפרשנות שלו לעניין רווחת תושביה הערביים של ירושלים תעמוד, בהיותה רחבה מידי. בהמשך, ראינו את חוק עזר ירושלים (שילוט), סעיף 14(א), וכי לא ניתן להיתלות בו בכל הקשור לשילוט בשפה הערבית, וכן כי קיים ספק האם הוא בכלל מכון כלפי העירייה או שמא כלפי השוק

⁷⁶ ס' 3, (א4) ו-10(11) לחוק עזר לירושלים (שילוט), לעיל ה"ש 3.

⁷⁷ דו"ח מועצה, לעיל ה"ש 75, בעמ' 29.

⁷⁸ הנחיות האגף לקידום עסקים ירושלים "הנחיות וכללים להצבת שילוט מסחרי פרטי בירושלים"; הנחיות האגף לקידום עסקים בירושלים "אמות מידה פנימיות לשילוט והצבתו (2021) חוק עזר לירושלים (שילוט) התש"פ-2019" (2021).

⁷⁹ תכנית של חברת עדן והחברה לפיתוח ירושלים "תכנית אב לשילוט מרכז העיר ירושלים" (2012.06.27).

הפּרטי. כאמור, גם אם הוא כן מכוון כלפי גופים ציבוריים הרי שהחובה שהוא מקים אינה נוגעת לשפה הערבית.

חוות הדעת המשפטית של משרד התחבורה בנוגע לשפות השילוט

בחוות הדעת משפטית של משרד התחבורה משנת 2000, בנוגע לשילוט בשפה הערבית,⁸⁰ מובהר כי הערבית היא שפה רשמית, ומכוח מעמד זה ומכוח עקרון השוויון קמה חובה לשימוש בשפה זו גם כשאין בדין חובה מפורשת כזו.

בחוות הדעת נקבע שכאשר באים לקבוע באילו שפות ייעשה שילוט יש להתחשב מצד אחד בשיקולים תקציביים ובעובדה שגודל השלט הוא מוגבל, ומצד שני באמות המידה הבאות:

- האם מדובר בצירי תנועה מרכזיים וראשים או משניים. ככל שרחובות ודרכים נחשבים חשובים יותר כך עולה חשיבות השילוט בערבית.
- האם השילוט הוא באזורים עם ריכוז אוכלוסייה ערבית גבוה.
- האם השילוט הוא הכוונה למוסדות הציבוריים או בתוכם.
- התחשבות באינטרס הכללי של הציבור בהבנת השילוט, בדגש על מהות השילוט. כך לדוגמה יש לתת משקל רב יותר לשילוט בטיחות ואזהרה.

בעוד ששלוש אמות המידה הראשונות יחסית ברורות וניתן לבדוק יחסית בקלות האם המצב הקיים מכבד אותן, אמת המידה האחרונה היא יותר עמומה. כדי לקבוע האם קמה חובה כזו בירושלים יש להתחשב בנתונים המופיעים בתת פרק "מצב הערבים בירושלים".

מחד גיסא, לא ברור עד כמה ניתן להסתמך על חוות הדעת משום שהיא ניתנה לפני חוק יסוד הלאום שעלול לשנות את המצב הקיים. מאידך גיסא, המסקנות שעולות מחוות הדעת הן שיש להתחשב במספר גורמים בעת הקביעה האם לשלט גם בשפה הערבית. למסקנות דומות ניתן להגיע גם דרך סעיף 4 לחוק יסוד ירושלים שדורש מהממשלה לדאוג לרווחת תושביה של ירושלים, זאת ככל שהדבר יעלה בקנה אחד עם הבעיות שהעלינו בנוגע לשימוש בסעיף זה. משכך, נראה שאמות המידה שקבועות בחוות הדעת רלוונטיות גם כדי לעמוד בדרישות סעיף זה לחוק, שכן, לצורך העניין, יהיה קשה לטעון שקיימת דאגה לרווחת תושבים ערבים אם יהיה חוסר שילוט בערבית באזורי אוכלוסייתם, או אם דרכים מרכזיות לא ישולטו בערבית (מה שיהווה מכשול מהותי לתנועת דוברי הערבית בעיר).

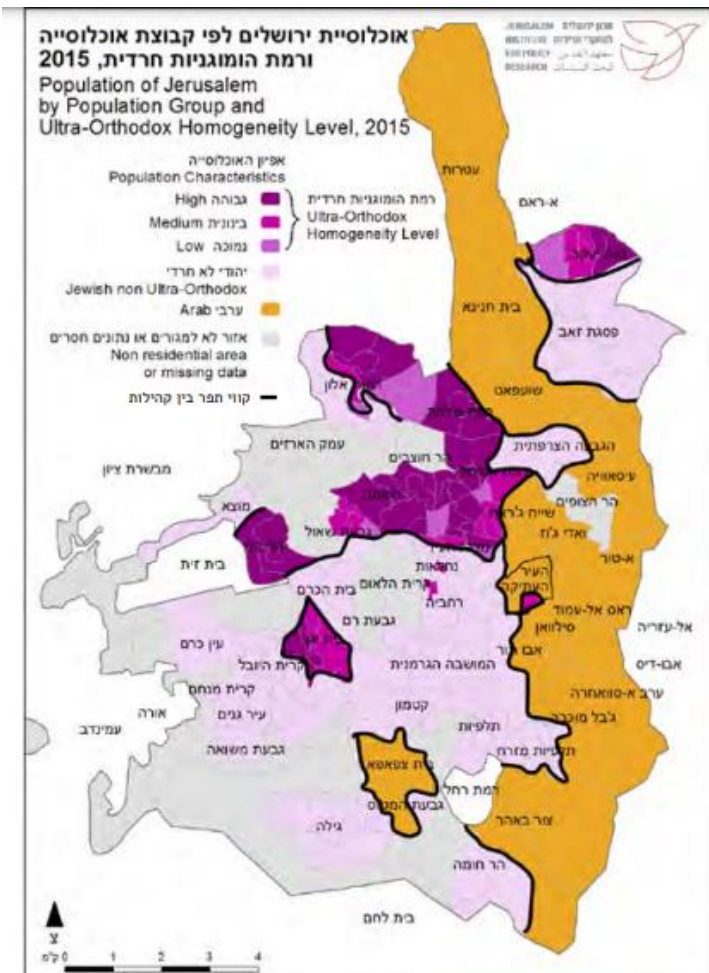
לסיכום, בתת פרק זה סקרנו את חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, והראנו שדרך סעיף 4 לחוק-היסוד ניתן להקים חובה לדאוג לשילוט בערבית על מנת לשפר את רווחת תושביה הערבים, אך גם עמדנו על הקשיים שבשימוש בסעיף זה. סקרנו את סעיף 14 לחוק העזר שילוט והראנו שהוא אינו מקים חובה מסוימת בכל הנוגע לשילוט בשפה הערבית. לאחר מכן נעזרנו בחוות דעת משפטית הנוגעת לשילוט בערבית. בנוגע לאמות המידה שנקבעו בחוות דעת זו, נראה שהן ראויות לשם קביעה

⁸⁰ "שלוש שפות בשילוט הדרכה עירונית חוות הדעת של היועצת המשפטית, משרד התחבורה" (10.12.2000).

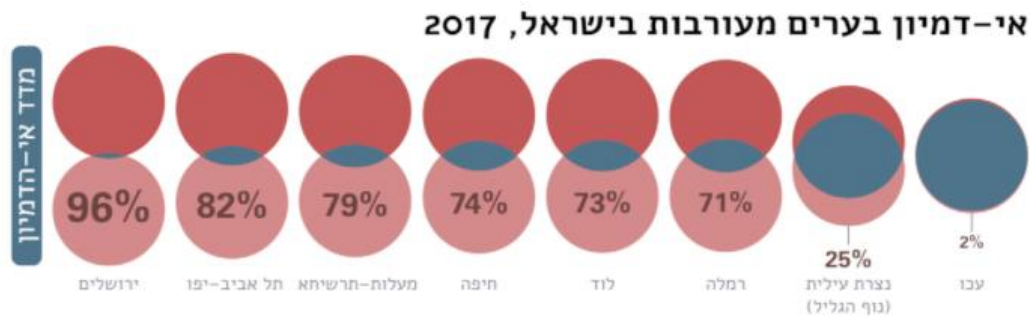
שלישית, ישנם גם ערבים אשר מגיעים למערב העיר לצורכי פנאי ובילוי, אך לא ברור מה גודל קבוצה זו.⁸⁷

עם כן, לסיכום תת פרק זה, על אף שירושלים מאוד מחולקת ומופרדת בין אוכלוסיות שונות, עולה מהנתונים שיש מספר לא מבוטלים של ערבים שנוכחים במרחב הציבורי של ירושלים המערבית ומשתמשים בו.

מפה 1 (בכתום השכונות הערביות):⁸⁸



⁸⁷ שטרן ואסמר תעסוקה בירושלים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 47, תרשים 6/ג ו7.
⁸⁸ מריץ שטרן שילוב תעסוקתי במציאות נפיצה: תושבי מזרח-ירושלים בשוק העבודה העירוני 12, מפה מספר 1 (נייר עמדה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2015).

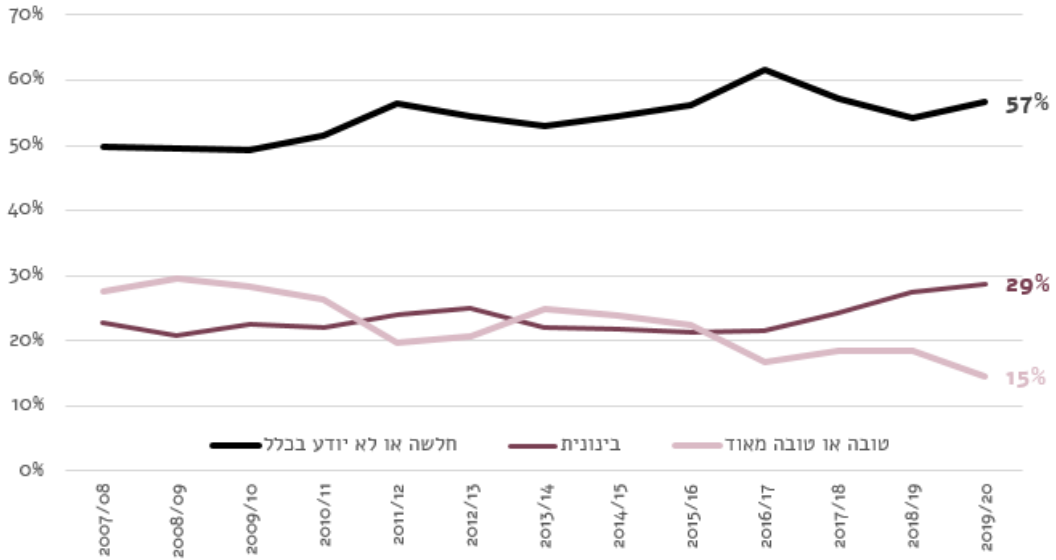


* מודד אי-דמיון (index of dissimilarity) (הפרדה גיאוגרפית הנמדדת באופן יחסי אל שאר חלקי העיר) בערים. סגרגציה משמעה הפרדה, אך בירושלים ההפרדה לובשת גוון מסוים. ההנחה העומדת בבסיס הבדיקה היא כי למרות שערבים ויהודים עוברים באופן חופשי בין רוב שכונות העיר, לענייני עבודה, לימודים, פנאי ועוד, מבחינת מקום מגוריהם הרשום הם מתגוררים בשכונות המוגדרות מראש לפי שיוכם הלאומי. המדד בוחן איזה אחוז מתושבי אחת משתי הקבוצות הנבחנות יצטרך להעתיק את מקום מגוריו, על מנת שהיחס בין הקבוצות בכל אחד מהאזורים או השכונות, יהיה זהה ליחס בעיר כולה. זהו מדד מקובל למידת הסגרגציה. ככל שהוא גבוה יותר, הסגרגציה חריפה יותר, וככל שהוא נמוך יותר, שתי הקבוצות מתגוררות באותן שכונות. 100% במדד אי-דמיון משמעו כי האוכלוסייה מחולקת בין שכונות המגורים באופן כזה, שעל מנת ליצור התאמה בין יחסי האוכלוסייה בשכונות ובין המס' בעיר כולה, על אחת מקבוצות האוכלוסייה לעבור במלואה (100%) לשכונה האחרת. ניתן לראות כי ירושלים אינה רחוקה מכך. אחת ההשלכות של מצב זה, יחד עם נסיבות נוספות, היא כי ערבים בירושלים לרוב דוברי עברית, או מבינים את השילוט בעברית ברמה בסיסית והלאה, אך לא להיפך. עם זאת, אין בידינו מחקר המתייחס לידע של האוכלוסייה הערבית את השפה העברית בירושלים, ואף לא מידע לגבי תחושותיהם בנדון. נציין כי במכון ירושלים קיים מחקר שטרם פורסם בנוגע לידעת השפה העברית בקרב ערביי ירושלים, והמחקר יובא לידעת היוזם ברגע שיתקבל ממכון ירושלים. נציין כאן שוב את פסק דין עדאלה,⁹⁰ ואת התפלגות דעת השופטים. ניתן לראות כי חשין בדעת מיעוט מתייחס לחוסר המידע שמונח מולו בדבר ידיעת/אי-ידיעת האוכלוסייה הערבית בתל אביב את השפה העברית, וכפועל יוצא מכך, חוסר בנזק ממשי הנגרם לאוכלוסייה הערבית, בגינו יהיה מוכן להעניק סעד. האמור כאן, מניח כמוכן מאלו כי ערבים הם דוברי ערבית ויהודים – דוברי עברית.

⁸⁹ יאיר אסף-שפירא "סגרגציה ואי-דמיון" מכון ירושלים למחקרי מדיניות (20.12.2019) <https://jerusalem.institute.org.il/blog/%d7%a1%d7%92%d7%a8%d7%92%d7%a6%d7%99%d7%94-%d7%95%d7%90%d7%99-%d7%93%d7%9e%d7%99%d7%95%d7%9f.%d7%95%d7%90%d7%99-%d7%93%d7%9e%d7%99%d7%95%d7%9f>
⁹⁰ ראו הי"ש 59 לעיל, שם.

תרשים מס' 7: ידיעת עברית (דיבור) של אוכלוסייה ערבית בגילאי 20 ומעלה בירושלים, 2007-2020

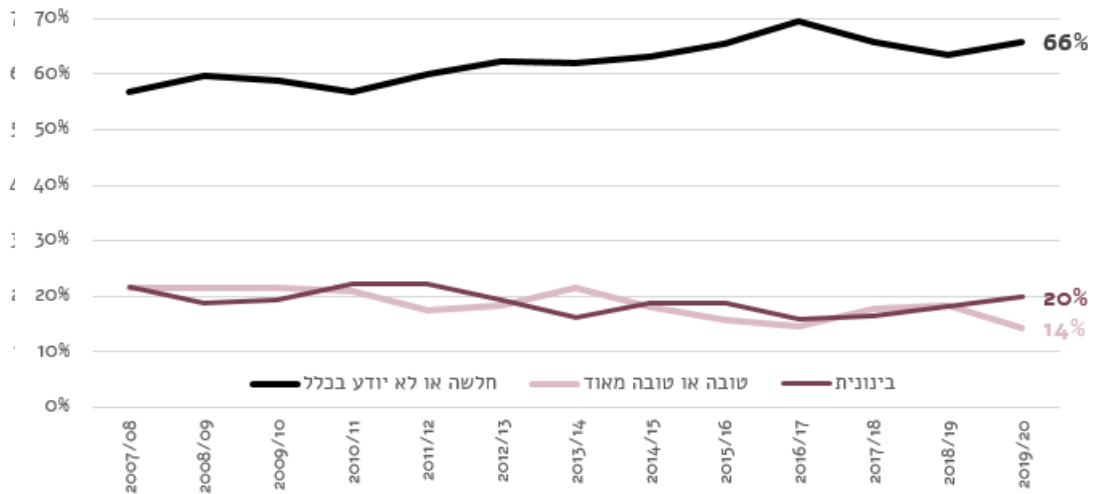
אחוז מבני ה-20 ומעלה, ממוצע דו-שנתי



מקור: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס
הערה: מבוסס על הגדרה עצמית

תרשים מס' 8: ידיעת עברית (קריאה) של אוכלוסייה ערבית בגילאי 20 ומעלה בירושלים, 2007-2020

אחוז מבני ה-20 ומעלה, ממוצע דו-שנתי

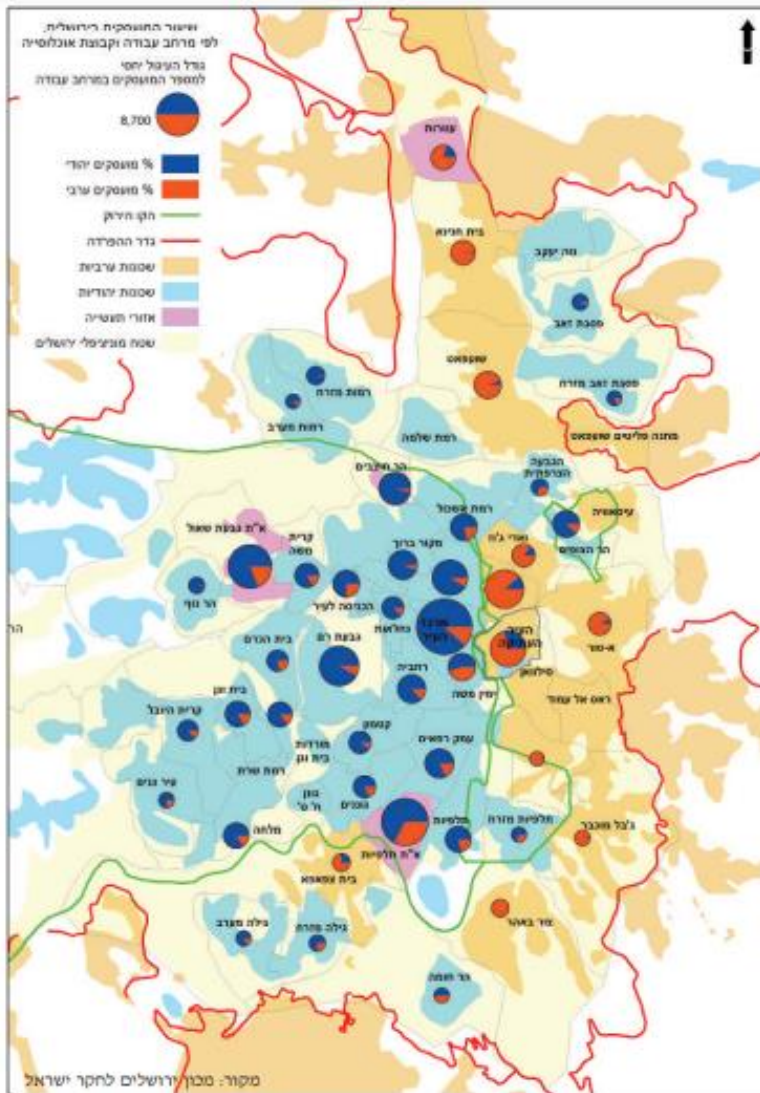


מקור: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס
הערה: מבוסס על הגדרה עצמית

תרשים 7 ו-8: מחקרים אלו, שבוצעו ע"י הלמ"ס ועובדו ע"י מכון מחקרי מדיניות ירושלים, מצביעים על ידיעת השפה העברית (דיבור וקריאה) ע"י הציבור הערבי בירושלים, לפי הגדרה עצמית של הנשאלים. כפי שניתן לראות, אצל רוב הציבור התקבלה התשובה כי הידיעה חלשה או לא יודעת בכלל. יש לציין, כי מתקבלת התמונה שעם השנים אף חלה הרעה בידיעת השפה. משיחותינו עם מכון מחקרי מדיניות ירושלים, עולה כי ככל הנראה, לא חלה הרעה אובייקטיבית בידיעת השפה,

אלא שככל שהציבור הערבי נוכח במערב העיר ולשפה העברית מסביבו, הוא מבין עד כמה אינו מכיר את השפה העברית, ולכן כאשר נשאל על כך, עונה שמבין פחות ופחות.

מפה 2: מפת מרחבי-עבודה משותפים ליהודים וערבים בירושלים⁹¹



כפי שניתן לראות כאן, החלק הכתום המייצג את העובדים הערבים בעיר ירושלים קיים בכל חלקי העיר כמעט, למעט שכונות כמו הר נוף ורמות, למרות היותם מיעוט יחסית לעובדים היהודים. נציין כאן עוד, כי למרות ההנחה לעיל כי הערבים והיהודים עוברים בין השכונות באופן חופשי והסגרציה קיימת בשכונות המגורים בעיקר, נראה כי גם מבחינת התפלגות מקומות העבודה קיימת הפרדה בין מערב ומזרח העיר, כאשר למעט שכונת הר חומה המעסיקה 50% עובדים מכל קבוצת לאום, רוב היהודים מועסקים במערב העיר ורוב הערבים במזרח העיר.

⁹¹ לעיל הי"ש 88, מפה מספר 3

7. מחקר השוואתי - עירוני :

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בישראל קיימים שמונה יישובים עירוניים מעורבים, ואלו הם ירושלים, חיפה, רמלה, לוד, עכו, תל-אביב יפו, מעלות-תרשיחא ונוף הגליל (בעבר נצרת עילית). עיר מעורבת מוגדרת לפי הלמ"ס כעיר שבה קיים מיעוט ערבי ורוב יהודי.⁹² המונח "ערבים" מתייחס למוסלמים, נוצרים-ערבים, דרוזים ולבנוניים,⁹³ ואינו מתחשב בנתונים כמו אוריינות בשפה הערבית או העברית. לפיכך, נתוני הלמ"ס אינם משקפים תמונה מדויקת של אחוז דוברי הערבית במרחב העירוני, אך יש בהם כדי לספק תמונת מצב כללית ביחס למקומן של השפה והתרבות הערבית בערים המעורבות.

בהתאם ללמ"ס, אלו הם הנתונים ביחס לאחוז התושבים הערבים מכלל האוכלוסייה ומספרם בערים המעורבות:⁹⁴

ירושלים	סה"כ תושבים	מספר התושבים הערבים	אחוז התושבים הערבים
ירושלים	951,149	366,797	38.56%
עכו	49,502	16,171	32.66%
נוף הגליל	41,939	12,730	30.35%
לוד	80,931	24,142	29.83%
רמלה	76,986	18,694	24.28%
מעלות תרשיחא	22,121	4,870	22.01%
חיפה	283,736	33,963	11.96%
תל-אביב יפו ⁹⁵	463,808	21,580	4.65%

כפי שניתן לראות, בירושלים הן מספר הערבים הכולל והן שיעורם מתוך סך האוכלוסייה הוא הגבוה ביותר מבין הערים המעורבות. נעמוד עתה על ההסדרים הכלליים שנוגעים לערים המעורבות מבחינת השילוט בתחומן, ואחר נבחן את תמונת המצב העולה מתוך חוקי העזר שהותקנו בתוך אותן הערים.

⁹² "יישוב מעורב", מילון מונחים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (עדכון אחרון 09/01/2014).

עם זאת, לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הלמ"ס מסרה כי ההגדרה של יישוב כמעורב אינה מתייחסת רק לשיעור התושבים הערבים באוכלוסייה, אלא לוקחת בחשבון שיקולים היסטוריים דוגמת איחוד יישובים ומעברי אוכלוסייה ערבית ליישובים יהודיים. ר. עדו אבגר, אתי וייסבלאי, רמי שוורץ ומיכל לרר **ערבים בערים המעורבות – מבט-על** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).

⁹³ "אוכלוסייה – הגדרות והסברים" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קבוצת אוכלוסייה
<https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%90%D7%95%D7%9B%D7%9C%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%94%D7%92%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%9D.aspx>

וכן ר. "קבוצת אוכלוסייה" מילון מונחים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (עדכון אחרון 22/05/2016).

⁹⁴ "יישובים וחלוקות גאוגרפיות אחרות" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020)

<https://www.cbs.gov.il/he/settlements/Pages/default.aspx?mode=Yeshuv>

⁹⁵ אין נתונים ביחס ליפו, כעיר עצמאית, באתר הלמ"ס.

הסדרים כלליים בתחום השילוט בערים המעורבות

מספר הסדרים משותפים חלים על כלל העיריות בישראל מתוקף פקודת העיריות.⁹⁶ בקווי מתאר כלליים, ניתן לומר שההסדרים הללו מחלקים את נושא השילוט בשטחי העירייה לשני תתי-נושא עיקריים: הראשון הוא שילוט שנעשה **מטעם העירייה**, והשני הוא שילוט פרטי שנמצא **בפיקוח העירייה**.

בתחום **השילוט מטעם העירייה**, העירייה מוסמכת ש"תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והככרים, או תשנה שמותיהם כשיש צורך לכך (...). ותדאג לקביעתם במקומות בולטים".⁹⁷ לצד זה, העירייה משמשת רשות תמרוך מקומית, ולכן מוסמכת להציב סוגים שונים של תמרורים וסימני עזר בדרך.⁹⁸ הוראות אלו הוכרו בפסיקה כ"מסמיכות את העיריות לקבוע שלטי הכוונה בתחום העירייה", כאשר "אין בלשונן של ההוראות קביעה מפורשת באשר לשפתן".⁹⁹ עם זאת, לפי תכליתן של ההוראות, הוכרע בפסיקה כי "בשילוט העירוני (...) יש להוסיף לצד הכיתוב העברי גם כיתוב בערבית" ככל שהדבר נוגע לעיר מעורבת.¹⁰⁰ אם כן, קיים מקור נורמטיבי יציר הפסיקה שמחייב את הערים המעורבות כולן לקבוע בתחומן שילוט עירוני בערבית.

בתחום **הפיקוח על השילוט הפרטי**, מוסמכת העירייה "לפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים" ואף לאסור את הצגתם.¹⁰¹ הפסיקה הסבירה כי סעיף זה מיועד "לקיים משטר פיקוח שיאפשר ריכוז המודעות במקומות מיוחדים, תוך קביעת אמות מדה בדבר צורה וזמן".¹⁰² קיימת מחלוקת האם במסגרת פיקוח מורשות עיריות לקבוע כללים בדבר שפת השילוט;¹⁰³ כך או כך, בפסיקה קיים קונצנזוס שהסעיף אינו מתיר הגבלות גורפות על שפתן של מודעות, ובפרט, הוא אינו מתיר יצירת כלל גורף שלפיו "כל מודעה (...) חייבת להיות רק או גם (ובעיקר) בשפה העברית".¹⁰⁴ כפי שזכר בפרק הדין הנוהג בישראל, בפסק הדין בעניין **ראם מהנדסים**,¹⁰⁵ פסל ביהמ"ש העליון סעיף בחוק העזר לנצרת עילית כיוון שהוא יצר כלל גורף בעניין פרסומן של מודעות.

מעניין לראות שבמקרה של הערים ירושלים, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ותל-אביב יפו, חוק העזר הייחודי לעניין שילוט מותקן מכח סמכותה של העירייה לפי סעיפים 246, 250 ו-251 לפקודת העיריות; מכאן ניתן להסיק בזהירות שעיקרו באסדרת סוגיית הפיקוח על שילוט פרטי, ולא בעניין הצבת השלטים מטעם העירייה.¹⁰⁶ ביתר הערים שנסקרו אין כל אזכור מפורש לסעיף 246, העוסק

⁹⁶ לעיל הי"ש 2.

⁹⁷ שם, בסעיף 235(4)(א).

⁹⁸ סעיף 18 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961.

⁹⁹ עניין **עדאלה**, לעיל הי"ש 59, פסי' 10 לפסק דינו של הנשיא ברק.

¹⁰⁰ שם, פסקה 26.

¹⁰¹ סעיף 246 לפקודת העיריות, לעיל הי"ש 2.

¹⁰² עניין **ראם מהנדסים קבלנים**, לעיל הי"ש 57, פסקה 11 לפסק-דינו של השופט ברק.

¹⁰³ השוו שם, פסי' 3 לפסק דינו של השופט אור; פסי' 22 לפסק דינו של הנשיא ברק.

¹⁰⁴ שם, פסי' 4 לפסק דינו של השופט אור.

¹⁰⁵ הי"ש 57 לעיל.

¹⁰⁶ חוקי העזר לנצרת עילית ולבאר שבע, לצורך ההשוואה, מתייחסים לסעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות [נוסח חדש] בלבד, ואף חוק העזר לחיפה מתייחס לסעיף 250 בלבד. הסעיפים הללו הם הסעיפים שמסמיכים באופן כללי את העירייה להתקין חוקי עזר כדי לממש את סמכויותיה.

בפיקוח על השילוט, ולכן ייתכן שיש לפרש את חוקי העזר שהותקנו בשטחן כמתייחסים גם לשילוט מטעם העירייה.

כסיכום ביניים, ניכר שלמרות שתיקתו של החוק בנושא מעמדה של השפה הערבית בשילוט, קיימת בפסיקה הסכמה שיש לשלט ערים מעורבות גם בשפה הערבית. לצד זאת, מוסכם שאין לעירייה סמכות להטיל איסורים גורפים על הצגת מודעות בשפה זרה.

נבחן עתה את חקיקת המשנה ביחס לשילוט בערים המעורבות בישראל, וננסה לעמוד מתוכה על היחסים בין הערבית והעברית בערים השונות.¹⁰⁷

הסדרים מיוחדים בתחום השילוט בחוקי העזר לערים המעורבות

כפי שצוין בפרק הדין המצוי בירושלים, בחוק העזר לירושלים אין כל התייחסות מפורשת למקומה של השפה הערבית בשילוט העירוני. מבט על חקיקת המשנה בערים מעורבות אחרות מעלה תמונת מצב דומה, ומלמד כי חקיקת המשנה לרוב אינה מתווה מדיניות שילוט בערבית. ניתן ללמוד על שלוש תבניות שונות, מנוסחות בווריאציות כמעט זהות, שעומדות בבסיס חוקי העזר לערים המעורבות:

א. דרישת פרסום בעברית באחוז מינימום (חצי משטח השלט), והחרגת מוסדות דת ומוסדות רשמיים זרים

בערים **עכו, תל-אביב יפו וחיפה** קיימות הוראות זהות בדבר שפת הפרסום לפי חוקי העזר.¹⁰⁸ בכל שלוש הערים הללו הכיתוב על גבי שלט או מודעה נדרש להתפרסם בעברית. אם השלט כולל כיתוב בשפה שאינה עברית, עליו להופיע לצד כיתוב בעברית שיתפרש על פני לפחות מחצית משטחו של השילוט. ההוראות אינן חלות על מוסדות דת או על מוסדות רשמיים של מדינה זרה, כך שאלו הם המוסדות היחידים שמורשים לפרסם שילוט ללא כיתוב בעברית כלל או שילוט שבו הכיתוב בעברית מופיע על פחות ממחצית שטחו של השלט.

ב. דרישת פרסום בעברית באחוז מינימום (שליש משטח השלט), והוראה מפורשת להתחשב בשיעור דוברי השפה כדי לקבוע שפת שילוט

בחוקי העזר לעיריות **מעלות-תרשיחא, נוף הגליל ובאר שבע**, ההוראות בדבר אופן הקביעה של שפת השילוט דומות למדי.¹⁰⁹ שלושת חוקי העזר מסמיכים את ראש העירייה לקבוע את שפתו של כל פרסום הכפוף לחוק. לצורך קביעת השפה, על ראש העירייה מוטלת חובה להתייעץ עם וועדה מקצועית לשילוט,¹¹⁰ ולהביא בחשבון את "שיעור דוברי כל שפה" בתחומי הרשות או העירייה. לצד זאת נקבע בשלושת החוקים ש"לפחות אחת משפות הפרסום תהיה השפה הרשמית של מדינת

¹⁰⁷ את כל חוקי העזר ניתן למצוא באתר משרד הפנים: "חוקי עזר לפי נושא" **משרד הפנים** (2021).

<http://rashoyot.moin.gov.il>

¹⁰⁸ סעיף 18 לחוק העזר לעכו (שילוט), התשנ"ג-1992; סעיף 18 לחוק העזר לתל-אביב יפו (שילוט), התשנ"ג-1992;

סעיף 27 לחוק העזר לחיפה (שילוט), התשנ"ו-1995.

¹⁰⁹ סעיף 18 לחוק עזר למעלות-תרשיחא (שילוט), התשס"ח-2008; סעיף 25 לחוק עזר לנוף הגליל (שילוט), התשע"ט-

2019; סעיף 14 חוק עזר לבאר שבע (שילוט), התשע"ד-2014.

¹¹⁰ סעיף 11 לחוק העזר למעלות תרשיחא; סעיף 11 לחוק העזר לבאר שבע; סעיף 18(א) לחוק העזר לנוף הגליל.

ישראל".¹¹¹ בסעיף האחרון לחלק המתייחס לשפות, חוקי העזר קובעים הוראות שונות מעט: חוק העזר למעלות תרשיחא (2008) מתייחס מפורשות לשפה הערבית, וקובע שכל המבקש לפרסם כיתוב בשפה שאינה עברית או ערבית יחויב להוסיף כיתוב בעברית או ערבית בגודל שליש לפחות משטח השלט. יצוין כי חוק העזר למעלות-תרשיחא הוא חוק העזר היחיד לעיר מעורבת שמתייחס מפורשות לשפה הערבית, ומעניק לה מעמד זהה למעמד העברית.¹¹² לעומת זאת, חוקי העזר לנוף הגליל (2019) ולבאר שבע (2014) קובעים שכל המבקש לפרסם כיתוב בשפה שאינה עברית, ועברית בלבד, יחויב להוסיף לשלט כיתוב בעברית בגודל שליש משטח השלט.

ג. הסמכה כללית לקביעת מאפייני שילוט, ללא התייחסות מפורשת לשפה

בחוקי העזר לעיריות לוד¹¹³ ורמלה¹¹⁴ לא קיימת כל התייחסות לשפת השילוט. עיקר הדינים הרלוונטיים בעקיפין לסוגיית השפה חלים על "אזורי שילוט מיוחד". אלו אזורים שייחודם בכך שראש העירייה¹¹⁵ או וועדה מקצועית¹¹⁶ מוסמכים לתת רישיון שילוט בתחומם לפי טעמים מיוחדים, תוך התייחסות לתוכן השלט, לצורתו ולגודלו.¹¹⁷ יצוין כי גם בערים מעורבות אחרות קיימות הוראות מקבילות, אולם אלו לא מיוחדות לסעיף הנוגע לשימוש בשפות.¹¹⁸

ברמלה, וועדה מקצועית מוסמכת לקבוע הוראות בדבר אזורי שילוט מיוחדים, וכן, לשקול שיקולים שקשורים בתוכן השלט.¹¹⁹ ראש העירייה ממנה את הוועדה המקצועית לפי שיקול דעתו, ועליה לכלול מספר חברים הכוללים את מהנדס העיר והיועמ"ש לעירייה או נציגיהם.¹²⁰ לראש העירייה מסורה הסמכות לקבל או לדחות את המלצות הוועדה.¹²¹

בלוד, ראש העירייה מוסמך להעניק רישיון להצגת שלטים באזורי שילוט מיוחדים לפי תוכנו של שלט.¹²² גם בלוד, קיימת ועדה מקצועית שמוסמכת ליעץ לראש העירייה בהפעלת סמכויותיו, ועליה להיות מורכבת ממהנדס העירייה, מנהל האגף לשיפור פני העיר והיועמ"ש לעירייה או נציגיהם, כאשר ראש העירייה מוסמך למנות חברים נוספים בוועדה לפי שיקול דעתו.¹²³ ראש העירייה רשאי לסטות מהמלצות הוועדה בעניין העקרונות שהיא קובעת.¹²⁴

יש מקום לציין שקיומה של ועדה מקצועית לשילוט אינה מייחדת את רמלה ואת לוד; ברוב הערים המעורבות, לרבות ירושלים, מוגדרים הרכבה וסמכויותיה של ועדה מקצועית לשילוט, וראשי

¹¹¹ בחוק העזר למעלות תרשיחא: "תהא שפה רשמית".

¹¹² זאת, כמובן, בהנחה ש"שפה רשמית" כמשמעה בסעיף קטן 1 כוללת הן ערבית והן עברית.

¹¹³ חוק עזר ללוד (שילוט), תש"ס-2000 (להלן: חוק העזר ללוד).

¹¹⁴ חוק עזר לרמלה (שילוט), תש"ס-2000 (להלן: חוק העזר לרמלה).

¹¹⁵ סעיף 9(א) לחוק העזר ללוד, לעיל ה"ש 113.

¹¹⁶ סעיף 8(ב) לחוק העזר לרמלה, לעיל ה"ש 114.

¹¹⁷ סעיף 9 לחוק העזר ללוד ו-88 לחוק העזר לרמלה.

¹¹⁸ ר. למשל סעיף 5(א) לחוק העזר לנצרת עילית.

¹¹⁹ סעיף 8 לחוק העזר לרמלה, לעיל ה"ש 114.

¹²⁰ שם, בסעיף 1.

¹²¹ שם, בסעיף 3(ה)..

¹²² לעיל ה"ש 117.

¹²³ סעיף 13 לחוק העזר ללוד, לעיל ה"ש 113.

¹²⁴ שם, בסעיף 14.

העיריות רשאים להיוועץ בה לפי שיקול דעתם.¹²⁵ כפי שנזכר קודם, בחוקי העזר לבאר שבע, נוף הגליל ומעלות-תרשיחא מחויב ראש העירייה להיוועץ בוועדה לצורך קביעת שפת שילוט.¹²⁶ באף אחד מחוקי העזר אין מקור המחייב את נוכחותו של דובר ערבית בוועדה המייעצת.

לסיכום ההשוואה בין הערים המעורבות בעניין השילוט, ניתן לראות שברוב הערים הללו חוקי העזר קובעים גודל מינימלי לפרסום הנדרש בעברית על גבי שלט. גודל זה נע בין שלוש משטח השלט (בעיריות מעלות-תרשיחא, באר שבע ונוף הגליל) לבין מחצית משטח השלט (בעיריות חיפה ועכו). בעיריות מעלות-תרשיחא, באר שבע ונוף הגליל קביעת שפה על גבי שילוט צריכה להיעשות תוך היוועצות בוועדה מקצועית לשילוט, ובהתחשב בשיעור דוברי השפה בתחומי העירייה. עיריית מעלות-תרשיחא היא העירייה היחידה שבה חוק העזר מתייחס מפורשות לשפה הערבית, ומשווה בין מעמדה ובין מעמד העברית. בעיריות עכו, תל אביב יפו וחיפה, למוסדות דת ולמוסדות רשמיים של מדינות זרות קיים היתר לפרסם שלטים ללא כיתוב בעברית. בחוקי העזר לרמלה ולוד אין כל התייחסות לשפת השילוט, וההסמכה שניתנת לראש העירייה בהענקת רישיונות שילוט היא כללית.

אם נשוב לחוק העזר לירושלים, נוכל לראות כי בשונה מרוב הערים המעורבות, עיריית ירושלים לא קובעת כל גודל מינימלי לכיתוב בשפה העברית על שלטים. לצד זאת, ראש עיריית ירושלים מוסמך להורות מטעמים מיוחדים להתיר פרסום שאינו בעברית ולא כולל את השפה העברית כלל.¹²⁷ במובנים אלו ניתן לטעון שחוק העזר לירושלים הוא ליברלי יותר ביחסו לשפות זרות על גבי שילוט מערים מעורבות אחרות, ומעניק לראש העירייה שיקול דעת רחב יחסית בעניין. מנגד, בחוק העזר לירושלים לא נקבעת חובה להתחשב בשיעור דוברי השפה בתחומה בקביעת שפתו של שלט, או להיוועץ בוועדה מקצועית לשילוט בעניין קביעת השפה. בנוסף, ירושלים לא מעניקה למוסדות דת את הפריבילגיה לפרסם שילוט שלא כולל כיתוב בעברית, אלא מייחדת זכות זו רק ל"מוסדות רשמיים של מדינות חוץ".¹²⁸

¹²⁵ סעיף 2 לחוק העזר לירושלים, לעיל ה"ש 3; סעיפים 1 ו-2 לחוק העזר לתל-אביב יפו, לעיל ה"ש 108; סעיף 11 לחוק העזר לבאר שבע, לעיל ה"ש 109; סעיף 18(א) לחוק העזר לנוף הגליל, לעיל ה"ש 110; סעיפים 1, 3 ו-7 לחוק העזר לחיפה, לעיל ה"ש 108; סעיף 11 לחוק העזר למעלות תרשיחא, לעיל ה"ש 109. בירושלים, הוועדה המקצועית מורכבת מהמנהל הכללי של העירייה, מהנדס העיר, היועמ"ש לעירייה ומנהל אגף קידום עסקים או נציגיהם. ראש העירייה רשאי למנות חברים נוספים. בנצרת עילית ובבאר שבע, הוועדה המקצועית מורכבת מגזבר העירייה, מהנדס העירייה, מנהל אגף הפיקוח העירוני, מנהל האגף לאיכות הסביבה בעירייה והיועמ"ש לעירייה או נציגיהם. במעלות-תרשיחא, הוועדה המקצועית מונה את היועמ"ש לעירייה, המנהל הכללי של העירייה, מנהל המחלקה לאיכות הסביבה ועוד שני חברים נוספים שימנה ראש העירייה. בתל-אביב יפו, הוועדה המקצועית כוללת בין היתר אדריכל ויועמ"ש. בחיפה, הוועדה המקצועית מורכבת משלושה חברים והם מהנדס העיר, היועמ"ש לעירייה וגזבר העירייה או נציגיהם. בחוק העזר לעכו לא מוגדרת וועדה מקצועית.

¹²⁶ סעיף 25 לחוק העזר לנוף הגליל (שילוט), לעיל ה"ש 110; סעיף 11 לחוק העזר למעלות-תרשיחא (שילוט), לעיל ה"ש 109; סעיף 14 לחוק העזר לבאר שבע (שילוט), לעיל ה"ש 109.

¹²⁷ סעיף 14(ג) לחוק העזר לירושלים, לעיל ה"ש 3.

¹²⁸ שם, בסעיף 14(ב).

8. הדין המשווה (בינלאומי)

בפרק הדין המשווה סקרנו הסדרים הנוהגים במספר מדינות בעולם, אשר חלקן ידועות בהיותן בעלות מספר לשונות רשמיות או בעלות לשון רשמית אחת. סקרנו את מעמדן החוקתי של השפות השונות באותן המדינות, אם קיים, ואת יישום אותו המעמד בחיים הציבוריים באותה מדינה. במספר מדינות אף התמקדנו בערים מסוימות, ובחנו את ההסדרים הנוהגים בהן. מספר המדינות הנסקרות, הרב יחסית, נועד להראות על יחס שונה במדינות שונות לשפות המזוהות עם מיעוטים במדינה, ועל דרכי הפעולה המגוונות של כל מדינה עם ריבוי הלשוניות בה.

דרום אפריקה:

האמנה האפריקאית לזכויות האדם וזכויות העמים The African Charter on Human and Peoples' Rights קובעת זכויות לשוניות הן חלק מהתרבות המקומית.¹²⁹ החוקה הדמוקרטית של דרום אפריקה, שנכנסה לתוקף ב-4 בפברואר 1997, מכירה ב-11 שפות רשמיות, שהמדינה מבטיחה להן מעמד שווה.¹³⁰ מבחינה היסטורית, יש הטוענים, כי בפועל, במשך חצי מאה, מעמד השליט הלבן פילג אנשים לפי שפת האם שלהם בעת משטר האפרטהייד, מדיניות ההפרדה הגזעית. במסגרת זאת, ניסה המעמד הלבן השולט לשלב בתוכו את האוכלוסייה הלא-לבנה ככוח עבודה. לאור זאת, הרוב הלא-לבן נאלץ לחיות ביחידות פדרליות נפרדות, שבהן השפות הילידיות הפכו לשפות ה"רשמיות" ונקראו "מדינות עצמאיות". כחלק מהחוקה והמדיניות בתחום השפה של דרום אפריקה, הממשלה התכוונה לטפח את הפיכתה של "אומה דו-לשונית" ברובה בעבר, עם אפריקנס ואנגלית כשפות הרשמיות, למדינה בה רוב השפות של אזרחיה האפריקאים מורמות לאותה רמה.

בשנת 1994, לאחר ביטול משטר האפרטהייד נבחר לשלטון הנשיא נלסון מנדלה, בדרך לכינון מדינה דמוקרטית מאוחדת, רב-תרבותית ומשתפת. מנסחי החוקה שמו לעצמם למטרה שכל תושבי דרום אפריקה יתמזגו ל"אומת הקשת בענן" ללא הבדל דת, גזע ומין. כך למשל, החוקה תורגמה לכל אחת-עשרה השפות ושמות השפות בחוקה נשארו כפי שהן בשפת המקור, מה שמראה על גיוון תרבותי והכרה בשוני ביניהן.¹³¹

אחד הצעדים הראשונים שננקטו לאחר ההכרה בכלל השפות הרשמיות בדרום אפריקה היה הקמתה של מועצת השפה "פאן דרום אפריקאית" (PanSALB), אשר הוקמה בשנת 1995. המועצה אחראית לקדם ולפקח על יישום החוקה, על ידי יצירת תנאים לפיתוח ושימוש בכל אחת מאחת עשרה השפות הרשמיות, כמו גם שפת הסימנים הדרום אפריקאית. שפת הסימנים נכללת גם ברשימה זו של שפות יחד עם "שפות מורשת". ועדות משנה של PanSALB הוקמו בכל המחוזות עם מנדט לנסח מדיניות שפה עבור כל מחוז על פי מסגרת השפה באותו מחוז פדרלי.

למרות המעמד הרשמי שקיבלו השפות בחוקה והקמת המועצות שידאגו לשלבן, לצעדים אלו הייתה השפעה מועטה על השימוש בפועל בשפות שאינן אנגלית ואפריקנס בתחומים ממשלתיים רשמיים.

Elize Kung & Pablo Meix, Legal Status of Languages in Education: The Cases of South Africa and Spain, 6 INT'L J. EDUC. L. & POL'y 33, 15 (2010), AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights> (last visited: Jan 14, 2010).

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA CONST. chapter. I, §6¹³⁰

Matthias Brenzinger, *Eleven Languages and More: Legislation and Language Policies in South Africa*, 67 Journal of Language and Law 38, 44 (2017).¹³¹

יש הסבורים, ששפות אפריקאיות, שהן המפתח לשיפור תנאי החיים של הרוב השחור, לא מקבלות את תשומת הלב והתמיכה מהממשלה, שתידרש לעשות שינוי למען עתיד טוב יותר עבור דוברי שפות אלו.¹³² לעומתן, לשפה האנגלית ניתן נפח נרחב במרחב הציבורי, זאת בשעה שהיא לא קיבלה מעמד מיוחד ומעמדה נותר כשל יתר השפות. יש הטוענים כי ההכרה בגיוון הלשוני יצרה מהלך הפוך, בכך שהאיצה את הפנייה של האזרחים לשפה האנגלית כמקור לגישור בין פערים. רוב הדרום אפריקאים מדברים אנגלית, השפה השלטת בחיים הציבוריים הרשמיים והמסחריים,¹³³ אך מבחינת פילוח האוכלוסייה, השפה המדוברת ביותר היא איזיזולו isiZulu.¹³⁴ ברם, דוברי אנגלית ואפריקנס נוטים לא להשתמש בשפות ילידיות, אבל הם דוברים שוטפים זה בשפתו של זה. החוקה דורשת שכל השפות ייהנו משוויון, אולם ישנו מהלך ברור למעבר לחד לשוניות במרחב הציבורי, שבו אמצעי המדיה ברוב משרדי הממשלה וכן מסמכים רשמיים בעלי חשיבות ציבורית נכתבים באנגלית.¹³⁵

מחד, ההכרה הרשמית במספר כה גדול של שפות ראוי להערכה כהצהרה רבת עוצמה בהכרה ברב לשוניות. מאידך, המספר הגדול של שפות רשמיות הוכח כגורם מעכב לפיתוח מדיניות שפה ויישומה היעיל בפועל. מצב זה כאמור, הוביל להשתלטות השפה האנגלית על המרחב הציבורי, ודחיקתן של שאר השפות הרשמיות ממנו. מכך נובע קיומו של מאבק מתמיד בין הרצון לעצמאות פיזית ולשונית של המחוזות הפדרליים בתוך דרום אפריקה, שתושביהן מדברים שפות אחרות (שפות המיעוט שאינן אפריקאנס ואנגלית), לבין המאבק בגזענות ובשרידי משפט האפרטהייד. זאת, משום ששפה נפרדת נתפסת כמכוננת זהות תרבותית וכמקור לגאווה ואחדות.

השימוש הרב לשוני במרחב הציבורי בדרום אפריקה :

מסקירת המדיניות בהקשר רב הלשוניות בדרום אפריקה, ניתן ללמוד כי מגוון רב מדי של שפות עלול להחרף את הפערים בין האוכלוסיות ואף ליצור נתק בין האוכלוסיות השונות בחיי היום יום ובהזדמנויות בשוק העבודה. אולם, מציאת נוסחה יעילה להנגשת המרחב הציבורי מבחינה שפתית עשויה דווקא לגשר על פערים בין אוכלוסיות ולשפר את השיח בין הקבוצות. לדוגמא, בדרום אפריקה, על ידי שימוש בשפה נגונית אחת בלבד ושפה סוטוית אחת ניתן להגיע לכמעט 70% מהאוכלוסייה הלאומית, ועל ידי הוספת אפריקנס ואנגלית ניתן להגיע ליותר מ-90% מאוכלוסיית המחוז. שימוש מתחלף בשפות מאשכול Nguni ואשכול סוטו יפחית באופן דרסטי את מספר התרגומים של מסמכים ממשלתיים הדרושים להתנהלות שוטפת של האזרחים. במקביל, השימוש המתחלף יפתח סביבה רב לשונית בתקשורת הרשמית במדינה והזדמנויות חדשות בתחום ההשכלה והעבודה בשוק.¹³⁶ מכך, הרי שהנגשת המרחב הציבורי לדוברי שפות שונות לפי פילוח מחוזי, מקדמת יעילות כלכלית-חברתית וחוסכת במשאבים ממשלתיים. יתרה על כך, מחסור בשילוט רב לשוני ופערי שפה מבחינת דיבור וכתובה, יוצרים מצב בו הרוב השחור במדינה, החי במחוזות בהם השפות הילידיות הן הדומיננטיות, לא מסוגל להסביר בעיות בריאותיות בבתי חולים בהם הרופאים דוברי אנגלית או אפריקאנס. למרות העובדה שדרום אפריקה, אחרי ניגריה ומצרים היא המדינה השלישית בעושרה ביבשת אפריקה, הרוב הלא לבן נותר עני, ולעובדה שרוב זה אינו יודע את השפה

¹³² שם, בעמ' 42

¹³³ Brand South Africa, The SOUTH Africa's Language (Nov. 06, 2007), <https://www.brandsouthafrica.com/south-africa-fast-facts/geography-facts/languages>.

¹³⁴ שם

¹³⁵ ה"ש 129 לעיל

¹³⁶ ה"ש 131 לעיל, בעמ' 50

האנגלית, יש השלכות רבות על המעמד הסוציו-אקונומי של אותן אוכלוסיות. תימוכין למסקנה זו ניתן למצוא בכך מאז 17 בנובמבר 2016, לכל האוניברסיטאות יש מדיניות שפה, שמטרתה להפוך בתוך שנתיים את האנגלית לאמצעי ההוראה היחיד בהשכלה הגבוהה.¹³⁷

לסיכום, למרות השוויון החוקתי המוצהר, חיי המעשה גוברים ברמה מסוימת על אותו שוויון חוקתי, ונראה כי השפה האנגלית הינה השפה הדומיננטית במרחב הציבורי הדרום-אפריקאי, שידעתה היא בבחינת חובה לכל הרוצה להתקדם ולהתפתח מבחינה כלכלית וחברתית בחברה הדרום-אפריקאית.

מהמצב בדרום אפריקה ניתן להסיק כי מתן מעמד רשמי לשפה של קבוצת מיעוט לא מנביעה כי השימוש בו במרחב הציבורי יהיה שוויוני לזו של שפת הרוב, וכי לקידום שפה של קבוצת מיעוט במרחב הציבורי עלול להיות מחיר שאינו רק כלכלי.

יפן:

חוקת יפן לא מכילה התייחסות לשפות רשמיות ומעמדן. למרות זאת, יש בה רכיבים העוסקים בזכויות אדם, נגישות לשירותים ממשלתיים ושוויון הזדמנויות,¹³⁸ וקיים היזון חוזר והשפעות הדדיות בין החוקה למרחב הציבורי. מבחינה היסטורית, החברה היפנית נחשבה חד לשונית לאורך זמן רב. במחצית השנייה של שנות ה-90, נוכח הגירתן של אוכלוסיות חדשות למדינה, צמחו והתרחבו השפעתן במרחב הציבורי של שפות שדובריהן מגיעים מסין ומחצי האי הקוריאני. ביפן, הפלורליזם התפתח כחלק מהתפתחות הכלכלה ומהגרים שבאו נוכח הזדמנויות עבודה (בהשוואה, הפלורליזם בישראל מושתת על בסיס לאומי-אתני). אולם, ניתן ללמוד מיפן על כך שכלכלית, יעיל יהיה לעירייה להנגיש את המרחב הציבורי לאוכלוסייה הערבית באמצעות השפה הערבית. הסיבה לכך היא שהאוכלוסייה הערבית מעורה במרחב הכלכלי העירוני ובעסקים בה, ובהתאם לכך תורמת לפיתוח הכלכלי ולשגשוגה של העיר.

טוקיו:

מחקר סוציולוגי העוסק בשילוט עירוני, ובהבדל בין שילוט רשמי של רשויות לבין שילוט ביוזמה פרטית, לרבות בתי עסק ומסעדות,¹³⁹ מראה שהנוף הרב לשוני בטוקיו multilingual landscape, מושפע יותר מפעילותם העסקית של האזרחים, מאשר מפעולתן של הרשויות. מתוך השלטים שנבחנו, ב-140%¹⁴⁰ הופיע כיתוב במגוון שפות מעבר לשפה הרשמית-יפנית. מנגד, 80% מהשלטים במרכז טוקיו מופיעים ביפנית בלבד.¹⁴¹ המשמעות היא שבערך כל שלט חמישי במרכז טוקיו עשוי להכיל שפה אחת או יותר שאינה יפנית. עובדה זו מעידה עד כמה שפות בינלאומיות, בעיקר אנגלית ולטינית, הפכו לחלק בלתי נפרד מחיי היום – יום ביפן בכלל ובטוקיו בפרט. יש להזכיר כי עצם קיומם של סימנים רשמיים בשלטים המכילים שפות שאינן יפנית מהווה ויתור ראוי לציון

¹³⁷ שם

JAPAN CONST. chap. III, art. XI.¹³⁸

PETER BACKHAUS, LINGUISTIC LANDSCAPE: A NEW APPROACH TO MULTILINGUALISM 60 (Durk¹³⁹

Gorter et al. eds., 1st ed.

¹⁴⁰ שם, בעמ' 62

¹⁴¹ שם, בעמ' 71

למיעוטים הלשוניים בטוקיו. השימוש בשפות זרות בשלטים לא רשמיים מונע בעיקר על ידי רצון לשווה לטוקיו מעמד בינלאומי, גם אם מדובר בעניין מקומי בלבד.¹⁴²

תוצאות המחקר הראו שחצי מהשלטים הכילו מידע דו או רב לשוני,¹⁴³ כאשר כמעט שלושה רבעים מהשלטים שנדגמו אינם רשמיים, קרי שילוט המוצב על-ידי האזרחים. הסיווג במחקר בין שלטים של רשויות לבין שלטים של אנשים פרטיים, מוכיח שהרשויות תורמות חלקן לנוף העירוני הרב לשוני של העיר. בנוסף, למרות ההרכב הרב-לשוני של האוכלוסייה, שלטים רשמיים זמינים לא רק בשפה היפנית.¹⁴⁴ זאת, משום שלרוב אלו שלטים המשמשים אנשי עסקים, תיירים ותושבי חוץ.¹⁴⁵ השפות המוכרות לשימוש בשלטים רשמיים הן יפנית, אנגלית, לטינית, סינית וקוריאנית. בטוקיו, כמעט ואין שלטים שאין בהם כיתוב ביפנית. באופן מפתיע, האנגלית נפוצה אפילו יותר מהיפנית בשילוט הציבורי, ונוכחת בשלטים רשמיים רב-לשוניים רבים.¹⁴⁶ קושי שעולה מהמחקר הוא שחלק מהשלטים לא הראו תרגום מדויק של אותו טקסט בצורה מושלמת אלא הכילו מידע משלים מבחינה שפתית. לכן, מהאזרח בקצה נדרשת היכרות והבנה של כל השפות בהן השלט כתוב בכדי להבין את תוכנו במלואו,¹⁴⁷ מה שעלול לייצר מורכבויות ופערים בהזדמנויות, כמו גם בהנגשת מידע קריטי למימוש זכויותיו הבסיסיות של האזרח. עובדה זו, מקבלת משנה תוקף לגבי תרגום לערבית, שהרי בניגוד לאופי האוכלוסייה ההומוגני בטוקיו, בירושלים האוכלוסייה הטרוגנית ויש מיעוט גדול מאוד שעברית אינו שפתו הראשונה.

המחקר בדק את המיקום הפיזי שיש לתרגום של כל שפה בשלט ואת השפעתו. כך למשל, עצם העובדה שבמרבית השלטים, 78.6%, התרגום של ההוראה הממשלתית מופיעה באותיות קטנות יותר או בגודל קטן יותר מהכיתוב ביפנית,¹⁴⁸ עוררה תחושת היררכיה בקרב הקוראים.¹⁴⁹ למצב זה עשויים להיות מגוון הסברים: ראשית, מיומנויות הכתיבה והניסוח של מנסח השלט. שנית, ייתכן והכותבים העדיפו לכתוב סימנים בשפה שלהם או בשפה אליה הם היו רוצים להשתייך. המניע העיקרי של כלל זה עשוי להיות פוליטי או תרבותי-חברתי. שלישית, ייתכן ויש רצון של המנסח לייצר תחושת סולידריות בשלטים פרטיים ואילו בשלטים רשמיים של הרשויות, יש שאיפה לביטוי של כוח, לשלוט על המרחב אליו מתייחס השלט.¹⁵⁰

לסיכום, על אף שלשפות שאינן יפנית אין מעמד בחוק, ניכר שישנה מודעות בשנים האחרונות לשילוט רב-לשוני ביפן. ניכר, שלעירייה אין חובה בחוק לשלט באופן שוויוני אך היא עושה זאת

¹⁴² שם

¹⁴³ שם, בעמ' 66

¹⁴⁴ שם, בעמ' 63

¹⁴⁵ שם, בעמ' 66

¹⁴⁶ שם, בעמ' 64

¹⁴⁷ שם, בעמ' 65 (דוגמא לשלט של רשות ציבורית היא לוח הסבר על איסוף אשפה שנמצא באזור Nishinipori, המכיל ארבע שפות, לפי הסדר: יפנית, אנגלית, סינית וקוריאנית. רוב המידע זמין בכל ארבע השפות, אם כי חלק מהתכנים כגון ימים של איסוף האשפה, 'TUE' ו-'THU' (בצד ימין), או המקור של השלט, משרד איסוף פסולת Arakawa (בשורה התחתונה), כתובים ביפנית ואנגלית או יפנית בלבד, בהתאמה. המשמעות היא שהשפה הזרה היא תרגום מקוטע של הטקסט היפני. מכיוון ששתי השפות יפנית ואנגלית כאן ממלאות פונקציות משלימות, אף אחד מהמידע המסופק לאזרח בשפה אחת לא כלול באחרת בהתאמה. דוגמא נוספת הפעם לשלט פרטי, מובאת במאמר בשלט של חנות צילום, בו מידע שהתמונות יהיו מוכנות תוך דקה אחת זמין רק באנגלית.)

¹⁴⁸ שם (לדוגמא, שלט מחוץ לתחנת רכבת תחתית ב-Harajuku, סדר השפות מצביע על כך שהיפנית היא שפת המקור והגרסה האנגלית תרגום שלה. בניגוד לכך, השלט של המסעדה הצרפתית באזור Nishinipori מציג את הגרסה הצרפתית לפני היפנית. המשמעות החזותית היא שצרפתית כן השפה המקורית של השלט, בעוד שהיפנית ממלאת פונקציות משלימות בלבד)

¹⁴⁹ ה"ש 124 לעיל, בעמ' 67

¹⁵⁰ שם, בעמ' 61

כחובתה לציבור. נדגיש, ששילוט שאינו מכיל תרגום מדויק לכל השפות, ולעיתים נוצרים פערי מידע כלפי הקוראים בשירותי ציבור. מבחינת תרגום השילוט של עסקים פרטיים, תרגום בצורה מדויקת ככל הניתן של כל המידע עשוי להשפיע על באי החנות ובהתאם על רווחיה. יתרה מכך, מהמחקר עולה שגודל הכתב עלול ליצור תחושת היררכיה לאוכלוסיות מסוימות על חשבון אחרות ולכן אנו רואים בגודל כתב שוויוני מרכיב הכרחי לצמצום פערים.

ספרד:

חוקת ספרד, משנת 1978, קובעת שקסטיליאנית היא השפה הספרדית הרשמית של המדינה. לפי החוקה, "על כל הספרדים מוטלת החובה לדעת את השפה הקסטיליאנית ואת הזכות להשתמש בה".¹⁵¹ כמו כן, "שאר השפות של העם הספרדי יהיו גם רשמיות בקהילות האוטונומיות המתאימות בהתאם למעמד שלהן".¹⁵² בנוסף, "העושר של שיטות השפה השונות של ספרד הוא מורשת תרבותית שתהיה מושא לכבוד והגנה מיוחדים".¹⁵³

קסטיליאנית או ספרדית היא שפת האם של 89% מהאזרחים, אך 99% דוברים אותה. שפות נוספות הן קטלאנית וולנסיינית (יחד הן שפת האם של 9% מהאזרחים מספרד), באסקית (1%), גליציאנית (5%), "אסטוריאנית" ו"אראגונית" "אראנית". שלושת הראשונים (קטלאנית, ולנסיינית, באסקית וגליסיאנית) נהנים ממעמד של שפות רשמיות באזורים שבהם הן מדוברות, ומעמדן בהתאם. מעבר לכך, ישנם מספר דיאלקטים של ספרדית המדוברים בספרד.¹⁵⁴

ישנה מחלוקת האם ללמד ולהחזיר את הידע בכל הנוגע לשפות העמים ההולכות ונעלמות או שצעד זה מהווה חזרה לאחור מבחינה מדינתית.¹⁵⁵ בספרד נראה שהמגוון הלשוני עדיין עשוי להיתפס כמרכיב בסכסוך ופערי כוחות בין מספר מחוזות לבין השלטון המרכזי.¹⁵⁶

דונוסטיה:

אוכלוסיית הבאסקים כוללת כשלושה מיליון אזרחים, 91% מהם אזרחי ספרד. באסקית וספרדית הן שפות רשמיות בקהילה האוטונומית הבאסקית מאז 1979. ממשלת הבאסקים עודדה באופן פעיל את השימוש בבאסקית כשפת ההוראה, וכיום 83% תלמידי גנים ובתי-ספר יסודיים ו-65% מתלמידי בתי הספר התיכוניים משתמשים בשפה זו כשפת הוראה.¹⁵⁷ מלבד קידום השימוש בבאסקית בחינוך, ממשלת חבל הבאסקים יצרה מוסדות ספציפיים ללמד ולקדם את השימוש בבאסקית במגזרים אחרים כגון שירותים ממשלתיים, שירותי תקשורת או חברות פרטיות.

מחקר שנערך בעיר דונוסטיה השוכנת בצפון מזרח ספרד, מצא ש-50% מהשלטים ברחובותיה הכילו תרגום לבאסקית או שילוב שלה עם שפה נוספת. בהמשך לכך, ספרדית, שהיא השפה הנפוצה ביותר בחבל הארץ והשפה הרשמית של המדינה, הופיעה ב-82% מהשלטים.¹⁵⁸ נראה שהמגוון

SPAIN CONST. art III, §1.¹⁵¹

SPAIN CONST. art III, §2.¹⁵²

SPAIN CONST. art III, §3.¹⁵³

Elize Kung & Pablo Meix, *Legal Status of Languages in Education: The Cases of South Africa and Spain*, 6 INT'L J. EDUC. L. & POL'y 33, 2 (2010).

שם¹⁵⁵

שם¹⁵⁶

שם¹⁵⁷

JASONE CENOZ & DURK GORTER, LINGUISTIC LANDSCAPE: A NEW APPROACH TO MULTILINGUALISM 73 (Durk Gorter et al. eds., 1st ed. 2006).

הלשוני משקף את המצב הסוציו-לשוני הכללי, כמו גם המדיניות כלפי שפת המיעוט. השימוש בבאסקית בשלטים דו-לשוניים בדונוסטיה אינו רק אינפורמטיבי, כי כלל האוכלוסייה יכולה לקבל ולקרוא את המידע בספרדית, אלא בעל תפקיד סימבולי חשוב הקשור לגורמים רגשיים ולתחושת השייכות של תושבי החבל לזהותם הבאסקית.

מהמחקר עולה שבלמעלה ממחצית מהשלטים שנבדקו, ספרדית תופסת את המקום הבולט ביותר בשלט מבחינת גודל, אבל גם חלק ניכר מהמקום תופסת הבאסקית. אנגלית היא שפה שתופסת מקום צנוע בשלט ביחס לשפות האחרות.¹⁵⁹ לא נמצא הבדל בגופן בין השפות השונות בשלט. במספר שלטים, המידע שנתון בשפה הזרה שאינה באסקית, למשל אנגלית, הוא מעמיק יותר¹⁶⁰. למרות שכל האוכלוסייה יודעת לקרוא ספרדית, התרגום בשילוט לא נחשב מיותר. בערך 10% מהטקסט בשילוט שנבדק במחקר מתורגם ממילה למילה.¹⁶¹

לסיכום, בספרד הקסטיליאנית היא השפה היחידה הנהנית ממעמד רשמי מבחינה חוקתית.¹⁶² אולם, מהמחקר עולה שבאזורים בהם שפה מסוימת, למשל באסקית, מדוברת על-ידי מרבית הציבור, היא זוכה לייצוג יחסית שוויוני בשילוט העירוני. למרות המחלוקות בין הקבוצות האתניות השונות בספרד, נראה שייצוג שוויוני בשילוט העירוני אינו אינפורמטיבי בלבד, אלא מעודד תחושת הזדהות ושייכות של הדוברים למדינה בכלל ולמקום בפרט. כמו כן, במחקרים שנערכו בדונוסטיה ובטוקיו ציינו החוקרים שהשפה האנגלית נחשבת בעיני המקומיים כיוקרתית ומודרנית ולא רק כאינפורמטיבית לתיירים.

בלגיה

בלגיה היא מדינה אירופית בעלת שלוש שפות רשמיות: הולנדית, צרפתית וגרמנית.¹⁶³ למרות שמדובר באחד מעקרונות הבסיס של המבנה הפדרלי הבלגי, קיים מאבק בין הקבוצות דוברות ההולנדית והצרפתית, כאשר ההסכמה בדבר השוויון בין המדינות שברירת. בעבר בזמן עצמאותה של בלגיה ב-1830, השפה היחידה ששימשה בתחומים רשמיים ובעניינים ציבוריים הייתה צרפתית, שפת המעמד השליט, האליטות והניידות חברתית, בעוד שהשפות ההולנדית והפלמית דוכאו. בסוף המאה ה-19 החלה תנועת התנגדות למצב זה ובשילוב רפורמות מדיניות בין השנים 1970-2011, עברה בלגיה ממודל מדינה חד-לשוני אחד לפדרציה התלת-לשונית הרשמית של היום, כאשר בלגיה תוחמה חוקתית לשלושה אזורים לשוניים ועל כל תקשורת רשמית באזורים אלה להתבטא בשפות הרשמיות המקומיות: פלנדריה בצפון דוברת ההולנדית, וולוניה בדרום דוברת הצרפתית ובירת הצרפתית-הולנדית הדו-לשונית בריסל. הקהילה הגרמנית קטנה יחסית (פחות מ-100,000 איש במזרח ולוניה). ישנו מאבק עד היום בין הצפון הפלמי-הולנדי ובין הדרום הצרפתי, שאף מגיע כדי פירוק ממשלות ואיום על יציבות הקואליציה. עם זאת השיטה הפדרלית המורכבת הזו והטריטוריאליזם הפוליטי-לשונית הובילו לשוויון חברתי, ובמידה מסוימת, לפשרה של שלום בין הקהילות דוברות ההולנדית והצרפתית.

בריסל:

¹⁵⁹שם, בעמ' 76

¹⁶⁰שם, בעמ' 77

¹⁶¹שם, בעמ' 78

¹⁶²SPAIN CONST. art III, §1.

¹⁶³The Belgian Constitution, Title 1, Articals §2-4

בריסל היא עיר הבירה של בלגיה המצויה בצפון ההולנדי, ויש בה 80% דוברי צרפתית, 10% דוברי הולנדית ו-10% דוברי שפות אחרות. היא מאופיינת במגוון רב לשוני, רב אתני ורב תרבותי, וקנתה לה שם כבירה אירופאית וכ"עיר גלובלית" בולטת. מעמדה כאמור הינו דו-לשוני באופן רשמי, בצרפתית ובהולנדית.¹⁶⁴

מיקומה של בריסל בצפון ההולנדי לצד הרוב הצרפתי בה מעלה מאבקים בנושא מדיניות השילוט. כך לדוגמה עלה המאבק לשימוש הולם בהולנדית לצד צרפתית, כאשר בשנים האחרונות עלו לכותרות העיתונים דוגמאות רבות של שימוש שגוי בהולנדית בשילוט הרשמי בבריסל, והמחישו את התלונות של הקהילה ההולנדית לגבי הולנדית כשפת מיעוט רשמית המדוכאת בבירה הבלגית. נוסף על כך, שימוש בצרפתית במרחב הציבורי נתפס כאיום וכמדד לחוסר גאווה לאומית מצד הפלמים המקומיים, בעיקר בשכונות בהם הקהילה הפלמית היא הרוב. מאבק בולט נוסף על המרחב הלשוני נוגע לפריפריה הגיאוגרפית של בריסל – שעקב מיקומה, מצויה בתחומי בלגיה הפלמית, וככל שמתרחבת כדי שלטון מקומי, על העיריות להיות דוברות הולנדית באופן רשמי. כמו ברוב ערי-הבירה הגדולות, בריסל חוותה התרחבות מתמשכת, עיור ופרבור לאורך המאה העשרים, כאשר אוכלוסיית בריסל התרחקה וממשיכה להתרחק מהמרכז העירוני ל"רובעים ירוקים" בפריפריה השקטה והזולה יותר. פריפריה זו מאופיינת בדוברי צרפתית רבים המגיעים מבריסל, שלא מוכנים לקבל שילוט בהולנדית בלבד. לעיתים השלטון המקומי שם אף מאופיין בצרפתים רבים, למרות השייך הרשמי של העירייה. במהלך העשורים האחרונים, מעמדו המוסדי והלשוני של אזור פריפריאלי זה היה הגורם והמושא לתקריות פוליטיות, סכסוכים ואף התפטרויות פוליטיות, ואף יוזמות של אזרחים פלמיים להסיר פיזית שילוט בצרפתית, ומנגד ציורים בצרפתית על השילוט ההולנדי.¹⁶⁵ יש הטוענים שהשימוש בשפה במרחב עירוני זה הוכח כשנוי במחלוקת וטעון אידיאולוגית, כאשר מאבקים אלו הם שיקוף של השאיפה מצד קבוצות מיעוט להיפרדות לשתי מדינות שונות, ומלבנים את השאיפה עוד יותר. מנגד, יש חוקרים בלגים המגיעים דווקא מאזורים רוויי קונפליקטים אתנו-לשוניים אלו, העומדים על חשיבות הנכחת קבוצות מיעוט באמצעות הסדרת השימוש בשפה על שלטים ציבוריים,¹⁶⁶ כאשר לבולטות של שפה מסוימת ולדומיננטיות שלה בנוף הלשוני יש השפעה ישירה על תחושת הערך העצמי בקרב דובריה.¹⁶⁷

נראה לענייננו כי בלגיה ובריסל הן דוגמה חשובה להשוואה לישראל וירושלים. כמו בריסל, ירושלים היא עיר הבירה, היא נמצאת על קו תפר שבין שני העמים, והיא מתרחבת גם כן. כמוכן, ירושלים היא עיר תיירותית מאוד, ויש בה בכל רגע נתון דוברי שפות רבות. נראה כי יש לשים לב שלא להפוך

Mieke Vandembroucke, *Language visibility, functionality and meaning across various TimeSpace scales in Brussels' multilingual landscapes*, 36 *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 163, 163-181 (2015).

Public Signage: Language, Ideology and Claims to Urban Space, Mieke Vandembroucke ¹⁶⁵
[https://www.ijurr.org/spotlight-on/language-and-the-city/public-signage-language-ideology-and-claims-to-urban-space.](https://www.ijurr.org/spotlight-on/language-and-the-city/public-signage-language-ideology-and-claims-to-urban-space)

Corbeil, Jean-Claude, 1980. *L'Aménagement linguistique du Québec*, Montréal: Guérin. Duncan, ¹⁶⁶ Jim, and Nancy Duncan, 1988. "(Re)reading the Landscape," *Environment and Planning D: Society and Space* 6, pp. 117-126; Leclerc, Jacques, 1989. *La guerre des langues dans l'affichage*, Montréal: VLB éditeur. Legg, Stephen, 2007. "Beyond the European Province: Foucault and Postcolonialism," in Jeremy Crampton and Stuart Elden (eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, Aldershot: Ashgate, pp. 265-289; עאמר דהאמשה וליאורה ביגון "על הֶזְרָה ואזרוח: הערבית והעברית בשילוט הדרכים בגליל תיאוריה וביקורת" 185, 183 43 (2014).

¹⁶⁷ טרומפר-הכט, נירה, 2005. "רב-תרבותיות ורב-לשוניות בראי הנוף התרבותי בישראל: סיפור של חמישה אזורים במטרופולין תל אביב", *הז האולפן החדש* 88, עמ' 118-134.

את השילוט בשפות שונות לזירת מאבק לאומית, שכן הסוגייה מורכבת מאוד ולא זה המקום לפותרה. סוגייה נוספת שעולה כאן היא חשיבות השילוט באופן נכון בשפה הערבית, לרבות דיוק והשוואה אל השפה העברית והאנגלית. במיוחד יש לשים לב אל הפרבור העירוני והשילוט שם.

פינלנד:

פינלנד היא מדינה צפון-אירופית שבתוכה חי מיעוט דובר שוודית – האוכלוסייה הפינרושוודית, המונה 5.5% מכלל האוכלוסייה, ומתרכזת בעיקר בחוף המערבי של פינלנד, בצד שקרוב לשוודיה, כאשר מרבית הפינרושוודים הם משוודיה במקור. השלטון בפינלנד הכיר בשוודית כשפה רשמית נוספת של המדינה ב-1922, וקבע כי יישוב שיש בו יותר מ-8% דוברי שוודית חייב לקיים מינהל ציבורי דו-לשוני ומערכת חינוך המאפשרת למיעוט השוודי ללמוד בשפתו. לשוודית מעמד שווה לפינית והשפה הפינית והשוודית נלמדות כלימודי חובה בבתי הספר הפיניים. ללא בגרות בשוודית תלמיד פיני לא זכאי לתעודת גמר. נוסף על כך קיימת חובה שכל משרד או משרתי ציבור יחזיקו בעובד שמדבר שוודית על מנת שיוכל לסייע לדוברי השוודית.¹⁶⁸

מדיניות השילוט בפינלנד, שבה הפינית היא שפת הרוב והשוודית שפת המיעוט, היא מדיניות של "Scale": סדר הופעתן של שתי השפות הרשמיות (פינית ושוודית) על השלטים העירוניים נקבע ביחס ישיר למספר התושבים דוברי שפות אלו בעיר הרלוונטית. קריטריון ה"Scale" מיושם גם כאשר שיעור דוברי אחת השפות הללו נמוך משמונה אחוזים או כשמספר הדוברים בעיר הנתונה נמוך מ-3,000 איש, כאשר במקרים אלה הישות העירונית נחשבת לחד-לשונית ורק שפה אחת נמצאת בשימוש, לרבות בשילוט העיר.¹⁶⁹

פינלנד אמנם שונה בנסיבותיה מישראל, בין השאר כיוון ששפת המיעוט בה, שוודית, היא שפת האליטה לשעבר שהיוותה בזמנה את הרוב. נראה שלכן השפה השוודית קיבלה מקום של כבוד עד ימינו. ניתן ללמוד על חשיבות הקניית השפה, הגם שהיא שפת מיעוט, לכלל האוכלוסייה. נוסף על כך, בדומה לפינלנד, עיריית ירושלים יכולה לסגל לעצמה אף מדיניות של הנגשת השירות הציבורי בשפת המיעוט, כך שכל משרד ציבורי הנותן שירותי קבלת קהל יחזיק עובד המדבר בערבית. עם זאת, נראה כי מדיניות ה"Scale" אינה מתאימה לעיר ירושלים, בה המיעוט הערבי נמצא ברוב, העיר כולה, לרבות פרבריה, ויהודים דוברי עברית נמצאים אף הם באזורים ערביים. יתרה מכך, השפה העברית כשפה רשמית של מדינת ישראל לא יכולה שלא להימצא בשטח מסוים, ובמיוחד בירושלים, בירתה.

בריטניה:

בריטניה היא מדינה המורכבת מארבע אומות (Home Nations), שבעבר התקיימו כמדינות נפרדות: אנגליה, ויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד. בחבל ויילס בבריטניה יש כדי ללמד על חשיבות השילוט העירוני בשפה המובנת לבני המקום:

Peggy Heikkinen, Svenska (Swedish in Finland), Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD)¹⁶⁸
22.12.2015
Raento, Paulina, and Kai Husso, 2001. "Cultural Diversity in Finland," *Fennia* 180(1-2), pp. 146-¹⁶⁹
151.

בחבל ויילס בבריטניה, הזהות הוולשית היוותה ניגוד לזהות הבריטית ולמדיניות הכתר הדומיננטית.¹⁷⁰ תנועות כמו "ויילס הצעירה" והמפלגה הלאומנית הוולשית הוקמו בסוף המאה התשע-עשרה על מנת לקדם עצמאות וולשית. המאבקים היו לא אלימים ברובם המוחלט, והתרכזו סביב הקשרים יומיומיים בהם נכחה השפה האנגלית ולא הוולשית, למרות שהוולשית היא שפת בני המקום. כך הקמפיין הראשון של החברה לשפה הוולשית, למשל, התרכז סביב האופי החד-לשוני של זימונים לבית משפט שהוצאו בוויילס,¹⁷¹ הקמפיין המרכזי ביותר היה המאבק בשלטי הדרך החד-לשוניים בשפה האנגלית, כאשר יש הטוענים כי שלטים אלו נתפסו על ידי הלאומנים הוולשים כתזכורת סמלית ויומיומית לשליטה הלשונית של ויילס ע"י אנגליה.¹⁷² רישום זה של שמות המקומות בשפה האנגלית בלבד ואי-יצוג השפה הוולשית בשילוט הדרכים גררו פעולות התנגדות רוויות אמוציות מצד לאומנים וולשים בשנים 1967-1975. פעולות אלו, שכללו הרס של שילוט קיים, מחאות וגרפיטי, גרמו לפרלמנט הבריטי להחליף את השלטים החד-לשוניים בוילס בשלטים דו-לשוניים ע"י שינוי חקיקה מדיני.¹⁷³

חבל ויילס בבריטניה הוא דוגמא נוספת לכך ששפת השילוט במרחב הציבורי עלולה להתגלגל למאבק רחב יותר מהמצופה. כך עקב מאבק לאומי עיקש, המצב בוילס נפתר דווקא ברמה הממשלתית-ארצית, ולא ברמה המקומית.

סין, בייג'ינג

בייג'ינג, הנהנית מהיותה עיר שוקקת, אחד ממרכזי הסחר החשובים בסין ובעולם ואחת הערים הגדולות בעולם, עם אוכלוסייה של 21.8 מיליון תושבים, נשלטת ע"י עירייה שכפופה ישירות לממשלה הלאומית הסינית. התקנות העירוניות של בייג'ינג על ניהול שלטים ציבוריים בשפות זרות מגדירים כי "ממשלות העם בכל הרמות יחזקו את תפקידן המוביל בהקמה ובשימוש של שלטים בשפות זרות במקומות ציבוריים באזור המנהלי, וזאת כחלק ממאמצייהן לבנות את בייג'ינג כמרכז חליפין בינלאומי, ואף יספקו את התמיכה הדרושה בהתאם".¹⁷⁴

לענייננו, מטרתה של העיר ירושלים אינה להיות מטרופולין בינלאומי. עם זאת, ברמה הכלכלית לפחות, נראה שיעיל להנגיש את השילוט העירוני לשפות רבות, בהתאם לגודלן של האוכלוסיות השוהות או חולפות בעיר.

ארה"ב

M. Hechter **Internal colonialism: The Celtic fringe in British national development, 1536–1966**¹⁷⁰ (1975) Routledge and Keegan Paul, London

Jones, R.A., Fowler, C.F., Placing and scaling the nation, 25 *Environment and Planning D: Society*¹⁷¹

Rhys Jones and Carwyn Iorwerth Fowler, **Politics and Society in Wales** (Gwasg Prifysgol Cymru | University of Wales Press eds., 2008).

Jones, Rhys, and Peter Merriman, 2009. "Hot, Banal and Everyday Nationalism: Bilingual Road Signs in Wales," *Political Geography* 28, pp. 164–173.

Ibid.¹⁷³

Beijing Municipal Regulations on the Management of Public Signs in Foreign Languages, Decree of the People's Government of Beijing Municipality N.291:¹⁷⁴

http://wb.beijing.gov.cn/en/public_service/access_to_foreign_languages/beijing_speaks_foreign_languages_program/202008/t20200814_1982965.html

במקומות הסמוכים לגבול ארה"ב-מקסיקו, חלק מהשלטים דו-לשוניים באנגלית ובספרדית,¹⁷⁵ וחלק מהשלטים ליד גבול ארה"ב-קנדה דו-לשוניים באנגלית ובצרפתית. בנוסף, במרכזים עירוניים גדולים כגון העיר ניו יורק, שיקגו ואחרות יש שילוט דו לשוני ורב לשוני ביעדים מרכזיים, כנראה עקב אינטרסים כלכליים ומסחריים. ישנם כמה שלטים דו-לשוניים באנגלית ורוסית במערב אלסקה.

בטקסס, ישנה דרישה כי השלטים יהיו באנגלית ובספרדית. באזורי טקסס שבהם יש מספר רב של דוברי ספרדית, שלטים רשמיים רבים וכן שלטים לא רשמיים (למשל חנויות, כנסיות, שלטי חוצות) כתובים בספרדית, חלקם דו לשוניים עם אנגלית, אך אחרים בספרדית בלבד.

ב-New Britain, קונטיקט ובסביבתה, לא נדיר לראות שלטים בספרדית ופולנית וגם באנגלית.

בשנת 2016, פורט אנג'לס, וושינגטון התקינה שלטים דו-לשוניים באנגלית ובשפות ה-Kallam הילידים כדי לשמר ולהחיות את תרבות ה-Kallam של האזור.¹⁷⁶

על פי חוקת פלורידה, סעיף II, סעיף 9 (1998), "אנגלית היא השפה הרשמית של מדינת פלורידה, ולבית המחוקקים תהיה סמכות לאכוף סעיף זה בחקיקה מתאימה". עם זאת, על פי דוח מפקד האוכלוסין של ארה"ב מיולי 2014, במיאמי אוכלוסייה לטינית (היספאנית) של 66.2%. האוכלוסייה הלבנה בלבד (לא היספנים) הייתה 14.8%, והאוכלוסייה האפרו-אמריקאית הייתה 18.9%. במדינת פלורידה כולה, לעומת זאת, כ-72% מכל אוכלוסיית פלורידה מדברים אנגלית בבית, בעוד שרק 20% מדברים ספרדית בבית.¹⁷⁷ אכן במיאמי השילוט הממשלתי הינו לרוב באנגלית, ספרדית וקרואילית.

ארה"ב, כמדינת מהגרים, לא מחזיקה במדיניות שילוט מיוחדת כלפי מיעוטים בתוכה, אלא משתמשת בשפה האנגלית כ"גשר" בין התרבויות השונות. אך מבחינה מעשית, בערים בהן קיימות קבוצות מיעוט מבחינה שפתית, ישנו מענה רחב בשטח לצרכי הקבוצה, וערים רבות משולטות בשפות נוספות מלבד אנגלית.

Hult, F.M. (2014). Drive-thru linguistic landscaping: Constructing a linguistically dominant place ¹⁷⁵ in a bilingual space. *International Journal of Bilingualism*, 18, 507-523 ¹⁷⁶

<https://web.archive.org/web/20160302074914/https://indiancountrytodaymedianetwork.com/2016/02/29/bilingual-street-signs-herald-new-era-language-revitalization-163552>

Gina Marie Ailanjian **A Linguistic Landscape of Two Hispanic-Serving Institutions: Miami, Florida and Fresno, California** Florida International University 2017. ¹⁷⁷

9. המלצות

- **הגשת בקשת חופש מידע לבחינת תרגומי השילוט בירושלים:** אחת המסקנות החשובות שהעלה הפרק העוסק בדין המצוי בירושלים, היא שאין בנמצא כרגע מאגר נתונים המתרכז בשילוט הציבורי בירושלים. הגשת בקשת חופש מידע יכולה להניע את העירייה ליצור מאגר כזה, ולעמוד על היקף הבעיה באופן מושכל יותר. אנו מכירים באפשרות שבקשה זו תדחה על רקע סעיף 18(1) לחוק חופש המידע, ולפיכך נבקש להתמקד במידע על שלטים שמציבה העירייה, הכוללים תוכן בעברית ובערבית, וכן שלטים הכוללים תוכן שאינו בערבית. בנוסף, נכלול בקשה למידע בדבר טיב התרגום בערבית, האם מלא או חלקי. המלצה זו נובעת מסקירת מצב השילוט ביפן. בפרק הדין המשווה, נאמר כי שילוט בשפות שאינן יפנית בטוקיו, לרוב כולל מידע משלים בלבד לתוכן השלט לא את כל הנאמר בו. אנו ממליצים לעירייה להקפיד לתרגם תרגום מלא ומדויק את השלטים. במסגרת המלצה זו, ראוי להדגיש גם את חשיבותם של עיתויי הפרסומים בערבית, וליצור נוהל עבודה פנימי בעירייה, שעיקרו פרסום תרגומים בערבית לפרסומים רשמיים סמוך ככל הניתן למועד הפרסום.
- **לחייב שילוט דו לשוני בשילוט המכיל תכני בטיחות ו/או ביטחון:** כעיר הגדולה בישראל, שכמעט 40% מתושביה דוברי ערבית כשפת אם, ובנוסף יש בה תנועה ערה של אוכלוסיות ערביות שמגיעות מחוץ לירושלים, מן הראוי לשמור על ביטחונם ורווחתם של כלל האוכלוסייה הבאה בשערי העיר, שהשפה לא תהווה מכשול לאדם לשמור על בטחונו. כיום, קיימת לקונה בחוק לגבי חובת שילוט בטיחות בערבית,¹⁷⁸ ואנו ממליצים לעירייה להישען לצורך כך על סעיף 249(29) לפקודת העיריות, המקנה לעירייה סמכות כללית לעשות כל מעשה לשמירת תחום העירייה ולדאוג לביטחון ובריאות הציבור.¹⁷⁹
- **תיקון סעיף 14 בחוק העזר העירוני:** סעיף 14 לחוק העזר העירוני, העוסק בשפת השילוט, מחייב שימוש בעברית בשילוט העירוני.¹⁸⁰ מוצע בזאת לתקן את החוק, ולהוסיף סעיף קטן (ד) המחייב את ראש העיר להיוועץ עם הוועדה המקצועית לשילוט טרם קביעת הנחיות בנוגע לשילוט. הוועדה המקצועית מורכבת ממנכ"ל העירייה, מהנדס העירייה, היועץ המשפטי של העירייה ומנהל אגף עסקים בעירייה.¹⁸¹ תיקון נוסף לחוק העזר הינו תיקון המרחיב את הרכב הוועדה המקצועית, ומוסיף לה חבר אחד דובר ערבית או נציג לאוכלוסייה הערבית בעיר, לשם שמירה על מרחב ציבורי נגיש לכל תושבי העיר.
- **ייזום פגישה עם ראש העיר:** ייתכן, כי לאור העובדה שכ-40% מאוכלוסייתה של ירושלים מורכבת מדוברי ערבית, ולאור הרצון להנגיש את המרחב הציבורי לכלל אוכלוסיית העיר, ניתן לרתום את ראש העיר ליוזמה, ולהסב את תשומת ליבו לחוסרי השילוט בערבית. כמו כן, באמצעות היוזמה, ניתן להאיר לראש העיר על סמכויות אותן הוא יכול להפעיל, בנוגע לשילוט המרחב הציבורי. אנו סבורים כי מטרתה של יוזמה זו חשובה ועומדת מעל לכל מחלוקת פוליטית, ולפיכך ניתן לשלב ידיים לעשייה עבור אוכלוסיית העיר דוברי הערבית.

¹⁷⁸ סעיף 8 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999.

¹⁷⁹ סעיף 249(29) לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 2.

¹⁸⁰ סעיף 14 לחוק עזר לירושלים (שילוט), לעיל ה"ש 3.

¹⁸¹ שם, בסעיף 1.

מסמך זה נכתב בידי חברי הצוות : שגב אלקיים, יונתנה פרוייליך, גל רובין, מיכל מסובי, דורי סקוב.

נערך על ידי : ראש הצוות, עמית שוחט.

נבדק על ידי : מנהלת סניף האוניברסיטה העברית, אביגיל פלג; נציגת צוות המחקר, ציפורן וואן וויפרן.

אושר על ידי : מנכ"ל "עומק" – אור שלהבת אפריימי

בברכה,

מרכז "עומק" – עיצוב מדיניות חקיקה