

## דת ומדינה באיטליה בהשוואה לישראל - היבטים מוסדיים

סילביאן קולומבו\*

א. מבוא. ב. רקע היסטורי. ג. המסורת החוקתית. ד. דת הרוב והמדינה.  
ה. דתות אחרות והמדינה. ו. התמונה ממשיכה להשתנות.

### א. מבוא

היחסים בין דת למדינה היו מאז ומעולם רגישים למדי, בהיותם ניסיון, לא תמיד מוצלח, ליישב בין התחום הציבורי לבין מה שהוא ככל הנראה אחד התחומים הפרטיים ביותר לאדם. מימי קדם ועד ימינו העסיקו השלכותיהם של יחסים אלו משפטנים, פילוסופים, מדינאים ופוליטיקאים, הם עוררו מתחים וליהטו את הרוחות. הדבר נכון במיוחד לגבי איטליה, שידעה לאורך ההיסטוריה מחלוקות קשות בסוגיית גבולותיהן של המעצמות הארציות והרוחניות. זאת, הן לאור ההיסטוריה והמסורת של הממלכה האיטלקית, והן לאור העובדה שלכה של האפיפיורות הקתולית ממוקם בשטחה, שהביאה להשפעה הייחודית של הכנסייה הקתולית בנושאים פוליטיים וחברתיים באיטליה.<sup>1</sup>

אפשר לחלק את מסגרות היחסים בין מוסדות הדת למוסדות המדינה לארבע קטגוריות עיקריות: מערכות נפרדות, כבצורת; מערכות קונקורדט (הסכם בין המדינה לעדות הדתיות), כבאיטליה ובגרמניה הנאצית בזמנו; מערכות דוגמת זו של אנגליה, שבהן מאמצת המדינה דת רשמית אחת; ומערכות דוגמת זו של ישראל, שבהן פועלים כרשויות של המדינה גופים דתיים (של דתות אחדות), השואבים את סמכויותיהם מן החוק. עם זאת, יש לזכור כי מדובר בחלוקה פורמלית גרידא, ומה שחשוב יותר הוא התוכן של הכוח המשפטי והמעשי הניתן לכנסיות ומידת ההגנה המשפטית והמעשית הניתנת ליחידים. בגרמניה נהנות הכנסיות ממעמד של תאגידיים ציבוריים המעוגן במשפט הציבורי, בעוד שבאירלנד אין הן נהנות ממעמד דומה, אף שהן חזקות לא פחות ואולי אף יותר מאלה שבגרמניה. בדומה לאירלנד, הכנסיות בהולנד ובצרפת הן בעלות סטטוס במשפט הפרטי

\* מרצה בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. תודה מיוחדת לאריאל בגדור על הערותיו החשובות וסיועו הנדיב. תודה גם לשולמית אלמוג עבור תובנות ששאבתי משיחותי עמה בנושא המאמר, ולדניאל רוזנשיין על סיוע בהכנת המאמר לדפוס.

1. מאמר זה מכוון לתת תמונה כללית (ובהכרח בלתי שלמה) של היחסים בין מוסדות הדת למדינה באיטליה. הערות השוליים בו ספורות במכוון על מנת להקל על הקריאה של מה שהיה דורש אחרת מספר רב של הפניות כמעט לכל משפט ומשפט. רשימה ביבליוגרפית חלקית של מספר כתבים העוסקים בנקודות הנזכרות כאן - מצורפת בסוף המאמר.

בלבד, אולם הן מצויות במסגרת מדינית המקפידה על ההפרדה בין הדת למדינה. גם בקונקורדט עצמו – כמסמך פורמלי התום הקובע את היחסים בין המדינה לכנסייה – אין בהכרח להעניק סטטוס מועדף לכנסייה.

איטליה היא מדינה קתולית ברובה, יותר מ-90% מהאיטלקים הם קתולים ואף שרק 30% מהם מכריזים על עצמם כ"דתיים" וממלאים באופן קבוע את החובה להשתתף במיסה השבועית. המסגרת הקונספטואלית של יחסי הדת והכנסייה באיטליה מבוססת על שיתוף פעולה בין המדינה לבין הקתולים – תפיסה שנתמכה כל העת על ידי הדוקטרינה הקתולית – שעיקרונה היה באשרור הקונקורדטים. כמו כן הגיעה המדינה האיטלקית להסכמים דומים, שחלקם עוצבו על בסיס המודל הקתולי, עם שישה מיעוטים דתיים: וולדנסים, פנטקוסטלים, אדבנטיסטים, יהודים, בפטיסטים ולותרנים. מגמה זו של שיתוף פעולה המוגדר ומתוחם בדווקנות, רוככה משהו על-ידי עקרונות הליברליזם הדתי והשוויון, שמעמדם עלה בתקופה הליברלית ולאחר נפילת המשטר הפשיסטי הם עוגנו בחוקה מ-1948.

גם בישראל משויך הרוב המכריע של האזרחים לדת מסוימת – הדת היהודית – ובדומה לאיטליה רק מיעוטם מכריזים על עצמם כ"דתיים" ומקיימים אורח-חיים דתי מובהק. מצב זה מובן במיוחד בישראל לנוכח הזיקה ההדוקה בין הלאום היהודי לבין הדת היהודית, שאין לה מקבילה באיטליה. אפשר שזיקה זו עומדת גם ביסוד העובדה שמרבית היהודים, אף אלה המגדירים עצמם "חילוניים", שומרים על מסורות דתיות אלה ואחרות. מטרתה של רשימה זו היא להתמקד בדיון בהיבטים המוסדיים של יחסי דת ומדינה באיטליה, אגב השוואתם ליחסים אלו בישראל. הדיון בסוגיית הכנסייה והמדינה באיטליה התייצב במידה רבה מאז כניסתו לתוקף של הקונקורדט מ-1984, אם בשל האירועים הפוליטיים המעסיקים ללא הרף את איטליה מאז ועד היום, בשל התמיכה הכללית הרחבה שזכה לה, או בשל עיגונו של הקונקורדט בחוקה פורמלית. בישראל, לעומת זאת, מצויים היחסים בין דת למדינה – על כל היבטיהם – במחלוקת פוליטית ומשפטית חריפה. לדעתי, לימוד המודל האיטלקי עשוי לתרום, למצער באופן עקיף, לדיון הישראלי המתמשך בסוגיה זו.

## ב. רקע היסטורי

בראשית הנצרות ראתה האימפריה הרומית בדת החדשה איום ממשי והתנגדה לעצם קיומה. עם התנצרותו של הקיסר הרומי קונסטנטין בשנת 312 לספירה הנוצרית, הוא לא רק הפסיק את הרדיפות אחר מאמיניו של ישו, אלא אף העניק סמכויות גשמיות רבות לכנסייה ולאפיפיור. מאז ואילך, במשך מאות שנים, היו היחסים בין הכנסייה ובין הרשויות החילוניות זרועים עימותים ומחלוקות, תוך תנועה מתמדת בין דוֹיקיום לאנטגוניזם ושינוי תכוף של יחסי הכוחות בין המחנות ומידת השפעתם היחסית.

איחודה של איטליה לממלכה ב-1861 (למעט העיר רומא) עורר משבר חמור במרקם היחסים בין הכנסייה הקתולית ובין המדינה החדשה. הממשלה הליברלית בראשותו של קאבור וראשי הממשלה שבאו אחריו הגהיגה מדיניות של חילון המוסדות הציבוריים

והחיים הציבוריים. מדיניות זו כללה חיוב נישואין אזרחיים ב-1865, צמצומו והגבלתו של החינוך הדתי הקתולי בבתי-הספר הממלכתיים ב-1877, רפורמה בחקיקה הפלילית שנועדה להגן על הדת ב-1889, ופיקוח ממשלתי על מוסדות רווחה וצדקה ב-1890. צעדים נוספים, ובייחוד ביטולם של מספר מוסדות כנסייתיים והחרמת רכושם ב-1866 וב-1867, צימצמו בהדרגה את כוחה הכללי של הכנסייה.

נהוג לראות את השלמת איחודה של איטליה בכיבוש רומא ב-1870, צעד שהביא לקיצוץ כוחם הגשמי של הכנסייה ושל האפיפיור ותחילתה של "השאלה הרומית"<sup>2</sup>. הכיבוש חיזק באופן משמעותי את עוינותם של קתולים רבים כלפי הממלכה האיטלקית, והם האשימו אותה בניסיון לנשל את האפיפיור ואת הכנסייה מחירויותיהם. למרות האשמות אלו, ולמרות האידאול (הבלתי ממומש) של קאבור בדבר כנסייה חופשית במדינה חופשית, נקטה המדינה האיטלקית בדרך-כלל מדיניות מתונה, כפי שניתן ללמוד מ-"Legee delle Guarantigi" (חוק ערובות האפיפיור) מ-1871 ומהגישה הגמישה בעיקרה שאימץ ראש הממשלה ג'וליטי בכל תקופת כהונתו הארוכה עד לתחילת מלחמת העולם הראשונה. גמישות ופשרות אלו ננקטו עדיין בצלו של הקונפליקט בין הכנסייה למדינה, שמצא פתרון פורמלי רק ב-1929.

לאחר מלחמת העולם הראשונה החלה המפלגה הפשיסטית (ושעלתה לשלטון ב-1922) במדיניות של פייסנות כלפי הכנסייה הקתולית, שהגיעה לשיאה בחתימת ההסכמים הלטרניים – הקונקורדט מ-1929. הסכמים אלו הביאו לפתרון בעייתה של רומא על-ידי יצירת מדינת הוותיקן. הם הביאו גם להשבת חלק מהפריבילגיות הכנסייתיות בנושאי אישות ובמספר עניינים כלכליים, וכן בתחום החינוך הדתי בבתי-הספר הממלכתיים, שאותן איבדה הכנסייה בתקופה הליברלית.

נפילת הפשיזם והמונרכיה, וכינונה ב-1948 של חוקת הרפובליקה החדשה יצרו את הבסיס לשינוי חלקי הקונקורדט שעמדו בסתירה לעקרונות חופש הדת והשוויון שעוגנו בחוקה. השינוי בפועל התעכב עם זאת באופן משמעותי עד לתחילת שנות השמונים. בכל אותן שנים עברה איטליה תהליך משמעותי של חילון. שניים מסימני הדרך הבולטים בו היו פתיחת האפשרות לגירושין ב-1970 ועיגונן החוקי של ההפלות ב-1978.

2. עם פירוקה של מדינת האפיפיורות ב-1970, בידי הממלכה האיטלקית החדשה, החלה ביחסים בין המדינה האיטלקית לבין הכס הקדוש תקופה ארוכה של משבר שתמציתו מעמדה השנוי במחלוקת של העיר רומא – שהיתה בעבר עירו של האפיפיור ועתה ביקשה איטליה לראות בה את בירתה. "השאלה הרומית" הוכרעה לבסוף עם הכרתה של איטליה בעיר הוותיקן כמדינה תחת ריבונותה המלאה והבלעדית של האפיפיורות, ועם אשרור ה"פרוטוקול בדבר מוסדות הכנסייה ונכסיה" שבו הוכרזו כבטלים חוקי "ערובות האפיפיורות" מ-1871 – שני צעדים במסגרת ההסכמים הלטרניים מ-1929. על "השאלה הרומית" ראו בין היתר A.C. Jemolo, "La questione romana", AA.VV. *Il Venti Settembre nella storia d'Italia, La Nuova Antologia* (Roma, 1970), 73; M. Tedeschi, *Cavour e la questione romana* (Milano, 1978); E.G. Vitali, *Rassegna di studi storici sulla questione romana*, Dir. Eccl. I (1964), 404.

בישראל, לפחות על-פי המוצהר, נשלטים ההסדרים הנוגעים ליחסים בין דת למדינה על ידי ה"סטטוס-קוו". כלומר, הם מבקשים לשקף את ההסדרים שנהגו במדינה המנדטורית (ולפניה במדינה העות'מנית) לפני הקמתה של מדינת ישראל. זאת כדי להבטיח את אחדות העם ולמנוע הקצנה של המחלוקות בתחום רגיש זה. כך הבטיח דוד בן-גוריון למפלגות הדתיות עוד לפני קום המדינה, וכך נקבע מאז בקווי-היסוד של הממשלות השונות ובהסכמים קואליציוניים. אך למעשה ה"סטטוס קוו" השתנה ומשתנה מעת לעת. כדברי השופט חשין:

הסטטוס קוו נוסח ישראל - מושג עמום מעורפל וגמיש: האותיות בו מזה ומזה ימשכו אותו כל אחד מהם לעברו הוא, והרי הוא כתומר ביד היוצר - מי המרחיב ומי המקצר.<sup>3</sup>

ואכן, ההסדרים בענייני יחסי דת ומדינה בישראל אינם קבועים ויציבים. תלו, ומוסיפים לחול בהם - מכוח חקיקה, פסיקה ונהגים - שינויים לכאן ולכאן: לעיתים לכיוון הרחבת מעמדן של הדת ושל מוסדות דתיים, ולעיתים לכיוון חילון.

### ג. המסגרת החוקתית

כאמור, זמן קצר לאחר נפילת הפשיוס באיטליה כוננה החוקה ב-1948; ליברליזם דתי היה אחד השיקולים המרכזיים בעת ניסוח סעיפיה. הנוסחה של הסכם בין המדינה ובין העדות הדתיות נקבעה כערובה הטובה ביותר בפני ניסיון טוטליטרי נוסף. לאחר גוויעת זכר הפשיוס, נתפסו ההסכמים בין העדות הדתיות לבין המדינה לא עוד כאמצעי המגן על המבנה המשטרי החדש, כי אם כדרך לכבד את זהותן של העדות באופן ההולם את צורכיהן. על-פי הדעה הרווחת, ניסוחם של סעיפי החוקה הולם מטרה זו במידה טובה למדי, אם כי ניתן להפנות ביקורת קשה כלפי יישומם האיטי מאוד, וביקורת נוספת, בהתאם לנקודת השקפתו של הצופה, על הצורה הסופית שבה התגבשו ההסדרים כאשר יושמו לבסוף.

עיקריו של החוק האיטלקי המסדיר את סוגיית הכנסייה<sup>4</sup> כלולים בסעיפים 7, 8 ו-19 בחוקה האיטלקית, שנועדו להבטיח את חירות הפרט בעניינים דתיים וליצור מערכת של

3. בג"צ 93/3872 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז (5) 485, עמ' 506-507.

4. יש להבחין בין החוקים המסדירים את ענייני הכנסייה ("החוק האקסלסטיאלי") ובין החוקים הכנסייתיים ("החוק הקנוני"). בעוד המונח הראשון מתייחס לדין (האיטלקי) הנוגע ליחסי דת ומדינה, החוק הכנסייתי בהקשר של הכנסייה הקתולית-הרומית מכיל את הקודיפיקציה של החוקים והדינים הנקבעים על ידי מועצות הכנסייה והאפיפיור. הגוף הנוכחי של החוק הקנוני ("Codex iuri canonici"), הכלול בטקסט הקרוי "Schema novissimum" ומלווה בחוקה אפוסטולית הקרויה "Sacrae Dicsplinae Leges" נכנס לתוקף ב-1983 (לאחר שנברק

שיתוף פעולה בין המדינה לבין מספר עדות דתיות. חופש הדת מובטח לכול בלי תלות באורחותם. סעיף 19 קובע (בתרגום חופשי):

הכול זכאים לנהוג באופן חופשי על פי אמונותיהם הדתיות, בכל דרך, כיחידים או כקהילה, להשיף להן ולבטאן בציבור או באופן פרטי, ובלבד שאינן סותרות את המוסר.

סעיף 19 מבטא בדרך זו את חופש הדת, אולם אינו מתייחס ישירות לסוגיה הספציפית של חופש האמונה והחופש מאמונה. עם זאת, הפרשנות המקובלת בקרב המלומדים – הפסיקה טרם התמודדה עם הסוגיה – היא שהחירות להחזיק בהשקפות אתאיסטיות ולהפיצן כלולה אף היא במסגרת זו, וכי החירות להמיר דת, חירות שאינה נכנסת לגדרו של סעיף 19, מהווה אף היא זכות חוקתית. סעיפים 7 ו-8 עוסקים בעדות הדתיות, כלומר בקתולים ובאחרים. סעיף 7 קובע (בתרגום חופשי):

המדינה והכנסייה הקתולית, כל אחת בתחומיה, הן עצמאיות וריבוניות. היחסים ביניהן מוסדרים על ידי ההסכמים הלטרניים. תיקונים להסכמים אלו, המוסכמים על שני הצדדים, אינם דורשים הליך של תיקון חוקתי.

כלומר, נקבע שתוקפו של הקונקורדט מ-1929 (ההסכמים הלטרניים) זהה לזה של אמנות בינלאומיות (מעמד שבו זכה הקונקורדט הנוכחי ב-1984). סעיף 8 מאשר שכל העדות הדתיות נהנות מחופש זהה במסגרת החוק. בחלקו השני הוא עוסק בעדות הדתיות שאינן קתוליות:

כל העדות הדתיות חופשיות במידה שווה במסגרת החוק. לעדות דתיות שאינן קתוליות, הוכות לארגן עצמן על פי חוקיהן ובתנאי שאינם סותרים את חוק המדינה. יחסיהן עם המדינה מוסדרים בחקיקה על בסיס הסכמים [“INSEB” – כלומר הסכמים דו-צדדיים] עם נציגיהן.

ההסכמים הדו-צדדיים המוזכרים בסעיף 8 עוצבו ככריתות בין המדינה לבין העדות הדתיות שאינן קתוליות. בעקבות הקונקורדט מ-1984 נכרתו הסכמים דו-צדדיים כאלה עם שש עדות דתיות: הוולדנסים (1984), הפנטקוסטאלים והאדבנטיסטים (1986), היהודים (1987), הבפטיסטים והלוותרנים (1993).

אישית על-ידי האפיפיור הנוכחי יוחנן פאולוס השני. קודקס זה החליף את ה-“Codex Iuris Canonici” מ-1917.

סעיפים 7 ו-8 חשובים במיוחד משום שקבוע בהן עקרון מתן אוטונומיה לעדות הדתיות. נוסף להכרה בריבונותה ובעצמאותה של הכנסייה הקתולית באופן נפרד, מעניקים סעיפים אלו בחוקה מידה ניכרת של אוטונומיה לכל העדות האחרות. העדות הלא קתוליות חופשיות להתארגן בדרך הטובה בעיניהן, ומוגנות מפני התערבות המדינה. החוקה מתנה זאת בכך שעליהן לכבד את החוק האיטלקי, והתניה זו נוגעת רק למבנה הארגוני שלהן שאינו יכול לעמוד בסתירה לעקרונות הכלליים של הדין האיטלקי המסדיר את הישויות המשפטיות. אין היא נוגעת לדוקטרינות שלהן או לעקרונות אידיאולוגיים אחרים. סעיפים אלו קובעים כי המדינה יכולה לעסוק בארגון החוקי של העדות רק באמצעות הסכם פורמלי, כלומר על בסיס השגת הסכם עם העדה. מרגע שנהתם הסכם כזה, כל שינוי בו מחייב הסדר דו־צדדי בין המדינה לעדה, ואין למדינה כוח לשנות את ההסכם בצעד חד־צדדי. בישראל, כידוע, טרם הושלמה מלאכת כינון החוקה. אף בתוקף־היסוד שנתקבלו עד עתה לא עוגנו במפורש זכויות והסדרים בדבר היחסים בין דת למדינה. הוראה חקוקה מפורשת בעניין זה מצויה דווקא בדבר חקיקה שנתר בתוקפו מן התקופה המנדטורית – סימן 83 לדבר המלך במועצתו, שבו נקבע:

כל האנשים [בישראל] ייהנו מחופש המצפון המוחלט ומן השימוש החופשי של צורות פולחנם, כל עוד יקוימו הסדר הציבורי והמוסר.

הוראה זו אמנם מחייבת את הרשות המבצעת, אך מובן שהכנסת אינה מנועה מלסטות ממנה בתוקף.<sup>5</sup> אף בהכרזה על הקמת מדינת ישראל (הכרזת העצמאות) יש התייחסות לסוגיה זו. וכך נכתב שם בקטעים הרלוונטיים:

מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת...; תבטיח תופש דת, מצפון...; תשמור על המקומות הקרושים לכל הדתות.

עד לאחרונה היתה הגישה המקובלת כי להכרזת העצמאות אין תוקף חוקתי או חוקי מחייב, אלא היא רק מקור פרשני.<sup>6</sup> אך בשנת 1994 הוסף לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: תופש העיסוק סעיף 1, שבו נכתב:

זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו, ובהיותו בן־חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

5. ראו למשל ע"א 450/70 רוגוזינסקי ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד כו (1) 129, עמ' 135.

6. שם, שם.

לחוקי-היסוד מעמד חוקתי על-חוקי, ובכפיפות לשמירת תוקפם של הדינים הקיימים, מנוע המהוקק מלסטות מהם בחוקיו.<sup>7</sup> עם זאת, שאלת משמעותו של סעיף 1 האמור עדיין לא הוכרעה, ואין זה ברור אם הסעיף הוא הצהרתי גרידא, מעניק מעמד על-חוקי כללי לעקרונות שבהכרזת העצמאות, לרבות חופש הדת והמצפון, או מעניק מעמד על-חוקי לעקרונות אלו רק לעניין דרך הכיבוד של אותן זכויות האדם המעוגנות בחוקי-היסוד.

אפשרות אחרת, שאף בה טרם הוכרע, לפרשנות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כך שהופש הדת והמצפון ייראו כמעוגנים בו, היא הכללתם בזכות לכבוד האדם, הקבועה בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד זה.

#### ד. דת הרוב והמדינה

לצורך שמירה על שקט דתי, שלמענו אימצה החוקה את הקונקורדט מ-1929 (סעיף 7, פיסקה שנייה), שאפו מנהיגי העדות הדתיות באיטליה שלא לדרוש כגלוי את יישומה המיידי של הקביעה החוקתית בדבר השתתת יחסיה של המדינה עם העדות הדתיות על הסכמים דו-צדדיים (סעיף 8, פיסקה שלישית). בשנים 1948-1955 הועלה הנושא לפני הממשלה עשרים וארבע פעמים, ללא הועיל. רק בראשית שנות השישים, בשנים 1962-1965, הסתמן שינוי במגמתה של הכנסייה בעניין, כאשר עיצבה ועידת הוותיקן השנייה<sup>8</sup> מחדש את גישתה של הכנסייה כלפי הקהילה בעולם המודרני.

עדויות לשינוי מצד המדינה האיטלקית החלו להסתמן בשנות השבעים, עם תחילתה של מגמת ההיפרדות מהרשות המבצעת שניכרה בפרלמנט האיטלקי, מגמה שכונתה "Parlamentarizzazione". כך עברה השליטה על הליכי המשא ומתן באמנות בינלאומיות, לפחות בחלקה, מהרשות המבצעת (שבירה מופקד תחום מדיניות החוץ ומכאן גם שינוי הקונקורדט) לרשות המחוקקת.

עשור שנות השבעים, כנראה הסוער ביותר בהיסטוריה של הרפובליקה האיטלקית,<sup>9</sup> היה עד לארבע טיוטות של קונקורדט בין איטליה לוותיקן, שנדחו בזו אחר זו בידי

7. ראו לעניין זה את הלכת ע"א 93/6821, רע"א 3363/94, 1908 בנק המזרחי המאוחד בע"מ ואח' נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט (4) 221.

8. כינוס קולגיאלי של כל הבישופים ברחבי העולם.

9. שנות השבעים היו למעשה עשור רצוף בעיות ומחלוקות. אומנם, אף אחד מהפרלמנטים הנבחרים לא סיים תקופת כהונה מלאה בת חמש שנים, ובחירות מוקדמות התקיימו שלוש פעמים (בשנים 1972, 1976 ו-1979), עדיין היה הפרלמנט פעיל למדי בתקופות שבהן לא שותק עקב משברים ממשלתיים. חוקים חשובים נחקקו, הבולט ביניהם הוא חוק ההפלות. שנים אלו גם היו שנותיה של אינפלציה דו-ספרתית ומדיניות כלכלית בלתי יציבה, שעורריות ממשלתיות, מהומות קשות באוניברסיטאות ופריחתן של אידיאולוגיות קיצוניות בקרב צעירים משכילים (ומובטלים לא אחת). בעיקר היו אלה שנים של טרור פנימי גואה: "הבריגדות האדומות" מהשמאל הקיצוני היו לשם דבר בהתקפותיהן על אנשים השייכים למרכז החיים האיטלקיים - אנשי עסקים, שופטים ופוליטיקאים - ובין השאר חטיפתו

הפרלמנט. בשלהי עשור זה, ב-1979, נבחר האפיפיור הלא-איטלקי הראשון מזה ארבע מאות שנים - הקרדינל קארול ויטילו מפולין. התחושה היתה שבחירתו של אפיפיור לא-איטלקי תשפיע באופן ניכר על תוצאות המשא ומתן בסוגיית הפריבילגיות שתוכה להן הכנסייה באיטליה ואולי יבוא קץ לשאיפותיה החומריות, שכן ההיסטוריה הארוכה של מעורבות האפיפיור בפוליטיקה ובחברה האיטלקית נבעה לא רק ממיקומה הגיאוגרפי של ההגמוניה ברומא, כי אם גם מהיסוסם של האפיפיורים עד לאותה עת לנטוש את זהותם "הלאומית", קרי, האיטלקית.

בעקבות הבחירות של 1983, והתמנותו של מנהיג המפלגה הסוציאליסטית, קראקסי, לראש ממשלה בפעם הראשונה בהיסטוריה של איטליה המודרנית, השתנה באופן קיצוני קצב החתירה לקראת התיקונים<sup>10</sup> הליך קבלת ההחלטות עצמו הועבר שוב מהפרלמנט לרשות המבצעת, משם לקבינט מצומצם, ומשם לידיו של קראקסי עצמו, ובשלבם הסופיים לתחום היחסים הבינלאומיים בין איטליה למדינת הוותיקן. הקונקורדט החדש נחתם ב-1984, וב-1985 החליפו המסמכים המאושרים ידיים בטקס רשמי. הם הכילו נספח כספי, הנחשב לאחד החידושים מרחיקי הלכת ביותר ביחסים בין המדינה האיטלקית לכנסייה הקתולית. הקונקורדט נחשב טכנית ל"קונקורדט מסגרת", וההתייחסות ליישומם של סעיפיו השונים היא כאל סעיפיה של אמנה בינלאומית.

מעניין להשוות מספר נקודות בין הקונקורדט מ-1929 וזה מ-1984. הקונקורדט מ-1929 נפתח במשפט "בשם השילוש הקדוש" כדי להדגיש את אופיה הדתי של המדינה, משפט שהושמט מן הטקסט החדש. הישג מסוים נוסף של המסמך מ-1984 הוא ביטול סעיף 1 של ה-"Statuto Albertino" מ-1848 (אשר שימש בסיס ורק לקונקורדט מ-1929) הקובע כי "הדת הקתולית הרומית האפוסטולית היא דתה היחידה של הכנסייה. כיתות אחרות הקיימות כיום נסבלות על-ידי החוק". בקונקורדט מ-1984 הוכרו המדינה והכנסייה כעצמאיות וריבוניות, כל אחת בתחומיה, תוך התחייבות לכיבוד הדדי מלא של הגדרה זו של יחסייהן, והתחייבות לשיתוף פעולה לטובת האנושות ולרווחתה של איטליה. אשר ל"אופיה המקודש" של העיר רומא, שנקבע בקונקורדט מ-1929, הסתפק הקונקורדט החדש בהכרה ב"משמעות המיוחדת" של רומא לקתולים.<sup>11</sup>

ורצחתו של ראש הממשלה לשעבר מהמפלגה הנוצרית-דמוקרטית, אלדו מורו, ולעומת זאת, הניאופשיסטים אירגנו התקפות תגמול כנגד השמאל.

10. ממשלתו של קראקסי, הראשונה מאז 1945 שבראשה לא עמד איש המפלגה הנוצרית-דמוקרטית, לא היתה ממשלה סוציאליסטית כי אם קבינט קואליציוני בו החזיקו הנוצרים-דמוקרטים ב-16 משרות, הסוציאליסטים בשש, הרפובליקנים בשלוש והמפלגות הסוציאלי-דמוקרטיות והליברליות בשתיים כל אחת. ממשלה זו השיגה שיא, בהיותה הראשונה מאז תום מלחמת העולם השנייה שכינה ברציפות משך שלוש שנים בשינויים מעטים בלבד. אף שכל ראשי הממשלה מאז 1971 אישרו את נכונות הממשלה לחתור לתיקון הקונקורדט, קראקסי ניהל באופן אישי ואקטיבי את המשא ומתן מהימים הראשונים של כהונתו, באוגוסט 1983, ועד להחלפת המסמכים המאושרים בין הכנסייה הקתולית למדינה, ביוני 1985.
11. על-פי סעיף 1 פסקה 2 לקונקורדט מ-1929 היתה רומא בעלת "אופי קדוש", ואכיפתו של



בישראל מבוססים המעמד והסמכויות של הרבנות, לרבות בתי־הדין הרבניים, על תחיקה. בין השאר יצוינו לעניין זה חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980, המסדיר את בחירתה ואת תפקידיה של מועצת הרבנות הראשית<sup>12</sup> ושל הרבנים הראשיים; חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, המסדיר את בחירתן ואת תפקידיהן של המועצות הדתיות; תקנות בחירת רבני עיר, תשל"ה-1974, שהותקנו מכוח חוק זה; והוק שיפוט בתי־דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953. נדרשה תחיקה, ולא הסכם כמו באיטליה, משום שככלל סמכותן של הרשויות הדתיות משתרעת גם על אזרחים שאינם מעוניינים בכך, לרבות אזרחים לא דתיים. עם זאת, מוסדות דתיים אלו, בהיותם רשויות המדינה, כפופים במידה רבה למשפט הציבורי הכללי, ולביקורתו השיפוטית של בית־המשפט הגבוה לצדק. מנוסח התחיקה האמורה לא עולה מהו הזרם הדתי שאליו ישתייכו המוסדות הדתיים. אלא שבפועל אלה הם מוסדות אורתודוקסיים בעיקרם, דבר הנובע ככל הנראה מהסכמה פוליטית וחברתית לא פורמלית. עם זאת, בית־המשפט העליון קבע כי אין לשלול חברותו של אדם במועצה דתית אך משום השתייכותו לזרם המתקדם (הרפורמי) או הקונסרבטיבי (המסורתי).<sup>13</sup>

נישואין – על־פי סעיף 34 לקונקורדט מ-1929 הכירה המדינה בקדושת הנישואין כמעוגנת במלואה בחוק האזרחי בהתאם למעמדם במסורת הקתולית. מקרים של ביטול נישואין ושחרור מנישואין תקפים אך לא ממומשים נדונו אך ורק בטריבונלים הכנסייתיים ("La Scara Rota") וקיבלו אחר כך גושפנקה במשפט הפרטי של המדינה בערכאות הערעור האיטלקיות. במידה רבה כתוצאה מהמאבק הפוליטי הארוך שהביא לתחיקת חוק הגירושין באיטליה ב-1970 (חוק שאושר במשאל עם שדן בשאלת ביטולו), מכריז סעיף 8 של הקונקורדט החדש רק כי ניתן תוקף חוקי לנישואין שנערכו על פי החוק הקדוני, ללא כל התייחסות לאופי המקודש של הנישואין. פסיקת בתי־הדין הכנסייתיים זוכה עתה לאותו תוקף ומעמד כפסיקת בתי־משפט זרים אחרים.

בישראל אין מסתפקים בהכרה בתוקפם של פסקי־הדין של בתי־הדין הרבניים בענייני נישואין וגירושין, אלא נקבע כי "נישואין וגירושין של יהודים בישראל יערכו בישראל על־פי דין תורה", כלומר, על־פי ההלכה היהודית האורתודוקסית, ולבתי־הדין הרבניים

סעיף זה היתה באחריות הרשויות האיטלקיות. אפיוורה ידועה מאוד, ועדיין זכורה לרבים, התרחשה ב-1965, כאשר רשויות המדינה האיטלקיות אסרו על העלאתו ברומא של המחזה "Il Vicario" מאת רולף הוכהות. המחזה תקף את התנהגות הכנסייה הקתולית, ובייחוד את זו של ה-"Vicario" – כוהנה – האפיפיור פיוס ה-XII, בתקופת מלחמת העולם השנייה והשוואה. הצגתו של המחזה נאסרה בנימוק שהוא מעליב ופוגע ב"אופיה הקדוש" של העיר רומא. לדין באירוע זה ראו, S. Laticcia, *Stato e chiesa in Italia (1948-1980)* (Brescia, 1981), 36 ff.

12. ראו גם חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983, המקנה לרבנות הראשית או לרב שהיא הסמיכה לכך, וכן לרב מקומי, סמכות ייחודית להעניק תעודת הכשר.

13. ראו לדוגמה בג"צ 1025/89, 955, 699 הופמן ואח' נ' מועצת עיריית ירושלים ואח', פ"ד מח (1) 678.

ניתן שיפוט ייחודי בתחום זה.<sup>14</sup> כתוצאה מכך, לא זו בלבד שנפגע החופש מדת של חילוניים שאינם מעוניינים בכפיפות להלכות דתיות, אלא שמוגבלות - ולעיתים נשללות כליל - זכות הנישואין של "פסולי חיתון" על-פי הדת והאפשרות לנישואין בין-דתיים. עם זאת, כאמור, פעולתם של בתי-הדין כרשויות של המדינה, ולא כמוסדות דתיים בלבד, מכפיפה אותם לחלקים מן המשפט הציבורי הכללי ולפיקוח בתי-המשפט, לרבות בתי-המשפט הגבוה לצדק.

חינוך דתי - הוראת הדוקטרינה הקתולית נחשבה ב-1929 לבסיס ולגולת כותרתו של החינוך הממלכתי. הרשויות הכנסייתיות היו אחראיות על מינוי מורי דת במערכת החינוך הממלכתית ועל בחירת ספרי הלימוד. לימודי דת היו חובה ותלמיד שביקש שלא להשתתף בהם נדרש לבקש פטור מיוחד. על-פי הסעיפים החדשים, המדינה תוסיף להבטיח את הוראת הדת בבתי-הספר הממלכתיים, בהכירה בערך התרבות הדתית ומתוך ראיית ערכי הקתוליות כחלק מהמסורת של העם האיטלקי, אולם התלמידים או הוריהם מצהירים בעת ההרשמה אם ככוונתם להשתתף בשיעורי הדת הקתוליים (שעתיים שבועיות בחינוך הטרומי-סודי והיסודי, ושעה שבועית אחת בתיכון, אין שיעורי דת באוניברסיטאות). תלמידים המעדיפים שלא להירשם יכולים להתרכז בנושאים אחרים באותם זמנים קצובים, או לעזוב בהם את תחום בית-הספר. המדינה נושאת בכל הנטל הכלכלי של הענקת החינוך הדתי-קתולי. משכורות המורים ממומנות בידי הרשויות הממלכתיות על-פי המלצת הבישופ המקומי. הם חייבים להיות מאושרים בידי הסמכות הכנסייתית המתאימה (בדרך-כלל הבישופ). בהעדר אישור כזה, רשויות בתי-הספר אינן רשאיות למנות את המורה. ביטולו של האישור על-ידי הכנסייה, אפילו במהלך שנת הלימודים, מונע את המשך העסקתו המקצועית.

חיובית ככל שתיראה הגישה להשתתפות בשיעורי דת או להיעדרות מהם, חשוב ממנה סעיף 2, סעיף קטן 2, שלפיו המדינה מכירה בערך החינוך הדתי וערבה לקיומו. בדרך זו, לפי הקונקורדט החדש, על המדינה להבטיח שתוכנית הלימודים בבתי-הספר תכיר בתרומת המסורת הקתולית לתרבות האיטלקית, נוסף להצגת הדוקטרינה הקתולית ועיקריה הרוחניים. הוויכוח בשאלה אם סעיף זה מחזק את שליטת הכנסייה על המדינה עדיין פתוח, מאחר שקביעת תוכנית הלימודים ובחירת הספרים והמורים נתונות בידיה של הכנסייה. שש העדות הדתיות האחרות, אשר להן "הסכמים" עם המדינה, רשאיות לשלוח מורים מטעמן לבתי-הספר הממלכתיים, כאשר התלמידים, הוריהם או רשויות בית-הספר מציגים דרישה כזאת. רשויות בית-הספר ונציגי העדה מארגנים שיעורים אלו כהסכם פרטי ביניהן, ועל העדה לשאת בכל הנטל הכלכלי הכרוך בהם. לא נדרשת בחינה מעמיקה כדי להבחין בהבדלים הברורים, אם לגסח זאת בזהירות, בין התנאים האלה ובין ההסדרים הנוגעים לכנסייה הקתולית.

בישראל קיימים לצד החינוך הממלכתי הכללי גם חינוך ממלכתי-דתי, הנהנה ממידה רבה של עצמאות, וכן חינוך דתי-חרדי עצמאי.<sup>15</sup> כל זרמי החינוך, לרבות החינוך העצמאי שלמעשה אינו נתון לפיקוח המדינה, ממומנים מתקציב המדינה.

14. חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953, סעיף 2.

15. ראו חוק לימוד חובה, תש"ש-1949, סעיף 2א(ג); חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, סעיף 1.

הנספחים הכספיים – נספחים אלו הם ככל הנראה ההיבט המעניין ביותר של הקונקורדט מ-1984, בהביאם לשינוי דרסטי ביחסים בין המדינה לכנסייה ובהציגם מספר עקרונות חדשים בתחום המדיניות הכלכלית ומדיניות המס. בקונקורדט מ-1929 התחייבה המדינה לפצות את הכנסייה על אובדן כוחה החומרי בסכום של 750 מיליון לירות (125 מיליון דולר בקירוב), נוסף למיליארד לירות (כ-167 מיליון דולר) באגרות-חוב ממשלתיות שייצגו הפסדי הכנסה מחושבים על-פי ריבית של 55 אחוזים.<sup>16</sup> המדינה גם התחייבה לפטור ממס את הכנסות הכנסייה מנדל"ן, בתנאי שהנכסים הפטורים משמשים לצורכי הכנסייה או למטרות פולחן. המדינה היתה גם אחראית לתשלום משכורות לאנשי הכמורה ולהשלמת גרעונות אם מקורות ההכנסה האחרים יתגלו כבלתי מספיקים. המדינה נשאה גם בכל הנטל הכללי של הוראת הדת הקתולית בבתי-הספר הממלכתיים, כאשר משכורות מורי הדת והטבותיהם האחרות הוצמדו לשכר המורים האחרים.

המעבר להסדרים הכספיים החדשים חורג במורכבותו ממסגרת מאמר זה, ומוקדם עדיין להעריך את כל שלביו. במהותם, הנספחים הביאו לשינוי מתון בהתייחסות המיסית לנכסים הכנסתיים אך לשינוי דרסטי ביחסים בין המדינה לכמורה: המדינה אינה מסבסדת עוד את הכמורה ישירות, באמצעות קצבאות ממשלתיות, אלא מסייעת בלבד למה שהוא בעיקרו מימון עצמי.<sup>17</sup>

בעניינן של העדות הדתיות האחרות, בעוד שלפני 1984 היתה רק הכנסייה הקתולית זכאית לתמיכה כלכלית מהמדינה, תמיכה שניתנה מתוך תקציבה הכולל, השיטה העכשווית של מימון העדות הדתיות מבוססת על שני עקרונות: תיעול כספי מס ההכנסה על יחידים לארגונים דתיים, ואפשרות לניכוי ממס בגין תרומות לקבוצות דתיות. על-פי החוק האיטלקי מוקצבים 0.8 אחוזים ממס ההכנסה למטרות דתיות או למטרות בעלות צביון חברתי, ובכללן: להימיה ברעב בעולם ושימור נכסי תרבות. הנישומים יכולים לבחור אם המס שלהם יופנה למטרות דתיות או חברתיות. במקרה הראשון – הכסף יכול להיות מתועל לכנסייה הקתולית או לאחת משש העדות שחתמו על הסכם עם המדינה האיטלקית. שמות העדות הדתיות הנכללות בהסדר מימון זה מודפסים על-גבי טופס החזר המס שעל כל נישום למלא. פרוצדורלית, הבחירה מתבצעת על-ידי הנישום באמצעות חתימת שמו ליד שם העדה הרלוונטית או ליד זה של המדינה. לאחר שהמדינה קובעת איזה חלק מתוך 0.8 האחוזים יוקצב לכל גורם, היא מעבירה אליו את הכספים האמורים. כספי נישומים שלא ציינו את העדפותיהם מחולקים בין כל הגורמים על בסיס השיעור היחסי שבו זכו בחלוקת כספי שאר הנישומים. ניכוי המס מאפשר ניכוי מכלל ההכנסה השנתית החייבת של תרומות עד לסך שני מיליון לירות (כ-1,180 דולר) שניתנו לכנסייה הקתולית או לעדה אחרת מבין אלה שיש להן הסכמים עם המדינה.

16. שער החליפין ב-1929 היה 6 לירות איטלקיות לדולר אמריקני אחד (ב-1974 עמד השער על 800 לירות לדולר וב-1995 על 1600 לירות לדולר).

17. לדיון בהסדרים הכספיים ראו בין היתר G. Vegas, "I profili tributari del nuovo concordato", *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose* (Milano 1985), 469-484.

יש להדגיש ששתי המערכות שתוארו פתוחות לפני הכנסייה הקתולית כמו גם לפני שש העדות האחרות. עם זאת, מספר נקודות ראויות לציון בעניין זה. ה-Unione "delle Ebraiche Comunita" (ארגון הקהילות היהודיות) סירב לקחת חלק בחלוקת 0.8 האחוזים מתוך מס ההכנסה (בדומה לאיחוד האוונגליסטים-בפטיסטים), אך השיג זכות ניכוי ממס על תרומות לארגונו עד למקסימום של 7.5 מיליון לירות במקום 2 המיליונים הקבועים בהסדר הכללי. העדות הוולדנסית, ארבעה-בפטיסטית ופנטקוסטלית משתמשות בכספים למטרות חברתיות והומניטריות בלבד, תוך ציון אמונתן כי מימון הכנסיות והכמורה צריך להיעשות אך ורק מכספי תרומות חבריהן.

בישראל ממומנות רשויות המדינה הדתיות מתקציב המדינה. כן מתוקצבים מוסדות דתיים רבים שאינם ממלכתיים, לרבות מוסדות חינוך ותרבות.

#### ה. דתות אחרות והמדינה

למודל "שיתוף הפעולה" האיטלקי ביחסי דת-מדינה חסרונות ויתרונות. ניתן לומר שבאמצעות "קונקורדטים" ו"הסכמים", משתתפות הקבוצות הדתיות באופן ישיר בקביעת חוקים בתחומים שיש להן עניין מיוחד בהם. ניתן בהחלט לטעון כי הסדר זה מייצג מידה של חירות לכל עדה, מאחר שלא ניתן לתפור מסגרת חוקית כללית שתתאים לצרכיה הייחודיים של כל אחת מהן. לעומת זאת, ניתן לטעון שהסדר מקדם במידה זו או אחרת אי-שוויון. אין אני מתייחסת כאן לאי-שוויון שהוא תוצר של הבדלים הנובעים ממאפייניהן הייחודיים של כל עדה, אלא לאי-שוויון פוטנציאלי, העשוי להיווצר בשל כוח המיקוח השונה של הצדדים או כישרונן של העדות לבטא את צורכיהן. אי-שוויון כזה, שמקורו בתליכי המשא ומתן הנפרדים בין המדינה לבין כל אחת מהעדות, משליך על הזכויות הבסיסיות החייבות להיות מובטחות לכל פרט וארגון במדינה דמוקרטית באופן שווה, ובנפרד משאלת השתייכותם (או אי-השתייכותם) הדתית.

פרט לשש העדות שחתמו על הסכמים דו-צדדיים, יש כמובן גם עדות אחרות הפועלות באיטליה ללא הסכם פורמלי. פעולתן מוסדרת בחוק מספר 1150 משנת 1929, חוק חריצדדי שנחקק על-ידי המדינה, אשר מטעמים היסטוריים של הרקע לחקיקתו כולל מספר סעיפים הסותרים את עקרונות החוקה (ההצעה לשינוי של חוק זה עדיין תלויה ועומדת).

השאלה אם יש להחליף מבנה רבי-רובדי כזה בחוקי מדינה אחידים החלים על כל העדות, תוך השארת הקונקורדטים וההסכמים רק למספר מצומצם של תחומים אשר להם נגיעה ייחודית לעדות השונות (דוגמת השבת ליהודים), היא מטבעה פתוחה, אולם לא ניכר שהיא אף נשקלת. על כן ניתן לטעון שהשיטה האיטלקית של הקונקורדטים וההסכמים מבחינה בין העדות הדתיות השונות. בעוד שיש לציין כי אין זה המצב בכל הנוגע לזכויותיהם של הפרטים לחופש הדת ולשוויון, מצבם המשפטי של יחידים בעדות השונות יכול בהחלט להיות מושפע על-ידי ההתייחסות הבלתי שוויונית לעדות עצמן.

בישראל המעמד המשפטי של הדתות הלא-יהודיות ושל מוסדותיהן אינו אחיד. בעוד

שהארגון הדתי של המוסלמים והדרוזים מבוסס בעיקרו על תחיקה,<sup>18</sup> ארגון של מרבית העדות הנוצריות אינו מוסדר בחוק. עם זאת, לאחדות מעדות אלו יש שיפוט בענייני המעמד האישי.<sup>19</sup> על כל פנים, הדתות הלא-יהודיות אינן זוכות לתקצוב ולמבנה מוסדי מורכב כמו אלה של הדת היהודית.

### ו. התמונה ממשיכה להשתנות

מעניין לציין כי בפנורמה הרבגונית ומלאת הקונפליקטים של הפרלמנט האיטלקי עבר לבסוף התיקון לקונקורדט כמעט ללא התנגדויות.

הנוצרים-הדמוקרטים היו המהוססים ביותר, אך לבסוף כללו את הקונקורדט במצעם. הם הצטרפו לדיון רק לאחר שהוברר להם כי משמעותה של אי-הצטרפותם עשויה להיות התאבדות פוליטית – לאחר שהמאבקים המוצלחים של תומכי הגירושין וההפלות הבהירו כי איטליה לא תוכל עוד להיחשב למדינה קתולית. הקומוניסטים, אשר ב-1974 היו מעורבים רק במהוסס במאבק על זכות הגירושין, החליטו ב-1976 להקים ועדה לבדיקת היחסים בין הדת לכנסייה כבסיס לרפורמה בחקיקה בנושאים אלו. הם קיוו לכלול את סוגיית הקונקורדט במסגרת הכוללת יותר של "הפשרה ההיסטורית" המתוכננת עם הנוצרים-הדמוקרטים. הצעדים המכוונים שנעשו לקראת הנוצרים-הדמוקרטים והכנסייה הקתולית נועדו להוכיח כי הקומוניסטים אינם יריב שיש להביסו, כי אם משתתפים לגיטימיים בדיון על הרפורמה המבנית והמוסדית של החברה.

במצב שהמפלגה הקומוניסטית מתאמצת לרצות את המפלגה הנוצרית-הדמוקרטית, ושתייהן מתאמצות לרצות את הוותיקן, נשארה נקיטת העמדה הישירה יחסית ובוספופו של דבר הבלתי מנצחת), בשאלות הדת והמדינה והליכי התיקון, בידי המפלגות החילוניות הליברליות הקטנות. ואכן, הליברלים אישרו כי משימתם תהיה להציע ולשדל למען ביטול כל התקנות הקונקורדטיות בהסכמה דו-צדדית, כלומר, שובו של המוטו "כנסייה חופשית במדינה חופשית". בעמדה זו גם תמכו, בעוצמה לא מבוטלת, אנשי המפלגה הרדיקלית החדשה, המפלגות הרפובליקניות, הסוציאליסטית והסוציאל-דמוקרטית לא הרחיקו לכת עד כדי כך; אולם מתוך חשד כבד להתחברות בין הקומוניסטים והנוצרים-הדמוקרטים, הם התנגדו לטיוטה הראשונה של התיקונים. מפלגה קטנה נוספת, הניאו-פשיסטים, התנגדה בעקביות לעצם הצורך בשינוי.

התמונה הכוללת היתה אפוא פסיפס המורכב מעמדות רבות, ולא אחת סותרות, שמצאו ביטוי בוויכוח הכלל-ארצי ובדיונים הפרלמנטריים. אולם באופן מפתיע למדי (אם כי לא ממש בלתי צפוי, בהתחשב במורכבות הפוליטיקה האיטלקית) הביא הוויכוח להיווצרותה של חזית מאוחדת של כל המפלגות שתמכו לבסוף בקונקורדט המתוקן. כיום מייצגת איטליה וריאציה של יחסי דת ומדינה קונקורדטיים, שנוצרו על בסיס מודל של שיתוף פעולה. מודל זה, לא פחות מאחרים, יכול לשמש אבן-בוחן ליתרונות

18. ראו לדוגמה חוק הקאדים, תשכ"א-1961; חוק בתי-הדין הדרוזיים, תשכ"ג-1962.

19. חוק שיפוט בענייני התרת נישואין (מקרים מיוחדים), תשכ"ט-1969, סעיף 1(ב).

ולחסרונות שבבחירה במערכת כזאת של יחסי דת-מדינה. היתרונות מתמקדים בשיתוף הישיר של הקבוצות הדתיות בעיצובם של החוקים המשפיעים עליהן השפעה ישירה. בדרך זו ניתנת להן האפשרות לבטא את צורכיהן הייחודיים ולעצב פתרון משפטי מוסכם לצרכים אלו, הסדר שמסגרת חוקית כוללת לא היתה יכולה לאפשר. החיסרון נעוץ באי-שוויון האינהרנטי הנוצר מאימוצם של חוקים שונים לפלגים שונים באוכלוסיה, אי-שוויון שעשוי להיות מהותי יותר מאשר אותם הבדלים ייחודיים בין העדות הדתיות ולפגוע באותן זכויות חוקתיות האמורות לעמוד לקבוצות וליחידים בלא תלות בהשתייכותם (או אי-השתייכותם) הדתית.

אף שעברו יותר מעשר שנים מאז אשרור הקונקורדט מ-1984, הליך החלתו עדיין בעיצומו. על כן השעה מוקדמת עדיין להעריך אם ובאיזו מידה עולים יתרונותיו של ההסדר האיטלקי על חסרונותיו, וכיצד יעמוד בפני האתגרים שמן הסתם עוד טומן לו העתיד.<sup>20</sup>

ייתכן שהגישה האיטלקית - ההסכמית ביסודה - תוכל להיות בעתיד גם השראה לדין הישראלי, במיוחד בעידן "המהפכה החוקתית". שכן, דומה שהגישה האיטלקית - שלא כמו זו הנוהגת לפי שעה בישראל - מגלה תמיכה מרבית במוסדות הדת ובמאמינים, יחד עם כיבוד מרבי של חופש הדת והחופש מדת.

<sup>20</sup> הסדר מסוים לפתרון של מחלוקות אפשריות - לפחות בתחום פרשנותו של ההסכם - מצוי בסעיף 14 המחייב את הצדדים למנות ועדה משותפת, ומייפה אותה לחפש אחר "פיתרון ידידותי" כאשר יתגלעו מחלוקות בדבר פרשנותו או יישומו של ההסכם.

## נספח - רשימת מקורות בדבר המשפט האיטלקי

- Binchy D.A., *Church and State in Fascist Italy* (London, 1941).
- Cullman O., *Vatican Council II: The New Direction* (New-York, 1968).
- Gilbert A., *The Vatican Council and the Jews* (Cleveland, 1968).
- Rhodes A., *The Vatican in the Age of the Dictators, 1922-1945* (New-York, 1973).
- Kogan N., *The Political History of Postwar Italy: From the Old to the New Center-Left* (New-York, 1981).
- Holmes D.J., *The Papacy in the Modern World, 1914-1978* (New-York, 1982).
- Hammer R., *The Vatican Connection* (1982).
- De Felice R., *Mussolini il Fascista, II: L'Organizzazione dello Stato Fascista, 1925-1929* (Torino, 1968).
- Casuscelli G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale* (Milano, 1974).
- Galasso G., *Potere ed Istituzioni in Italia: Dalla Caduta dell'impero romano ad oggi* (Torino, 1974).
- Catanzaro B. and F. Glicora, *Breve Storia dei papi da S. Pietro a Paolo VI* (Padova, 1975).
- Spadolini G., *La questione del Concordato* (Firenze, 1976).
- Magister S., *La politica vaticana e l'Italia, 1943-1978* (Roma, 1979).
- Cardia C., *La Riforma del Concordato. Dal Confessionismo alla Laicità dello Stato*, (Torino, 1980).
- Jemolo A.C., *Chiesa e Stato in Italia dalla Unificazione ai giorni nostri* (Torino, 1981).
- Lai B., *I segreti del Vaticano da Pio XII a Papa Wojtyla* (Bari, 1984).
- del Giudice R. and F. Mariani, *Il diritto ecclesiastico dopo il nuovo concordato* (Napoli, 1984).
- Leonzio V., *Il nuovo concordato tra chiesa e stato in Italia* (Roma, 1984).
- Smith Mack, D., *Cavour* (London, 1985).
- Ferrari S. (ed.), *Concordato e Costituzione*, Bologna, 1985).
- Dalla Torre G. (ed.), *La Revisione del Concordato (Quaderni dell'Osservatore Romano)* (Citta' del Vaticano, 1985).
- Gismondi P. (ed.), *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose* (Milano, 1985).
- (R. Bertolino "Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato":  
 הכרך כולל את המאמר:  
 ל"פרוטוקולים" הפרלמנטריים המשקפים את המעבר לקונקורדנט מ-1984 ראו את ההעתיקים  
 מהשנים 1965-1985 של:  
 Camera dei Deputati: *Atti Parlamentari*.  
 Senato della Repubblica: *Atti Parlamentari*.)

---