

משילות חלולה: מערכת החינוך במזרח ירושלים

יעל רונן*

ישראל החילה את המשפט, השיפוט והמנהל שלה במזרח ירושלים. אך משילותה בשטח זה מוגבלת, בין היתר לנוכח חסר הלגיטימיות המאפיין את יחסיה עם האוכלוסייה הפלסטינית. חסר זה מתבטא, בין היתר, בהתנגדותה של האוכלוסייה לתחולתם של הדין והמנהל הישראליים ובאי-שיתוף-הפעולה שלה עם הרשויות באופן שיאפשר להן ליישם את מדיניותן. המאמר בוחן את האופן שבו ישראל מתמודדת עם התנגדות זו בהקשר של מערכת החינוך. יותר מכל, כך נראה, הפעילות הישראלית או העדרה מתאפיינים בתגובתיות (ריאקטיביות): אין מדובר במדיניות מתוכננת ומחושבת, אלא בתגובות מגוונות על התרחשויות ובניצול הזדמנויות שאין למדינה חלק ישיר או מכוון ביצירתן. אף שצעדיה של המדינה מצליחים במידה רבה להסתיר את כשל המשילות, אין בכוחם לאיין אותו לחלוטין.

מבוא. א. מעמדה המשפטי של ירושלים במשפט הישראלי ובמשפט הבין-לאומי. ב. חסר הלגיטימיות השלטונית בקרב האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים. ג. מערכת החינוך במזרח ירושלים כזירת התנגדות. ד. תגובת המדינה על ההתנגדות: 1. מגבלות האכיפה; 2. השלמה עם הפרת חוק וחולשת המדיניות; 3. ...ולצידה התנערות של המדינה מחובותיה. ה. סיכום: משילות, חינוך ושלטון החוק.

מבוא

ביוני 2017 ציינה ישראל יובל לאיחוד ירושלים תחת ריבונות ישראלית. רבות נכתב על כך שאיחודה של העיר הוא למראית-עין בלבד, שהרי אף שיש בה רצף טריטוריאלי, היא נותרה מחולקת מבחינה חברתית, כלכלית ופוליטית.¹ במזרח של העיר גם הריבונות היא עניין שיש

* פרופטורית חברה, המרכז האקדמי שערי מדע ומשפט; עמיתת-מחקר, מרכז מינרבה לזכויות אדם, האוניברסיטה העברית בירושלים; חברה בצוות החשיבה "ירושלים בין ניהול הסכסוך ליישוב" במכון ירושלים למחקרי מדיניות. תודתי לד"ר תמי הראל בן שחר, לד"ר רננה קידר, לד"ר אמנון רמון, לקוראים האנונימיים ולחברי מערכת משפט וממשל על הערותיהם המועילות לגרסאות מוקדמות של המאמר.

1 ראו, למשל, מנחם קליין יונים בשמי ירושלים 43–58 (1999); Michael Romann, *Jerusalem*; Since 1967: A Profile of a Reunited City, 2 GEOJOURNAL 499 (1978); מיכאל רומן "כעיר שחברה לה יחדיו" (יחסי גומלין בין יהודים וערבים בעיר המאוחדת) "אריאל" – כתב עת לידיעת

לתת לו את הדעת. ישראל טוענת כי היא הריבון בשטח כמשמעותו של המונח במשפט הבין-לאומי, כלומר, שיש לה הזכות לשלוט בשטח. כביטוי לכך היא מחילה במזרח ירושלים את משפטה.² אולם טענתה זו של ישראל נענית בדחייה על-ידי הקהילה הבין-לאומית, אשר מסרבת להכיר בריבונות הישראלית ורואה בישראל מדינה כובשת בשטח.³

בניגוד לשטחה של מזרח ירושלים, אשר תביעתה של ישראל עליו אינה נתונה מבחינתה למשא-ומתן, את השתייכותם של תושבי מזרח העיר הפלסטינים אין ישראל תובעת כלל. בשנת 1967 מנתה האוכלוסייה הפלסטינית בשטח שסופח כ-66,000 נפשות. בשנת 2015 מנתה אוכלוסייה זו יותר מ-323,000 נפשות, שהן כ-37% מאוכלוסיית ירושלים כולה.⁴ אילו הייתה ירושלים הפלסטינית בעלת מעמד עירוני נפרד, היא הייתה העיר השלישית בגודלה בישראל (לאחר ירושלים היהודית על שכונותיה שמעבר לקו הירוק, אשר מונה כ-500,000 נפשות, ותל-אביב, שבה 415,000 תושבים, ולפני חיפה, שבה 272,000 תושבים).⁵

ישראל, על כל ממשלותיה משנת 1967, ראתה בפלסטינים בירושלים בעיה ואיום דמוגרפיים,⁶ ואי-הרצון לכלול את האוכלוסייה הזו בישראל עיצב את יחסיה איתם. הפלסטינים במזרח ירושלים אינם חלק מהקהילה הפוליטית בישראל, כיוון שהם תושבי-קבע בלבד, ולא אזרחים.⁷ באופן פורמלי הם רשאים לרכוש אזרחות ישראלית,⁸ אך רק חלק קטן מהם עשה

- ארץ-ישראל 44–45, 45 (1986); AMIR S. CHESHIN, BILL HUTMAN & AVI MELAMED, *SEPARATE AND UNEQUAL: THE INSIDE STORY OF ISRAELI RULE IN EAST JERUSALEM* (2001); Ziad AbuZayyad, *The "Unification" of Jerusalem*, 14 PALESTINE-ISR. J. POL., ECON. & CULT. 56 (2007), <http://www.pij.org/details.php?id=1045>.
- 2 בג"ץ 4185/90 נאמני הר-הבית – עמותת נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מז(5) 221 (1993).
- 3 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ADVISORY OPINION, I.C.J. REPORTS 136 (2004). זאת, אף שהדעות חלוקות בשאלה למי יש ריבונות, אם בכלל. רות לפידות ירושלים – היבטים משפטיים 15–16 (1999). על המחלוקת בדבר מעמדה של ירושלים מבחינת המשפט הבין-לאומי ראו יורם דינשטיין "ציון במשפט הבינלאומי תיפדה" הפרקליט כז 5 (1971); יהודה צבי בלום "ציון במשפט הבינלאומי נפדתה" הפרקליט כז 315 (1971); יורם דינשטיין "והפדה לא נפדתה" או 'לא הפגנות אלא מעשים'" הפרקליט כז 519 (1971); יהודה צבי בלום "מזרח ירושלים אינה 'שטח כבוש'" הפרקליט כח 183 (1972). החשש מביקורת בין-לאומית הוא אחד הטעמים לכך שאף לא באחד מדברי החקיקה בנוגע למעמדה של ירושלים תחת המשפט הישראלי נזכרת "ריבונות" (או כל הגדרת מעמד טריטוריאלי אחר). לגבי ההימנעות מהשימוש במונח "סיפוח" ראו טעמים נוספים אצל Ian S. Lustick, *Has Israel Annexed East Jerusalem?*, 5 MIDDLE EAST POL'Y 34, 39 (1997).
- 4 אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוצאות החיפוש ליישוב ירושלים לשנת 2015, www.cbs.gov.il/reader/?MIval=%2Fpop_in_locs%2Fpop_in_locs_h.html&Name_h=%E9%F8%E5%F9%EC%E9%ED.
- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פני החברה בישראל – דוח מס' 7: מבט על הערים הגדולות 34 (2014). www.cbs.gov.il/publications14/rep_07/pdf/h_print.pdf.
- 6 Menachem Klein, *Old and New Walls in Jerusalem*, 24 POL. GEOGRAPHY 53, 75 (2005).
- 7 ראו בג"ץ 282/88 עווד נ' שמיר, פ"ד מב(2) 424 (1988). על השתלשלות העניינים ההיסטורית ראו אמנון רמון בהשתתפות יעל רונן תושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח ירושלים, 1967–2017 33 (2017).
- 8 ס' 4א ו-5 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952. התאזרחות של פלסטינים ממזרח ירושלים על-פי ס' 5 היא תהליך ארוך ומסובך, לנוכח דרישות ביורוקרטיות שתנאי החיים במזרח העיר מקשים את

זאת,⁹ ורוב תושבי העיר הפלסטינים הם חסרי כל אזרחות שהיא.¹⁰ המדינה אף אימצה במפורש מדיניות של שימור רוב יהודי בעיר.¹¹ לשם כך היא נוקטת צעדים שונים שמטרתם לצמצם את הנוכחות הפלסטינית במזרח העיר, בעיקר על-ידי הגבלת פוטנציאל המגורים בעיר¹² ועל-ידי הפקעת מעמד התושבות של מי שנעדרו מהעיר לתקופה ממושכת.¹³ מן הצד שכנגד, חלק ניכר מהאוכלוסייה במזרח העיר שולל את זכותה של ישראל לשלוט בשטח ולהחיל בו את דינה. שלילה זו אינה רטורית בלבד, אלא גם מעשית, החל בסירוב סביל לשתף פעולה עם הרשויות וכלה באלימות על בסיס אישי וקולקטיבי. עם זאת, אין ספק שישראל היא הריבון במובנו הפנים-מדינתי של המושג. כלומר, לרשויותיה יש שליטה אפקטיבית בשטח, לרבות מונופול על השימוש בכוח כאמצעי אכיפה.¹⁴

אך ריבונות לחוד ומשילות לחוד. יש מצבים שבהם על-אף המונופול על הכוח, מדינה אינה מממשת את מדיניותה השלטונית. במצבים אלה מקובל לדבר על "משילות מוגבלת". במישור הפנים-מדינתי זהו מצב שבו לא הריבונות עצמה – כלומר, מידת השליטה – מוטלת בספק, אלא איכות מימושה, כלומר, איכות הממשל. מאמר זה עוסק באופן שבו מדינת-ישראל מתמודדת עם ההתנגדות לשלטונה, אשר הופך את משילותה למוגבלת.

-
- 9 העמידה בהן, כמו-גם סייגים בטחוניים, דרישת הצהרת נאמנות ועוד. רמון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 311–318. ס' 4 מאפשר רכישת אזרחות מכוח לידה וישיבה למי שאין לו אזרחות אחרת (מה שרלוונטי לרבים מתושבי העיר הצעירים), אך משרד הפנים אינו מיישם הוראה זו. בבג"ץ 8904/12 ראשק נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 17.10.2013) נדונה עתירה לאזרחות מכוח ס' 4א, אך כיוון שמשרד הפנים העניק אזרחות מכוח ס' 5, מחק בג"ץ את העתירה (ההסתמכות על ס' 5 מצוינת במכתבו של עו"ד רמי יובל, אשר ייצג את העותרת, אל שר הפנים סילבן שלום מ-16.9.2015 (עותק מצוי בידי המחברת)).
- 10 ההערכה היא שבקיץ 2013 היה חלקם של אזרחי ישראל בין תושבי מזרח העיר הפלסטינים כ-5% בלבד. ראו רמון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 317–318.
- 11 עד 1988 הייתה לרוב תושבי מזרח העיר הפלסטינים אזרחות ירדנית. בשנת 1988 התנתקה ירדן מבחינה משפטית ומנהלית מהגדה המערבית, לרבות מזרח ירושלים, לטובת ההנהגה הפלסטינית. בעקבות זאת פלסטינים ממזרח ירושלים אינם מקבלים אזרחות ירדנית, אך ירדן מספקת להם מסמכי נסיעה.
- 12 בהתאם להחלטה משנת 1973 של ועדת גפני (ועדה ממשלתית בין-משרדית לבדיקת קצבי הפיתוח בירושלים), אשר קבעה כי יש לשמור על המשקל "היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972", דהיינו, 73.5% ו-26.5%, בהתאמה. ראו נדב שרגאי תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים 11 (2010). ראו גם קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 13.
- 13 קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 17–20; שרגאי, לעיל ה"ש 11; משה עמירב סינדרום ירושלים: כך קרסה המדיניות לאיחוד ירושלים 1967–2007 173 (2007) (להלן: עמירב סינדרום ירושלים); שלמה חסון "המאבקים על דמות ירושלים" ארץ ישראל: מחקרים בידיעת הארץ ועתיקותיה כח 389, 390 (2007). ההגבלות מתבטאות בעיקר בעיכוב בהכנתן של תוכניות מתאר מקומיות, במניעת בנייה של שכונות ערביות ובאי-מתן היתרי בנייה.
- 14 David Herling, *The Court, the Ministry and the Law: Awad and the Withdrawal of East Jerusalem Residence Rights*, 33 *ISR. L. REV.* 67, 72–75 (1999); עמירב סינדרום ירושלים, לעיל ה"ש 12, בעמ' 208–211; בצלם "נתונים על שלילת תושבות במזרח ירושלים" (2011), ערכון מתאריך 27.5.2015 www.btselem.org/hebrew/jerusalem/revocation_statistics
- 14 STEPHEN D. KRASNER, *SOVEREIGNTY: ORGANIZED HYPOCRISY* 10 (1999)

"משילות מוגבלת" היא מושג שטומן בחובו בהכרח עמדה ערכית לגבי האיכות הנדרשת מהמנגנון השלטוני, שכאשר היא נעדרת או חסרה נאמר שהמשילות אינה מלאה. מנעד המדדים הוא רחב – משלטון החוק במובנו הפורמלי הצר, דרך יציבות פוליטית, העדר אלימות ושליטה בשחיתות, המשך בהשתתפות אזרחית ואחריות ציבורית, ועד יכולתה של המדינה לנהל את משאביה באופן שמקובל ככלל על האוכלוסייה כמתאים לצרכיה.¹⁵ במאמר זה אתייחס למושג "משילות" במובנו הפורמלי של שלטון החוק, דהיינו, תחולתם השוויונית והאפקטיבית של הדין ושל מדיניות יישומו על כל הכפופים להם – האוכלוסייה ורשויות השלטון גם-יחד. השאלה מהו ה"דין" שהאוכלוסייה מתנגדת ליישומו תלויה כמובן בפריזמה המשפטית. מבחינת המשפט הבין-לאומי, ישראל צריכה להחיל במזרח ירושלים את דיני הכיבוש. אולם מהזווית הישראלית, שעל-פיה מזרח ירושלים היא חלק ממדינת-ישראל, הדין החל הוא הישראלי. על גישה זו של המדינה נמתחה ביקורת, ובכל-זאת המאמר הנוכחי מתייחס דווקא לתחולתו של דין זה. הטעם לכך הוא שעניינו של המאמר אינו צדקת עמדתה של ישראל לגבי ריבונותה כמשמעות המונח במשפט הבין-לאומי, אלא תוכן ריבונותה במישור הפנים-מדינתי, כלומר, יכולתה של ישראל לפעול על-פי הדין החל לשיטתה בשטח שהיא תופסת כשלה. האתגר שישראל ניצבת בפניו – שהוא ביסוס שליטתה כדין על-אף התנגדותה של האוכלוסייה בשטח – אינו ייחודי. משילות מוגבלת עקב חסר בלגיטימיות היא תופעה נפוצה בעולם. משום כך יש בניסיון הישראלי כדי להאיר לא רק את מעמדה של ישראל בירושלים, אלא גם את כוחה של מדינה הנתונה במאבק פנימי-טריטוריאלי, אתני ומדיני ארוך-שנים.¹⁶ אומנם, סוגיית מזרח ירושלים חריגה בכך שהמאבק הפנים-מדינתי נהנה מגיבוי בין-לאומי פוליטי ומשפטי (בין היתר מהטעם שהמאבק נתפס כעניין שאינו פנים-מדינתי). אך כיוון שהמאמר עוסק בתחולתו להלכה ובפועל של המשפט המדינתי, ולא בתחולת המשפט הבין-לאומי, חשיבותו של הגיבוי האמור בהקשר הנוכחי הינה פוליטית, ולא משפטית. הוא מהווה שיקול מדיני, אך לא אילוץ משפטי.

אין מחלוקת שבמזרח ירושלים יש בעיה חריפה של משילות, המתבטאת בראש ובראשונה בהעדר שלטון חוק. יש המדגישים את האלימות הרבה, הן מצד האוכלוסייה והן מצד הרשויות, במיוחד לאחר ההתפרצויות בקיץ 2014.¹⁷ אחרים מדגישים את המצוקה החברתית-הכלכלית

World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> 15

ראו, למשל, Christopher Blattman, *From Violence to Voting: War and Political Participation in Uganda*, 103 AM. POL. SCI. REV. 231 (2009) 16

בעז לוי "מדינה בלי עיר בירה" מידה (3.7.2014) <http://bit.ly/2Fwsqv4>; חזקי ברוך "רגב במזרח ירושלים: בתי המשפט מנותקים מהשטח" ערוץ 7 (11.9.2014) www.inn.co.il/News/News.aspx/283787; ניר חסון "המשטרה פושטת בלילות על מזרח ירושלים ואוספת מידע מתושבים" הארץ (23.5.2016) www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2951970. לאחר דיווח דומה בפברואר 2017 הודה משרד המשפטים כי הפשיטות נעשות בניגוד לנהלים, אך המשטרה ממשיכה בפרקטיקה. ניר חסון "המשטרה פושטת על עשרות בתים במזרח ירושלים מדי לילה" הארץ (3.2.2017) www.haaretz.co.il/news/local/premium-1.3626076 17

כתוצאה מהעדרם של משאבים ושירותים ציבוריים שחובה על המדינה לספק,¹⁸ עד כדי כך שבשנת 2014 הגיעה תחולת העוני בקרב תושבי מזרח העיר הפלסטינים ל-19.79.5% נראה שמוסכם על הכל כי הגורם למצוקה זו הוא הזנחה ארוכת-שנים הן על-ידי ההנהגה הארצית הן על-ידי ההנהגה העירונית, הן מימין המפה הפוליטית הן משמאלה.²⁰ נראה שאין ספק גם בדבר הקשר שבין העוני והמצוקה לבין האלימות מהצד הפלסטיני.²¹ עם זאת, להפרות החוק משני הצדדים יש גם מרכיב אידיאולוגי של חוסר לגיטימיות הדדי.²²

מאמר זה עוסק באתגרים שחוסר הלגיטימיות מציב לשלטון החוק ולמשילות, ובאופן שבו המדינה מתמודדת איתם, בהקשר ספציפי אחד במזרח ירושלים, והוא מערכת החינוך. הבחירה להתמקד בנושא זה נשענת על כמה אדנים. ראשית, במערכת החינוך התנגדותה של האוכלוסייה קדמה לכל צעד שישראל נקטה בשטח. משום כך אין קושי רב בזיהוי הסובב והמסובב במערכת היחסים שבין רשויות השלטון לבין התושבים, וניתן לבחון את השאלה שבבסיס המאמר, דהיינו, את האופן שבו המדינה מגיבה על ההתנגדות, להבדיל ממצבים שבהם היא מעוררת אותה (בצעדים קונקרטיים, ולא בעצם קיומה או שליטתה בשטח). שנית, זהו התחום שבו ההתנגדות האידיאולוגית לשליטה הישראלית היא אולי החזקה ביותר. היא נובעת לא רק מהסירוב העקרוני לשתף פעולה עם השליטה הישראלית, אלא קשורה באופן הדוק לתפקידו של החינוך בהנחלת ערכים. שיקול נוסף לבחירה בנושא זה הוא חשיבותה המעשית של מערכת החינוך. אומנם, היא אינה מעוררת בקרב אנשי מדיניות ומשפט העוסקים במעמדה של ישראל בירושלים דיון סוער כמו זה המתקיים סביב הריסות בתים או הפקעת תושבות, אך יש לה משקל עצום בחיי האוכלוסייה הפלסטינית: בשנת הלימודים 2015–2016 היו במזרח העיר כ-120,000 ילדים פלסטינים בגילים שלוש עד שמונה-עשרה, שהם יותר

- 18 למשל, אמנון רמון וליאור להרס מזרח ירושלים, קיץ 2014: מציאות נפיצה והצעות למדיניות ישראלית 9–10 (2014); "מזרח ירושלים – נתונים מרכזיים" (עיר עמים, פברואר 2016) <http://bit.ly/2Gh0I6A>; בצלם "הימנעות מהשקעה בתשתיות ובמתן שירותים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים" (1.1.2011) www.btselem.org/hebrew/jerusalem/infrastructure_and_services. במדיניות זו יש עליות ומורדות, אך בסיסה נותר אחד, והוא בדיקה עובדתית פרטנית, ולא הסתמכות על מרשם האוכלוסין.
- 19 המוסד לביטוח לאומי ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014 21 (2015). לתמונת מצב עדכנית בתחום החינוך ראו אשרת מימון ואביב טטרסקי "חמש שנים עברו חלפו מזמן... – מערכת החינוך בירושלים המזרחית בין הפטיש לסדן: בין הזנחה חמורה מתמשכת לבין נסיונות כפיה – מעקב שנתי" (עיר עמים, אוגוסט 2016) <http://bit.ly/2bLv42D>.
- 20 עיריית ירושלים הכינה בשנת 1995 דוח שיש בו הודאה ראשונה מסוגה בפער שבין חלקי העיר בתחומי התשתיות והשירותים. קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 51. אך הודאות בדבר המדיניות היו כבר קודם לכן. ראו, למשל, דברי ראש העירייה טדי קולק המצוטטים שם, בעמ' 52–53, וכן אצל נדב שרגאי "ירושלים אינה הבעיה אלא הפתרון" אדוני ראש הממשלה: ירושלים! 23, 37 (משה עמירב עורך, 2005).
- 21 המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה "נדב שרגאי מפרץ את טיעוני התנועה להצלת ירושלים היהודית" (26.6.2016) <http://bit.ly/2IkzKeW>. אך ראו מרדכי קידר "התקווה, לא הייאוש, היא הגורם לטרור" מידה (10.10.2016) <http://bit.ly/2mSciyX>, הסבור כי האלימות מונעת רק משאיפות לאומיות של הפלסטינים במזרח העיר.
- 22 יוסי אלי "אולמרט: נצטרך להגיע להסדר בירושלים כולל בהר הבית" nrg (20.5.2012) www.nrg.co.il/online/1/ART2/369/704.html.

משליש מהאוכלוסייה הפלסטינית.²³ נושא החינוך מדגים את העובדה שבעיית המשילות אינה מוגבלת לנושאים של פוליטיקה גבוהה, אלא חולשת גם על סוגיות של חיי היומיום. טעם נוסף לבחירה בנושא זה הוא שההתנגדות הפלסטינית לשלטונה של ישראל מתבטאת בחלקה לא בהפרת חוק בוטה, אלא בעניינים שמוסדרים בדרג מנהלי ומקצועי. הפרופיל הנמוך מבחינה משפטית מותיר למדינה מרחב תמרון גדול יותר בהתמודדות עם ההתנגדות, אך הפגיעה בשלטון החוק ובמשילות אינה חמורה פחות.

המאמר אינו מתיימר למצות את הדיון בשלטון החוק במזרח ירושלים. דיון כזה מחייב התייחסות לגורמים רבים נוספים, שכן מערכת היחסים שבין הרשויות הישראליות לבין האוכלוסייה במזרח ירושלים היא רבת פנים, ומשקלם של פנים שונים אלה משתנה מתחום לתחום. המאמר גם אינו מתיימר למצות את הדיון במערכת החינוך במזרח העיר, אשר רבים מכשילה מאפיינים את מערכת החינוך הישראלית בכללותה, כגון ההשלכות של ההישענות הנרחבת על מערכת חינוך שאינה ציבורית לגמרי²⁴ או מקומו של החינוך הממלכתי בחברה רבת-תרבותית.²⁵ המאמר אינו עוסק בהשפעה של חוסר המשילות על היבטים הפדגוגיים של מערכת החינוך, אלא בהשלכות של חוסר המשילות על שלטון החוק. למעשה, במצב עניינים נורמלי הקשר בין חוסר המשילות להיבטים הפדגוגיים הוא ברור מאליו: החוק והמדיניות מקדמים יעדים פדגוגיים, והפרת החוק פוגעת בהשגת יעדים הללו. עם זאת, יעדים חינוכיים נטועים הם עצמם בהקשר פוליטי. כיוון שהסביבה הפוליטית במזרח ירושלים שונה מזו שעבורה נוסחו הדין והמדיניות, ההתאמה של הדין לצורכי האזור מבחינה פדגוגית אינה מובנת מאליה. אך כאמור, לא בעניין זה המאמר עוסק.

אף לא אחת מהפרקטיקות המתוארות במאמר מהווה מדיניות מוצהרת. למעשה, אחת המאפיינים של השליטה הישראלית במזרח ירושלים הוא שמעולם לא הייתה מדיניות ברורה לגבי שירותים חברתיים וכלכליים, ותחום החינוך אינו חריג בעניין זה.²⁶ המדיניות המוצהרת היחידה היא החלת הריבונות על העיר המאוחדת ושמירת הרוב היהודי.²⁷ הפרקטיקות המתוארות התפתחו כתגובה על אירועים שלישראל לא הייתה שליטה ישירה בהם, ואשר

23 מימון וטרסקי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 3.

24 למשל, ניר מיכאלי "ביד נעלמה ובורוע נטויה – היבטים פדגוגיים של הפרטת החינוך" מפנה 58, 27 (2008); נוגה דגן-בוזגלו היבטים של הפרטה במערכת החינוך (נובמבר 2010); נחום בלס "על הפרטה ועל חינוך" הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 279 (יעקב קופ עורך, 2005).

25 ח'אלד אבו-עבסה החינוך הערבי בישראל – דילמות של מיעוט לאומי 68 (2007); אסמעיל אבו סעד "מדיניות השליטה והמיעוט הערבי-פלסטיני בישראל: מערכת החינוך הבדווית בנגב" מדינה וחברה 4, 911 (2004); יהושע מטיאש ונעמה צבר-בן יהושע "רפורמות בתכנון לימודים בחינוך הממלכתי והמאבק על הזהות" מגמות מג 84 (2004).

26 אמיר חשין "מזרח ירושלים – מדיניות מול מציאות" המזרח החדש לד 178 (1992).

27 עמירב מתאר שישה יעדים לאומיים העולים ממסמכי הממשלה והעירייה, שמטרתם איחוד העיר; השגת הכרה בין-לאומית בריבונות הישראלית; התיישבות יהודית לשם שליטה במזרח העיר; הגדלת הרוב היהודי כדי ליצור עיר חד-לאומית; חיזוק העיר כמרכז הכלכלי של המדינה; הפרדת סוגיית המקומות הקדושים מהסכסוך הישראלי-ערבי; וישראליות, שוויון ודו-קיום עם ערביי העיר. יעד אחרון זה, שהוא היחיד שמתייחס לאוכלוסייה הפלסטינית במישרין, מעולם לא קודם, כי המשאבים הופנו רק לחיזוקו ולהגדלתו של הרוב היהודי. ראו עמירב סינדרום ירושלים, לעיל ה"ש 12, בעמ' 56–64.

בוודאי לא היו פרי מדיניות יזומה במסגרת מערכת החינוך. בלא הגדרה ברורה של יעדי מדיניות, קשה להציג משנה נורמטיבית סדורה לגבי האופן שבו מדינה יכולה או צריכה להתמודד עם חוסר לגיטימיות וסירוב לקבל את סמכותה. משום כך התיאור שלהלן הוא בבחינת ניסיון להמשיג דינמיקה קיימת.

המאמר בנוי בראש ובראשונה על בסיס תמטי, אם כי במסגרת כל תמה האירועים נסקרים באופן כרונולוגי. נמנעתי מניתוח כרונולוגי שכן ניתוח כזה היה עשוי ליצור רושם שיש קשר לוגי בין האירועים, היוצר "מגמה" או "התפתחות". ספק בעיניי אם התייחסות כזו מתאימה בהקשר הנוכחי, שבו מדובר בניצול הזדמנויות שנוצרו עקב אירועים שאינם קשורים במישרין זה לזה (אלא במבט ממעוף הציפור על הגיאופוליטיקה של המזרח התיכון), ואשר השלכותיהם בתחום החינוך היו תוצאות-לוואי בלתי-צפויות, ובוודאי לא מתוכננות.

המאמר פותח בסיבור האוון לגבי מעמדה המשפטי של ירושלים במשפט הישראלי ובמשפט הבין-לאומי (חלק א). לאחר-מכן הוא מתאר את חסר הלגיטימיות השלטונית של ישראל בקרב תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים (חלק ב). במערכת החינוך חסר זה בא לידי ביטוי, כמתואר בחלק ג, בעיקר בסירוב לאמץ את תוכנית הלימודים הישראלית ובהפעלתם של בתי-ספר פרטיים. חלק ד עוסק בתגובותיהן של רשויות השלטון²⁸ על ההתנגדות. תגובה אחת היא השלמה ובצידה התנערות מאחריות, ותגובה אחרת היא תמרון כלכלי לנוכח מצבי מצוקה שונים של האוכלוסייה במזרח העיר. שורשיה המיידיים של המצוקה הם לעיתים בעיות פנים-פלסטיניות (אובדן מימון) ולעיתים צעדים שנקטה ישראל (הקמת גדר-ההפרדה). אף לא אחד מהגורמים למצוקה נגע בתחום החינוך במישרין או נועד להשפיע עליו. חלק ה חותם בהשלכות של מצב העניינים על אפיון מערכת היחסים בין ישראל לבין תושבי העיר הפלסטינים במושגים של ריבונות.

א. מעמדה המשפטי של ירושלים במשפט הישראלי ובמשפט הבין-לאומי

ב-29 בנובמבר 1947 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את החלטה 181(II), אשר המליצה על חלוקת פלשתינה-א"י המנדטורית לשתי מדינות – ערבית ויהודית. ההחלטה ייעדה לירושלים משטר נפרד בניהול האו"ם למשך תקופה של עשר שנים, שבסיומה ייקבע מעמדה הסופי של העיר. למחרת היום פרצה מלחמת העצמאות, ותוכנית החלוקה לא הגיעה לכלל יישום. כאשר הוכרזה הפסקת-אש, כבר הייתה העיר מחולקת באמצעות גדרות וקירות: ישראל שלטה בחלקה המערבי, וירדן – בחלקה המזרחי.

28 מערכת החינוך מנוהלת בישראל בחלקה על-ידי משרד החינוך ובחלקה על-ידי העירייה. המאמר משתמש במונח "המדינה" או "רשויות השלטון" ביחס לשניהם גם-יחד, בהיותם זרועות של השלטון. אומנם יש לא פעם שוני בין עמדותיהם של שני הגופים, אך הבדלים אלה אינם נוגעים בסוגיות שנדונות במאמר.

בשנת 1949 הכריזה ישראל על ירושלים כבירתה.²⁹ בשנת 1950 סיפחה ירדן את הגדה המערבית, לרבות מזרח ירושלים. אף לא אחד מהצעדים הללו הוכר על-ידי מדינות העולם או ארגונים בין-לאומיים, אשר נקטו את העמדה שאי-אפשר להחליף את תוכנית החלוקה אלא בהסכמה בין הצדדים. מ-1949 עד 1967 הייתה העיר מחולקת.

במהלך מלחמת ששת-הימים, בשנת 1967, כבשה ישראל את הגדה המערבית ואת מזרח ירושלים. מייד לאחר-מכן היא התוותה מחדש את גבולותיה העירוניים של העיר, והחילה את המשפט, השיפוט והמנהל הישראליים בתחומם.³⁰ הסיפוח הגדיל את שטחה העירוני של ירושלים פי שלושה. על 38 קמ"ר בחלקה המערבי נוספו יותר מ-70 קמ"ר שהיו קודם לכן תחת שליטה ירדנית. מתוכם רק 6 קמ"ר היו חלק משטחה של עיריית ירושלים תחת השלטון הירדני. יתר השטח שסופח כלל, בין היתר, עשרים ושמונה כפרים פלסטיניים ושני מחנות פליטים.³¹ בשנת 1980 אימצה הכנסת את חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי "ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל".³² החוק לא שינה את המצב המשפטי, אך הבהיר אותו בכך שהסיר ספק לגבי כוונתה של ישראל שמזרח העיר היא חלק משטחה הריבוני, ולא רק שטח שישראל מחילה בו את המשפט, השיפוט והמנהל שלה.³³ לקבלת החוק הייתה גם משמעות פוליטית, בהדגישה את סירובה של ישראל לשאת ולתת על הריבונות על העיר.³⁴

בשנים 1993–1995 כרתו ישראל ואש"ף סדרה של הסכמים בנוגע להסדרי ממשל עצמי לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה עד להשגת הסדר על מעמד-קבע (הסכמי אוסלו). בהסכמים הללו נמנו נושאים שהוסכם כי יידונו רק במסגרת המשא-ומתן על הסדר-הקבע. ירושלים הייתה ביניהם.³⁵ זמן קצר לאחר-מכן הידרדרו היחסים בין ישראל לבין ההנהגה

29 ראש הממשלה דוד בן-גוריון, הישיבה ה-96 של הכנסת הראשונה (13.12.1949), ד"כ ו 6 (התש"י): "...למדינת ישראל היתה ותהיה רק בירה אחת – ירושלים הנצחית. כך היה הדבר מלפני שלושת אלפים שנה, וכך זה יהיה, כפי שאנו מאמינים – עד סוף כל הדורות".

30 חוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), התשכ"ז–1967, ס"ח 74. התיקון הוסיף לפקודה את ס' 11ב, שלפיו "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". לנוכח זאת פורסם צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז–1967, ק"ת 2690. חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 6), התשכ"ז–1967, ס"ח 74, שהתקבל באותו יום, הוסיף לפקודת העיריות את ס' 8א, הקובע כי שר הפנים רשאי להרחיב בהכרזה את תחומה של עירייה פלונית "על-ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח–1948". ב-28 ביוני 1967 הכריז שר הפנים על הרחבת שטחה של ירושלים על-ידי פירוט נקודות-ציון, באופן שכלל את מזרח העיר, צפונה ודרומה (אשר מקובל לכנותם "מזרח העיר", וכך ייעשה גם כאן).

31 אנה חזן גבולות השיפוט של ירושלים 1948–1993–1995 (אמנון רמון עורך, 1995).

32 ס' 1 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל.

33 Jan S. Lustick, *Has Israel Annexed East Jerusalem?*, 5 MIDDLE EAST POL'Y 34 (1997) למחלוקת לגבי הבחנה זו בהקשר של הגולן ראו ליאון שלף "בשולי החקיקה (באיחור מה) ובטרם פסיקה (אולי): חוק רמת הגולן – החלת המשפט ולא סיפוח" הפרקליט מא 35 (1993); אשר מעוז "רמת הגולן – חלק ממדינת ישראל?" הפרקליט מא 50 (1993).

34 לסקירה היסטורית-משפטית ולפרשנות של חוק-היסוד (לפני תיקונו בשנת 2000) ראו רות לפידות פירוש לחוקי-היסוד – חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (מהדורה מעודכנת, 2010).

35 *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 1993*, 32 INT'L LEGAL MATERIALS 1525 (1993); הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (1994) www.knesset.gov.il/

הפלסטינית, והסדר-קבע מעולם לא הושג. יתר על כן, מאז אימצה הכנסת כמה חוקים, ביניהם תיקון לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, אשר הקשו מבחינה משפטית נסיגה של ישראל מטענת הריבונות שלה לגבי מזרח ירושלים, כמו-גם העברה של סמכות שלטונית כלשהי בעיר.³⁶

בשנת 2002 החלה ישראל בהקמת גדר-ההפרדה בין שטחה לבין הגדה המערבית, לרבות באזור ירושלים.³⁷ מתוך מעט יותר מ-700 ק"מ, 168 ק"מ נבנו בקרבת ירושלים, בחלקם בתוך השטח המוניציפלי של העיר.³⁸ הגדר מהווה מכשול משמעותי (שיצירתו הייתה מטרתה המוצהרת של הגדר) לתנועה בין ישראל, לרבות מזרח ירושלים, לבין הגדה המערבית. בקהילה הבינ-לאומית יש התנגדות גורפת – מבחינה משפטית ופוליטית כאחת – לסיפוח מזרח העיר על-ידי ישראל. הקהילה הבינ-לאומית רואה בסיפוח זה הפרה של המשפט הבינ-לאומי, מן הטעם שהוא מבוסס על שימוש בכוח, ולפיכך היא מסרבת לתת לו תוקף משפטי.³⁹ מייד לאחר הכרזתה של ישראל בשנת 1967 על החלת המשפט, השיפוט והמנהל שלה בירושלים, הכריזה העצרת הכללית של האו"ם כי "הצעדים שנקטה ישראל" הם "בטלים", וקראה לישראל "לחזור בה מכל הצעדים שנקטו ולהימנע מכל מעשה שיכול לשנות את מעמדה של ירושלים".⁴⁰ גם מועצת הביטחון אימצה החלטה שבה הביעה את דעתה כי "כל הצעדים החקיקתיים והמנהליים והפעולות שנקטה ישראל, לרבות הפקעת קרקעות ונכסים בהן, יש בהם כדי לשנות את מעמדה המשפטי של ירושלים, הם בטלים ואינם יכולים לשנות מעמד זה".⁴¹ החלטות דומות התקבלו בעקבות חקיקת חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל בשנת

process/docs/cairo_agreement.htm ; הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, כ"א 33, 1 (נחתם ב-1995).

36 בשנת 2000 עוגנו בחוק-היסוד המגבלות לגבי משא-ומתן על העיר על-ידי הוספת ס' 6 ו-7, הקובעים כי לא תועבר לגורם זר כל סמכות המתייחסת לתחום העיר, וכי שינוי הוראה זו אפשרי רק בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, כפי שתוקן בשנת 2010, קובע בס' 1א כי "הממשלה לא תאשרר הסכם הטעון אשרור ולא תחתום על הסכם שאינו טעון אשרור, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח... [המוגדר בס' 1 לחוק כ"שטח שחלים בו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל]" אלא לאחר שההסכם אושר בידי הכנסת ובמשאל עם". על שריון החקיקה בעניין ירושלים ראו Ruth Lapidot, *Too Much Entrenchment? Legislation on Jerusalem*, 9 ISR. J. FOREIGN AFF. 397 (2015).

37 רק חלק קטן מהתוואי של הגדר הוא חומת בטון, שבגינה המפעל מכונה גם "חומת-ההפרדה", אך דווקא חלק ניכר מתוואי החומה מצוי באזור ירושלים.

38 לנתונים על הגדר ראו האומות המאוחדות – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) ההשלכות ההומניטריות של הגדר בגדה המערבית על הקהילות הפלסטיניות – ירושלים המזרחית 14 (ערכון מס' 7, ינואר 2008) www.hamoked.org.il/files/2013/9190.pdf (להלן: OCHA).

39 ראו, למשל, SC RES. 476, U.N. Doc. S/RES/476 (1980), para. 2, U.N. ; GAOR RES. 38/180, U.N. Doc. A/38/180 (1983), para. 4.

40 Resolution 2253 (ES-V) of July 4, 1967.

41 SC RES. 267, U.N. Doc. ; SC RES. 252, U.N. Doc. S/RES/252 (1968), para. 2 ; S/RES/267 (1969); SC RES. 298, U.N. Doc. S/RES/298 (1971).

1980. 42 לגישתה של הקהילה הבין-לאומית, השטח אינו בריבונות ישראלית, אלא חלים בו דיני הכיבוש. 43 לאחרונה חזרה מועצת הביטחון על כך שהיא לא תכיר בשינויים בקווי 4 ביוני 1967, לרבות ביחס לירושלים, אלא אם כן הם יוסכמו בין הצדדים במשא-ומתן. 44 החלטות העצרת הכללית ומועצת הביטחון מגנות את הסיפוח גם על כך שהוא מהווה מכשול פוליטי להשגת שלום בר-קיימא וצודק במזרח התיכון. 45

ב. חסר הלגיטימיות השלטונית בקרב האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים

אף שישראל שולטת בשטח, משילותה בו – כלומר, יכולתה לממש את דיניה ומדיניותה – לוקה בחסר. אחד הגורמים לכך הוא שהממשל והמדינה אינם נהנים מלגיטימיות בעיני האוכלוסייה. לגיטימיות של הממשל משמעה שהאוכלוסייה הכפופה לו חשה כי הדין והמוסדות המחילים אותו פועלים באופן שתואם את האינטרסים שלה ואת ערכיה, ומשום כך היא מקבלת את סמכותם (ולא רק את מרותם), 46 ופועלת בהתאם לדרישותיהם ובשיתוף-פעולה עימם. 47 המדרד ללגיטימיות של הממשל שונה מחברה לחברה. למשל, הוועדה למדינות חלשות ולביטחון הלאומי של ארצות-הברית אפיינה "ממשל לגיטימי" כממשל שמקיים מוסדות המגנים על זכויות וחירויות-יסוד. 48 אפיון זה מבוסס, כמובן, על העדפה אידיאולוגית של דמוקרטיה מהותית. אך לא כל החברות והתרבויות שותפות לתפיסה זו. אכן, ניתן להגדיר לגיטימיות גם באופן רחב יותר, כמצב שבו האוכלוסייה מקבלת את הנורמות המשפטיות

42 למשל, החלטה 476, לעיל ה"ש 39, פס' 3–4.

43 ראו SC RES. 465, U.N. Doc. S/RES/465 (1980), para. 4, ולאחרונה החלטת העצרת הכללית של האו"ם U.N. GAOR RES. 70/15, U.N. Doc. A/70/15 (2015), para. 12 (להלן: החלטה 70/15) והחלטת מועצת הביטחון SC RES. 2334, U.N. Doc. S/RES/2334 (2016) ("Condemning all measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Palestinian Territory occupied since 1967, including East Jerusalem, including, inter alia, the construction and expansion of settlements, transfer of Israeli settlers, confiscation of land, demolition of homes and displacement of Palestinian civilians, in violation of international humanitarian law and relevant resolutions") (להלן: החלטה 2334).

44 החלטה 2334, שם, פס' 3.

45 למשל, החלטה 476, לעיל ה"ש 39, פס' 3; SC RES. 478, U.N. Doc. S/RES/478 (1980), para. 4; החלטה 70/15, לעיל ה"ש 43, פס' 14–15.

46 JOEL S. MIGDAL, STRONG SOCIETIES AND WEAK STATES: STATE-SOCIETY RELATIONS AND STATE CAPABILITIES IN THE THIRD WORLD 32–33 (1988).

47 Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, 20 ACAD. MGMT. REV. 571, 574 (1995).

48 JEREMY M. WEINSTEIN, JOHN EDWARD PORTER & STUART E. EIZENSTAT, ON THE BRINK: WEAK STATES AND US NATIONAL SECURITY 15 (2004), <http://www.cgdev.org/publication/brink-weak-states-and-us-national-security>.

והחברתיות השולטות בדבר חלוקת הסמכויות והמשאבים, ואף שבעת-רצון מהן.⁴⁹ הגדרה זו, שאינה נסמכת על תכנים ספציפיים של הנורמות הללו, מכירה בכך שממשלה יכולה ליהנות מלגיטימיות מבלי להיות דמוקרטית או אפילו ריבונית, כמשמעותו של המושג במשפט הבין-לאומי,⁵⁰ כמו-גם בכך שחוסר לגיטימיות אינו קשור בהכרח לפגיעה בזכויות הפרט. שאלה נפרדת היא הלגיטימיות של המדינה בעיני האוכלוסייה, כלומר, ההכרה בזכותה של המדינה להתקיים (בכלל או בשטח ספציפי).

במזרח ירושלים חסר הלגיטימיות נוגע הן בעצם שליטתה של ישראל בשטח והן בממשל שהיא מחילה בו. חלק ניכר מהאוכלוסייה הפלסטינית דוחה את תביעותיה המוסריות והמשפטיות של ישראל לאיחוד העיר,⁵¹ ורואה עצמו כחי תחת כיבוש זר זמני.⁵² יש ביקורת גם על המדיניות הישראלית בתחומים ספציפיים. כך, למשל, בסקר דעת-קהל שנערך בשנת 2010 הביעו רוב המשיבים חוסר אמון בכוונותיהן של המדינה, של ממשלת נתניהו ושל עיריית ירושלים. לדעתם, מדיניותה של ישראל היא לספח את ירושלים ואת הגדה המערבית ולגרש את תושביה או לשלול את זכויותיהם, ומטרתן של ממשלת נתניהו ושל עיריית ירושלים היא לגרש פלסטינים ממזרח ירושלים, להרוס את בתיהם ולהחליפם ביהודים ובכתיהם.⁵³ יש כמובן קושי מובנה בהסתמכות על מחקרי דעת-קהל, וזאת מכמה טעמים. ראשית, לעיתים יש ספק באמינות התשובות שהנשאלים מספקים, במיוחד במדינות או בחברות שבהן חירויות הפרט מוגבלות, ויש חשש שביטויים של לגיטימיות, כלומר של אמון בממשל, אינם אותנטיים בהכרח.⁵⁴ במזרח ירושלים השיח הציבורי השולט הוא דווקא של חוסר אמון בממשל וביקורת עליו.⁵⁵ לכאורה, אם הנשאלים אינם חשים צורך להיזהר בלשונם, יש מקום

- Charles T. Call, *Beyond the 'Failed State': Toward Conceptual Alternatives*, 17 EUR. J. 49
INT'L RELATIONS 303, 308 (2010). להשלכות של העדר לגיטימיות של השלטון בעיני מיעוט על
אופייה של החברה כולה ראו מנחם קליין "ירושלים כבעיה ישראלית" אדוני ראש הממשלה:
ירושלים! 71, 81 (משה עמירב עורך, 2005).
- 50 למדדים של לגיטימיות פנים-מדינית, במיוחד בישויות שאינן נהנות מלגיטימיות בין-לאומית,
ראו Kristin M. Bakke, John O'Loughlin, Gerard Toal & Michael D. Ward, *Convincing
State-Builders? Disaggregating Internal Legitimacy in Abkhazia*, 58 INT'L STUD. Q. 591
(2014); Eiki Berg, *Parent States versus Secessionist Entities: Measuring Political
Legitimacy in Cyprus, Moldova and Bosnia & Hercegovina*, 64 EUR.-ASIA STUD. 1271
(2012).
- 51 Ardi Imseis, *Facts on the Ground: An Examination of Israeli Municipal Policy in East
Jerusalem*, 15 AM. U. INT'L L. REV. 1039, 1041-1042 (2000)
- 52 MICHAEL ROMANN & ALEX WEINGROD, LIVING TOGETHER SEPARATELY: ARABS AND JEWS IN
CONTEMPORARY JERUSALEM 23, 181 (1991). התבטאויות מגוונות לגבי אלקודס/ירושלים
הכבושה ראו באתר 0202 – מבט מירושלים המזרחית: [www.0202updates.org/0202-east-
jerusalem-hebrew/](http://www.0202updates.org/0202-east-jerusalem-hebrew/) (להלן: אתר 0202 – מבט מירושלים המזרחית).
- 53 Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Special Public Opinion Poll Among
Palestinians of East Jerusalem* 11-14 (2010), [http://www.pcpsr.org/sites/default/files/
ejerusalem2010.pdf](http://www.pcpsr.org/sites/default/files/ejerusalem2010.pdf) (להלן: PCPSR).
- 54 Call, לעיל ה"ש 49, בעמ' 308-309.
- 55 לדיווחים מהתקשורת ראו אתר 0202 – מבט מירושלים המזרחית, לעיל ה"ש 52, ואתר המכון
לחקר תקשורת המזרח התיכון: www.memri.org.il.

לסבור שדבריהם אכן משקפים את רגשותיהם. אך חשש מביקורת או מסנקציות אשר מרתיע ממתן תשובות כנות יכול להתקיים לא רק ביחסים עם השלטון הפורמלי. ייתכן גם חשש מפני ההנהגה או האליטה שבתוך הקהילה, במיוחד כאשר זו מנהלת את חייה הפוליטיים במנותק מאלה של המדינה. לכן גם לגבי מחקרים המשקפים ביקורת על השלטון יש מקום להטיל ספק אם הביטוי הפומבי משקף בהכרח עמדות באופן אמיתי או שמא הוא מושפע מלחצים חברתיים וארגוניים פנים-קהילתיים שונים.⁵⁶

אך חסר הלגיטימיות השלטונית במזרח ירושלים מתבטא לא רק בשיח ציבורי, אלא גם במעשים מסוגים שונים: שביתות מסחר, הפגנות, פעולות בין-לאומיות, אלימות נקודתית וגם התקוממות כללית (כגון האינתיפאדה השנייה וההתפרצויות האלימות בקיץ 2014 ובסתיו 2015).⁵⁷ לאורך כל השנים הייתה גם התנגדות סבילה, המתבטאת בהימנעות משיתוף-פעולה עם רשויות ישראליות שעשוי להתפרש כהכרה משתמעת בריבונות של ישראל על מזרח העיר. עורכי-דין סירבו בעבר להופיע לפני בתי-משפט ישראליים, אנשי עסקים מסרבים גם כיום לשלב את לשכת המסחר הפלסטינית עם זו הישראלית, ואיגודים מקצועיים שונים מתנגדים נחרצות לאיחוד עם מקביליהם הישראליים.⁵⁸ מאותו טעם יש גם חרם ארוך-שנים על הבחירות המקומיות.⁵⁹ בבחירות של 2013, למשל, היה שיעור ההשתתפות במזרח ירושלים כאחוז אחד (בהשוואה למוצע של כ-51% ברחבי המדינה ויותר מ-75% בערים הערביות).⁶⁰ במשך שנים רבות נמנעו תושבי מזרח העיר מלדרוש מהעירייה ומהממשלה שירותים ציבוריים ותשתיות, ובחרו להדיר את רגליהם ממוקדי חלוקת המשאבים, על-מנת לשמר את הייחוד הפלסטיני של מזרח העיר ואת זיקתה לגדה המערבית.⁶¹ מצבם החברתי-הכלכלי כפרטים נפגע, אך הפער

- 56 האליטה הפוליטית של מזרח ירושלים השתנתה במהלך השנים (במעבר בין גורמים פרו-ירדניים לגורמים פלסטיניים עצמאיים), וגם כיום העיר הינה מוקד למאבקי כוח פנים-פלסטיניים על ההנהגה, אולם ההתנגדות לישראל משותפת לכל האליטות הללו. Elie Rekhess, *The Palestinian Political Leadership in East Jerusalem after 1967*, in JERUSALEM: IDEA AND REALITY 266, 268–273 (Tamar Mayer & Suleiman Ali Mourad eds., 2008).
- 57 לסקירה עד 1994 ראו ANNE LATENDRESSE, JERUSALEM: PALESTINIAN DYNAMICS, RESISTANCE AND URBAN CHANGE, 1967–1994, 27–54 (1995).
- 58 ROMANN & WEINGROD, לעיל ה"ש 52, בעמ' 22–23.
- 59 מאיה חושן "מערכת החינוך הייחודית של ירושלים" 40 שנה בירושלים 1967–2007, 257, 266 (אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן טוב עורכים, 2008); ערן צדקיהו "מלחמה על הבית בירושלים" הפורום לחשיבה אזונית (25.3.2014) <http://bit.ly/2Fp4LAR>.
- 60 Ynet Reporters, *Municipal Elections: Barkat Takes J'lem, Huldai Carries TA*, YNET (Oct. 2013), <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4444359,00.html>; 23, 2013; משרד הפנים "תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות – 2013" <http://bit.ly/2DhS5Wv>. ראו גם ניר אטמור "השתתפות בבחירות המקומיות – ממצאים וסיכומים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (26.12.2013) www.idi.org.il/parliaments/2926/6403. בסקר דעת-קהל משנת 2010 דיווחו 8% מהמשתתפים שהם הצביעו בבחירות לכנסת או בבחירות המקומיות, ו-91% דיווחו שלא הצביעו. 23% אמרו שלא השתתפו כיוון שהמועמד לא מצא חן בעיניהם, ואילו 21% אמרו שהם מחרימים את הבחירות המקומיות כיוון שירושלים היא שטח כבוש. 75% אמרו שלא ישתתפו בבחירות המקומיות גם אם הרשות הפלסטינית תבקש מהם לעשות כן. ראו PCPSR, לעיל ה"ש 53, בעמ' 7.
- 61 קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 53–54.

הגדל בתנאי המחיה בין חלקי העיר חיזק את עוצמתה המוסרי של התביעה הפוליטית.⁶² בשנים האחרונות מתפתח שיתוף פעולה מקומי של מנהלים קהילתיים עם העירייה, אם כי לא ברור עד כמה המנהלים מייצגים את האוכלוסייה. כמו כן קמו ועדי הורים בבתי הספר שבפיקוח העירייה. ועדים אלה משמשים לעיתים – בכסות של שמירה על שלום התלמידים – חוליית קישור בנושאים של תשתיות תחבורה ותברואה עם העירייה, אשר התושבים נמנעים ממגע ישיר איתה.⁶³ נוסף על כך נוצרו קשרים בין "ארגון ההורים למערכת החינוך בירושלים", שעסק בעבר בענייני מערב העיר בלבד, לבין מורים במזרח העיר והורי תלמידים בה.⁶⁴ עם זאת, אינטראקציה חברתית בין תושבי מזרח העיר לבין תושבי מערב אינה קיימת כמעט.⁶⁵

ג. מערכת החינוך במזרח ירושלים כזירת התנגדות

במערכת החינוך בישראל פועלים סוגים שונים של בתי-ספר, אשר נבדלים בזהות בעליהם, במעמד המשפטי ובמידת הפיקוח של המדינה עליהם. בתי-ספר רשמיים הם ברובם בבעלות המדינה, שהיא גם המעסיקה של המורים המלמדים בהם. המדינה מפקחת עליהם, ומשרד החינוך קובע את תוכנית הלימודים בהם בהתאם לתוכנית-היסוד (המכונה בשפת היומיום "לימודי-ליבה").⁶⁶ בבתי-ספר אלה נהוג החינוך הממלכתי, אשר מטרתו, על-פי חוק חינוך ממלכתי כנוסחו בשנת 1967, הייתה "להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל... על הכשרה חלוצית...".⁶⁷

- 62 עמירב סינדרום ירושלים, לעיל ה"ש 12, בעמ' 276; IRA SHARKANSKY, GOVERNING JERUSALEM: AGAIN ON THE WORLD'S AGENDA 197–198 (1996).
- 63 אסף גבור "מזרח י-ם: מתלוננים על הזנחה; מסרבים לרשויות" מקור ראשון (3.6.2016) www.nrg.co.il/online/1/ART2/784/412.html
- 64 ראו, למשל, אורי ארליך "סיור ארגון ההורים במזרח ירושלים" YouTube (1.6.2013) https://youtu.be/Qf2i1_XmiZA
- 65 מריק שטרן "שילוב תעסוקתי במציאות נפיצה: תושבי מזרח-ירושלים בשוק העבודה העירוני" (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015) <http://bit.ly/2tvcK9K>
- 66 תמי הראל בן שחר "אסדרה של בתי ספר פרטיים ברננים: בית הספר חברותא כמקרה מבחן" (נייר עמדה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, מאי 2012).
- 67 ס' 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ס"ח 137. כיום, בעקבות תיקוני החוק מן השנים 2000 ו-2006, מטרתו הן, בין היתר, "לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו; (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים; (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל; (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבודם; ... (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל; ... (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה,

בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים אינם בבעלותה של המדינה, אלא בבעלות של רשות מקומית, רשת חינוך או גוף פרטי אחר. הפעלתם של בתי-ספר אלה כרוכה ברישיון ממשרד החינוך, וזה מותנה בהוכחת רמה נאותה של תוכנית הלימודים, של הכשרת המורים, של תשתית פיזית, של בטיחות ועוד.⁶⁸ בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים ממומנים בשיעור ניכר בכספי משרד החינוך והרשויות המקומיות (אך רשאים לגבות תשלומים מההורים),⁶⁹ ומפוקחים על-ידי הרשות המקומית. הם נדרשים ללמד את תוכנית-היסוד באופן חלקי לפחות, ועליהם רשאים להוסיף לימודים אחרים בהתאם לתנאי הרישיון שבידם. רוב החטיבות העליונות בישראל משתייכות לקטגוריה זו, בהיותן מנוהלות על-ידי הרשויות המקומיות, אך רבות מהן מספקות חינוך ציבורי, כלומר, חינוך פתוח לכולם בחינם ובהתאם לתוכני החינוך המחייבים של החינוך הממלכתי.⁷⁰

כל בתי-הספר הללו – הרשמיים והמוכרים-שאינם-רשמיים כאחד – כפופים לפיקוחה של המדינה.⁷¹ ההרשמה אליהם והלימודים בהם עד כיתה יב הם חובה על-פי חוק,⁷² ובבתי-הספר הרשמיים הם אף בחינם.⁷³ המשפט הישראלי אינו מתיר את פעולתם של בתי-ספר שאינם כפופים בשום צורה לפיקוחן של הרשויות.

מעמדה של מערכת החינוך במזרח ירושלים היה אחד הנושאים הפחות-שנויים-במחלוקת בתום מלחמת ששת-הימים. בעוד שבשאלה אם לספח את ירושלים לישראל וביאה אופן לעשות זאת התקיים דיון סוער בממשלת ישראל,⁷⁴ לגבי מערכת החינוך הייתה תמימות-דעים שלא יעלה על הדעת שמדינה זרה (ירדן) תנהל את מערכת החינוך, ושיש להעביר את מערכת

המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל".
68 ס' 9 לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969; תקנות פיקוח על בתי-ספר (עקרונות למתן פטורים), התש"ל-1970; בג"ץ 3834/01 חמדאן נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 29.8.2001) (פסק-דין חלקי).

69 התקצוב הממשלתי הוא עד 65% או 75% (בהתאם למדיניות רישום התלמידים שהוא מקיים) מהתקצוב שתלמיד במערכת הרשמית זוכה בו. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/ג'10 (ג) "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" (1.6.2003) cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/sc10ck3_7_34.htm. על העירייה לתקצב את בית-הספר באופן שוויוני לבתי-הספר הרשמיים שבתחומה – ס' 11א לחוק חינוך ממלכתי. העיריות תומכות בבתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים גם במתן שירותים שווי-כסף, ומשום כך אי-אפשר לעמוד על היקף התמיכה הכולל של הרשויות המקומיות במוסדות אלה. אתי וייסבלאי "בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב" 3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03141.pdf (29.10.2012)).

70 הראל בן שחר, לעיל ה"ש 66, בעמ' 4.
71 במגזר החרדי פועלים גם "מוסדות פטור" ו"מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים", שאינם מוכרים ואשר פטורים מתוכנית-היסוד אך נהנים ממימון חלקי על-ידי רשויות המדינה. אתי וייסבלאי "מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט" 3 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03160.pdf (21.4.2013)).

72 ס' 3 ו-4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד-חובה).
73 חוק לימוד-חובה. בשנת 1967 סופק החינוך בחינם עד כיתה ח. בהמשך הוא הורחב לשתיים-עשרה שנות לימוד.

74 רמון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 15-67.

החינוך מייד לניהול ישראלי, מבחינה מוסדית ותוכנית כאחת.⁷⁵ אך יישומה של הסכמה זו התגלה כאתגר גדול מן הצפוי, ובעת כתיבת שורות אלה, יובל שנים לאחר קבלתה, טרם הוסדר המצב באופן המניח את הדעת.

ערב המלחמה, כ-58% מבין 22,000 הילדים במזרח ירושלים בגילאי בית-ספר היו רשומים בבתי-ספר ציבוריים, שהיו בבעלותה ובניהולה של ממשלת ירדן. תוכניתם של מקבלי ההחלטות הייתה לשלב את בתי-הספר הללו כבתי-ספר רשמיים (או מוכרים-שאינם-רשמיים – בחטיבות העליונות) במגזר הערבי של מערכת החינוך הממלכתי הישראלית. אך התוכנית נתקלה בהתנגדות עזה מצד תושבי מזרח העיר, אשר סירבו לכל שיתוף-פעולה עם המנהל הישראלי. שליחת הילדים לבתי-ספר כאלה נתפסה בעיניהם כהשלמה פומבית עם השליטה הישראלית. קושי גדול במיוחד התעורר בנוגע לתוכנית הלימודים. משרד החינוך הישראלי התכוון להחליף את תוכנית הלימודים הירדנית בתוכנית הלימודים הערבית-הישראלית הרשמית⁷⁶ (אשר מכוונת בין היתר, כך נטען, לטעת בנוער הערבי את הנרטיב הציוני).⁷⁷ בבתי-הספר היסודיים ההחלפה הייתה אמורה להתבצע מייד, ואילו בבתי-הספר העל-יסודיים היא הייתה אמורה להיעשות בצורה הדרגתית, על-מנת לא לפגוע בהכנות של התלמידים למבחני הסיום של השנה הראשונה לאחר הסיפוח.⁷⁸ אך אנשי החינוך המזרח-ירושלמים סירבו לאמץ את תוכנית הלימודים הישראלית. טעם אחד לסירובם היה הרצון לשמור על מורשתם. הם ראו בתוכנית הלימודים ניסיון לנתק את ילדי מזרח העיר מהערכים הלאומיים הערביים, להחליש את הקשר שלהם לתושבי הגדה המערבית, ולהטמיע תפיסות היסטוריות התואמות את הנרטיב הציוני.⁷⁹ טעם נוסף, מעשי, היה שאימוץ התוכנית הישראלית יחסום אפשרויות בתחום ההשכלה והתעסוקה בעולם הערבי, שבו אין הכרה בתעודה הישראלית.⁸⁰ ההתנגדות הביאה לידי כך שכאשר נפתחה שנת הלימודים בסתיו 1967, פתחו הורים בהפגנות, השביתו את בתי-הספר,⁸¹ ונמנעו מלשלוח את ילדיהם ללימודים. חלק מההורים העבירו את ילדיהם מבתי-הספר הציבוריים (שנהפכו לרשמיים תחת ניהולה של ישראל) למוסדות פרטיים.⁸² מערכת החינוך התיכונית כמעט לא תפקדה במשך שנתיים כמעט.

75 CHESHIN, HUTMAN & MELAMED, לעיל ה"ש 1, בעמ' 101.

76 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 259.

77 לניתוח תוכניות לימודים בתקופה הרלוונטית ראו יוחנן פרס, אבישי ארליך ונירה יובל-דייויס "נוער ערבי בישראל: השוואת תכניות לימודים" מגמות טז 26 (1968). על התפתחות החינוך הישראלי ביחס לציבור הערבי במהלך השנים ראו מאג'ד אלחאג' חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי, במיוחד פרק 6 (1996); וכיום – עיריית הרבון, ח'אלד אבו עסבה ומוחמד אבו נסרה "החינוך הערבי בישראל: תביעה למשאבים חומריים או מאבק על משאבים אידיאולוגיים?" סוציולוגיה ישראלית יד 289, 290–291 (2013).

78 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 260.

79 דוח הנציג האישי של מזכ"ל האו"ם, אשר ביקר באזור בספטמבר 1967: *Report of the Secretary-General under General Assembly Resolution 2254 (ES-V) Relating to Jerusalem*, U.N. Doc. S/8146 (Sep. 12, 1967) para. 128 (להלן: דוח הנציג).

80 הלל כהן כיכר השוק ריקה – עלייתה ונפילתה של ירושלים הערבית 1967–2007 131 (2007).

81 משה עמירב המאבק הפלסטיני על ירושלים: האסטרטגיות והתהליכים שהעבירו את הפלסטינים משולי הבמה הפוליטית בירושלים לקדמתה 45 (2002).

82 רמון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 142–143.

מוקד נוסף של התנגדות לשליטה הישראלית היה בתי-הספר הפרטיים. ערב המלחמה, כ- 42% מהילדים במזרח ירושלים בגילאי בית-ספר למדו בבתי-ספר פרטיים,⁸³ שהיו לחלוטין מחוץ לפיקוח הממשלתי הירדני. רבים מבתי-הספר הללו היו בבעלות מוסדות דתיים (כנסיות נוצריות, הווקף המוסלמי (שנוהל בעבר על-ידי ירדן וכיום על-ידי הרשות הפלסטינית) ומוסדות מוסלמיים פרטיים),⁸⁴ ואחרים היו בבעלות של עמותות שונות או של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלסטין במזרח הקרוב (אונר"א). בתחילה הוחלט לסווג את בתי-הספר הללו כמוכרים-שאינם-רשמיים, ולקיים בהם פיקוח פדגוגי בלבד. ערב תחילת שנת הלימודים 1967 שלח משרד החינוך דרישה לבתי-הספר האלה להחליף ספרי לימוד שכללו חומר אנטי-ישראלי, אך בתי-הספר התעלמו מהדרישה.⁸⁵ בתי-הספר גם לא שיתפו פעולה עם היוזמה לשלבם באופן פורמלי במערכת החינוך הישראלית, ולמעשה התעלמו לחלוטין מקיומה.

ד. תגובת המדינה על ההתנגדות

1. מגבלות האכיפה

המדינה והעירייה נתקלו בהתנגדות מצד האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים, אשר סירבה לנהוג על-פי דרישות המשפט הישראלי – הן בנוגע להתייצבות התלמידים ללימודים והן בנוגע לכפיפתם של בתי-הספר לרישוי ממשלתי ולפיקוח עירוני. נוסף על כך סירבו בתי-הספר לאמץ את תוכנית הלימודים הישראלית, כפי שדרש משרד החינוך. תפקודה של מערכת החינוך, דל ככל שהיה, היה כל-כולו תוך הפרת המשפט הישראלי ונהליו.

במדינה דמוקרטית הפרת החוק היא בבחינת חריג. מובן שהסיבה לכך אינה שביעות-רצון בלתי-מוסויגת של האוכלוסייה ממדיניות הממשלה, אלא שהממשלה הנבחרת נהנית ככלל מלגיטימיות בעיני האוכלוסייה (או לפחות בעיני מרביתה), כך שלא כל אי-שביעות-רצון ממדיניות ממשלתית מביאה לידי הפרת הדין. ממשלה המחויבת לשלטון החוק יכולה לשמור על סמכותה גם בנסיבות שבהן התנהגותה חורגת ממערכת הנורמות המשותפת, כל עוד חריגה זו נתפסת כיוצאת מן הכלל. כאשר השיטה כולה נתפסת כלגיטימית, אין צורך לכפות ציות לכל הוראת דין ספציפית, גם אם היא שנויה במחלוקת. לעומת זאת, כאשר הממשלה אינה נהנית מלגיטימיות בעיני פלח אוכלוסייה משמעותי מבחינת כוחו או מספרו, הציות של אותה אוכלוסייה לחוק אינו נובע מהכרה בסמכותה של הממשלה, אלא בעיקר מחשש לסנקציות הריבונות, במצב כזה, נסמכת על כוח בלבד, ולא על סמכות.⁸⁶ בהתאם לכוחה של הממשלה

83 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 262.

84 מאיה חושן "מערכת החינוך בירושלים" עיר בסבך – לקסיקון ירושלים בת זמננו 107 (אמנון רמון עורך, 2003); – *Monitoring & Evaluation System* – Palestinian Ministry of Education, *Annual Report 2015 – Part 2* 100 (2017).

85 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 262.

86 להבחנה בין המושגים ראו David A. Lake, *Authority, Coercion, and Power in International Relations*, in *BACK TO BASICS: STATE POWER IN A CONTEMPORARY WORLD* 55, 56–57 (2013).

לשלוט בשטח, הפרת הדין עשויה להיות בבחינת הכלל, ולא החריג. דווקא אז הצורך להתגבר על ההתנגדות יהיה גדול יותר מאשר במקרה מבודד, שכן התנגדות כזו אינה אוטורית, אלא חותרת תחת סמכותה של המדינה.

ככלל, תגובתה של מדינה על הפרת דינה היא אכיפתם, לרבות על-ידי שימוש בכוח, כאשר יש צורך בכך. במדינה דמוקרטית שימוש בכוח צריך להיות מינימליסטי.⁸⁷ אמצעי הכפייה העומדים לרשות משטר דמוקרטי אינם מתאימים להתמודדות עם התנגדות רחבת-היקף ועקבית. (למעשה, התנגדות כזו מעוררת שאלה בדבר אופיו הדמוקרטי של השלטון, כיוון שהיא מעידה על אי-השתתפותה של הקבוצה בחיים הציבוריים. תושבי מזרח ירושלים אכן נעדרים מההליך הדמוקרטי, כיוון שבהעדר אזרחות הם אינם משתתפים בבחירות הכלליות.) שימוש רחב-היקף באמצעי כפייה, במיוחד בכוח הזרוע, יכול להידרדר בעצמו לחריגה ממגבלות המותר. דוגמה לכך במזרח ירושלים הם האמצעים שנקטו כוחות הביטחון נגד ההתפרעויות ההמוניות שהתרחשו בסתיו 2015. לנוכח הקושי להתמודד עם מספר גדול של מפרי חוק, השתמשו כוחות הביטחון באמצעים הפוגעים באוכלוסייה באופן קולקטיבי.⁸⁸ השימוש בכוח עשוי להיות בעייתי במיוחד לנוכח התנגדות שאינה אלימה כשלעצמה, כגון הימנעות משליחת ילדים לבית-הספר.

יתר על כן, השימוש בכוח אינו אפקטיבי תמיד, ועלול אף להעצים את ההתנגדות. כך, למשל, אילו נעשה ניסיון לכפות התייצבות של הילדים בבתי-הספר על-ידי הטלת סנקציות פליליות על ההורים, הוא היה עלול לדרדר את העיר לכלל מהומה אלימה. מן הטעם הזה לא ניסתה המדינה לכפות על ההורים את חוק לימוד-חובה.

קושי נוסף הוא באותם תחומים שבהם הסדר החברתי מבוסס על אינטראקציה, ולא על ציות. הדבר בולט במיוחד בתחומים הכלכליים והחברתיים. כפייה חד-צדדית אינה יכולה להשלים את החסר הנובע מאי-שיתוף-פעולה.⁸⁹ כך, למשל, קשה לכפות היוועצות מקצועית שוטפת, הדרכה מקצועית, דיווח וכולי.

נוסף על המגבלות המשפטיות החלות על אמצעי אכיפה, גם שיקולי מדיניות עשויים להניא מדינה מלאכוף את דינה בדווקנות. מטעם זה, אף שישראל טוענת כי היא פועלת בירושלים במסגרת זכותה על-פי המשפט הבין-לאומי, היא לא פעם נמנעת מלנקוט צעדים שונים מחשש לביקורת בין-לאומית על כך שהיא משנה את הסטטוס-קוו.⁹⁰ שיקולים כאלה הביאו לידי כך

87 Krasner, לעיל ה"ש 14, בעמ' 10.

88 כגון שימוש ב"בואש" וחסימת שכונות. ברק רביד "הקבינט הסמיך את המשטרה ליזום סגר על שכונות במזרח י-ם" הארץ (14.10.2015) 1.2751483; www.haaretz.co.il/news/politics/1.2751483; טל דהן זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2015 48 (דצמבר 2015) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/12/tmunat2015.pdf.

89 לדוגמה למשחק "חתול ועכבר" בניסיון לאכוף פעילות מסחרית במזרח העיר בעת שביתת המסחר שהוכרזה במהלך האינתיפאדה הראשונה ראו חשין, לעיל ה"ש 26, בעמ' 190.

90 עת"ם (מנהליים י-ם) 4990-12-13 נסאר נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פס' 35 לדברי השופטת בן אור (פורסם בנבו, 3.4.2014).

שהמדינה נמנעה מלאכוף את חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט–1969, שמכוחו ניתן להורות על סגירת בתי-הספר הפרטיים.⁹¹ לנוכח הקושי לאכוף את דיניה ונהליה במישרין, עולה השאלה כיצד המדינה פועלת לצמצום ההתנגדות ולהגדלת שליטתה, על-מנת לממש את דיניה ומדיניותה. בפרקים שלהלן אדון בכמה פרקטיקות שהמדינה נקטה ובתוצאותיהן.

2. השלמה עם הפרת חוק וחולשת המדיניות

(א) בתי-הספר הפרטיים

הביטוי הבולט ביותר להשלמה עם הפרת החוק הוא בנוגע לבתי-הספר הפרטיים (של המוסדות הדתיים, אונר"א וכולי). החשש מביקורת מצד פטרוני המוסדות – הוותיקן, מדינות וארגונים אירופיים שונים, הווקף ואונר"א – ומצד הקהילה הבין-לאומית הפוליטית הוביל להחלטה (אשר פורסמה בפומבי) להימנע מכל התערבות מנהלית בהם.⁹² הרשויות הסכימו למעשה עם המשך פעולתם של בתי-הספר האלה מבלי שתהיה להן כל דריסת-רגל בהם. לא כמו בשום מקום אחר שהמשפט הישראלי חל בו, חלק ניכר מתלמידי מזרח ירושלים לומדים בבתי-ספר שהם לחלוטין מחוץ לפיקוח ציבורי. בשנת הלימודים 2015–2016, כ-18% מתוך 105,000 התלמידים הידועים במזרח ירושלים למדו בבתי-ספר פרטיים. תלמידים אלה אינם מתועדים במערכת החינוך הישראלית, ואין שום פיקוח או מידע על לימודיהם.⁹³ נכונותה של ישראל להשלים עם קיומה של מערכת החינוך הפרטית-לחלוטין מעידה כי השמירה על הסדר והיציבות החברתיים, כמו-גם על יחסיה הבין-לאומיים, חשובים למדינה יותר מאשר מימוש דיני החינוך. מבחינה פוליטית, תגובה כזו אפשרית רק כאשר החסר בלגיטימיות הוא הדדי. במצב כזה לא רק האוכלוסייה דוחה את סמכותה של המדינה, אלא גם המדינה, אשר ככלל רואה את תוכנו של הדין כחינוכי (שאם לא כן היא לא הייתה יוצרת אותו מלכתחילה), אינה מייחסת חשיבות רבה מספיק לתחולתו על האוכלוסייה האמורה, ומוכנה להתעלם מהפרתו. נכונות זו אינה מפתיעה: ההסדרים המשפטיים שמדינה מאמצת משקפים תפיסה כלשהי לגבי אופייה של החברה והערכים השולטים בה או הנתפסים כרצויים. החלתם של הסדרים אלה על אוכלוסייה שנתפסת כזרה, ואשר אין עניין בשינוי מעמדה על-ידי שילובה בחברה השלטת, מאבדת מחשיבותה. יתר על כן, לעיתים נוח למדינה שמתקיימים בפועל הסדרים חלופיים לזה שבחוק. לגבי מערכת החינוך, למשל, יש מקום לסברה שלישאל היה

91 אך ראו את דיווחו של משרד החינוך הפלסטיני על הליכים משפטיים נגד בתי-ספר ב"תואנה", כדבריו, של אית-שלום מיסים ובנייה ללא רישיון. Palestinian Ministry of Education, לעיל ה"ש 84, בעמ' 105. ראו גם אישור החלטה על סגירת בית-ספר שהופעל על-ידי חמאס, אשר אינו נהנה מגיבוי פוליטי המקשה על ישראל. בר"ם 9961/16 אלנוח'בה בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד החינוך – מנח"י (פורסם בנבו, 1.1.2017).

92 דוח הנציג, לעיל ה"ש 79, פס' 104 ו-148.

93 האגודה לזכויות האזרח בישראל "ירושלים המזרחית – עובדות ונתונים 2017" 3 (21.5.2017) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/05/East-Jerusalem-facts-and-figures-2017.pdf (להלן: "עובדות ונתונים 2017").

נוח שבת-הספר הפרטיים במזרח ירושלים דחו את מעורבותה, כיוון שהדבר הסיר ממנה נטל כלכלי. עם זאת, אין להפריז במשקלו של שיקול זה. אינדיקציה לכך היא העובדה שבשעת כושר ניצלה ממשלת ישראל את ההזדמנות לשלב בתי-ספר פרטיים במערכת החינוך, למרות הנטל הכלכלי הכרוך בכך. שינוי זה יידון בהמשך.

(ב) תוכנית הלימודים

בתחילת שנות השבעים הבינו בכירי מערכת החינוך הישראלית שמערכת החינוך הרשמית במזרח העיר נמצאת על סף קריסה לנוכח תפקודה הדל. עיריית ירושלים המליצה לחזור לתוכנית הירדנית, אך הייתה לכך התנגדות בממשלה. הממשלה, מצידה, הציעה מגוון פשרות לגבי שילוב תוכנית הלימודים הירדנית לצד זו הישראלית, אך לא היה די באלה למשוך את התלמידים בחזרה לבתי-הספר. בשנת 1974 החלה העירייה ליישם את התוכנית הירדנית בבתי-הספר התיכוניים (שהיו באחריותה), בתוספת לימודי עברית ואזרחות. בשנת 1976 הרימה גם הממשלה ידיים, והציעה לתלמידים בבתי-הספר הרשמיים אפשרות לבחור בין תוכניות הלימודים. כל התלמידים בחרו בתוכנית הירדנית, שהונהגה מחדש בכל בתי-הספר.⁹⁴ הניהול הפדגוגי של בתי-הספר במזרח העיר, הן הרשמיים והן האחרים, נעשה על-ידי ירדן, ובכלל זה קביעת תוכניות הלימודים, הספקת ספרי הלימוד וניהול בחינות הבגרות. רבים בציבור הישראלי ראו בויתור בעניין תוכנית הלימודים משום עלבון לריבונותה של ישראל, וקבלו על כך שישראל תממן לימודים על-פי תוכנית של מדינת אויב. כדי להפיס את דעתם של המבקרים, הוסיף משרד החינוך לימודי עברית ואזרחות כמקצועות-חובה לצד התוכנית הירדנית.⁹⁵ שינוי נוסף חל באמצע שנות התשעים, בעקבות ההסכמים בין ישראל לבין אש"ף על ממשל עצמי לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. בשנת 1994 העבירה ישראל לרשות הפלסטינית סמכויות ואחריות בתחומים אזרחיים מסוימים בגדה המערבית (וברצועת עזה), ביניהם החינוך.⁹⁶ על-פי ההסכמים, תחולת הממשל העצמי מוגבלת לאזורי הגדה המערבית ורצועת עזה. אך כיוון שמערכת החינוך במזרח ירושלים הייתה שלוחה של מערכת החינוך בגדה המערבית (אשר ירדן העבירה לניהולה של הרשות הפלסטינית), בפועל החליפה הרשות הפלסטינית את ירדן בניהול הפדגוגי במזרח העיר.⁹⁷ הרישיון להפעלת בית-ספר מוכר-שאינו-רשמי מותנה, כאמור לעיל, באישור תוכנית הלימודים.⁹⁸ בתי-הספר במזרח העיר פועלים ברישיון, המהווה היתר לשימוש לתוכנית הלימודים הירדנית/פלסטינית. בתי-הספר הרשמיים, בהיותם בבעלות המדינה, אינם טעונים רישיון. אך ברור שהתוכנית הירדנית/פלסטינית אינה ממלאת, בלשון המעטה, את מטרות

94 למעט בבית-צפאפא. חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 261; חשין, לעיל ה"ש 26, בעמ' 181.
 95 רמון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 149; כהן, לעיל ה"ש 80, בעמ' 132.
 96 הסכם בדבר העברה מכינה של סמכויות ואחריות, כ"א 32, 225, ס' II(1), נספח I (1994).
 97 פירוט הפונקציות שהרשות הפלסטינית ממלאת בירושלים (באמצעות מנהל החינוך הירושלמי שלה), לפי סוג בית-הספר, מצוי באתר מנהל החינוך הפלסטיני: www.jdoe.edu.ps/index.php/component/content/category/86-about-us.
 98 ס' 9 לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969.

החינוך הממלכתי החלות בבתי-הספר הרשמיים, אשר כוללות כיום, בין היתר, נוסף על חינוך אוניוורסלי ואזרחי, גם חינוך לאזרחות נאמנה למדינת-ישראל; הנחלת העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת-ישראל וערכיה של מדינת-ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; לימוד תולדות ארץ-ישראל ומדינת-ישראל; וכן לימוד תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, הנחלה של תודעת זכר השואה והגבורה, וכיבודם של כל אלה.⁹⁹

המצב הקיים הוא אומנם במסגרת הפורמלית של דרישות החוק, במובן זה שבת-הספר פועלים ברישיון. אך ככל שמדובר במשילות, דהיינו ביכולתה של המדינה לממש את מדיניותה, יש לבדוק את יישום הדין, כלומר, את אופן הפעלת שיקול-הדעת ואת האילוצים המכתיבים את המדיניות. יש מי שיתפתה לתאר את הוויתורים של המדינה בנוגע לפיקוח על בתי-הספר ולתוכנית הלימודים כאיפוק המבטא "מנהל ליברלי".¹⁰⁰ אכן, יש נסיבות שבהן יש טעם להימנע מיישום דווקני של הדין – למשל, כאשר יישום כזה עלול לגרום לפריצת הסדר החברתי במקום להבטיחו.¹⁰¹ יתר על כן, על-פי דיני הכיבוש, אשר לגישתה של הקהילה הביין-לאומית חלים במזרח ירושלים, ישראל מנועה ככלל משינוי תוכנית הלימודים הירדנית/פלסטינית. השימוש בתוכנית זו עשוי אף להיחשב מרכיב מהותי של הזכות לחינוך – מרכיב שאף מעוגן בחוק חינוך ממלכתי כפי שתוקן בשנת 2003 – והוא חינוכם של ילדים בתרבותם שלהם.¹⁰² מתן היתר להוראת תוכנית הלימודים הירדנית/פלסטינית הוא על-כן ביטוי לכאורה לשלטון החוק במובנו המהותי, בעלותו בקנה אחד עם דיני זכויות האדם במשפט הביין-לאומי.

אך התרת השימוש בתוכנית הלימודים הירדנית/פלסטינית לא הייתה בחירתה של המדינה כחלק ממדיניות רב-תרבותית (ובוודאי לא הכרה בתחולתם של דיני הכיבוש במזרח ירושלים), אלא ויתור פוליטי שנועד להבטיח את עצם הישרדותה של מערכת החינוך, לאחר שנסיבותיה של הממשלה ליישם את מדיניותה נכשלו. באשר לניהול הפדגוגי, אף-על-פי שבאופן פורמלי ישראל היא שמפקחת על בתי-הספר, יכולתה לבקר מבחינה פדגוגית תוכנית לימודים שמטרתה רכישת תעודה זרה היא מוגבלת, וניהול זה נעשה על-ידי הרשות הפלסטינית.¹⁰³

99 ס' 2(1)–(4) לחוק חינוך ממלכתי. החוק אינו מבחין בין המגזרים השונים, ומטרת אלה חלות גם בחינוך הלא-יהודי. חוק חינוך ממלכתי קובע שתיעשה התאמה של תוכניות הלימודים למגזר הלא-יהודי, אך נראה שמוסכם על הכל כי התאמה זו אינה עונה על הצרכים שהיא נועדה לשרת. פרס, ארליך ויובל-דייוויס, לעיל ה"ש 77; אלחאג', לעיל ה"ש 77; הרבון, אבו עסבה ואבו נסרה, לעיל ה"ש 77; רחל הרץ-לזרוביץ' "השפעת מקצועות-הלימוד על עיצוב זהותם של תלמידים יהודים וערבים בישראל" עיונים בחינוך 19, 153 (1978); אימן אגבאריה ויוסף ג'בארין "מטרות חדשות לחינוך הערבי בראי הזכות לחינוך" הד החינוך פו 72 (2011).

100 ROMANN & WEINGROD, לעיל ה"ש 52, בעמ' 22.

101 BRIAN Z. TAMANAH, ON THE RULE OF LAW: HISTORY, POLITICS, THEORY 121 (2004).

102 ס' 2(11) לחוק חינוך ממלכתי; לטם פרי-חזן "הזכות לחינוך: קווים לדמותה בעידן של מהפכה חוקתית" משפט ועסקים טז 151, 211–212 (2013).

103 יובל וורגן "טענות בדבר שימוש בתוכניות לימודים ובחומרי לימוד לא מאושרים במערכת החינוך בכלל ובמגזר הלא-יהודי (כולל מזרח-ירושלים) בפרט" 13 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 31.3.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02913.pdf. על האופן שבו התנהלו הדברים בשנות התשעים ראו קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 49.

במהלך השנים נהפך חוסר המשילות המנהלי להפרת חוק של ממש, וזאת לנוכח שינויים שחלו במשפט הישראלי. בשנת 1997 תוקן חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (הגבלת פעילות), כך שהוא אוסר על המועצה הפלסטינית (לרבות הרשות הפלסטינית או כל גורם הפועל מטעמן או בחסותן) לקיים פעילות בתחומי מדינת ישראל, אלא אם כן ניתן היתר בכתב לכך מאת הממשלה או מי שהיא הסמיכה לכך.¹⁰⁴ איסור כללי יותר של העברת סמכויות נקבע בתיקון לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, שלפיו "לא תועבר לגורם זר, מדיני או שלטוני, או לגורם זר אחר בדומה לכך, בין דרך קבע ובין לתקופה קצובה, כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים והנתונה על פי דין למדינת ישראל או לעיריית ירושלים".¹⁰⁵ אך בפועל, כאמור, מערכת החינוך מנוהלת מבחינה פדגוגית על-ידי הרשות הפלסטינית. בפרסומים של הרשויות הישראליות אין כל אזכור לפעילותה של הרשות הפלסטינית בעיר, אך הדוח השנתי של משרד החינוך הפלסטיני חושף חלק ממנה. הוא מתאר את המאבק על הבאת ספרי הלימוד הפלסטיניים לירושלים, ומביקורתו על ההגבלות שישאל מציבה עולה כי ישראל מאפשרת גישה של מפקחים חינוכיים פלסטינים לבתי-הספר הפרטיים (אך לא לבתי-הספר שבפיקוחה) וכן כניסה חלקית של מפקחים פלסטינים מהגדה המערבית בעת ניהול בחינות הבגרות הפלסטיניות.¹⁰⁶ מצב זה מהווה הפרה של חוק-היסוד. כיוון ששורש ההפרה מצוי לא בחוק, אלא בהחלטות מנהליות בלבד, ההפרה נותרת בעיקרה סמויה מן העין.

עם זאת, ישראל לא הרימה ידיים לחלוטין בנוגע לשליטה בתוכנית הלימודים ובתכנים המועברים בבתי-הספר. אחד האמצעים שהיא נוקטת הוא פיקוח על התכנים של ספרי הלימוד וכלי הוראה אחרים אשר מגיעים לבתי-הספר – בעבר מעמאן וכיום מרמאללה. מטרתו של הפיקוח היא להסיר תכנים המסיתים נגד ישראל ונגד יהודים, אם כי אמות-המידה שעל-פיהן נעשה הפיקוח ואיכותו אינן ברורות. אי-אפשר לנתק עניין זה מהמחלוקת בדבר הלגיטימיות של תכנים שונים.¹⁰⁷ הפיקוח הישראלי מנסה גם להפחית את הנראות של מעורבותה של הרשות הפלסטינית בניהול במסגרת מערכת החינוך בירושלים. לצורך זה מושם דגש רב בהסתרת סמלה של הרשות הפלסטינית המוטבע על הספרים באמצעות מדבקה, על-מנת ליצור רושם שהחומר הוא ישראלי.

מבדיקה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בפועל הפיקוח מוגבל לספרי הלימוד המיועדים להגיע לבתי-הספר הרשמיים.¹⁰⁸ אך גם צנזורה קוסמטית זו אינה אפקטיבית מאוד, כיוון שהנהלות בתי-הספר וועדי ההורים מתעלמים לעיתים קרובות מהדרישה להשתמש

104 ס' 3 לחוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (הגבלת פעילות), התשנ"ה-1994.

105 ס' 6 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, כפי שתוקן בחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון), ס"ח 28. הוראת ס' 6 מוגנת מפני תיקון על-ידי ס' 7, הקובע כי "אין לשנות את הוראות סעיפים 5 ו-6 אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת".

106 Palestinian Ministry of Education, לעיל ה"ש 84, בעמ' 106-109.
107 וורגן, לעיל ה"ש 103, בעמ' 14-15; יובל וורגן "חומרי הלימוד ברשות הפלסטינית ויחסם לישראל – מסמך עדכון" 1 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 5.5.2013). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03252.pdf

108 יובל וורגן "מערכת החינוך במזרח-ירושלים: כיתות לימוד ותוכניות לימודים" 7-8 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 10.5.2010). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02507.pdf

בספרי לימוד שעברו ביקורת, ומקבלים ישירות מהרשות הפלסטינית ספרים אשר לא עברו תחת ידיו של הצנזור הישראלי.¹⁰⁹ משרד החינוך הפלסטיני אף הכריז על כוונתו להדפיס את ספרי הלימוד בירושלים, על-מנת שלישראל לא תהיה אפשרות טכנית לפקח עליהם בכניסתם לעיר ו"לעוות" את תוכנו, כלשונו.¹¹⁰

כמו לגבי בתי-הספר הפרטיים, גם בנוגע לתוכנית הלימודים נוצרה לישראל הזדמנות לחזק את שליטתה במחיר השקעה כלכלית בבתי-ספר המאמצים את תוכנית הלימודים לבגרות הישראלית באופן מלא או חלקי. תהליך זה יידון בהמשך.

בעיון במסמכים של משרד החינוך והעירייה קשה למצוא אינדיקציה למצב המתואר לעיל, שבו הרשויות אינן מנהלות את הלימודים ואינן יודעות כלל על כמעט חמישית מתלמידי מזרח העיר. תוכנית העבודה הרב-שנתית של אגף החינוך לערבים במשרד החינוך, המגדירה יעדים, אינה מתייחסת כלל לאתגרים שבמזרח ירושלים.¹¹¹ תוכנית העבודה התלת-שנתית של משרד החינוך לקידום מערכת החינוך הערבית מציינת בלקונית כי במזרח ירושלים לא מתקיימות הדרכות והשתלמויות שונות, ובמסגרת סקירת הפעילויות לקידום יעדים שונים במחוז מרכז אין כל אזכור של מזרח ירושלים.¹¹² מראית-העין של המשילות נשמרת על-ידי העדר כל התייחסות למאפיינים המיוחדים של מזרח ירושלים. שתי הסוגיות – הפיקוח ותוכנית הלימודים – מתעוררות במסגרת הממשלתית רק בהקשרים בטחוניים או פוליטיים. השלכות המצב על ההיבטים הפדגוגיים שבבסיס דיני החינוך אינן מגיעות כלל לדיון.

3. ...ולצידה התנערות של המדינה מחובותיה

מאפיין בולט בהתנהלותן של הרשויות במזרח ירושלים הוא אי-השקעה של משאבים בפיתוח פיזי ואנושי. במערכת החינוך הבעיה העיקרית היא מחסור מחריף בכיתות לימוד – הן בבתי-הספר הרשמיים הן בבתי-הספר המוכרים-שאינם-רשמיים. על בעיה זו התריע מכון ירושלים

109 קשה למצוא מידע על מנגנון הביקורת. למידע חריג בפירוט, לרבות התייחסות להיבטים תקציביים של הביקורת, ראו שיר חבר כלכלת הכיבוש: דו"ח על מערכת החינוך במזרח ירושלים 21–22 (המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית, יולי-ספטמבר 2007). על חוסר האפקטיביות של הביקורת גם כאשר היא מתבצעת ראו, למשל, משה שטיינמן "ג'יהאד חובה": כך מתרשלת המדינה בפיקוח על ספרי החינוך במזרח ירושלים" וואלה! חדשות (2.2.2016) news.walla.co.il/item/2931267.

110 לא ברור מהדיווח אם התוכנית יצאה לפועל. Palestinian Ministry of Education, לעיל ה"ש 84, בעמ' 112.

111 עבדאללה ח'טיב "תוכנית עבודה רב שנתית: החינוך הערבי עם מבט לעתיד" (משרד החינוך, התרבות והספורט, המזכירות הפדגוגית, אגף החינוך לערבים, יוני 2005) cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/730BB6C6-3CDA-4AF3-8AA8-03F06E2A8AC7/21007/tochnet_avoda.pps.

112 משרד החינוך תוכנית עבודה לקידום החינוך הערבי (יוני 2007) <http://bit.ly/2p4hhKY>.

לחקר ישראל כבר בשנת 1994,¹¹³ אך היא הגיעה לממדים עצומים בשנות האלפיים. באוגוסט 2016 הודתה עיריית ירושלים לראשונה במחסור הכיתות, שעמד על קרוב ל-2,700.¹¹⁴ למחסור בכיתות לימוד יש השלכות רחבות-היקף – בתחום החינוך ומחוץ לו. ילדים במזרח ירושלים המבקשים להירשם למסגרות רשמיות נדחים עקב העדר מקום, ומשום כך נאלצים ללמוד במסגרות בתשלום. הדבר מציב נטל כלכלי על משפחות שמשאביהן נמוכים מלכתחילה, ומחריף את עוניין. המחסור בכיתות הוא גם אחד הגורמים לנשירה בחינוך העל-יסודי במזרח ירושלים,¹¹⁵ ששיעורה הוא הגבוה ביותר בישראל (13% לשנה, לעומת 2.6% בחינוך העל-יסודי היהודי הכלל-ארצי, 4.6% בחינוך העל-יסודי הערבי הכלל-ארצי, ו-1% במערב ירושלים; 36% מילדי מזרח העיר אינם מסיימים שתיים-עשרה שנות לימוד).¹¹⁶ על הנזק הטמון בשיעור הנשירה הגבוה מעיד, בין היתר, שיעור הפשיעה במזרח ירושלים, שגם הוא גבוה במיוחד.¹¹⁷

משרד החינוך והעירייה טוענים כי המחסור הגדל בכיתות נובע ממחסור בתקציב¹¹⁸ ובקרקעות זמינות לבנייה, בין היתר כיוון שיש צורך ברכישת קרקעות פרטיות, ותושבי מזרח העיר אינם מוכנים להגיע להסכמה עם הרשויות בעניין. אכן, יש קושי לשכנע את התושבים בחשיבות של הפקעת קרקע לצורכי ציבור, שכן הם מתקשים להאמין שהקרקע תשמש למענה לצורכיהם.¹¹⁹ לספקנות זו יש בסיס במציאות: לא מעט קרקעות זמינות ומתאימות למבני חינוך נותרות ריקות או מוקצות לצרכים אחרים, שאינם משרתים את האוכלוסייה הפלסטינית, כגון ישיבות ומבני תיירות.¹²⁰

כשלונה של המדינה במילוי חובתה להבטיח מלאי כיתות לימוד הוא חמור עד כדי כך שבפברואר 2011 קבע בית-המשפט העליון בשבתו כבג"ץ כי מצב העניינים כבר חורג מהפרת

- 113 נזכר אצל יובל וורגן "החינוך במזרח-ירושלים" 4 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 16.10.2006). www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01568.pdf
- 114 דובר עיריית ירושלים "התייחסות עיריית ירושלים לבג"ץ שהגישו ארגוני ההורים בעניין כיתות לימוד בירושלים" (10.8.2016). <http://bit.ly/2bq6NiS>
- 115 פרוטוקול ישיבה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-20, 21 (1.2.2016). (דבריו של אמנון מרחב, מנכ"ל עיריית ירושלים).
- 116 הרן רייכמן "הנדון – אפליה בתקצוב תכניות למניעת נשירה במזרח ירושלים" פס' 4 (הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, 13.12.2015). <http://bit.ly/23BqHM4>; "עובדות ונתונים 2017", לעיל ה"ש 93, בעמ' 3.
- 117 פרוטוקול ישיבה מס' 6 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-19, 17 (7.5.2013).
- 118 בשנת 2008 דווח על נסיונו של אורי לופוליאנסקי, שכיהן כראש עיריית ירושלים משנת 2003 עד 2008, לגייס תרומות מתורמים יהודים להקמת כיתות במזרח ירושלים. הסיבה ליוזמה, כך דווח, הייתה "החשש מהמשך השתלטות חמאס והרשות הפלסטינית על בתי הספר הקיימים". יהונתן ליס "התקציב לחינוך הערבי בי-ם הוקצה מזמן" וואלה! חדשות (21.4.2008). news.walla.co.il/item/1268406
- 119 רייכמן, לעיל ה"ש 116, בעמ' 18. אמיתי גזית "אין ואקום. אם לא בונים במזרח ירושלים, תהיה בנייה לא חוקית" כלכליסט (5.11.2015). www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3672737,00.html
- 120 על הפקעות לצורכי ציבור במזרח ירושלים ועל השימוש בקרקעות שהופקעו ראו Ronit Levine, *Schnur, Winners and Losers in Takings for Pure Public Uses: An Empirical Examination*, במיוחד עמ' 32–33 (טיוטה בידי המחברת).

חובה שלטונית המוטלת על הרשויות המוסמכות מכוח חוק, ומגיע כדי הפרה של הזכויות החוקתיות לחינוך ולשוויון בחינוך.¹²¹ בית-המשפט מצא כי הרשויות המוסמכות מודעות לפגיעה בזכות לשוויון בחינוך, אך הקצו עד כה משאבים חלקיים בלבד לפתרון הבעיה,¹²² וזאת מבלי להציג נימוק המצדיק זאת.¹²³ בג"ץ קבע כי על משרד החינוך ועיריית ירושלים לפתור את בעיית המחסור בכיתות במערכת החינוך הרשמי בירושלים המזרחית בתוך חמש שנים, שאם לא כן יהא עליהן לממן את עלויות הלימוד של התלמידים שנקלטו במוסדות המוכרים-שאינם-רשמיים.¹²⁴ לקראת שנת הלימודים 2016–2017 טרם נערכו משרד החינוך ועיריית ירושלים ליישום פסק-הדין.¹²⁵ מתוך 1,633 פניות למעבר מבתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים לבתי-ספר רשמיים, רק 1,209 נענו בחיוב, ואילו 424 נדחו.¹²⁶

התנערות המדינה מאחריותה על-פי דין ועל-פי החלטותיה שלה בולטת במיוחד בכל הנוגע בנעשה בשכונות המזרח-ירושלמיות שמעבר לגדר-ההפרדה (בעיקר כפר עקב, מחנה הפליטים שועפאט, ראס ח'מים ושכונת השלום). בשנת 2005 קיבלה הממשלה החלטה בדבר "היערכות משרדי הממשלה בנושא 'עוטף ירושלים' והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר". בין היתר קבעה ההחלטה כי על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לארגן מערך היסעים להעברת תלמידים הגרים מעבר לגדר בצורה מסודרת ומבוקרת לבתי-ספר שבצד ה"ישראלי" של הגדר; לשכור כיתות לימוד משני צידי הגדר, להתאימן לדרישות הבטיחות ולציידן לקליטת תלמידים נוספים; וכן לדאוג לבניית מוסדות חינוך משני צידי הגדר.¹²⁷ ההחלטה לא גובתה בתקצוב נאות, ומימושה נכשל.¹²⁸ מאז התקבלה ההחלטה נבנה בית-ספר אחד בלבד, בכפר עקב, ומתחם ששימש מכלאה לבעלי-חיים (!) הוסב לשימוש כבתי-ספר יסודי. ההסעות לבתי-הספר אוספות את התלמידים רק לאחר שהם עוברים את מחסום הכניסה לירושלים, ולכן ההגעה לבית-הספר ארוכה ואיטית.¹²⁹

- 121 בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, פס' 44 לדברי השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 6.2.2011).
- 122 שם, פס' 45 לדברי השופטת פרוקצ'יה.
- 123 שם, פס' 46 לדברי השופטת פרוקצ'יה. ראו גם אורי איתן ואח' "מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית – מעקב שנתי" (עיר עמים והאגודה לזכויות האזרח בישראל, אוגוסט 2013) www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/09/EJEducation2013.pdf
- 124 עניין אבו לבדה, לעיל ה"ש 121.
- 125 האגודה לזכויות האזרח בישראל "כיצד נערכות הרשויות ליישום פסק הדין בעניין המחסור בכיתות בירושלים המזרחית?" (28.1.2016) www.acri.org.il/he/37073
- 126 בשנת הלימודים שקדמה לה הוגשו 766 בקשות, מהן 523 נענו בחיוב ו-243 נדחו. ראו "עובדות ונתונים 2017", לעיל ה"ש 93, בעמ' 3.
- 127 ס' 2(ג) להחלטה 3873 של הממשלה ה-30 "היערכות משרדי הממשלה בנושא 'עוטף ירושלים' והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר" (10.7.2005) www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des3873.aspx
- 128 פרוטוקול ישיבה מס' 387 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18, 14 (30.5.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-05-30.rtf (דבריו של קולין היימס, מנהל המנהל הקהילתי עוטף ירושלים).
- 129 "נספח נלווה למכתב של האגודה לזכויות האזרח לראש הממשלה מתאריך 9.8.2015" האגודה לזכויות האזרח www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/08/EJ-decade-table.pdf

המחסור בשירותים ובמשאבים בתחום החינוך בא לידי ביטוי גם בעניינים אחרים. על כן שאין מדובר במגבלות תקציב גרידא עשוי להעיד הפער העצום בין ההשקעה במערב העיר לבין ההשקעה במזרח: רק כ-20% מהתקציב של מנהל החינוך לירושלים מופנה למזרח ירושלים, אף שמתגוררים שם יותר מ-40% מהתלמידים שהמנהל מופקד עליהם;¹³⁰ רק כ-13% מהתקנים של הפסיכולוגים החינוכיים בירושלים מוקצים לתלמידי מזרח העיר;¹³¹ בחינוך היהודי בירושלים מופעלות 21 תוכניות למניעת נשירה, לעומת 8 בלבד בחינוך הערבי, ומרכזי "מרחב לימודים אחר", שנועדו למנוע נשירה גלויה וסמויה, מתוקצבים פי שניים בחינוך הממלכתי היהודי לעומת החינוך הערבי (אף שמספר התלמידים בשני המגזרים זהה ושיעור הנשירה במגזר הערבי גדול פי 13);¹³² לבסוף, בשנת 2012 תוקצבו במערב העיר 13.5 תקנים של קציני ביקור סדיר, לעומת 3 בלבד במזרח העיר, שמתוכם אוישו רק תקן וחצי.¹³³ ההזנחה של מערכת החינוך במזרח ירושלים, על כל חומרתה, אינה חריגה. המדינה, על רשויותיה, נמנעת מהשקעה במזרח העיר בכל התחומים;¹³⁴ רק כ-10% מתקציבה של עיריית ירושלים מוקצה למזרח העיר (הפלסטיני); העוני בקרב המשפחות הפלסטיניות בירושלים גדול פי 3.5 מאשר בקרב המשפחות היהודיות בעיר, אך בשכונות היהודיות פועלות 19 לשכות רווחה, לעומת 4 בלבד בשכונות הפלסטיניות;¹³⁵ לעומת 27 תחנות טיפות-חלב במערב העיר, קיימות רק 6 תחנות במזרח; רק 59% ממשקי-הבית בירושלים המזרחית מחוברים באופן מסודר לרשת המים, וחסרים כ-30 ק"מ של צינורות ביוב;¹³⁶ ובשכונות מעבר לגדר אספקת המים לנפש עומדת על 55% מהרמה המינימלית שקבע ארגון הבריאות העולמי, ועל רבע מהרמה במערב העיר.¹³⁷

יש מקום לשאול אם התנערות המדינה מחובותיה, בכלל התחומים ובחינוך בפרט, היא תגובה יזומה על סירובה של האוכלוסייה לקבל את סמכותה של ישראל במזרח העיר, ואולי אף ניסיון לתמרץ ציות לה. הרעיון שמניעת שירותים ציבוריים היא כלי לאכיפת החוק אינו היפותטי: בתחילת האינתיפאדה הראשונה, בשנת 1988, גרסו גורמים בטחוניים כי העירייה צריכה לסייע בדיכוי ההתקוממות על-ידי מניעת שירותים עירוניים משכונות "פרועות". העירייה דחתה גישה זו נחרצות.¹³⁸ הקשר בין שירותים עירוניים לאכיפת הדין התעורר שוב

פרוטוקול ישיבה מס' 44 של הוועדה לפניות הציבור, הכנסת ה-19, 11 (12.2.2014).
www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zibur/2014-02-12-01.rtf

130 ניב חכלילי "תיכון צור באהר לבנים נופל בין הכסאות" וואלה! חדשות (26.1.2006).
news.walla.co.il/item/849374

131 "עובדות ונתונים 2017", לעיל ה"ש 93, בעמ' 2.

132 ס' 5 לחוק חינוך ממלכתי; רייכמן, לעיל ה"ש 116, פס' 21.

133 נסרין עליאן, רונית סלע, טליה רמתי ותמר לוטטר "ציון: נכשל. מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית" 13 (האגודה לזכויות האזרח בישראל ועיר עמים, אוגוסט 2012).

134 חסון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 390. הצורך בשירותי הרווחה גדל ככל שההתעלמות מהצרכים האחרים קטנה.

135 "עובדות ונתונים 2017", לעיל ה"ש 93, בעמ' 2.

136 שם, בעמ' 2-5.

137 בתחשיב תקציב הביצוע לשנת 2013. ראו "מזרח ירושלים – נתונים מרכזיים", לעיל ה"ש 18.

138 חשין, לעיל ה"ש 26, בעמ' 187-188.

בשנת 2015, כאשר דווח בתקשורת שהעירייה מפעילה אכיפה פרטנית בגביית קנסות ובהריסת בתים (עקב בנייה בלתי-חוקית) כלפי תושבי מזרח העיר שהמטרה מעבירה לה את שמותיהם.¹³⁹ באותה עת נמנעה העירייה מלאשר או מלהכחיש את הידיעה, אך בשנת 2016 התגאה ראש העירייה ניר ברקת שקיים מנגנון לשיתוף-פעולה בין העירייה, המשטרה והשב"כ, שנועד להפעיל סנקציות בנושאים כגון גביית חובות, רישוי עסקים והריסת מבנים נגד תושבים או קרוביהם החשודים בטרור.¹⁴⁰ יש לציין כי המדיניות העולה מדיווחים אלה היא של שימוש בכלים עירוניים כלפי אנשים ספציפיים, ולא כלפי הקולקטיב. כמו-כן אין מדובר במניעת שירותים שחובת העירייה לספק, אלא דווקא באכיפת החוק, אם כי ממניעים שאינם ענייניים ובאופן בריני, שהוא פסול כשלעצמו. באוקטובר 2016 דווח בתקשורת שממלא-מקום ראש העירייה הצהיר על כוונתו לסרב לתת היתרי בנייה כתגובה על אלימות. העירייה הודיעה כי היא דוחה יוזמה זו של סירוב לתת שירותים שחובת העירייה לתת.¹⁴¹

נראה שהערך ההשקעה אינו ניסיון לאכוף את הדין הישראלי או להניע את האוכלוסייה בדרך אחרת, אלא פשוט התנערות מאחריות. לדברי ראש עיריית ירושלים לשעבר וראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, העירייה תחת הנהגתו נמנעה מלהשקיע באזורים שהיא סברה כי בעתיד לא יהיו בריבונותה של מדינת-ישראל.¹⁴² בוודאי מסייעת לכך העובדה שהאוכלוסייה נמנעת מלפעול במישור הפוליטי לקידום זכויותיה וצרכיה, וכיוון שהיא מחרימה את הבחירות, אין משקל אלקטורלי לפגיעה בה. יתר על כן, לא כמו בתחומים אחרים, שבהם אין תחליף לשירותים הישראליים, במערכת החינוך הרשות הפלסטינית מעוניינת למלא את החסר, ובאופן חלקי אף עושה זאת.

4. מצוקה ותמרון כלכלי

לצד ההשלמה לכאורה עם חוסר המשילות במערכת החינוך, מצד אחד, וההתנערות מחובותיה, מן הצד האחר, השכילה המדינה במהלך השנים לנצל הזדמנויות להגדיל את שליטתה המוסדית והתוכנית במערכת החינוך. הזדמנויות אלה נבעו משינויים פוליטיים שחלקה של ישראל

139 חזקי ברוך "עיריית ירושלים מענישה ערבים שהתפרעו" ערוץ 7 (10.3.2015) www.inn.co.il/News/News.aspx/294304.

140 ניר חסון "ברקת התגאה באמצעי ענישה של העירייה נגד תושבי מזרח ירושלים" הארץ (8.9.2016) www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.3062315.

141 משה שטיינמן "עונש על הפיגוע: נסיר מסדר היום תכניות בנייה במזרח ירושלים" וואלה! חדשות (10.10.2016) news.walla.co.il/item/3004255.

142 אלי, לעיל ה"ש 22. רמז למניע אחר אפשר למצוא בחזון "התנועה להצלת ירושלים היהודית" בראשות חיים רמון (שהיה אחראי לענייני ירושלים במשרד ראש הממשלה ואחר כך שר הפנים בממשלתו של אהוד ברק משנת 1999), אשר בתגובה על האלימות שפרצה בקיץ 2014 קוראת לנתק משטחה העירוני של ירושלים את הכפרים ומחנות הפליטים שסופחו בשנת 1967 מעבר לשטח המקורי של מזרח העיר. התנועה מודה כי היה צריך להשקיע במזרח העיר במשך כל השנים ולגרום לכך שתושביה ירגישו רצויים, אך לדבריה תיקון העוול על-ידי השוואת התנאים במזרח העיר לאלה שבמערכה ייצור מעמסה כלכלית כבדה ויתמרץ תושבים של הגדה המערבית לעבור לשטח העיר, באופן שיחמיר את האיום על שמירת הרוב היהודי בה. התנועה להצלת ירושלים היהודית "שאלות ותשובות" שאלה 15 <http://bit.ly/2FDHGd5>.

ביצירתם היה לעיתים עקיף בלבד, ואשר השפעתם בתחום החינוך לא הייתה צפויה, לא כל שכן מתוכננת. שינויים אלה יצרו מצוקה בקרב התושבים ברמה האישית, אשר על-מנת להתגבר עליה הם נאלצו למתן את מדיניות ההתנגדות.

(א) שנות התשעים

בשנת 1988 הודיעה ירדן על ניתוק משפטי ומנהלי ממזרח ירושלים, וצמצמה מאוד את מעורבותה הכספית במערכת החינוך.¹⁴³ אש"ף, שהיה שותף גם הוא במימון בתי-הספר, איבד רבים ממקורותיו הכספיים בעקבות מלחמת המפרץ.¹⁴⁴ בתי-הספר הפרטיים איבדו את מקורות המימון העיקריים שלהם ונחלשו מאוד, ועל ההורים הוטל משא כבד של מימון שכר-הלימוד. למשבר כלכלי זה, בשילוב גורמים נוספים, היו כמה השפעות בתחום החינוך.

(1) מעבר לבתי-ספר רשמיים

התפתחות אחת היא מעבר וולונטרי מסיבי של תלמידים מבתי-ספר פרטיים לבתי-ספר רשמיים של מדינת-ישראל. גורם משיכה אחד שיש לבתי-הספר הרשמיים הוא הזכות לחינוך חינם, אשר לנוכח המצוקה הכלכלית נהפכה לשיקול משמעותי לגבי הורים שאינם יכולים לממן את הלימודים המתקיימים במערכת הפרטית.¹⁴⁵ גורם משיכה אחר הוא המוניטין החיובי שצברו בתי-הספר הללו בימי האינתיפאדה הראשונה (שהחלה בסוף 1987). בעוד שבתי-הספר הפרטיים נסגרו על-ידי מנהליהם, בתי-הספר הרשמיים המשיכו לפעול, והורים רבים העריכו את היציבות שהם העניקו לתלמידים. בה-בעת, גורמי דחייה שבעבר הרתיעו הורים מלשלוח את ילדיהם לבתי-הספר הרשמיים איבדו מעוצמתם. ראשית, בבתי-הספר הללו נלמדת כיום התוכנית הירדנית, אשר שלילתה בעבר על-ידי משרד החינוך הישראלי הייתה גורם מרכזי להדרת רגליהם של הפלסטינים מאותם בתי-ספר. שנית, החל בשנות השמונים הקימו רוב הזרמים הפלסטיניים תאים פוליטיים בכל בתי-הספר, גם הרשמיים, והפעילות הפוליטית אך התעצמה לאחר הקמת הרשות הפלסטינית באמצע שנות התשעים. לנוכח זאת, הליכה לבית-ספר רשמי כבר לא נתפסה כפסולה מבחינה לאומית.¹⁴⁶ אכן, מ-1995 עד 2001 גדל מספר התלמידים בבתי-הספר הרשמיים בכ-50% (מ-20,000 ל-31,000).¹⁴⁷

(2) הסבה של בתי-ספר פרטיים לבתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים

התפתחות אחרת היא יוזמת ישראל להסב בתי-ספר פרטיים למעמד של בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים. הקריסה הכלכלית שעל סיפה עמדו בתי-הספר הפרטיים לא בישרה טובות

Address to the Nation (trans. from Arabic, Jul. 31, 1988), http://www.kinghussein.gov.jo/88_july31.html 143

.Philip Mattar, *The PLO and the Gulf Crisis*, 48 MIDDLE EAST J. 31 (1994) 144

חושן, לעיל ה"ש 84, בעמ' 109. 145

כהן, לעיל ה"ש 80, בעמ' 134. 146

מאיה חושן "מערכת החינוך הערבית בירושלים" מכון ירושלים למחקרי מדיניות – הבלוג 147
jiiis-jerusalem.blogspot.com/2011/07/blog-post.html (3.7.2011)

לישראל. ישראל אומנם לא הייתה מרוצה מקיומה של מערכת החינוך הפרטית ככזו, אך גם לא היה בכוחה לקלוט את התלמידים מן המערכת הפרטית בבתי-הספר הרשמיים, שכבר היו מלאים.¹⁴⁸ על-מנת להגדיל את השפעתה בבתי-הספר הפרטיים, הציעה ממשלת ישראל לבתי-הספר הללו לעבור למעמד של בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים. משמעות הדבר הייתה שהם יוכלו לשמור על בעלות פרטית ומראית-עין של עצמאות, וכן לגבות שכר-לימוד מההורים, אך בד בבד הם יהיו זכאים למימון ממשלתי ניכר. בתמורה הם יהיו כפופים לפיקוח עירוני. ההצעה התקבלה בברכה, ובתי-ספר פרטיים רבים אימצו את המעמד החדש. כך, מ-2001 עד 2011 נסק מספר התלמידים הרשומים במערכת החינוך המוכר-שאינו-רשמי מכ-2,000 לכמעט 149.44,000¹⁴⁹.

בסופו של דבר היה השינוי במעמדם של בתי-הספר הפרטיים קוסמטי בעיקרו, ובפועל לא השתנה כמעט דבר בתפקודם. המדינה (באמצעות העירייה) מפקחת אך מעט על בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים, ורבים מהם מפגינים מחויבות מועטה ביותר לסטנדרטים הפדגוגיים והפיזיים הנדרשים במערכת החינוך הישראלית.¹⁵⁰ רמת החינוך בהם ירודה, והם פועלים לעיתים קרובות במבנים לא-תקניים, ללא מיזוג בקיץ או בחורף, וללא מעבדות, ספריות ותשתיות לימודיות אחרות.¹⁵¹ למרבה האירוניה, המדינה נטלה על עצמה נטל כלכלי על-מנת לאפשר לה לאכוף את סמכותה על בתי-הספר, אך בפועל נותרה עם הנטל וללא הסמכות. עם זאת, יש הטוענים כי התמיכה הממשלתית בבתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים, במקום להקים בתי-ספר רשמיים, מאפשרת לרשויות לחסוך בעלויות המימון, שכן התקצוב הממשלתי של בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים נמוך מזה של בתי-ספר רשמיים. חיסכון נוסף, שאינו פורמלי, גלום בכך שהפעלתם של בתי-הספר הללו אינה נעשית ישירות על-ידי המדינה, ולכן מאפשרת לה להעלים עין מאי-עמידה בתקנים, אשר לא הייתה מתאפשרת במערכת הרשמית.¹⁵² חוסר הפיקוח פוגע בראש ובראשונה בתלמידים, אך הוא גם בעוכרי המדינה. שינוי המעמד הוא אם כן אמצעי פורמלי בלבד, היוצר אך אשליה של משילות ושל שלטון החוק.

האמת צריכה להיאמר, אכיפת הכללים החלים על בתי-הספר המוכרים-שאינם-רשמיים לוקה מאוד בחסר גם ביתר ישראל.¹⁵³ הרישוי והפיקוח הלקויים הם תופעה רחבה יותר, שאינה נעצרת במזרח ירושלים. משרד החינוך אף מצהיר באופן גלוי על מדיניות של אי-אכיפה,

148 חושן, לעיל ה"ש 84, בעמ' 108–109.
 149 מימון וטטרסקי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 4–5.
 150 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 262.
 151 מימון וטטרסקי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 5.
 152 ניב חכלילי "משרד החינוך מפקיר את תלמידי מזרח ירושלים" וואלה! חדשות (28.2.2006) news.walla.co.il/item/867069.
 153 למשל, בתי-ספר מוכרים-שאינם-רשמיים עורכים מבחני קבלה וגובים תשלומי הורים בניגוד למגבלות החוק. מבקר המדינה דוח שנתי 62 – לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 578 (2012); מבקר המדינה דוח שנתי 58 – לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 757–749 (2008).

שמטרתה להימנע מעימות ישיר.¹⁵⁴ אך רוחב התופעה אינו גורע מחשיבותה ומייחודה בהקשר של מזרח ירושלים. רוב בתי-הספר המוכרים-שאינם-רשמיים בישראל משרתים אוכלוסיות חזקות, שידן משגת לקנות שירותי חינוך ייחודיים.¹⁵⁵ עיקר הנזק באי-פיקוח עליהם אינו הפגיעה בתלמידים הלומדים בהם עצמם, אלא היחלשות החינוך הרשמי כתוצאה מבריחתה של אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, והפגיעה בשוויון ההזדמנויות של ציבור שאינו חזק מבחינה כלכלית.¹⁵⁶ גם במזרח ירושלים יש במגזר המוכר-שאינו-רשמי בתי-ספר יוקרתיים – ויקרים – אך רובם נוצריים, וחלקם אף שייכים לכנסיות. רוב האוכלוסייה במזרח העיר היא מוסלמית, ולפיכך בתי-ספר אלה אינם הולמים את תפיסותיה הדתיות והערכיות, ועל-פי-רוב ידה גם אינה משגת לממן לימודים בהם. אוכלוסייה זו שבוייה במידה רבה בידי בתי-ספר שמקיימים גורמים הפועלים על בסיס עקרונות עסקיים, ובהיותה דלת אמצעים והשכלה, אין בכוחה להיאבק על איכות החינוך.¹⁵⁷ אי-פיקוח על בתי-הספר המוכרים-שאינם-רשמיים המשרתים אוכלוסייה זו פוגע במישרין בתלמידיהם, שאינם מקבלים חינוך העומד בדרישות-הסף. העדר הפיקוח חמור במיוחד לנוכח העובדה שבמזרח ירושלים הפנייה לבתי-ספר אלה אינה בחירה, אלא הכרח הנובע מהמחסור במקומות בבתי-ספר רשמיים. חמור במיוחד גם היקף התופעה, שכן בתי-הספר המוכרים-שאינם-רשמיים אינם החרגי: בשנת הלימודים 2016–2017 עלה מספרם של התלמידים במגזר זה במזרח העיר על מספרם של התלמידים במגזר הרשמי.¹⁵⁸

(ב) שנות האלפיים: גדר-ההפרדה והתכנסות בירושלים

מתחילת שנות האלפיים ניכר עניין גובר מצד התושבים הפלסטינים להשתלב בסדר הקיים בעיר, בניגוד לעמדת הנתק שנקטו במשך שנים רבות. מקורו של עניין זה הוא בראש ובראשונה בידול מזרח העיר מהגדה המערבית, אשר החל אומנם כבר בשנות התשעים, אך התעצם בעקבות האינתיפאדה השנייה והגיע לשיאו (נכון למועד כתיבתן של שורות אלה) עם הקמת גדר-ההפרדה. הרשויות הישראליות, מצידן, רותמות את העניין הזה להגברת שליטתן במערכת החינוך.

154 בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571, פס' 17–15 לדברי השופטת פרוקצ'יה (2008); בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (פורסם בנוב, 17.9.2014).

155 תמי הראל בן שחר "רגולציה של בתי ספר פרטיים ייחודיים" 1–2 (המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, מרץ 2012). החרגי הוא האוכלוסייה החרדית, שלגביה יש הסדרי פטור נוספים. הרן רייכמן, גלי רכבי וניבי אטיאס "נייר עמדה עבור הוועדה הציבורית להסדרת סוגיית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים לא-רשמיים בראשות הגב' רחל מתוקי, מנהלת מחוז חיפה במשרד החינוך" 6 (הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, 9.1.2012).

156 הראל בן שחר, לעיל ה"ש 66, בעמ' 7–9.

157 אסמהאן מסרי-חרזאללה, ערן רוזין ומאיה חושן ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות-ישראליות 53–54 (2011).

158 מימון וטרסקי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 4.

גדר-ההפרדה מקשה מאוד את התנועה בין מזרח ירושלים לבין הגדה המערבית (כפי שהיא נועדה לעשות). כתוצאה מכך, מרקם החיים שהיה מבוסס על תנועה יומיומית בין האזורים אינו יכול להמשיך להתקיים, ותושבי מזרח העיר נאלצים לבחור בין הישארות בתחומי העיר, תוך תלות גוברת בשירותים המוצעים בה, לבין מעבר דרך קבע לפרווריה מעבר לגדר. מעבר כזה, לשכונה קרובה אך מעבר לגבול העירוני, גם אם הוא נתפס כזמני, עלול ליהפך לקבוע בעל-כורחם של העוברים. זאת, כיוון שמעמדם בישראל הוא של תושבי-קבע בלבד, והמדיניות הממשלתית היא שעל התושבים לקיים קשר פעיל לעיר על-מנת לשמור על מעמדם זה. היעדרות מישראל, גם אם היא מתבטאת במגורים בפאתי ירושלים, יכולה להביא לידי פגיעת התושבות, ובעקבות זאת לאובדן הזכות להתגורר בעיר וליהנות מזכויות סוציאליות, ובראשן קצבות הביטוח הלאומי.¹⁵⁹ תושבים רבים משנים את דפוסי החיים על-מנת להבטיח שהם יוכלו להישאר בפועל בתחומי העיר.¹⁶⁰ הדבר מתבטא בפנייה גוברת למוסדות ישראליים ולשירותיהם, בין היתר גם בתחום החינוך.

(1) פנייה לתוכנית הלימודים הישראלית

ככל שמקומות העבודה והלימודים בגדה המערבית נהיים נגישים פחות לתושבי מזרח העיר,¹⁶¹ שיקולים אינסטרומנטליים של לימודים ופרנסה הופכים את ההשתלבות בשוק העבודה וההשכלה הישראליים לחיונית להישרדותו הכלכלית של מי שמבקש לעגן את תושבותו בגבולות העיר (שבצד ה"ישראלי" של הגדר). אך בוגרי מערכת החינוך הפלסטינית נתקלים במכשול בנסותם להשתלב בשווקים אלה, בעיקר בשל העדר שליטה מספקת בעברית ואי-היכרות עם התכנים הנלמדים בתיכונים ישראליים.¹⁶² ככל שהתלות בשוק הישראלי גוברת, הורים משלימים עם הצורך שילדיהם ילמדו בתוכנית הלימודים הישראלית,¹⁶³ אשר משקיעה משאבים רבים יותר בהוראת עברית ומתאימה יותר לדרישות של מערכת ההשכלה

159 האירוניה היא שהתלות בקצבות הביטוח הלאומי גְדְלָה ככל שהעוני במזרח העיר גובר, ועוני זה נובע, בין היתר, ממגבלות התנועה שישראל מטילה בין מזרח העיר לגדה המערבית.

160 חסון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 391. אחרים מבקשים להבטיח את מעמדם בעיר על-ידי התאזרחות בישראל, שכן אזרחי ישראל אינם מאבדים את מעמדם זה גם אם הם נעדרים מישראל לזמן בלתי-מוגבל. בעשור האחרון הייתה עלייה חדה בשיעור בקשות ההתאזרחות. מעיין לובל "יותר פלסטינים מירושלים מבקשים אזרחות ישראלית" nrg (4.8.2015) www.nrg.co.il/online/1/ ART2/714/629.html; צדקיהו, לעיל ה"ש 59.

161 קליין, לעיל ה"ש 49, בעמ' 79; OCHA, לעיל ה"ש 38, בעמ' 35.

162 עאדל מנאע שוליות כפולה – פלסטינים ישראלים בירושלים 24 (1997). לאחר השלמתו של מאמר זה התפרסם כי האוניברסיטה העברית בירושלים החליטה להכיר בציוני הבגרות הפלסטיניים לצורך קבלה ללימודים לאוניברסיטה, כפי שהיא מכירה בציוני הבגרות הישראליים. ניר חסון "האוניברסיטה העברית תכיר בציוני הבגרות הפלסטינית" הארץ (2.3.2017) www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.3900760

163 רמון ולהרס, לעיל ה"ש 18, בעמ' 34.

הגבוהה בישראל. תוכנית זו מספקת גם היכרות עם מערכת הערכים הישראלית, אשר נחוצה לצורך מציאה וניצול של הזדמנויות עבודה ולימודים.¹⁶⁴ ממשלת ישראל זיהתה את העניין הגובר, והיא מציעה תמריצים כלכליים לבתי-ספר – רשמיים ומוכרים-שאינם-רשמיים כאחד – על-מנת שיאפשרו לתלמידיהם ללמוד את התוכנית הישראלית לבגרות כחלופה מלאה או חלקית לזו הפלסטינית. ביוני 2014 אימצה הממשלה את "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה",¹⁶⁵ אשר קרוב לרבע מתקציבה מוקדש לחינוך ולהשכלה גבוהה. יותר משליש מתקציב החינוך מוקדש ל"הגדלת מספרי בוגרי בגרות ישראלית". על-פי הדיווח, התוכנית מציעה תוספת שעות לימוד לכל בית-ספר שיעבור לתוכנית הישראלית באופן מלא או חלקי. מספר שעות ההוראה שבתיה-הספר יקבלו בעבורן מימון גבוה מזה שבתוכנית הפלסטינית (אולם לא תמיד זהה למקובל במערכת הישראלית). מעבר לתוספת שעות הלימוד, התוכנית מציעה גם מעטפת הכוללת תוספת שעות ייעוץ, שעות העשרה במוזיקה ובאומנות, השתלמויות מורים ועוד. השלב הראשון של התוכנית מתייחס לבתי-ספר רשמיים, אך ייתכן שהיא תורחב גם למוסדות במעמד מוכר-שאינו-רשמי.¹⁶⁶ בשנת הלימודים 2016–2017 הגיע מספרם של בתי-הספר שאימצו את התוכנית הישראלית לבגרות ל-23 (14 רשמיים ו-9 מוכרים-שאינם-רשמיים) מתוך כ-180 בתי-ספר.

כותרת התוכנית מעידה על הפרספקטיבה שבה היא אומצה, והיא התפיסה שיש "קשר הדוק בין היקף ורמת האלימות של תושבי מזרח ירושלים לבין איכות החיים בשכונות מזרח העיר ואפשרויות השילוב של התושבים בחיים האזרחיים במדינה". לכן, "בצד חיזוק יכולות האכיפה, יש לפעול להעצמת אוכלוסיית מזרח ירושלים ולגיוון אפשרויות בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה, ולפיתוח תשתיות ציבוריות לרווחת התושבים".¹⁶⁷ רווחתם של התושבים הפלסטינים היא אם כן אמצעי להבטחת בטחונם של התושבים היהודים. אכן, לצד "הגדלת מספרי בוגרי בגרות ישראלית" (ולא, למשל, הגדלת מספר הניגשים או העוברים מבחני בגרות כלשהם), יותר מרבע מהתקציב (13.7 מיליון ש"ח) מוקדש להנגשת השכלה אקדמית, ו-4 מיליון ש"ח מוקדשים לתוכניות למניעת אלימות. פחות מרבע (10.4 מיליון ש"ח) מהתקציב מוקצה למענה ישיר לצורכי חינוך-החובה – מניעת נשירה, תגבור הוראת עברית ומיומנויות מחשב. בכל התוכנית, בפרק החינוך או בכל פרק אחר, אין כל התייחסות למחסור

164 ס' 1 להחלטה תשע"ה/63 של הוועדה לתכנון ולתקצוב "יישום החלטת הממשלה בעניין נגישות להשכלה גבוהה במזרח ירושלים" (20.5.2015); הוועדה לתכנון ולתקצוב "החלטות משיבת הוועדה לתכנון ולתקצוב מס' 10 (1027)" 4 (20.5.2015) che.org.il/wp-content/uploads/2016/12/1027-10-20-5-15-final-signed.pdf.

165 החלטה 1775 של הממשלה ה-33 "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה" (29.6.2014) www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1775.aspx (להלן: החלטה 1775).

166 אור קשתי וניר חסון "משרד החינוך ישקיע בבתי ספר במזרח ירושלים רק אם יאמצו את תוכנית הלימוד הישראלית" הארץ (29.1.2016) www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2834042.

167 החלטה 1775, לעיל ה"ש 165, נספח א, ס' 8.

בכיתות לימוד. בשני קצות הקשת הפוליטית תופסים את התוכנית – לרבות מרכיב החינוך שבה – ככלי למינוף השליטה הישראלית במזרח העיר, ולא כביטוי לדאגה לצורכי האוכלוסייה.¹⁶⁸ יתר על כן, לקראת שנת הלימודים 2016–2017 נודע כי התקציב לעידוד המעבר לתוכנית הלימודים הישראלית בא על-חשבון התקציב השוטף שאמור להיות מיועד לכלל בתי-הספר בירושלים המזרחית באופן שוויוני, ולא באמצעות הקצאת תקציב נוסף. משמעות הדבר היא שבת-ספר שאינם מאמצים את התוכנית לא רק שאינם זכאים ליהנות מחלק גדול מתקציב הפיתוח, אלא אף ייפגעו מהתוכנית. דווח גם שהמשרד לענייני ירושלים הורה להעביר תקציב של יותר מ-20 מיליון ש"ח לשיפוץ ולפיתוח של בתי-הספר שילמדו את תוכנית הלימודים הישראלית.¹⁶⁹ האגודה לזכויות האזרח התריעה כי זו אפליה פסולה. המדיניות התקציבית הנחרצת של המדינה נועדה לתמרץ שיתוף-פעולה עם מדיניות החינוך שלה, אך היא עצמה מגיעה כדי הפרת זכויות.¹⁷⁰ לגבי תוכניות למניעת נשירה דווח כי כבר בימי כהונתו של שי פירון כשר החינוך נאמר שהן יתאפשרו רק ללומדים בתוכנית הישראלית.¹⁷¹ חשוב לציין כי הבחירה ללמוד על-פי התוכנית הישראלית יוצרת מחסום פורמלי בזירה הפלסטית. למשל, אוניברסיטת בית-לחם ואוניברסיטת ביר-זית – המוסדות המובילים בגדה המערבית – אינן מוכנות לקבל כסטודנטים תלמידים המחזיקים בתעודת בגרות ישראלית, אלא אם כן הם אזרחים ישראלים (וכזכור, רוב תושבי מזרח ירושלים נטולי אזרחות ישראלית).¹⁷² כלומר, בחירתם של תושבי מזרח ירושלים לפתוח אפשרויות אקדמיות ומקצועיות בישראל כרוכה בויתור על האפשרויות הללו בעולם הערבי מחוץ לישראל.

(2) ביקוש לבתי-הספר הרשמיים

תופעה נוספת היא הביקוש הגובר לרישום בבתי-הספר הרשמיים (ללא קשר לתוכנית הלימודים הנהוגה בהם). מ-2001 עד 2014 עלה מספר התלמידים הרשומים במערכת זו מ-31,100 לקרוב

168 "משליטים ריבונות: עיריית ירושלים מצנזרת ספרים של הרשות" ערוץ 20 (25.8.2016) <http://bit.ly/2Fv3E2A>; "תגובת עיר עמים להחלטת הממשלה בדבר 'התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה', ישיבת הממשלה 29/6/14" (עיר עמים, 1.7.2014) <http://bit.ly/1sx4SNb>; ארגון העובדים מען "ירושלים המזרחית – אסון חברתי כלכלי: התנהלות המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה כחלק ממדיניות ממשלתית לרחיקת התושבים הפלסטינים אל מעבר לגדר וליהגברת הריבונות הישראלית" (אוקטובר 2014) <http://bit.ly/1GdC8Lq>.

169 ניר חסון "המשרד לענייני ירושלים ישפץ בתי-ס במוזרח העיר רק אם יאמצו את תוכנית הלימודים הישראלית" הארץ (7.8.2016) www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.3030837.

170 האגודה לזכויות האזרח בישראל "אפליה בתקצוב בין בתי ספר בירושלים המזרחית" www.acri.org.il/he/38492 (18.8.2016).

171 אביב טטרסקי "לעיריית ירושלים יש תירוצים חדשים למחסור הישן בכיתות במוזרח העיר" שיחה מקומית <http://bit.ly/2bVkJZRx> (31.8.2016).

172 רביב דרוקר וברוך קרא "המקור – שוברת חומות" nana 10 (26.1.2016) news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1171686. מצבם של תושבי מזרח ירושלים גרוע יותר, אם כן, מזה של פלסטינים אזרחי ישראל החיים בגבולות הקו הירוק. הם בני ערובה של המאבק הפוליטי על עתיד מזרח העיר.

ל-44,000¹⁷³ עלייה זו, של כ-40%, נובעת לא (רק) מהגידול הטבעי באוכלוסייה. אחד ההסברים המוצעים לגידול הלא-פרופורציונלי הוא הקושי הביורוקרטי להוכיח קשר פעיל לעיר לצורך שמירה על תושבות. לרישום לבית-ספר רשמי יש חשיבות רבה. הוא מהווה הוכחה לכך שירושלים היא מרכז חייו של ילד (ושל הוריו).¹⁷⁴ הוא מאפשר להורים לחזק את יכולתם להוכיח שמרכז חייהם הוא בירושלים (גם אם הם עובדים בגדה המערבית, למשל). הסבר אחר הוצע על-ידי המדינה, והוא שהורים מבקשים לרשום את ילדיהם בבתי-ספר רשמיים מתוך ציפייה שעקב המחסור במקומות פנויים במערכת הרשמית תהיה המדינה מחויבת על-פי חוק¹⁷⁵ לממן את הוצאות הלימוד של ילדיהם במסגרת חלופית, שבה רצו ההורים מלכתחילה שילדיהם ילמדו.¹⁷⁶ אך המציאות מעוררת ספק שזהו אכן המניע, שכן מאז הסתיים מניין חמש השנים שהוקצו למדינה לא הוגשו תביעות כפי שהיה אפשר לצפות שיקרה אילו המניע היה אכן כלכלי בלבד.¹⁷⁷

תוצאת השינויים בהעדפות היא שהפער בין הדין והמדיניות לבין המצב בשטח מצטמצם. הפנייה למערכת הישראלית אינה ביטוי לאימוץ של אידיאולוגיה או ערכים ישראליים. הרצון ללמוד על-פי התוכנית הישראלית אינו נובע מדימוי חיובי של החברה הישראלית.¹⁷⁸ גם הרישום לבתי-הספר הרשמיים – בין שהוא נועד להוות הוכחה לתושבות, ובוודאי כאשר הוא נובע מהרצון לקבל מימון ללימודים פרטיים – אינו ביטוי למחויבות לחינוך הממלכתי. "ישור הקו" עם הדין והמדיניות הישראליים נובע מהתלות במנהל הישראלי ברמה האישית. זהו צעד אינסטרומנטלי בלבד, המונע משיקולים של הישרדות אישית. הוא משרת מטרות פרטיות, אשר למצער אינן תואמות – ואולי אף מנוגדות – לאלה של המדינה. כוחה של ישראל גדל, אך לא סמכותה.

ה. סיכום: משילות, חינוך ושלטון החוק

ישראל היא בעלת הכוח הגלוי במזרח העיר, אך בפועל האוכלוסייה מתכחשת לסמכותה, הרשות הפלסטינית חותרת תחתיה, וישראל עצמה מתנערת ממילוי האחריות הנלווית לכוחה. כתוצאה מאלה משילותה של המדינה נותרת חסרה. המאמר עוסק בשאלה כיצד המדינה מתמודדת עם כשל המשילות בהקשר של מערכת החינוך. הפרקטיקות המתוארות בו מלמדות על השלמה חלקית עם הפרת החוק והמדיניות, אך לא על שקיטה על השמרים. במשך שנים רבות התנהלה מערכת החינוך במזרח ירושלים כששליטתה של המדינה בה חלקית בלבד – הן באופן מנהלי והן מבחינת תוכני הלימודים. אך כפי שמעידים הסבת בתי-

173 מימון וטרסקי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 5.

174 חושן, לעיל ה"ש 59, בעמ' 265.

175 ס' 6(ג) לחוק לימוד-חובה.

176 עניין אבו לבדה, לעיל ה"ש 121, פס' 5 לדברי השופטת פרוקצ'יה.

177 אני מודה למחברת הביקורת החיצונית שהפנתה את תשומת-ליבי לכך.

178 סלמאן עליאן וג'מאל אבו-חסיין "עמדות תלמידים בנושא רכישת העברית כשפה זרה או שנייה במערכת החינוך הערבית במזרח ירושלים" דפים 53, 98, 113 (2012).

הספר הפרטיים למוכרים-שאינם-רשמיים והתמריצים לאימוץ תוכנית הלימודים הישראלית, המדינה לא ויתרה לחלוטין על התקווה לשלוט במערכת החינוך. כאשר נקרתה ההזדמנות, ניצלה המדינה את האפשרות לקדם את האינטרסים שלה באמצעות תמריצים כלכליים. ישראל מתמרנת בין שני קטבים, ¹⁷⁹ בידעה כי עמידה על אכיפת הדין ככתבו וכרוחו עלולה להביא לידי הסלמה, שבסופה היא תאבד את שליטתה האפקטיבית, ואילו השלמה מלאה עם הפרת הדין והמדיניות תקעקע את טענת הריבונות.

כוחה של המדינה גדל עם הכפפתם להלכה של בתי-ספר רבים לפיקוח עירוני והכנסתה ההדרגתית של תוכנית הלימודים הישראלית (אם כי מוקדם עדיין להעריך את תוצאותיה בפועל). אך ספק אם סמכותה של המדינה גדלה. השינויים שהאוכלוסייה הפלסטינית עוברת אינם משקפים לגיטימציה של השליטה הישראלית, אלא העדר בררה.

שלא כבימים הראשונים של שליטת ישראל בירושלים, כיום האוכלוסייה מגינה על צרכיה החברתיים-הכלכליים במחיר העוצמה המוסרית של תביעתה הפוליטית. ככל שמתארך הזמן, נטל המאבק הקולקטיבי נעשה כבד מדי במישור האישי. ביטוי להיחלשות כוחו של הפרט לעמוד מול האילוצים המשפיעים על חייו הפרטיים ניתן למצוא בסקרי דעת-קהל מהשנים האחרונות, המשקפים לכאורה תמורה בדעת-הקהל. משנת 2010 ואילך נשאלו מרואיינים כמה פעמים לגבי העדפותיהם אם ייושם פתרון שתי המדינות. הם נשאלו אם בתרחיש כזה הם יעדיפו להיות אזרחים מלאים בפלסטין או אזרחים מלאים בישראל. בשנת 2010 חלקם של אלה שהשיבו כי הם מעדיפים אזרחות בישראל היה כ-25% בסקר אחד וכ-35% בסקר אחר.¹⁸⁰ בסקר משנת 2011 עלה חלקם של המעדיפים אזרחות ישראלית לכ-40%,¹⁸¹ ועל-פי סקר משנת 2015 ההעדפה לישראל התעצמה לכ-52.5%.¹⁸² הטעמים העיקריים להעדפה זו הם חופש התנועה בישראל, רמת ההכנסה ואפשרויות התעסוקה, וכן ביטוח רפואי. לצד הגישה הפרגמטית, תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים שומרים על התנגדות אידיאולוגית נחרצת לריבונותה של ישראל על ירושלים,¹⁸³ והלאומנות הפלסטינית דווקא מתחזקת.¹⁸⁴

IRA SHARKANSKY, GOVERNING JERUSALEM: AGAIN ON THE WORLD'S AGENDA 196-197 179 (1996).

180 לעומת כ-65% וכ-30%, בהתאמה, שהעדיפו אזרחות פלסטינית במדינה פלסטינית עתידית (היתר השיבו שהם אינם יודעים). PCPSR, לעיל ה"ש 53; Pechter Middle East Polls and Council on Foreign Relations, *The Palestinians of East Jerusalem: What Do They Really Want?* 18-30 (2011), <http://www.theettingerreport.com/TheEttingerReport/files/33/33a44e4a-1b33-4e00-9161-98b298e5b6f0.pdf> (להלן: PMEP).

181 David Pollock, *Poll Shows 40 Percent of Jerusalem Arabs Prefer Israel to a Palestinian State*, THE WASHINGTON INSTITUTE (Nov. 2, 2011), <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/poll-shows-40-percent-of-jerusalem-arabs-prefer-israel-to-a-palestinian-sta>.

182 David Pollock, *Half of Jerusalem's Palestinians Would Prefer Israeli to Palestinian Citizenship*, THE WASHINGTON INSTITUTE (Aug. 21, 2015), <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/half-of-jeruselems-palestinians-would-prefer-israeli-to-palestian-citizen>.

183 PMEP, לעיל ה"ש 180, בעמ' 23 ו-26.

הרשות הפלסטינית חוששת מגידול בלגיטימיות השלטונית של ישראל, במיוחד דרך אימוץ תוכנית הלימודים הישראלית,¹⁸⁵ ולכן הציבה לעצמה כיעד להילחם בתופעה זו. בין היתר אישר משרד החינוך הפלסטיני תוכנית לימודים חדשה לבגרות, "על-מנת לחסוך מתלמידי ירושלים את הפיתוי של מוסדות ישראליים שמקדמים את הבגרות הישראלית, המסיחה את דעתם של תושבי ירושלים מתוכנית הלימודים הפלסטינית".¹⁸⁶ אכן, ייתכן שהחשיפה לעולם ההשכלה של ישראל תגדיל את הלגיטימיות שלה. מצד אחר, יש לזכור כי עצם המאבק על המגורים בירושלים, שמוביל לשינוי בדפוסי החיים של הפלסטינים, נטוע בהתנגדות לשליטה הישראלית, הכוללת את אסטרטגיית ההיאחזות בקרקע ("צומוד"). השאלה היא לאיזה מבין הגורמים הללו יהיה משקל גדול יותר בטווח הארוך. לעת הזו נראה שהצירוף של הנסיבות ופעולות המדינה מתיש את האוכלוסייה, אך לא משכנע אותה.

לפני סיום ברצוני לשוב אל נקודת המוצא של מאמר זה, והיא ההתמקדות בבחינת המשילות לפי שיטתה של המדינה עצמה, כלומר, בהתייחס למשפט הישראלי בלבד. ההנחה המובלעת בנקודת מוצא זו היא שניתן להבחין בין שאלת הריבונות במישור הבין-לאומי לבין שאלת הריבונות במישור הפנים-מדינתי. לנוכח המסקנה בדבר כשל המשילות ושלטון החוק המדינתיים, ייתכן שיש להרהר אחר הנחה זו.

במדינה ריבונית שמתקיים בה שלטון חוק פורמלי ומהותי הנחת-המוצא להסדרה המשפטית של יחסי הממשל והאוכלוסייה היא קיומה של שותפות אינטרסים בין האוכלוסייה לבין הממשל. שותפות זו מייצרת לגיטימיות שלטונית, אשר מבססת את סמכותה של המדינה ומאפשרת את מימושו של שלטון החוק. על-פי המשפט הבין-לאומי (כפי שמבינים אותו בית-הדין הבין-לאומי כמו-גם הקהילה הבין-לאומית הפוליטית), מזרח ירושלים היא שטח כבוש. כיבוש הוא מצב שבו יש ניגוד אינטרסים בלתי-ניתן לגישור מטבעו בין האוכלוסייה לבין הממשל המחזיק בשטח.¹⁸⁷ שליטתו של הכובש מבוססת על כוח הזרוע. דיני הכיבוש מגבילים את השימוש בכוח הזרוע מתוך הנחה שבמערכת היחסים הפנימית בין הממשל לבין האוכלוסייה אין לגיטימיות המבססת סמכות ושלטון חוק, ולכן אין מנגנון שיגביל את הממשל. המשפט הבין-לאומי ממלא את החלל שנוצר מהעדרו של שלטון חוק פנים-מדינתי.

במזרח ירושלים מתקיים משטר-כלאיים: להלכה (במשפט הישראלי) זהו משטר ריבוני, המחויב לעקרון שלטון החוק; למעשה היחסים בין הממשלה לבין האוכלוסייה דומים לאלה השוררים בין ממשל לבין אוכלוסייה בשטח כבוש,¹⁸⁸ כלומר, של ניגוד אינטרסים וחוסר

184 ניר חסון "האנומליה המסוכנת של מזרח ירושלים" הארץ (31.10.2014) www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2472748.

185 Elhanan Miller, *Five Arab Schools in East Jerusalem Switch to Israeli Curriculum*, TIMES OF ISRAEL (Aug. 30, 2013), <http://www.timesofisrael.com/pa-hamas-enraged-by-introduction-of-israeli-curriculum/>; Ma'an News Agency, *Palestinian Schools Switch to Israeli Curriculum in Jerusalem* (Aug. 28, 2013), <http://www.maannews.com/Content.aspx?ID=624799>.

186 Palestinian Ministry of Education, לעיל ה"ש 84, בעמ' 112.

187 EYAL BENVENISTI, *THE INTERNATIONAL LAW OF OCCUPATION* 318 (2nd ed. 2012).

188 קליין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 54.

לגיטימיות. כחלק מתביעת הריבונות, המדינה מחילה את דיניה באופן פורמלי, אך היא מתקשה לפעול על־פיהם. הפרקטיקות השונות של המדינה שומרות על מראית־עין של משילות, אך השליטה נותרת בכוח הזרוע.