E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/45
15 January 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الستون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الحق في التعليم

تقرير المقررة الخاصة السيدة كاتارينا توماشيفسكي

(A) GE.04-10327 200204 230204

موجـــز

هذا هو التقرير السنوي السادس – والأخير – الذي تقدمه المقررة الخاصة عن الحق في التعليم. وعندما أحدثـــت ولايـــتها في عـــام ١٩٩٨، كانت الغايات الأساسية من ورائها إبراز الحق في التعليم وإزالة العقبات والصعوبات التي تحول دون إعماله. وقد ثبت أن ذلك كان مهمة مستحيلة لأن العوائق والصعوبات التي اعترضتها في القيام بولايتها قد تفاقمت عاما بعد عام. وتناولت الشكوى الرسمية التي قدمتها ضد المفوضية السامية لحقوق الإنسان في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، والتي لم يُبَت فيها بعد، ما استنفدته من طاقة في إبراز مكانة الحق في التعليم. ولذا فإنها توصي اللجنة بعدم تجديد ولاية الحق في التعليم.

ويتناول التقرير ثلاث نواح جوهرية وهي العوائق المالية التي تقف حجر عثرة أمام إعمال الحق في التعليم، والقضـــاء عـــلى التميـــيز بين الجنسين في التعليم ومن خلاله على السواء، ومحتوى التعليم. ولقد اقتضت القيود المفروضة على طول هذا التقرير أن تستعرض هذه القضايا دون تعمق وستعرض المقررة الخاصة نتائج عملها أثناء الدورة الستين للّجنة.

وقـــد وضعت المقررة الخاصة، منذ بداية عملها وحتى نهايته، قلق اللجنة بشأن العوائق المالية أمام إعمال الحق في التعليم على رأس أولوياتها. فقد أثارت انتباه اللجنة تكرارا إلى الوضع القانوني المزدوج للتعليم بوصفه حقًا وخدمةً يتاجر بها. وقد أنجزت مؤخرا مراجعة عالمية لفرض رسوم مدرسية على التعليم الابتدائي حول العالم فإذا بها تكتشف أنه حتى التعليم الابتدائي ليس مجانيا في ٩١ بلدا. ويشتمل هذا التقرير على عرض موجز لنتائج بحثها في شكل جدول وسيتم تقديم المزيد من المعلومات أثناء الدورة الستين للجنة.

لقـــد تمحـــور هذا التقرير حول البعد الجنساني مُبرزًا الحاجة إلى وضع استراتيجيات عبر قطاعية لتعليم الفتيات بما أن العديد من العقبات تتجاوز قطاع التعليم. وأكثر العقبات انتشارا –الزواج والحمل – حسبما هو محـــدد في التقارير الحكومية المعدة عملا بمعاهدات حقوق الإنسان – مدرجةٌ في شكل جدول. وهي تلقي الضوء عـــلى قضـــية أخرى تكتسي أهمية حاسمة بالنسبة للقضاء على التمييز بين الجنسين ألا وهي الوصول إلى التثقيف الجنسي.

وينـــتهي هـــذا الـــتقرير بعرض مقتضب للدروس المستخلصة أثناء السنوات الخمس الماضية من الولاية. وفحـــواه أن هناك حاجة ملحة إلى تقديم الأطراف الفاعلة في الأمم المتحدة، التي تشكل عبارة "حقوق الإنسان" جـــزءا من اسمها، مساهمةً جوهرية في مجال حقوق الإنسان. ومن المحزن أن الإحصائيات المتعلقة بالتعليم كثيرا ما تتكرر دون دعامة تحليلية ترتكز إلى الخبرة في مجال حقوق الإنسان على الرغم من أن الفرص السانحة لدمج حقوق الإنســـان في استراتيجيات التعليم العالمية والإقليمية والمحلية تتطلب الخبرة في مجال حقوق الإنسان. ودمج حقوق الإنســـان اســـتكمال مفـــيد للتركيز العالمي على وسائل التعليم (الأطفال الذين يبدؤون والذين يكملون التعليم الابتدائي) لكونه يطرح السؤال : ما الغرض من التعليم ؟

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
مقدمة	١	٤
أولاً - لمحة موجزة عن أهم الأنشطة والتطورات في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤	٢ -٧	٤
ثانياً - الاستبعاد الاقتصادي من التعليم	٨ -٢٨	٦
ألف - الاستحقاقات مقابل القدرة الشرائية	١١-١٨	٧
باء - فرض الرسوم المدرسية في مرحلة التعليم الابتدائي	١٩-٢٨	٩
ثالثًا - الهدف من التعليم: ترسيخ عدم المساواة أم القضاء عليها؟	٢٩-٤٢	١٣
ألف - الفتيات والمدارس	٣١-٣٤	١٤
باء - الوصول إلى التثقيف الجنسي	٣٥-٤٢	١٦
رابعاً - المفاهيم الخاطئة عائق دائم	٤٣-٥٧	١٩
ألف - التحاق الأطفال بالمدارس محض وسيلة وليس غاية التعليم	٤٦-٤٩	١٩
باء - مهالك المدرسة	٥٠-٥٢	٢٠
جيم - قد يكون التعليم حاجزاً أو جسراً بين الأفراد والجماعات	٥٣-٥٤	٢١
دال - الفصل أم الشمل؟ التماثل أم التفاضل؟	٥٥-٥٧	٢٢

مقدمـــة

١- إن مقدمـــة هـــذا الـــتقرير تســـتدعي تكـــرار ما ورد في بداية تقرير المقررة الخاصة السنوي السابق (E/CN.4/2003/9، الفقرة ١) لأن الظروف التي تعمل فيها قد ازدادت سوءا في العام الماضي. وكما في السابق، أنجـــزت المقررة العمل كله لوحدها وزاد المبلغ المطلوب للقيام بولايتها، والذي اقتطعته من مالها الخاص، فجاوز ١٨ ٠٠٠ دولار في العـــام الماضي. وفي ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، تقدمت بشكوى رسمية ضد المفوضية السامية لحقوق الإنسان أعقبتها باعتراضاتها (من ٦ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣) على معالجة تقرير نهاية بعثـــتها. ولم تكـــن شكواها الرسمية قد أثارت أي رد في الوقت الذي كان يجب فيه إنهاء هذا التقرير وستحيط المقررة الخاصة اللجنة علمًا بالمتابعة في تقريرها الشفوي. وهكذا، توصي المقررة الخاصة لجنة حقوق الإنسان بألاّ تقرر تجديد ولاية الحق في التعليم.

أولاً - لمحة موجزة عن أهم الأنشطة والتطورات في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤

٢- لقد حظي دمج حقوق الإنسان بوصفه ركنا من أركان التعاون الدولي عبر التقسيمات القطاعية والمهنية وعـــبر الحقـــول المعرفـــية المختـــلفة بقبول العديد من الجهات الفاعلة العالمية والإقليمية والمحلية ومن قبل فرادى الحكومـــات أيضاً. وبالتالي، كثفت المقررة الخاصة تعاونها مع اليونسكو لا سيما في إعداد "التقرير العالمي لمتابعة التعلـــيم للجميع ٢٠٠٣/٢٠٠٤" الذي شُرع فيه في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. ودمجُ حقوق الإنسان في الإطار التحليلي لرصد السياسات والأنشطة الرامية إلى تحقيق التعليم للجميع رصداً عالمياً يمثل تغييراً مواتياً. وتُبين الأســـس التحليلية لإطار الرصد هذا فوائد الجمع بين مختلف التخصصات. كما أنها تسلط الضوء على مزايا نهج حقوق الإنسان في تقييم التقدم و"ترسيخ المساءلات"[(١)].

٣- لقد شكلت المساءلة الموضوع الرئيسي الذي أكبت عليه المقررة الخاصة طوال ولايتها أي ترجمة التناظر بين ضمانات حقوق الإنسان والالتزامات الحكومية المقابلة لها إلى واقع. وقد أتاحت الدعوة إلى تقديم إسهامات وتوصيات إلى الفريق العامل المفتوح العضوية الذي يتولى النظر في الخيارات المتعلقة بصياغة بروتوكول اختياري يـــلحق بـــالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القرار ١٨/٢٠٠٣ الذي تبنته لجنة حقوق الإنسان، أتاحت فرصة مواتية للمقررة الخاصة لتعرض بإيجاز وضع القضاء المحلي والدولي فيما يتصل بالحق في التعليم وهو ما يشكل مساهمتها.

٤- لقـــد اضـــطلعت المقـــررة الخاصـــة ببعثتين في العام ٢٠٠٣. كانت الأولى إلى جمهورية الصين الشعبية (E/CN.4/2004/45/Add.1) مـــن ١٠ إلى ١٩ أيلـــول/ســـبتمبر ٢٠٠٣. وكانـــت البعثة الثانية إلى كولومبيا (E/CN.4/2004/45/Add.2) مـــن ١ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. وعلى الرغم من أن البلدين اللذين زارتهما مختلفين بجميع المقاييس مهما كانت، فإن المشاكل ذات الصلة بإعمال الحق في التعليم متشابهة وهي تلقي الضوء على بعض من العقبات الأساسية التي تقف في طريق إعمال ذلك الحق:

(أ) مـــن بين تلك العقبات الأولوية التي تعطى للإنفاق العسكري في مخصصات الميزانية والاستثمار الزهـــيد في التعليم نتيجة لذلك، وهو ما يناقض التوجه الذي يدفع إليه قانون حقوق الإنسان الدولي الذي يأمر بإعطاء الأولوية لحقوق الإنسان. وتعتبر مخصصات الميزانية ترجمة لخطب الحكومة إلى أولويات فعلية. وهناك توافق

آراء على الصعيد العالمي حول التغييرات الموصى بإجرائها دوليا على مخصصات الميزانية التي تثبِّط إعمال الحق في التعليم. وهذا ما تبينه توصية اليونسكو بتخصيص ٦ في المائة على الأقل من الناتج القومي الإجمالي للتعليم وتشديد البنك الدولي على "أثر النفقات غير المنتجة مثل النفقات العسكرية"[٢] السلبي على الحد من الفقر. ولأن الاستثمار في التعليم لا يسترشد بنتيجة معينة، مثل ضمان تعليم من نوعية جيدة لجميع الأطفال، فإن الاستثمار غير الكافي قد أدى إلى فرض رسوم مدرسية على التعليم الإلزامي في كلا البلدين. وعلاوة على ذلك، فإن غياب استراتيجية من أجل إزالة الرسوم المدرسية في التعليم الابتدائي في كلا البلدين يناقض التوجهَ العارم لاستراتيجية التعليم العالمية التي تشترط : "ضمان إلغاء رسوم أو كلفة الاستعمال سيحظى بالأولوية كجزء من المفاوضات بشأن التمويل"[٣]. وإن فرض الرسوم المدرسية في الصين وكولومبيا - وفي أي بلد آخر - يعني الإبعاد الاقتصادي للفقراء من التعليم وهو الموضوع الذي يتناوله الجزء ثانياً أدناه.

(ب) لا تشمل الإحصائيات المتعلقة بالأطفال خارج المدرسة والذين هم في سن التعليم الإلزامي جميع الأطفال، في كلا البلدين، بل تقتصر فقط على أولئك الذين يفون بشروط اللوائح الإدارية. فاشتراط تقديم شهادات الميلاد أو الإقامة للتسجيل المدرسي، كما نوهت بذلك المقررة الخاصة من قبل (E/CN.4/2003/9، الفقرة ٢٣ وE/CN.4/2003/60، الفقرات من ٣١ إلى ٣٤) تجحد الأطفال حقهم في التعليم. ففي الصين، يمثل الأطفال من المهاجرين المحليين والأطفال المولودين خارج إطار الخطة السكانية مصدر قلق خاص وكذلك الأمر بالنسبة للأطفال المهجَّرين محليا في كولومبيا الذين يشكلون تحديا هائلا بسبب إغفالهم في الإحصائيات واستحالة بدء وإنهاء التعليم عمليًا على العديد منهم.

(ج) لقد دققت المقررة الخاصة، أثناء قيامها ببعثتيها، في توجه ومحتوى التعليم من منطلق عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة. وظاهرة البطالة المتفشية بين الخريجين في كلا البلدين دليل على غياب الروابط ما بين القطاعات - ما بين التعليم والتشغيل - ودمج حقوق الإنسان، بينما يتطلب دمج حقوق الإنسان في التعليم العام استعراضا وافيا للمناهج والمقررات الدراسية. وفضلا عن ذلك، كان من نتائج بحثها أن نفور الأطفال من التعليم الموفر لهم من بين الأسباب الهامة لانقطاعهم عن الدراسة. وكون العديد من الأطفال أجابوا بالنفي عندما سئلوا إن كانوا يحبون المدرسة، ونادرا ما يُسألون، لأمر فيه عبرة للسلطات التعليمية.

٥- نزولاً عند طلب اللجنة بتسليط الضوء على العوائق التي تحول دون تنفيذ الولايات المواضيعية (القرار ٢٠٠٢/٨٤، الفقرة ٦)، نوهت المقررة الخاصة في تقريرها السنوي السابق إلى العقبات التي صادفتها بخصوص إثيوبيا وتركيا (E/CN.4/2003/9، الفقرة ٣٠). ولم تُمن تلك العقبات منذ ذلك الوقت مما يعزز دعم توصية المقررة الخاصة بعدم تجديد ولاية الحق في التعليم.

٦- لقد واصلت المقررة الخاصة السعي لتجاوز تلك العقبات فأرسلت، في ٦ تموز/يوليو ٢٠٠٣، خطابا بشأن إثيوبيا إلى الولايات المتحدة الأمريكية لكونها تتصدر المانحين من أجل التعليم في إثيوبيا كجزء من متابعة بعثتها إلى الولايات المتحدة (E/CN.4/2002/60/Add.1). واستعلمت في ذلك الخطاب، وفي سابقه المؤرخ في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، عن إعمال الالتزام بدمج حقوق الإنسان عملياً في كل برامج وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة. ولم تتلق أي جواب قبل الانتهاء من إعداد هذا التقرير وهي ستتابع خطابها وتطلع اللجنة على النتيجة في تقريرها الشفوي.

٧- أرسلت المقررة الخاصة ستة خطابات إلى حكومة تركيا في أعقاب بعثتها في شباط/فبراير ٢٠٠٢ (E/CN.4/2002/60/Add.2) ما زالت جميعها تنتظر ردا. وقد حال ذلك دون إنجاز المقررة الخاصة لولايتها المتمثلة في إزالة العقبات الكأداء التي تعترض إعمال الحق في التعليم في تركيا والتي اطلعت عليها أثناء بعثتها إضافة إلى عقبات استرعي اهتمامها إليها عقب انتهاء بعثتها. ونظرا للأولوية التي تعطيها لجنة حقوق الإنسان إلى دمج حقوق الإنسان في التعاون الدولي، كتبت المقررة الخاصة في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ إلى الرئاسة الإيطالية للاتحاد الأوروبي بغية معرفة ما إذا كان ثمة مجال لزيادة التشديد على الحق في التعليم في إطار التعاون بين الاتحاد الأوروبي وتركيا. ولم يرد أي جواب حتى الآن وستقوم المقررة الخاصة بمتابعة رسالتها وتطلع اللجنة على النتيجة في تقريرها الشفوي.

ثانياً - الاستبعاد الاقتصادي من التعليم

٨- كان من أهم المسوّغات لاعتبار التعليم حقا من حقوق الإنسان استثناؤه من السوق الحرة التي يخضع فيها الوصول إلى التعليم للقدرة الشرائية. وقد تمثلت التحديات التي شرعت مؤخراً تتهدد هذا المسوّغ في استعمال مصطلحات مغايرة حيث حل *الوصول إلى* التعليم محل *الحق في* التعليم وأُوهِن التزام الحكومة بضمان *مجانية* التعليم الإلزامي على الأقل بوضع كلمة مجانية بين علامات الاقتباس والكلام عن "مَجانية" التعليم. ويكمن المبرر الداعي إلى تلك الاختيارات اللغوية في التوكيد على أن التعليم يستوجب التمويل مع التنصل، بصورة ضمنية، من أن تمويل التعليم ينبغي أن تضطلع به الحكومة بحيث يمثل حقا من حقوق الفرد، لا سيما لكل طفل. ويتلخص المنطق وراء الحق في التعليم في نظام يكون التعليم فيه مجانياً عند توفيره، وذلك على أساس الاستحقاق وليس القدرة على دفع المال. وقد وُجد التزام الحكومة بموجب حقوق الإنسان بتمويل التعليم بالقدر الكافي حتى لا يكون على الأطفال دفع مقابل لتعلّيمهم أو حرمانهم منه إذا ما عجزوا عن سداد تكاليفه. إن الأطفال يتوقون إلى أن يصبحوا كبارا ولذلك تم إدراج حقهم في التعليم على رأس أولويات قانون حقوق الإنسان الدولي. إذ يستحيل تدارك الضرر المترتب عن إنكار حقهم في التعليم أثناء نشأتهم بعد وقوعه.

٩- ثمة توافق متزايد في الآراء على صعيد العالم بشأن ضرورة تخليص التعليم من التكاليف المباشرة من خلال التمويل الحكومي على أن يقتصر ذلك على التعليم الابتدائي. وقد غير البنك الدولي نهجه فأقرَّ "بأن تحقيق تعميم إتمام التعليم الابتدائي عالمياً هو مسؤولية الحكومات الوطنية وأن الأطفال خارج المدرسة حالياً في أي بلد هم الأقل قدرة على الإسهام في كلفة التعليم"[٤].

١٠- إن التحكم بالمفردات يجعلها سلاحاً لا مطيةً. فعبارة "الوصول إلى التعليم" تطمس الفرق بين التعليم المجاني والتعليم الذي لا يتاح الوصول إليه إلا بعد دفع رسم وهو أمر يكتسي أهمية حاسمة من منظور حقوق الإنسان لأن التجارة الحرة لا تقدم ضمانات لصون حقوق الفقراء. والمصطلحات التي يفضلها خبراء الاقتصاد، ومنها "الوصول إلى التعليم"، مدعومة بالتعليم غير المجاني و/أو "المجاني"، أو استعمال كلمة "إنصاف" عوض "مساواة"، تعيد إلى الذاكرة ما قاله جون مايناردكينس عن التأثير القوي الذي يتمتع به خبراء الاقتصاد حتى عندما يخطئون، وكذلك ما قاله بول ساموبلسن عن تفاهة الضمانات الدستورية إن هي تعارضت مع المذاهب المدرجة في كتب الاقتصاد المدرسية. وعبثاً حاولت المقررة الخاصة العثور على أي مقرر تُدرّس فيه حقوق الإنسان للاقتصاديين. ولا غلوّ في الحاجة إليه. وقد وجدت أن مدارس الاقتصاد لا تدرّس قانون حقوق الإنسان الدولي ولا المنطق الاقتصادي الكامن وراءه وأنه، على العموم، لا يقدَّم أي تدريب في مجال حقوق الإنسان للاقتصاديين الذين

يضعون استراتيجيات التعليم و/أو استراتيجيات التنمية العامة. ويترتب على غياب المصطلحات المشتركة بين علم الاقتصاد وحقوق الإنسان غياب الحوار الذي يستحيل بدون اعتماد لغة مشتركة. وقد تناول التقرير السنوي الأول الذي أنجزته المقررة الخاصة (E/CN.4/1999/49، الفقرات من ١٢ إلى ١٩) ضرورة اعتماد مصطلحات مشتركة بشأن التعليم مبنية على الحقوق. وما زال هذا يمثل تحدياً مستمراً أمام لجنة حقوق الإنسان وهيئات معاهدات حقوق الإنسان والمفوضية السامية لحقوق الإنسان.

ألف - الاستحقاقات مقابل القدرة الشرائية

١١- على صعيد العالم، كان ضمان التعليم الإلزامي والمجاني مرتبطا بالقضاء على عمالة الأطفال في عام ١٩٢١، قبل ما يزيد عن ثمانين عاما. وكان المنطلق آنذاك - وما زال - أن ضمان الحق في التعليم يضمن بدوره التمتع بحقوق أخرى بينما يؤدي إنكاره إلى إنكار تركيبة أخرى من حقوق الإنسان وإلى دوام الفقر. وكان المنطق الاقتصادي - وما زال - أن الحكومة هي من ينبغي أن يضطلع بالاستثمار في التعليم لأنه يحقق عوائد اقتصادية آجلة جداً. علاوة على ذلك، لا يقتصر التعليم، ولا حتى في مجمله، على اكتساب معارف ومهارات فحسب وإنما هو مصلحة عامة لأنه يمثل الشكل الأوسع انتشارا لتنشئة الأطفال تنشئة اجتماعية مؤسسية. وتظل الدعامة الاقتصادية للحق في التعليم مهمة لأن إنكار الحق في التعليم يؤدي إلى الاستبعاد من سوق العمل الذي يصاحبه الاستبعاد من الضمان الاجتماعي الذي هو نتيجة الاستبعاد الأول من سوق العمل. وعندما يكون الفقر ناجما عن إنكار حقوق الإنسان، كما هو الشأن غالبا في حالة الفتيات والنساء، يكون الحل بالضرورة هو تأكيد تلك الحقوق وإنفاذها بدءا من الحق في التعليم.

١٢- إن تحديد العراقيل المالية أمام التعليم يشكل الخطوة الأولى الحاسمة على طريق إزالتها. فلا يستطيع الوالدان كفل التعليم لأطفالهما إذا ما عجزا عن سد النفقات وعجز الوالدين عن تسديد نفقات إرسال أولادهما إلى المدرسة يحرم الأطفال من التعليم. وفي حال غياب الوالدين، أو إذا كانا غير مسؤولين، يجب أن تتصرف الحكومة مكان الوالدين وإلا كان مصير الطفل أن يعول نفسه بنفسه منذ نعومة أظفاره وهو استهتار بمفهوم حقوق الطفل في أساسه. ولن يتمكن الآباء ولا الحكومات من كفل التعليم لجميع الأطفال إذا كان ذلك فوق طاقتهم. ولذلك فإن قانون حقوق الإنسان الدولي يأمر بالإعمال التدريجي للحق في التعليم ويولي الأولوية للتعاون الدولي في إعماله.

١٣- بيد أنه، كما نوهت إلى ذلك المقررة الخاصة في تقاريرها السنوية السابقة (E/CN.4/2003/9، الفقرتان ١٨ و١٩، وE/CN.4/2002/60، الفقرات ١٩ إلى ٢١، وE/CN.4/2001/52، الفقرات ٥٥ إلى ٥٩، وE/CN.4/2000/6، الفقرتان ٧٠ و٧١)، أضحى للتعليم، خلال عقد التسعينات، وضع قانوني مزدوج ومتناقض بعدما أصبح خدمة تباع وتشترى. وما زال التعليم الابتدائي و/أو الإلزامي متوفرا بوصفه خدمة عامة في غالبية البلدان وإن كان غير مجاني في الكثير منها، بينما لا يعتبر التعليم ما بعد الإلزامي حقا في معظم البلدان وإنما يباع ويشترى لقاء ثمن. وقد أكدت الالتزامات بمقتضى الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات حق الحكومة في صون التعليم الإلزامي بوصفه خدمة عامة مجانية وصون حق الفرد في التمتع به. ويمكن الاطلاع على قائمة الالتزامات المتعلقة بالتعليم بمقتضى الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، حسب البلد والقطاع التعليمي الفرعي، على الموقع: www.right-to-education.org. وتوافق الآراء العالمي[٥] المتزايد بشأن ضرورة إتمام كل الأطفال للتعليم

الابـــتدائي يضع التعليم بوصفه خدمة عامة مجانية على رأس الأولويات ولكنه لا يشير إلا إلى المرحلة الأولى من التعليم، ومن ثم فهو يلغي ضمناً الحق في التعليم الثانوي والجامعي.

١٤- هـــناك توجه يثير القلق بشكل خاص وهو السكوت عن مدة التعليم في استراتيجيات التعليم العالمية لأنه يمكـــن تحديد مدة "التعليم الابتدائي" في ثلاث سنوات من التعليم فقط. ففي عام ١٩٢١، حددت منظمة العمل الدولية سن ترك المدرسة في ١٤ عاما وهو السن الذي يقابل الحد الأدنى لسن العمل، ثم رفعت ذلك الحد إلى ١٦ عامـــا في عام ١٩٤٦. وقد سبق أن أشارت المقررة الخاصة (E/CN.4/2003/9 الفقرة ١٢) إلى أن أطفالا صغارا تـــبلغ أعمـــارهم مجرد ١٠ أو ١٢ سنة يكملون التعليم الابتدائي ويتركون بلا حقوق لأنه لم يرد ذكر حقهم في التعليم الثانوي في حين أنهم ما زالوا بعيدين عن سن العمل أو الزواج. إن غياب أي تأكيد على التعليم الثانوي والتعليم الجامعي بوصفهما حقين من الحقوق في وثائق استراتيجية التعليم العالمية الصادرة خلال العقد الماضي وفي القـــرارات الصـــادرة مؤخراً عن لجنة حقوق الإنسان يهدد هذين الحقين بالنسيان وبتحويلهما، كليا ودون ما اعتراض أو معارضة، إلى خدمتين للبيع والشراء.

١٥- يقتضـــي دمج حقوق الإنسان إزالة أوجه التعارض بين قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون التجاري الـــدولي كما يقتضي توسيع نطاق سيادة القانون لتشمل استراتيجيات الاقتصاد الكلي والاستراتيجيات الضريبية والتعليمـــية. وعلى الصعيد المحلي، يتم إنفاذ التضامن بواسطة فرض الضرائب التي منها يُموَّل التعليم عموما. أما على الصعيد العالمي، فإن تعميم الحق في التعليم يرتكز على التعاون الدولي لتحقيق المساواة في فرص التمتع بالحق في التعلـــيم مـــن خلال استكمال الموارد غير الكافية لدى البلدان والمجتمعات والعائلات الفقيرة. إن المساعدات المخصصة للتعليم ضئيلة وتقدر بمليار و٤٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة للتعليم الابتدائي[٦] في الوقت الذي أوشكت فيه المساعدات المخصصة للتعليم ما بعد الابتدائي أن تضمحل تماماً.

١٦- تنـــبني الالـــتزامات الحكومية في مجال حقوق الإنسان على أساس أن التعليم مصلحة وطنية وأن التعليم المؤسســـي خدمة عامة. والالتزام العالمي بالتعليم كحق يتطلب قبول كل الحكومات، فرادى وجماعات، النهوض بالـــتزامات حقـــوق الإنسان. فالتعليم بوصفه حقا عالميا من حقوق الإنسان يستوجب التزامات حكومية على المســـتويين المحـــلي والعـــالمي. فكل دولة مطالبة بالحرص على ضمان الحفاظ على حقوق الإنسان بفعالية داخل حدودها الإقليمية. ومن شأن استراتيجيات التعليم العالمية والسياسات الاقتصادية أو الضريبية والقانون التجاري الدولي وحملات مكافحة الإرهاب أن تحد من قدرة الحكومات المنفردة على ضمان الحق في التعليم ومن رغبتها في ذلك عوض أن تدعمهما. ومن هنا تنبع ضرورة جعل حقوق الإنسان محور الاهتمام. غير أنه غني عن البيان أننا عمليا نجيد الاستفادة من دروس الماضي أكثر مما نجيد استشراف الآتي وكثير العمل في مجال حقوق الإنسان يسعى إلى تدارك الانتهاكات بعد وقوعها.

١٧- يكتسي تحليل الفقر انطلاقا من مدى التمتع بالحقوق أهمية حاسمة في تمييز الأوضاع التي يكون فيها الفقر نتـــيجة لحـــالات إنكار وانتهاك حقوق الإنسان. وفي مثل هذه الحالات، يشكل التمويل الإضافي شرطا ضروريا ولكـــنه لـــيس بكـــاف. ولا يمكن للتمويل وحده أن يؤدي إلى تحقيق تحسينات مستديمة. إذ أن إصلاح القوانين وتنفـــيذها الناجع ضروريان لتوكيد وضمان المساواة في الحقوق للجميع. والالتزام بإعادة النظر في جميع القوانين المحلية وبإبطال أحكامها التمييزية وسد جميع الفجوات التشريعية التي تترك المرأة والفتاة دون حماية حقوقهما بحلول العام ٢٠٠٥[٧] يُشكِّل استراتيجية تغيير بالغة التأثير إذا ما نفذت بفعالية وحازت على الدعم الدولي. وليس بخافٍ

أن الضمانات القانونية تستوجب الدعم بالتخصيصات الضريبية المقابلة. ومن شأن عملية اللامركزية أن تعمق التفاوت في التمتع بالحق في التعليم بإلقائها عبء تمويل التعليم على كاهل المجتمعات المحلية أو الأسر الفقيرة وحدها : "بالنسبة للعديد من البلدان، كان معنى اللامركزية أنه بوسع الوزارات أن ترمي بالمسؤوليات غير المرغوب فيها إلى المؤسسات غير المركزية دون إمدادها بالموارد التي تتناسب معها"[٨]. إن إلقاء مسؤولية تمويل التعليم على عاتق الأسر والمجتمعات المحلية يوسِّع الهوة بين الموسرين والمعدمين. ولهذه الظاهرة، شأنها شأن العديد من الظواهر الأخرى، جانب جنساني واضح. وقد لخص لبنان أهمية توفير التعليم العام المجاني للفتيات كما يلي :

"ولكن ما تجدر الإشارة إليه، مع ذلك، هو أن غلبة عدد الإناث على الذكور مرتبطة بمجانية التعليم، حيث يتجاوز عدد الإناث عدد الذكور في التعليم الرسمي بشكل خاص (ومعظمهم من الأسر ذات الدخل المنخفض)، في حين أن نسبة الذكور أعلى من نسبة الإناث في التعليم الخاص غير المجاني (ونسبة الأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع فيه أعلى مما هي عليه في التعليم الرسمي بشكل محسوس). وهذا يوحي بأنه عندما يتعين على الأهل أن يدفعوا بدل تعليم أبنائهم فإن الأفضلية تعطى للذكور على الإناث. وبالتالي فإن ارتفاع تكلفة التعليم، وتراجع دور المدرسة الرسمية، يمكن أن يؤدي إلى ممارسة تمييزية ضد الإناث ويخل بمبدأ تكافؤ الفرص التعليمية بين الجنسين". (CRC/C/70/Add.8، الفقرة ٢٠٩).

١٨- إن الخروج من حلقة الفقر المفرغة التي يغذيها الاستبعاد من التعليم يقتضي من الحكومات، فرادى وجماعات، إعطاء الأولوية لتمويل التعليم على قدم المساواة، انطلاقا من النطاق المحلي إلى النطاق العالمي. وبما أن النساء تتحمَّلن وطأة غياب الخدمات العامة أو انهيارها، فإن القرارات التي تمس التعليم بوصفه خدمة عامة مجانية أو نقله إلى حيز خدمة تخضع لقانون التجارة الحرة يكون لها تداعياتٌ على تقدم أو عرقلة مسيرة المساواة بين الجنسين.

باء - فرض الرسوم المدرسية في مرحلة التعليم الابتدائي

١٩- إن فكرة التعليم بوصفه حلا للحد من الفقر تتناقض مع فرض الرسوم المدرسية التي تمنع الأطفال الفقراء من الوصول إلى التعليم لأنهم أفقر من أن يدفعوا الرسوم، مما يسد أمامهم طريق الخلاص من الفقر. ومن ثم ينبغي أن يكون التعليم في العديد من البلدان مجانيا وإلزاميا معًا للأطفال لأن فرض الرسوم المدرسية يتنافى وحق الأطفال في التعليم، ويحل محله الوصول لمن استطاع إليه سبيلا. وهناك توافق آراء متزايد عالميا على أن "إلغاء الرسوم المدرسية"[٩] استراتيجية أساسية بالنسبة للفتيات إذ إن الرسوم تستبعدهن أكثر مما تستبعد الصبيان. وقد أوحى هذا التغيير إلى المقررة الخاصة باستقصاء سبل تيسير إلغاء الرسوم المدرسية وستطلع اللجنةَ على نتائج أنشطتها الجارية أثناء دورتها الستين. وكان الاستقصاء عن مدى تأثير وشيوع الرسوم المدرسية وغيرها من العقبات المالية في التعليم الابتدائي وأثرها الوخيم على حقوق الإنسان هو الجزء الأول من الأساس الضروري للقيام بهذه الخطوة التي أدت إلى تحديد الالتزامات بالتعليم الابتدائي المجاني (E/CN.4/2003/9، الفقرات ٧ إلى ٩). ولم يُشرع حتى الآن في جزئها الثاني. وهو ما يستلزم وضع تعريف مناسب لعبارة "الرسوم المدرسية" بحيث يشمل الرسوم جميعها كما يستلزم تقرير حق الطفل في مدة ونوعية تعليم محددتين مع المطالبة بإزالة جميع العقبات المالية.

٢٠- أظهرت المناقشات الجارية بشأن الرسوم المدرسية والجهود المبذولة من أجل إلغاءها أهمية وضع تعاريف دقيقة. مثلا، عندما ألغيت الرسوم الدراسية إسميا، كثيرا ما أُحلت محلها رسوم تصحيح العمل المترلي أو رسوم استعمال مقعد الدراسة. أو في الحالات التي أمرت فيها الحكومة المركزية المدارس بعدم فرض رسوم دون أن تقدم

التمويل المطلوب لتعليم الأطفال، استمر تحصيل الرسوم في شكل "مساهمات مالية طوعية". وتهدف المقررة الخاصة من خلال بحثها الشامل والمستمر عن معلومات موثوقة حول الرسوم المفروضة فعلا إلى معالجة هذا الموضوع عبر تحديد طبيعة العقبات المالية التي تحول دون تمتع الأطفال بحقهم في التعليم بأكبر قدر ممكن من الدقة.

٢١- إن التعليم بوصفه حقا لكل طفل بحاجة لأن تحدد مدته المضمونة وفقا لما تنص عليه جميع حقوق الطفل الأخرى خاصة فيما يتصل بالعمل أو الزواج أو الخدمة العسكرية. وإن الواجب القانوني الدولي بكفل التعليم المجاني والإلزامي لكافة الأطفال يتعارض مع قصْر مدة التعليم على ثلاث أو ست سنوات فحسب من التعليم الابتدائي مما يجعل الأطفال يتركون المدرسة في سن التاسعة أو الثانية عشرة. ولعل الكل يعلم أن التعليم ليس مجانيا ولا إلزاميا بالنسبة لعدد كبير من الأطفال في عالم اليوم. ولكن قلّ من يعلم أن مدة التعليم الابتدائي قد تكون أقصر من أن تستحق تسميتها بإعمال الحق في التعليم. وقد أشارت المقررة الخاصة آنفا إلى درجات التفاوت المهمة ما بين مدة التعليم الابتدائي ومدة التعليم الإلزامي المطلوب قانونا (E/CN.4/2000/6، الفقرات ٤٦ إلى ٤٨). وقد اشتدت حدة تلك الفروق لأن استراتيجيات التعليم العالمية لا تشير إلى شرط جعل التعليم إلزاميا في الوقت الذي يقتصر فيه الدعم الدولي من أجل تحقيق أهداف التنمية للألفية أو أهداف التعليم للجميع على التعليم الابتدائي.

٢٢- منذ بداية هذه الألفية، ثمة توافق عالمي متزايد في الآراء حول ضرورة جعل التعليم الابتدائي مجانيا. وحتى الآن، تركز معنى كلمة "مجاني"، عالميا، على تحديد ماهية الرسوم المباشرة وإلغاءها (والتي كثيرا ما يطلق عليها اسم "رسوم المتعلم") التي تعرقل وصول الأطفال الفقراء إلى المدرسة وفي، أمريكا اللاتينية، على الحوافز المالية التي تُمنح إلى الأسر الفقيرة لتشجيعها على إرسال أطفالها إلى المدارس واستمرارهم فيها، حيث تتناول التكاليف البديلة للتعليم[١٠]. هذان النوعان من العقبات المالية يشيران إلى ضرورة وضع تعريف واسع بما فيه الكفاية لما ينبغي أن يكون معنى التعليم المجاني عملياً.

٢٣- إن العهد الذي تكررت الإشارة إليه والذي قطعته الدول على نفسها في المنتدى العالمي للتربية لعام ٢٠٠٠ في داكار بأن "نقص الموارد لن يثني أيا من البلدان الملتزمة جديا بالتعليم للجميع، عن تحقيق ذلك الهدف"[١١] قد ألقى الضوء على العائق المتمثل في عدم كفاية الموارد المتاحة على مستوى البلدان. وفي الواقع، كثيرا ما يتم التأكيد على ضآلة الموارد في تقارير الحكومات المقدمة بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان التي تضمن الحق في التعليم. ولأن الحكومة المحلية - وليس الحكومة المركزية - في غالبية البلدان هي التي تتحمل العبء المالي الأكبر في تمويل التعليم الابتدائي، فإن محط الاهتمام ينبغي أن يكون المجتمعات المحلية وأن يمتد إلى العائلات وكذلك الأطفال ممن حرموا من دعم الأبوين، سواء كانوا من أطفال الشوارع أو من يتامى الإيدز. وفي كثير من الأحيان، تكون الحكومة المركزية هي من يحدد العقبات المالية التي ينبغي إزالتها ليتحقق تعميم التعليم الابتدائي وذلك في التقارير التي ترفع بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان أو ورقات استراتيجية الحد من الفقر. إن المعلومات المتيسرة من خلال إجراءات رفع التقارير عن حقوق الإنسان وورقات استراتيجية الحد من الفقر والتقارير الحكومية في إطار نظام رفع التقارير الخاص بالتعليم للجميع، كانت مصدر المعلومات الأهم الذي استفادت منه المقررة الخاصة في إنجاز استعراضها العالمي لمسألة فرض الرسوم المدرسية في مرحلة التعليم الابتدائي. وتحمل الدراسة الكاملة التي كلفت بها عنوان: "الرسوم المدرسية: عقبة في طريق تعميم التعليم الابتدائي" ويرد موجز نتائج البحث الذي أنجزته المقررة الخاصة في الجدول ١ أدناه. وترحب المقررة الخاصة بأية إضافة أو تصحيح للمعلومات التي استطاعت جمعها والتحقق منها لأنه من الأهمية بمكان تحديد طبيعة العقبات التي تحول دون تعميم التعليم الابتدائي أدق ما يكون التحديد.

الجدول ١

البلدان التي تفرض فيها الرسوم المدرسية في التعليم الابتدائي العام، حسب الأقاليم

أفريقيا	آسيا	أوروبا الشرقية ووسط آسيا	أمريكا الجنوبية ومنطقة الكاريبي	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
إثيوبيا إريتريا أنغولا [أوغندا] بنن بوركينا فاصو بوروندي تشاد توغو جمهورية أفريقيا الوسطى [جمهورية تنزانيا المتحدة] جمهورية الكونغو الديمقراطية جنوب أفريقيا رواندا [زامبيا] زمبابوي [السنغال] سوازيلند السودان سيراليون غابون [غامبيا] غانا غينيا غينيا الاستوائية غينيا - بيساو [الكاميرون] كوت ديفوار الكونغو [كينيا] ليبيريا ليسوتو مالي مدغشقر موريتانيا موزامبيق ناميبيا النيجر [نيجريا]	إندونيسيا بابوا غينيا الجديدة باكستان [بنغلاديش] بوتان جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية سنغافورة الصين فانواتو الفلبين فيجي فييت نام كمبوديا ماليزيا ملديف منغوليا ميانمار نيبال [الهند]	الاتحاد الروسي أذربيجان أرمينيا أوزبكستان أوكرانيا بلغاريا البوسنة والهرسك تركيا جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة جمهورية مولدوفا جورجيا صربيا والجبل الأسود طاجيكستان قيرغيزستان	باراغواي بيرو ترينيداد وتوباغو جامايكا سانت فنسنت وغرينادين سانت لوسيا سورينام غرينادا كولومبيا نيكاراغوا هايتي	إسرائيل الإمارات العربية المتحدة الجمهورية اليمنية جيبوتي السودان [قطر] لبنان مصر

المصدر: ك. توماشيفسكي، "الرسوم المدرسية: عقبة في طريق تعميم التعليم الابتدائي"، متاح على الموقع www.unesco.org/education/efa_report.

ملحوظة: وضعت أسماء البلدان بين قوسين معقوفين في الحالة التي تكون فيها الحكومة قد التزمت بإلغاء رسوم التعليم.

٢٤- لقد توافقت الآراء إلى حد كبير بشأن ضرورة ضمان مجانية التعليم الابتدائي لكل طفل غير أن الآراء لم تتوافق بعد بشأن اشتراط عدم قيام المدرسة الابتدائية بفرض أية كلفة مالية على الوالدين. ومن أسباب انعدام التوافق العالمي حول مسؤولية الحكومات على ضمان مجانية التعليم هناك مسؤولية الآباء الأولى عن أطفالهم، سواء كانت مسؤولية مالية أو غير ذلك. وهناك أيضاً أن التزام الحكومة بضمان مجانية التعليم لكل الأطفال الذين هم في سن الالتحاق بالمدرسة لا يعني ضمنا احتكارها للتعليم. بل إن اختيار الآباء لتعليم أطفالهم هو، على العكس من ذلك، جزء من قانون حقوق الإنسان الدولي. وينبغي مثالياً أن يكون هذا الاختيار حرا بكل ما تحمله الكلمة من معان بما فيها حرية الانتقال بين أنماط مختلفة من المدارس التي تمولها الدولة. أما من الناحية العملية، فإن حرية الاختيار المتاحة للآباء مقصورة على الميسورين منهم فقط لأنه ليس بوسعهم ممارستها إلا إذا تحملوا تكاليفها.

٢٥- تَفرض الرسومُ المدرسية على الآباء الالتزامَ بتمويل تعليم أطفالهم الذي ينبغي أن يكون عامّا ومجانيا. وهكذا يُظلم أطفال الفقراء بحرمانهم من التعليم. فضلا عن هذا، فإن الواقع المحزن المتمثل في اضطرار العديد من الأطفال للعمل من أجل سداد تكاليف تعليمهم الابتدائي ما زال يكتنفه الصمت. ولكن عندما تقوم الدولة بتمويل التعليم من أموال الضرائب العامة، فإن واجب المساهمة المالية في تكاليف التعليم الابتدائي يقع على عاتق جميع السكان. وتُستثنى من الضرائب أفقر الفئات فأولئك الذين لا يحققون دخلا كافيا لأداء الضريبة يُعفَون من دفعها. أما في الحالات التي تُفرض فيها رسوم على الدراسة الابتدائية، فإنه قليلا ما يُستثنى من الرسوم من هم أفقر من أن يستطيعوا دفعها. وفي الحالات التي تكون فيها الإعفاءات فردية، فإن الإجراءات تكون معقدة أو يكون الامتثال لشروط الاستفادة منها مفرطا في الإذلال أو تكون تكاليفه الإدارية باهظة جدا. أضف إلى ذلك أن فرض الرسوم المدرسية في التعليم الابتدائي قد طمس الحدَّ الفاصل بين التعليم العام والتعليم الخاص.

٢٦- تُفرض الرسوم المدرسية، في أغلب الأحيان، للتسجيل والدراسة والامتحانات. وفي الحالات التي يكون فيها التعليم معفى من الرسوم الدراسية، تفرض الرسوم نظير استعمال المرافق والتجهيزات التعليمية (مثل المخابر أو الحواسيب أو المعدات الرياضية) أو مقابل الأنشطة الخارجة عن المنهج (مثل الرحلات أو الأنشطة الرياضية)، أو على العموم لتكميل أجور المدرسين أو صيانة المدرسة. وتشكل تلك الرسوم عبئا ثقيلا لأنها تضاف إلى باقي تكاليف الدراسة. وعلاوة على الرسوم المدرسية التي تتخذ مظاهر شتى، تشمل النفقات المباشرة ثمن الكتب المدرسية (التي توزع بالمجان في بعض البلدان وتكون مدعومة في بلدان عديدة أخرى ولكنها تباع بهامش ربح في غيرها)، والأدوات والتجهيزات (الدفاتر والكراريس وأقلام الحبر والرصاص)، والنقل (يوفر بالمجان في بعض البلدان)، ووجبات الطعام (توفر بالمجان أيضا في بعض البلدان، أحيانا لإغراء الآباء بإرسال أولادهم إلى المدرسة)، وكذلك اللباس المدرسي إذا كان ارتداؤه مفروضا للحضور إلى المدرسة أو تقليدا قد يؤدي الإخلال به إلى معاقبة الأطفال الذين لا يملكونه. وقد تكون تلك التكاليف فاحشة فتحرم الأطفال من الالتحاق بالمدرسة أو تجبرهم على تركها. وفضلا عن ذلك، تشير كافة التقارير الحكومية المرفوعة بمقتضى جميع اتفاقيات حقوق الإنسان إلى أن للرسوم المدرسية نفس الأثر فهذا النوع من الاستبعاد الاقتصادي ينال الفتيات أكثر مما ينال الصبيان.

٢٧- يبين النمط الذي تُفرض به الرسوم المدرسية أن فرض تلك الرسوم مردّه الفقر لا السياسة. فلم يُعثر للرسوم المدرسية على أثر في البلدان الأربعة والثلاثين الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان الاتحاد الأوروبي وبلدان الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة[١٢]. وكما هو مبين في الجدول ١، تفرض الرسوم المدرسية في ٩١ بلدا وهي تنتشر بالخصوص في أفريقيا وآسيا. والتقارير الحكومية المرفوعة بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان، التي أخذ منها الجانب الأكبر من هذه المعلومات، تشير في الغالب إلى عجز الحكومات - لا

ممانعتها – عن توفير أو إعادة توفير التعليم المجاني لجميع الأطفال الذين هم في سن التعليم الإلزامي. وإن الإشارات المتكررة في التقارير الحكومية إلى برامج التكييف الهيكلي وإلى التقشف الضريبي والركود الاقتصادي تبين التضارب الحاصل ما بين النهج العالمي المبني على الحقوق من جهة والنهج العالمي غير المبني على الحقوق من جهة أخرى.

٢٨- إن الاستبعاد من التعليم بسبب العوز يبرز استحالة تخفيف الفقر بواسطة التعليم على من هم أفقر من أن يدفعوا تكاليفه. ويشير هذا الاستنتاج إلى ضرورة التوصل إلى التزام عالمي فوري وجامع مانع لإلغاء الرسوم المدرسية يكون أساسه زيادة عدد البلدان التي تأخذ بالتعليم الابتدائي المجاني في مطلع الألفية مدعوما بانتشار الضمانات القانونية للحق في التعليم عالميا. وسيسهِّل هذا الرجوع إلى النموذج الأصلي المبني على الحقوق لإعمال الحق في التعليم تدريجيا على صعيد العالم.

ثالثًا – الهدف من التعليم: ترسيخ عدم المساواة أم القضاء عليها؟

٢٩- إن الحق في التعليم يجمع في رحبته حقوق الإنسان المدنية والسياسية من جهة وحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى. فهو يجسد تلك الحقوق جميعاً مؤكداً عالمية مفهوم حقوق الإنسان والأساس الذي يقوم عليه ورافضاً التسليم بأن عدم المساواة والفقر حتميتان لا مفر منهما. وتحقَّق بعض التقدم من خلال قبول كاد يكون عالميا بحقوق الطفل، التي بطبيعتها تتقاطع مع حقوق الإنسان، والالتزام العالمي بالمساواة بين الجنسين وهو ما يتطلب توحيد فئات من الحقوق تخضع لتقسيم مفتعل. وما زال من الضروري القيام بالمزيد من الخطوات لتصميم وتنفيذ استراتيجية شاملة بغية القضاء على التمييز بين الجنسين فيما يتعلق بالحق في التعليم وحقوق الإنسان ذات الصلة بالتعليم وكذلك لتعزيز التمتع بكافة الحقوق والحريات من خلال التعليم. غير أنه قد جرت العادة عموما على استهداف النساء بوصفهن فئة مستضعفة وكان الأحرى معالجة علة الضعف وخاصة حرمانهن من الحقوق وبالتالي من الممتلكات. إذ تؤثر ملكية النساء للعقارات وفرصُ العمل المتاحة لهن على تحمس الوالدين والفتيات أنفسهن. والنجاح في مواصلة تعليم الفتيات يؤخر سن الزواج والحمل مما يقلل معدل الخصوبة ويقلص عدد الأطفال الذين يجب تعليمهم في المستقبل. ويرجح أن يكون لتعاظم التمثيل السياسي للنساء آثار تمتد إلى جميع جوانب التنمية. وقد تبين ذلك من متابعة أهداف التنمية للألفية، التي صنفت السويد والدانمارك وفنلندا والنرويج وآيسلندا وهولندا وألمانيا في زمرة الدول التي حققت أفضل النتائج من بين الدول المتقدمة وصنفت الأرجنتين وكوستاريكا وجنوب أفريقيا من بين الدول النامية[١٣]. وليس من قبيل المصادفة أن تُظْهر جميع تلك الدول مستويات عالية في التمثيل السياسي للمرأة.

٣٠- من السهل، في حال استرجاع الماضي، إبراز الخصائص الرئيسية لنماذج تعليمية انهارت كانت تصف التعليم بأنه يفتح الباب على مصراعيه للعمل المضمون في الخدمة المدنية. وكانت لغة التعليم هي اللغة الرسمية للبلاد وكان التعليم الابتدائي مجرد مرحلة إعداد لتعليم أعلى درجة وكان الحق في العمل يُعرَّف بأنه الحصول على عمل في القطاع العام يستمر مدى الحياة. وقد نجم عن انهيار ذلك النموذج ظواهر مثل انتشار البطالة بين صفوف الخريجين أو ترك المدرسة وهو ما يثبت بوضوح وبصورة تبعث على الأسى ضرورة جعل التعليم قابلا للتواؤم. غير أن الإحصاءات المتعلقة بالتعليم لا تقيس إلا الأهداف الداخلية للتعليم كنتائج التعلم. فتقييم مدى إسهام التعليم في ما يستطيع المتعلمون فعله به بعد إنهاءه أمر أساسي لجعله يتواءم مع ما يطرأ من تغيير وتوفِّر حقوق الإنسان إطارا جاهزا لذلك. بالإضافة إلى ذلك فإن جبهة التماس بين المدرسة والمجتمع تؤثر بشكل عميق على التعليم. إذ إن

"مدخلات" المدرسة، أي الأطفال الذين يلتحقون بها، يفعلون ذلك بعد أن يكونوا قد تعلموا الكثير داخل أسرهم ومجتمعاتهم. أما "مخرجات" المدرسة فهم خرِّيجون يحملون معهم المعارف والمهارات والقيم التي تعلموها في المدرسة والتي قد تتعارض مع المعارف والمهارات والقيم السائدة في المجتمع.

ألف - الفتيات والمدارس

٣١- إن التحول المصطلحي إلى البعد الجنساني يقتضي تحولا ضمنيا في المفاهيم فيما يتعلق بالجنسين معا وبالعلاقة بينهما أيضا. وفي مجال التعليم، يتمثل المحك في إضفاء الصبغة الاستراتيجية على تحقيق المساواة بين الجنسين *في* التعليم *ومن خلاله*. ويكمن الشرط البديهي لتحقيق ذلك في جعل مساواة النساء والرجال معًا مقياسا للتقدم عوض الاقتصار على مجرد المساواة *بين* النساء والرجال.

٣٢- إن توجه استراتيجيات التنمية الدولية للقضاء على الفقر قد جعل من الحق في التعليم أداة مؤثرة في دمج حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين. وقد تم التأكيد عالميا على الفقر بوصفه العائق الرئيسي دون التمتع بالحق في التعليم. وللفقر جانب جنساني جلي يتمثل في شتى صور إنكار وانتهاك حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التعليم، التي تدفع ثمنها الفتيات والنساء أكثر من الرجال. وتتضافر العديد من أسباب الاستبعاد والتمييز موقعةً أجيالا جديدة - من الفتيات خصوصاً - في حلقة مفرغة من الحقوق المُنكرة يؤدي فيها انعدام الوصول إلى التعليم إلى التبكير بالزواج والحمل اللذين يؤديان بدورهما إلى دوام الفقر واستفحاله. هذه العلاقة الدائرية تتطلب تسخير التعليم المبني على الحقوق مطيةً للخروج من دوامة الفقر.

٣٣- يوضح الجدول ٢ مدى انتشار الزواج والحمل المبكرين بوصفهما عائقين أمام تعليم الفتيات. وإنّ تجاوز هذين العائقين يقتضي استراتيجية محكمة لتغيير السنن الاجتماعية من خلال تعبئة المعلمين والآباء وقادة المجتمع المحلي والتلاميذ أنفسهم.

الجدول ٢

عقبتان رئيسيتان أمام تعليم الفتيات : الزواج والحمل

البلد	الزواج	الحمل
إثيوبيا	√	√
الأردن	√	
إريتريا	√	
ألبانيا	√	
أوروغواي		√
أوزبكستان	√	
أوغندا	√	
باراغواي		√
بليز	√	√
بنغلاديش	√	
بوركينا فاصو	√	
بوليفيا		×
بيرو		√

البلد	الزواج	الحمل
تشاد	√	√
توغو	√	
جامايكا		×
جمهورية أفريقيا الوسطى	√	
جمهورية تترانيا المتحدة	√	√
الجمهورية الدومينيكية		√
الجمهورية العربية السورية	√	
الجمهورية اليمنية	√	
الرأس الأخضر		√
زامبيا	√	√
سانت كيتس ونيفيس		×
السودان	√	
سورينام		√
شيلي		×
طاجيكستان	√	
غامبيا		√
غرينادا		√
غينيا	√	√
غينيا الاستوائية		√
غينيا - بيساو	√	
فنـــزويلا	√	√
قيرغيزستان	√	
الكاميرون	√	×
الكونغو	√	√
كينيا	√	√
لبنان	√	
ليسوتو		√
مصر	√	
ملاوي	√	×
المملكة العربية السعودية	√	
موازمبيق	√	√
ناميبيا	√	√
نيبال	√	
النيجر	√	√

المصدر: تقارير حكومية بمقتضى اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

ملحوظة: تم وضـــع علامـــة مقـــابل الـــبلدان التي تم فيها تبني قانون أو لوائح إدارية تحظر استبعاد التلمـــيذات مـــن المدرسة بسبب الحمل. وقد تم، في أغلب الأحيان، تبني تلك القوانين أو اللوائح للكف عن طرد التلميذات الحوامل من المؤسسات التعليمية.

٣٤- إن الـــتزامات أعمـــق وأوسع بتحقيق مساواة الجنسين في الوصول إلى التعليم لم ترق بعد إلى التزامات مشابهة بتحقيق مساواة الجنسين من خلال التعليم. وشتان بين الأمرين. فكثيرا ما يبوء التحاق الفتيات بالمدارس بالفشل لأن التعليم كقطاع واحد لا يمنح، لوحده، ما يكفي من الحوافز المغرية لآباء الفتيات وللفتيات أنفسهن ما لم تستفد الفتيات المتعلمات من تعليمهن في إعالة أنفسهن و/أو مساعدة آبائهن. والسنوات التي تقضيها النساء في التعليم تبدو وكأنما ذهبت أدراج الرياح عندما يتعذر عليهن الحصول على عمل و/أو عندما يحرمن من أن يعملن لحسابهن أو لا يكون لهن الاختيار فيما يتعلق بالزواج والحمل أو حين توصد دونهن أبواب التمثيل السياسي.

باء - الوصول إلى التثقيف الجنسي

٣٥- كما جاء في التقرير السنوي السابق (E/CN.4/2003/9، الفقرتان ٤٣ و٤٤) فقد شرعت المقررة الخاصة في إنجـــاز دراسة استقصائية عن وصول أطفال المدارس إلى التثقيف الجنسي. ولا تتيح القيود المفروضة على طول هـــذا الـــتقرير إلا لمحة وجيزة عن بعض النقاط الجديرة بالذكر وسيقدم عرض أكمل لها أثناء الدورة الستين التي ستعقدها اللجنة.

٣٦- تتضمن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة نصا صريحا بشأن التثقيف الجنسي يلزم الدول الأعضـــاء بموجب المادة ١٠(ح) بأن تضمن للفتيات وللنساء "الوصول إلى معلومات تربوية محددة للمساعدة في ضمان صحة الأسر ورفاهها، بما في ذلك المعلومات والنصح عن تنظيم الأسرة". وقد حددت اللجنة المعنية بالقضاء عـــلى التميـــيز ضد المرأة معنى تنظيم الأسرة ليشمل التثقيف الجنسي في توصيتها العامة رقم ٢١. وفسرت لجنة حقـــوق الطفل، في تعليقها العام رقم ٣ حول فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وحقوق الطفل، اتفاقية حقوق الطفل على أنها توكيد لحق الأطفال في الحصول على التثقيف الجنسي (الفقرة ٦) حتى يمكنهم "من التعامل بإيجابية ومسؤولية مع نشاطهم الجنسي" وتابعت القول:

> "وتود اللجنة أن تشدد على أن الوقاية الفعالة من الفيروس/الإيدز تتطلب من الدول الامتناع عن فرض الرقابة على المعلومات ذات الصلة بالصحة، بما في ذلك التثقيف الجنسي والمعلومات المتعلقة بالجنس، أو حفظها أو إساءة عرضها عمدا، وأنه ينبغي للدول الأطراف ... التأكد من قدرة الأطفال على اكتساب المعارف والمهارات لحماية أنفسهم والآخرين عند بدء تعبيرهم عن نشاطهم الجنسي". (الفقرة ١٦)

٣٧- إن التثقيف الجنسي يصور أبلغ تصوير الاختلافات العميقة بين البلدان وداخل البلد الواحد في معاملتها للأطفال. فالمواقف المتباينة من الأطفال تجيش تحت غطاء القبول الظاهري شبه العالمي لاتفاقية حقوق الطفل. إذ تحدد المبارزات السياسية الضارية بين الكبار محتوى المناهج الدراسية والمواد التعليمية فيما يتصل بالنشاط الجنسي لدى الإنسان. والفتيات هن من يدفعن الثمن غالياً. فالجماهيرية العربية الليبية قدمت مثالا عن المصير الذي ينتظر الفتيات بمقتضى أحكام القانون المحلي إذ "إن القانون الساري في حالة اغتصاب القاصر يعفي مرتكب هذه الجريمة من الملاحقة الجنائية إذا أبدى استعداده للزواج من ضحيته" (CRC/C/15/Add.84، الفقرة ١٣).

٣٨- إن الأطفال الذين يُزوَّجون وهم في السن العاشرة، التي تعتبر، حسب تعريف منظمة الصحة العالمية، سن بدء المراهقة، لا يعيشون فترة الانتقال إلى سن الرشد. وتعتبر الفتيات قد بلغن سن الرشد عندما يتزوجن. وحالما يتزوجن، فإن الفتيات "يعتبرن بالغات ومن ثم فإنهن لا يستحقن" التمتع بالحقوق التي ينبغي أن تتاح لهن بوصفهن أطفـــال[١٤]. وتعريف المراهقة المبني على سن معينة، تشمل الأطفال من ١٠ إلى ١٩ سنة، يتطابق مع مدة التعليم

الإلزامي في بعض البلدان فقط. والغرض من مدة التعليم هو تمكين الأطفال من الدراسة والتعلم قبل أن يضطلعوا بمهـــام تجعل منهم أشخاصا بالغين ولا سيما من خلال تحقيقهم للاكتفاء الذاتي ماليا وإنشاء أسرهم الخاصة بهم. وهكـــذا تتيســـر عملية النضوج البيولوجي والنفسي والعاطفي والاجتماعي من خلال التعليم المؤسسي. وقطع الأطفال عن التعليم وهم في السن العاشرة أو الحادية عشرة يحرمهم من المراهقة ويثقل كاهلهم بمسؤوليات قبل أن يصيروا أكفاء لها بوقت طويل.

٣٩- إن الهوة السحيقة التي تفصل بين المطالبات المتعاظمة بتوفير التثقيف الجنسي لأطفال المدارس بوصف ذلك مسألة حق وبين إنكاره باسم حقوق الوالدين تحدد نطاق المشكلة. والمدافعون عن موقف كل من طرفي النقيض في هـــذه المناقشـــة يستخدمون لغة حقوق الإنسان ليتحاجوا. فالمدافعون عن حق الأطفال في المعرفة ينوهون إلى مصالح الأطفال الفضلى مدعومة باعتبارات تتعلق بالصحة العامة. إذ خلص خبراء دوليون في الصحة العامة، أثناء مشاورة عامة عقدتها منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/منظمة الصحة العالمية، إلى القول إن: "الغريزة الجنسية من صـــميم طبـــيعة البشـــر ... وهي أمر نعيشه ونعبر عنه في قرارة نفوسنا، فيما نحسه ونفكر به ونفعله"[١٥]. أما المعارضـــون فيعـــتدّون بحقوق الوالدين وبالأخلاق العامة متعللين بأنه ينبغي حماية الأطفال من "التثقيف الجنسي اللاأخلاقي"[١٦]. وقد لخصت ذلك حكومة ليسوتو قائلة: "بعض الآباء لديهم اقتناع راسخ بأن التثقيف الجنسي المتصل بالصحة الإنجابية يبيح للأطفال ممارسة النشاط الجنسي، بينما يرى آخرون أنه يمكنهم من اتخاذ قرارات عن دراية واطلاع" (CRC/C/11/Add.20، الفقرة ٣٧).

٤٠- يسرد الجدول ٣ البلدان والأقاليم تبعا للأرقام الرسمية لحالات حمل المراهقات استنادا إلى القياس المعياري لعـــدد الولادات لكل ألف فتاة تتراوح أعمارهن ما بين ١٥ و١٩ سنة. ولا تتوفر أي أرقام مسجلة رسميا لعدد الولادات للفتيات دون السن ١٥ وتحتجب المشكلة بستار انعدام البيانات وبالتالي تختفي إحصائيا. غير أنها تظهر بوضـــوح مـــؤلم في التقارير الحكومية بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان. ففي غابون، مثلا، "يمكن ... تزويج الأطفال في سن العاشرة" (CRC/C/41/Add.10، الفقرة ٧١). وجاء في تقرير جمهورية تترانيا المتحدة "يبدو أن الشـــريعة الإســـلامية في زنجـــبار أيضـــا تقـــر بإمكانـــية تـــزويج البنات الصغار قبل بلوغهن ودون رضاهن" (CRC/C/8/Add.14/Rev.1، الفقرة ١٦١). وفي النيجر، تُزوَّج الفتيات عند بلوغهن و"تتراوح أعمارهن ما بين ٩ سنوات و١٦ سنة" (CRC/C/3/Add.29/Rev.1، الفقرة ١٨). وأوردت موزامبيق وصفا لوضع مماثل:

> "تعتبر المجتمعات الريفية عادةً بأن البنت لم تعد طفلة عندما تحيض أول مرة. وهذا ما يحدث عندما تقام طقوس التلقين أو تُختم وتصبح البنت جاهزة للحياة الزوجية ... وبعض المجتمعات الريفية تمارس طقوس الـــتلقين عـــلى الفتـــيات حـــتى قـــبل حيْضـــتهن الأولى وأحيانا لا تتجاوز أعمارهن السنة السابعة" (CRC/C/41/Add.11، الفقرتان ٦٩ و٧٠).

٤١- إن دقـــة المعلومات المدرجة في الجدول ٣ تتوقف على شمولية وموثوقية تسجيل الولادات وهو أمر شدّ ما يفتقر إليه في كثير من البلدان النامية. إذ قد لا تكون الأم الطفلة مسجلة عند ولادتها ولعل مولودها لن يسجل أيضاً. وغني عن البيان أن ولادات عديدة جدا لا تُسجَّل بالإضافة إلى أن إخفاء مولد طفل قد يكون السبيل الوحيد لكي تفلت الأم الطفلة من العقاب إذا كانت التقاليد المجتمعية أو القانونية تحظر الحمل على الأطفال.

الجدول ٣

حمل المراهقات: الولادات لكل ١ ٠٠٠ فتاة تتراوح أعمارهن ما بين ١٥ و١٩ سنة

أكثر من ٢٠٠	أنغولا، أوغندا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سيراليون، الصومال، ليبيريا، النيجر
ما بين ١٥٠ و٢٠٠	بوركينا فاصو، غابون، غينيا، غينيا - بيساو، ملاوي
ما بين ١٠٠ و١٥٠	إريتريا، أفغانستان، بنغلاديش، بنن، تشاد، توغو، جمهورية أفريقيا الوسطى، الجمهورية اليمنية، زامبيا، زمبابوي، غامبيا، غواتيمالا، الكاميرون، كوت ديفوار، الكونغو، مدغشقر، موزامبيق، نيبال، نيجيريا، نيكاراغوا، هندوراس
ما بين ٥٠ و١٠٠	إثيوبيا، الأراضي الفلسطينية المحتلة، الأرجنتين، إكوادور، الإمارات العربية المتحدة، إندونيسيا، أوزبكستان، بابوا غينيا الجديدة، باراغواي، باكستان، البرازيل، بنما، بوتان، بوتسوانا، بوروندي، بوليفيا، بيرو، تركيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جنوب أفريقيا، رواندا، السلفادور، السنغال، السودان، عمان، غانا، كمبوديا، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، كينيا، ليسوتو، المكسيك، منغوليا، ناميبيا، هايتي
ما بين ١٠ و٥٠	الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأردن، أرمينيا، أستراليا، إستونيا، إسرائيل، ألبانيا، أوروغواي، أوكرانيا، آيرلندا، البرتغال، بلغاريا، البوسنة والهرسك، بولندا، بيلاروس، تايلند، تركمانستان، ترينيداد وتوباغو، تونس، جامايكا، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، جمهورية إيران الإسلامية، الجمهورية التشيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جورجيا، رومانيا، سري لانكا، سلوفاكيا، شيلي، طاجيكستان، العراق، الفلبين، فنزويلا، فييت نام، قيرغيزستان، كازاخستان، كرواتيا، كندا، الكويت، لاتفيا، لبنان، ليتوانيا، ماليزيا، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، موريشيوس، ميانمار، النمسا، نيوزيلندا، الهند، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، يوغسلافيا، اليونان
أقل من ١٠	إسبانيا، ألمانيا، إيطاليا، بلجيكا، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، الدانمرك، سلوفينيا، سنغافورة، السويد، سويسرا، الصين، فرنسا، فنلندا، النرويج، هولندا، اليابان

المصدر: صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة سكان العالم ٢٠٠٢، رصد أهداف المؤتمر الدولي للسكان والتنمية - مؤشرات مختارة، ص ٦٩-٧١.

٤٢- يبيّن الجدول ٣ في خانته العليا، التي شملت أنغولا والكونغو وليبيريا وسيراليون، إلى أي حد تقع الفتيات ضحايا الحروب والتعبئة العسكرية وإلى أي مدى تتقلص فرص الالتحاق بالمدرسة عندما تصبح كل فتاة من خمس فتيات أماً طفلة. ومن شبه المستحيل الإفلات من ذلك المصير لأنه ببساطة لا بديل عنه. وتُناقض البياناتُ الواردة في الجدول ٣ التشخيصات السطحية التي تعزو حمل الفتيات الأطفال إلى الدين أو الثقافة بما أن بلدانًا تجمع بينها قواسم دينية أو ثقافية مشتركة تُظهر نتائج مختلفة جوهرياً.

رابعاً – المفاهيم الخاطئة عائق دائم

٤٣- تتجلى مزية منهج حقوق الإنسان الوحيدة في إطاره القانوني الشامل الذي يحدد ماهية حقوق الإنسان والالتزامات الحكومية المقابلة بحيث تغطي تقسيم الاختصاصات رأسياً وأفقياً. والتناظر بين حقوق الإنسان والمسؤوليات الحكومية المترتبة عنها يضمن الاستدامة رابطاً التمكين بالمساءلة. وسيادة القانون بوصفها أساس حقوق الإنسان تيسر وتتطلب في آن ضمانات قانونية للحق في التعليم وضمانات لحقوق الإنسان في التعليم. والتغييرات التي طرأت على استراتيجيات التعليم على الصعيدين العالمي والمحلي عند مطلع الألفية قد فتحت مجالاً أوسع أمام دمج حقوق الإنسان. وعملية تكييف مماثلة في مجال حقوق الإنسان ضرورية لمواءمة الحق في التعليم مع الظروف المتغيرة.

٤٤- وإذا كانت حقوق الإنسان عالمية النطاق، فإن المشاكل كذلك أيضا. والبلدان، على اختلافها، تواجه مشاكل متشابهة، بل متماثلة، ويستطيع كل بلد أن يستفيد من تجارب البلدان الأخرى. والمناهج المبنية على الحقوق توفر أدوات لتحديد المشاكل وجعبة من التجارب العالمية لحلها. وتحديد المشاكل يجرنا إلى طرح أسئلة جديدة ومختلفة وإلى استقصاء أنواع مختلفة من البيانات لتوثيق المشاكل الكامنة.

٤٥- لا وجود لحق دون وجود سبل للانتصاف. وهكذا فإن الاعتراف بالحقوق الفردية يستوجب بداهة حق المطالبة بها وطلب الانتصاف من جحودها أو انتهاكها. وقد صاحب تطور قوانين حقوق الإنسان إنشاءُ بنًى تحتية مؤسسية على الصعيدين المحلي والدولي لإتاحة سبل الانتصاف من إنكار حقوق الإنسان أو انتهاكها، سواء كانت السبل داخل القضاء أو خارجه.

ألف – التحاق الأطفال بالمدارس محض وسيلة وليس غاية التعليم

٤٦- إن الأهداف الكمية والمرامي المتعلقة بها في استراتيجيات التعليم العالمية تستلزم التفكير بلغة الأرقام لا بلغة حياة الناس أو حقوقهم. فقد تتفاوت الإحصائيات المتعلقة بالأطفال خارج المدرسة بالملايين بسبب تعديل التصنيفات الإحصائية لا بسبب أي تغير في أعداد الأطفال. فقد أدى مثلاً تقليص عدد سنوات التعليم الابتدائي بسنة واحدة في كل من الصين والهند والاتحاد الروسي إلى تقليص عدد الأطفال خارج المدرسة في العالم من ١١٥ مليوناً في عام ١٩٩٩ إلى ١٠٤ ملايين في عام ٢٠٠٣[١٧]. وهذا تذكير بأن "قانون غودهارت"، الذي ترعرع في أروقة المصارف المركزية، ينطبق عموماً، ومفاده أن أي هدف يُحدَّد سرعان ما يفقد معناه عندما يصبح عرضة للتلاعب.

٤٧- إن تعاريف نوعية التعليم التي شاع استعمالها تعكس غاية واحدة للتعليم وهي نجاح المتعلمين. أما البعدان الكمي والنوعي للتعليم اللذان حظيا بالأولوية لتعزيز التعلم فإنهما يتغيران حسب الزمان والمكان. وتُظهر أوجه التفاوت ما بين البلدان وداخل البلد الواحد، من جهة، عددا غير كاف من المدارس التي تفتقر إلى ضمانات أساسية للسلامة والصحة البيئية ولديها معلمون غير مدربين وكثيراً ما لا تدفع لهم أجور، ومن جهة أخرى، تعليماً يسجل نتائج تحتل الرتب العليا ضمن اختبارات دولية لإنجازات التعلم. ويتطلب الالتزام الحكومي بتعريف التعليم وضمان جودته تقييمَ الظروف القائمة قياساً إلى أهداف التعليم الموضوعة كما يتطلب تحديد المعايير التي ينبغي اعتمادها في كل مكان وتعريف المؤسسات والإجراءات التي ستُتَّبع في تطبيق تلك المعايير ورصدها وتنفيذها. وفي مضمار التعليم، تشكل الانتقادات الموجهة للتخطيط المركزي المعولم، المؤلَّف من أهداف واختبارات، مدخلاً

ممـــتازاً لدمج حقوق الإنسان. وقد أتْبَع جويل ساموف اعتراضاته على اعتبار التعليم تقنية تركِّز على سبل فعالة التكلفة لتقديم خدمات التعليم بالقول:

"إن أهم مقاييس نجاح برنامج تعليمي ما تتلخص في التعلم الذي حدث والمواقف والقيم التي تشكلت. فلا طائل البتة من تخفيض كلفة توفير خدمات التعليم، دون الانتباه إلى حدوث التعلم من عدمه. وتقييم التعـــلم والتنشئة الاجتماعية عمل معقد وصعب في آن. وصعوبته تزيد من أهمية معالجته منهجياً وبعين منتقدة"[١٨].

٤٨- إن التعليم المبني على الحقوق يوسع نطاق تركيز البيانات الكمية وأهداف التعليم الداخلية ليشمل *كافة* الحقوق المخولة لجميع الجهات الفاعلة في مجال التعليم بما في ذلك عمليات التدريس والتعلم والتنشئة الاجتماعية. وقـــد عـــبرت عن ذلك منظمة اليونسكو بالقول: "إن إدراج حقوق الإنسان في التعليم يعتبر عنصرا أساسيا من عناصر التعليم الجيد"[١٩]. ويقتضي هذا تصميما مغايرا لاستراتيجيات التعليم التي ينبغي أن تسع الحد الأدنى من معـــايير حقوق الإنسان العالمية ذات الصلة بمواضيع الحقوق الأساسية: المتعلمون وآباؤهم ومدرسوهم. وهو ما يتطلب في أحيان كثيرة إنشاء بيانات كمية ونوعية ليست موجودة حتى الآن لأن عملية إدماج حقوق الإنسان في عملـــية التعليم من بدايتها إلى نهايتها، على نحو يجمع التدريس والتعلم في آن، عملية لم يسبق لها مثيل. والجهود الرائدة التي قام بها معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في وضع الإطار المفاهيمي والمؤشرات لتقييم حالة التربية في مجال حقوق الإنسان تستأهل اهتماما خاصا. فمقاربته لتحديد مفهوم التربية في مجال حقوق الإنسان بوصفها جـــزءاً من الحق في التعليم ونطاق تحليله الذي يشمل السياسة العامة والمنهج وتعليم المدرسين والكتب المدرسية يمثلان نموذجا يسهل استنساخه كما يسهل استنساخ مجموعة المؤشرات التي تُكمِل التحليلات النوعية[٢٠].

٤٩- غير أن هناك ندرة في البيانات الكمية المطلوبة والضرورية في آن لرصد الحق في التعليم وحقوق الإنسان في مجال التعليم. ومن بين تلك البيانات اللغة الأم للطفل وكذلك خلفيته الدينية والعرقية. وبما أن تعريف الأفراد الشخصي بعرقهم أو دينهم أمر محظور في العديد من البلدان، تُجمع البيانات المتعلقة بالسكان عموماً عوض ذلك. وتنبع حساسية تسجيل الدين أو الانتساب السياسي للوالدين، وبالتالي لأولادهم، في جملة أمور، من إمكانية أن يُجنى عليهم بسبب ذلك. كما أن تحديد إمكانيات وإعاقات التعلم لدى الأطفال يثير الجدل أيضا ولو أنه جدال مـــن نوع آخر. والجهود الجارية لوضع إحصائيات تتعلق بالاحتياجات الخاصة التي ينبغي للتعليم تلبيتها وتكون قابلـــةً للمقارنة دولياً قد أماطت اللثام عن تباينات في التعاريف التي تقوم عليها. فنسبة الأطفال المصنفين في فئة ذوي الاحتياجات الخاصة تتراوح ما بين ١ و٤٠ في المائة مما يثبت استحالة المقارنة ما بين الإحصائيات الوطنية وكذلك ما بين التعاريف التي تقوم عليها.

باء - مهالك المدرسة

٥٠- مـــن السهل تصور الفرق الذي سيحدثه التعليم لو توقفت المدارس عن التعليم *من أجل* حقوق الإنسان (وهو أمر يعد إنجازا عظيما في حد ذاته) وصار الأطفال يُعلَّمون *بوصفهم* ناسًا ذوي حقوق. ومن السهل تصور ذلك لأنه يلخص باختصار معنى التعليم المبني على حقوق الإنسان. بيد أن ترجمة ذلك من خيال إلى واقع يقتضي تحديـــد الممارســـات المناقضة وحظرها وتلك مهمة شاقة لأن تلك الممارسات لا تُرصد محلياً ناهيك عن رصدها عالمياً. ومن الأسباب المهمة وراء ذلك افتراض أن التحاق الأطفال بالمدرسة هو غاية التعليم أكثر من كونه وسيلة

مـــن وسائله بل ثمة افتراض أخطر مفاده أن أي تعليم يوفر للأطفال يكون في صالحهم. وكما قال ذات يوم أحد أطفال المدرسة وعمره عشر سنوات للمقررة الخاصة: "ظن الكل أنه يعرف ما فيه مصلحتي و لم يخطر ببال أحد أن يسألني".

٥١- إن التركـــيز شبه الكلي في استراتيجيات التعليم العالمية على التحاق الأطفال بالمدارس دون غيره يجعلها تغفـــل ضـــرورة التحقق من أن الأطفال في أمن وأمان - على الأقل - أثناء وجودهم في المدرسة. وقد كشفت البعـــثة الـــتي قامت بها المقررة الخاصة إلى الصين (E/CN.4/2004/45/Add.1، الفقرة ١٤) عن مظهر من مظاهر الخطر الذي قد يتعرض له أطفال المدارس أثناء عملهم في المدرسة إذ إن إجبارهم على العمل قد يسبب لهم الهلاك. وفي واحد من خطاباتها إلى الحكومة التركية، بتاريخ ٧ تموز/يوليه ٢٠٠٣، طلبت المقررة الخاصة توضيحاً عقب خـــبر وفاة ٨٤ من تلاميذ مدرسة ثانوية عندما انهارت بهم المدرسة لأنها بنيت بشكل غير صحيح، نتيجة الفساد حسب زعم البعض. هاتان الحادثتان اللتان وقعتا مؤخراً هما ببساطة صورة عن مشكل كبير لم يكشف عنه النقاب بعد. إذ لا أحد يعرف مثلاً كم من الأطفال يموتون في المدرسة نتيجة العقوبة البدنية.

٥٢- كثيراً ما نشعر ونحن في سن الكهولة بالحاجة إلى نبذ ما تعلمناه في المدرسة. ويذكرنا هذا بتعريف للتعلم يعتمده العسكريون وهو يؤكد على "سلوك مغير بناء على تجارب سابقة"[٢١]. وعملية نبذ ما تعلمناه والتعلم من جديد وصفها رامي كابلان من مجموعة الشجاعة الكافية للرفض كما يلي: "لقد استغرق ذلك مني وقتا طويلا كي أدرك، وأفهم، أن ليس كل ما تعلمته أثناء السنوات الطويلة التي قضيتها كضابط كان صحيحا"[٢٢].

جيم - قد يكون التعليم حاجزاً أو جسراً بين الأفراد والجماعات

٥٣- إلى جانـــب نقل المعرفة يمثل التعليم الوسيلة الأساسية لتناقل القيم ما بين الأجيال. وقد تظهر تلك القيم جلية في استراتيجيات التعليم والقوانين الوطنية أو تبقى مضمرة. ويتطلب التعليم المبني على أساس الحقوق مواءمة عمليـــة التعليم برمتها، بما فيها التعليم والتعلم، مع الغايات والوسائل المحددة في معايير حقوق الإنسان. وخروج المتعلمين من دائرة التعليم إلى دائرة المجتمع يقتضي التدقيق وفقا لمعايير حقوق الإنسان وينبغي تقييم أثر التعليم في ضوء ما يساهم به في التمتع بجميع حقوق الإنسان. وبالتالي، فإنه قد يعاب على أنظمة تعليمية موسرة فشلها في الحـــيلولة دون تـــناقل العنصـــرية وكراهية الأجانب بين جيل وآخر؛ وقد يعاب على التعليم القائم على الفصل تشـــجيعُه لـــتفكك المجتمع أو إذكاء الصراعات ما بين الطوائف. إن عدم قابلية التجزئة التي تميز حقوق الإنسان بوصفها المفهوم الأساسي لتقييم أثر حقوق الإنسان في التعليم ما زال، حتى الآن، مجالاً بكراً. ومن أحد الأسباب المهمة في ذلك التوجه القطاعي للتعليم بينما تتميز المقاربات المبنية على أساس الحقوق بكونها عبر قطاعية. ويشير التركـــيز الخاص لحقوق الإنسان على القضاء على التمييز الجنساني والتمييز العنصري إلى أن ثمة قضايا يجب أن تعطى الأولوية على غيرها. بالإضافة إلى ذلك فإن الأحكام الخاصة بمحتويات التعليم تلقي الضوء على التعديلات المطلوبة للتعليم بأكمله كي تكون أساس تعزيز حقوق الإنسان.

٥٤- صـــاغت اليونســـكو مفهـــوم الحق في مغايرة الآخرين في عام ١٩٧٨، في طرحها بأن: "لجميع الأفراد والجماعـــات الحق في أن يكونوا مغايرين بعضهم لبعض، وفي أن ينظروا إلى أنفسهم وينظر إليهم الآخرون هذه النظرة"[٢٣]. وذهب آلبي ساكس أبعد من ذلك في عام ٢٠٠٠ حين أكد "حق الناس في أن يكونوا ذاتهم دون أن يجبَروا على الخضوع للمعايير الثقافية والدينية التي يضعها الآخرون"[٢٤]. ويطلب القانون الدولي لحقوق الإنسان استبدال ما طولب به الأطفالُ في السابق بالتواؤم مع أي تعليم يتوفر لهم بمواءمة التعليم مع ما يخدم المصالح الفضلى لكـــل طفـــل. وفي عالمنا الذي لم يرق إلى الكمال، يبقى حق كل طفل في أن يُنظر إليه - وأن يُحترم - بوصفه مغايراً

للآخـــرين حلماً بعيد المنال. وعلى صعيد الواقع أصبح الأطفال مجرد حفنة من القواسم التي ترصد تيسيراً لوضع قوانين وسياسات التعليم. وكثيراً ما تقتصر تلك القواسم على الجنس والعمر وقليلاً ما تشمل الإعاقة وأحياناً فقط تشـــمل اللغة الأم أو الدين أو العرق أو المنشأ. وهكذا تكون الخطوة التالية التي ينبغي اتخاذها هي مواءمة التعليم بحيث يكون قادراً على التعامل مع الأطفال بوصفهم أفراداً، لا حملةً لسمات عرقية أو دينية معينة.

دال - الفصل أم الشمل؟ التماثل أم التفاضل؟

٥٥- رغـــم أن هـــناك ميلا إلى نسخ أوجه الحظر الدولي للتمييز في أغلب القوانين الوطنية، فإن القضاء على التمييز ما زال يمثل تحديا هائلا في كل مكان. وحظر الجحود بحق طفل في التعليم لكونه أنثى أو لانتمائه إلى أقلية ما أو لإعاقة به - أو لكل ذلك - ليس سوى الخطوة الأولى باتجاه ترسيخ عالمية الحق في التعليم والالتزام الناجم عـــنها بجعل التعليم متاحا لجميع الأطفال. وبالنتيجة، يجب أن تتلو هذه الخطوة الأولى، أي حظر التمييز رسميا، خطواتٌ أخرى لجبْر ما خلفته حالات الإنكار تلك.

٥٦- تعـــيد الذكرى الخمسون لقضية براون ضد مجلس التعليم في توبيكا في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ إلى الذاكرة البيان المشهود الذي أوردته المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والذي نص على أن المدارس المنفصلة لا تتساوى أبـــدا وأنها تقتضي إعادة النظر في الشوط الذي قطعناه على مدى العقود الخمسة الماضية[٢٥]. وتلخِّص المجادلات الدائرة حـــول العمـــل الإيجابي في التعليم في الولايات المتحدة (انظر الوثيقة E/CN.4/2002/60/Add.1، الفقرات ٥٠ إلى ٥٣) الخيارات القائمة من خلال وصفها من قبل البعض بأنها تعكس التمييز ومن قبل البعض الآخر بأنها تمييز معكوس. وبإلقـــاء نظـــرة عـــلى مجـــريات النصف الأخير من القرن الماضي نرى أن حركات قوية وقفت في وجه الفصل العنصري. وكان من علامات نجاحها قرارات حظر التمييز العنصري والالتزامات الحكومية بالقضاء عليه. بيد أن التمييز تبدل و لم يتبدد. فلم تعد حدود الانتماء مرسومة في القانون وإنما تخضع لسلطة المال ويشهد عليها التصنيفُ العرقي الذي يطبع الفصل في السكن وفئة الأطفال الذين تقبلهم المدارس الخاصة.

٥٧- إن مـــبدأ عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة يتطلب تعليما يتماشى مع قانون حقوق الإنسان بمجمله. وبالتالي فإن المقررة الخاصة قد نظمت التزامات الحكومات في مجال حقوق الإنسان بجعل التعليم متاحاً وميسوراً ومقبولاً ومكيفاً (انظر الوثائق E/CN.4/1999/49، الفقرات ١٥ إلى ٧٤؛ وE/CN.4/2000/6، الفقرات ٣٢ إلى ٦٥؛ وE/CN.4/2001/52، الفقرتان ٦٤ و٦٥) وهي مسرورة باستعمال خطتها للوفاء بالالتزامات الأربعة "التي تـــبدأ جميعها بحرف الميم" على نطاق واسع. وبيت القصيد فيها أن مجرد الوصول إلى المؤسسات التعليمية، مهما كان صعباً عملياً، لا يعادل الحق في التعليم. بل إن الحق في التعليم يتطلب استحقاقات تعليمية فردية قابلةً للتنفيذ، وضمانات لحقوق الإنسان *في* التعليم واتخاذ التعليم وسيلة للتمتع بجميع حقوق الإنسان *من خلال* التعليم.

الحواشي

(١) Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of the World Bank and the International Monetary Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries), Global Monitoring of Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes: Implementation Report, DC2003-0013, 15 September 2003, para. 22.

(٢) World Bank Operational Directive (OD).4.15 as revised in 1993.

(٣) التعلـــيم للجميع: استراتيجية عالمية لوضع إطار عمل داكار بشأن التعليم للجميع حيز التنفيذ، نيسان/أبريل ٢٠٠٢، ص ١٦.

(٤) *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, B. Bruns, A. Mingat and R. Rakotomalala (eds.), The World Bank, Washington DC, 2003, p.81.

(٥) تعكس أوجهُ التماثل ما بين أهداف التنمية للألفية والتزامات التعليم للجميع توافق الآراء العالمي على ضرورة إتمام التعليم الابتدائي لكل الأطفال بحلول العام ٢٠١٥ والقضاء على الفوارق بين الجنسين في التعليم. والالـــتزامات الأخرى المتعلقة بالتعليم للجميع، بما فيها تمديد التعليم للجميع ليضم التعليم الابتدائي والإعدادي (تحت اسم "التعليم الأساسي") لم تؤد للأسف إلى حدوث توافق آراء واسع مماثل.

(٦) Education for All Fast Track: The No-Progress Report, Global Campaign for Education Briefing Paper, 11 September 2003, available at www.campaignforeducation.org/_html/news/welcome/frameset.shtml.

(٧) قرار الجمعية العامة د إ-٣/٢٣- "الإجراءات والمبادرات الأخرى الكفيلة بتنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين"، الفقرة ٦٨(ب).

(٨) P. Whitacre, Education Decentralization in Africa as Viewed through the Literature and USAID Projects, Wahington DC, Academy for Education Development and USAID, January 1997, p.5.

(٩) The World Bank, *Gender Equality & the Millennium Development Goals*, Washington DC, 4 April 2003, p. 13.

(١٠) S. Morley and D. Coady, *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Center for Global Development and International Food Policy Research Institute, Washington DC, August 2003.

(١١) إطار عمل داكار، الفقرة ١٠.

(١٢) تلك البلدان هي إسبانيا وأستراليا وإستونيا وألمانيا وآيرلندا وآيسلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وبولندا والجمهورية التشيكية وجمهورية كوريا والدانمرك وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وسويسرا وفرنسا وفنلندا وقبرص وكندا ولاتفيا ولكسمبرغ وليتوانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية والنرويج والنمسا ونيوزيلندا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان واليونان.

الحواشي (تابع)

(١٣) *Progress of the World's Women 2002: Gender Equality and the Millennium Development Goals*, The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York, 2002, p.13.

(١٤) تقرير لجنة حقوق الطفل، الجمعية العامة، *الوثائق الرسمية: الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٤١* (A/51/41)، الفقرة ٢٣٥.

(١٥) *Promotion of Sexual Health: Recommendations for Action*. Proceedings of a regional consultation convened by PAHO/WHO in collaboration with the World Association for Sexology, Antigua Guatemala, Guatemala, 1-22 May 2000, PAHO (Pan-American Health Organization), Washington DC, 2001, p.6.

(١٦) Conclusions of the pastoral Theological Congress, Fourth World Meeting of Families, Manila, 24 January 2003, available at www.vatican.va.

(١٧) *Gender and Education for All: The Leap to Equality*. *EFA Global Monitoring Report 2003/4*, UNESCO, Paris, 2003, p. 49.

(١٨) J. Samoff, *Education for What? Education for Whom? Guidelines for National Policy Reports in Education*, UNESCO, Paris, 1994, p. 28.

(١٩) المجلس التنفيذي لليونسكو، عناصر استراتيجية شاملة لليونسكو في مجال حقوق الإنسان، (165EX/10)، الفقرة ٣١.

(٢٠) *Il Informe Interamericano de la Educaccin en Derechos Humanos. Un Estudio en 19 paises*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San Jos, diciembre 2003.

(٢١) *Joint Training Manual for the Armed Forces of the United States*, CJCSM 3500.03 of 1 June 1996, para. GL-9.

(٢٢) R. Kaplan, "Why we refuse to fight for continued occupation", *International Herald Tribune*, 30 April 2002.

(٢٣) اليونسكو، إعلان عن العنصر والتحيز العنصري، اعتمده المؤتمر العام لليونسكو في دورته العشرين، في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨، المادة ١(٢).

(٢٤) The Constitutional Court of South Africa, *Christian Education South Africa v. Minister of Education*, case CCT 4/00, judgment of 18 August 2000, para. 24.

(٢٥) K. Tomasevski, *Education Denied: Costs and Remedies*, Zed Books, London, 2003, pp.145-147.
