E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعـــي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/49
13 January 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

التقرير الأولي المقدم من المقررة الخاصة المعنية بالحق في التعليم، السيدة كاتارينا توماسيفسكي، وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٨/٣٣

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٩	٣
أولاً- العمل بشأن التعليم داخل منظومة الأمم المتحدة.....	١٠-٤١	٥
ألف- إيجاد لغة مشتركة	١٢-١٩	٦
باء- استراتيجيات لتحقيق التعليم الابتدائي عالمياً	٢٠-٢٤	٨
جيم- البيانات الكمية والنوعية اللازمة لرصد الحق في التعليم	٢٥-٣١	١١
دال- العقبات المالية التي تعوق فرص الحصول على التعليم الابتدائي.....	٣٢-٤١	١٢

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
ثانياً- الالتزامات الحكومية المتفرعة عن الحق في التعليم: خطة تحليلية أولية	٤٢-٧٤	١٦
ألف- وجود المدارس	٥١-٥٦	١٨
باء- إمكانية الالتحاق	٥٧-٦١	٢١
جيم- إمكانية القبول.....	٦٢-٦٩	٢٢
دال- قابلية التكيف.....	٧٠-٧٤	٢٤
ثالثا- التعليم الإلزامي: حق الطفل وواجبه	٧٥-٧٩	٢٧
رابعاً- ملاحظات ختامية.....	٨٠-٨١	٢٩

قائمة الجداول

١- المعونة الثنائية للتعليم		١٠
٢- الإنفاق العام على التعليم بالنسبة للناتج الوطني الإجمالي		١٣
٣- التعليم الابتدائي: ضمانات محددة لحقوق الإنسان		١٧
٤- اختلال توازن صافي التسجيل بين الجنسين في المدرسة الابتدائية.....		٢٠
٥- النسبة المئوية لمدرسات التعليم الابتدائي		٢٦
٦- التعليم الإلزامي		٢٨

مقدمة

١- تشمل ولاية المقرر الخاص المعين بالحق في التعليم كما حدّدتها لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٩٨/٣٣ المؤرخ ١٧ نيسان/أبريل ١٩٩٨ ما يلي:

"'١' وضع تقرير عن حالة الإعمال التدريجي للحق في التعليم في جميع أنحاء العالم، بما فيه فرص الحصول على التعليم الابتدائي، وعن الصعوبات التي تواجه إعمال هذا الحق، آخذاً في الاعتبار المعلومات والتعليقات التي ترد من الحكومات، ومؤسسات وهيئات منظومة الأمم المحدة، وغيرها من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة؛

'٢' التشجيع عند الاقتضاء على تقديم المساعدة إلى الحكومات في وضع واعتماد خطط عمل عاجلة، حيثما لا يكون لها وجود، وذلك ضماناً للتطبيق التدريجي، خلال عدد معقول من السنين، لمبدأ التعليم الابتدائي الإلزامي المجاني للجميع، على أن توضع في الاعتبار أمور منها مستوى التنمية، وحجم التحدي، والجهود التي تبذلها الحكومات؛

'٣' أخذ اعتبارات نوع الجنس في الحسبان، لا سيما حالة وحاجات الطفلة، وتشجيع القضاء على جميع أشكال التمييز في التعليم؛

'٤' أن يتيح تقاريره للجنة المعنية بمركز المرأة كلما كانت هذه التقارير تتعلق بحالة المرأة في مجال الحق في التعليم؛

'٥' إقامة حوار منتظم وإجراء مناقشة لمجالات التعاون الممكنة مع الجهات المعنية من هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الدولية في مجال التعليم ومنها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكذلك مع المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي؛

'٦' تحديد الأنواع والمصادر الممكنة لتمويل خدمات المشورة والتعاون التقني في مجال الحصول على التعليم الابتدائي؛

'٧' ضمان التنسيق والتكامل إلى أبعد حد ممكن في الأعمال التي يُضطلع بها في إطار قرار اللجنة الفرعية ١٩٩٧/٧، لا سيما ورقة العمل التي أعدها السيد مصطفى مهدي بشأن الحق في التعليم".

٢- يغطي هذا التقرير الأشهر الأربعة الأولى من عمل المقررة الخاصة، (آب/أغسطس إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨). ونظراً لكون هذه الفترة محدودة، لم تر المقررة الخاصة من المفيد التماس معلومات من الحكومات من خلال ما يشبه الاستعلام العام أو الاستبيان. ورأت أنه سيتم توفير قدر كبير من الوقت والجهد فيما لو أنها أطلعت على المعلومات المتاحة بالفعل في إطار منظومة الأمم المتحدة، وأدرجت النتائج التي تتوصل إليها في تقريرها المرحلي، وسعت بعدئذ إلى الحصول على تغذية مرتدة من الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى التي حددتها اللجنة، وذلك في صورة معلومات إضافية وتعليقات واقتراحات.

٣- وقد بدأت المقررة الخاصة تحليل طبيعة الحق في التعليم ونطاقه في هذا التقرير الأولي بالتركيز على الالتزامات الحكومية المناظرة. ويقوم النهج الذي اتبعته في هذا الصدد على بحث هذه الالتزامات على صعيدين: صعيد فرادى الدول كما درجت العادة، وكذلك على صعيد الهياكل الحكومية الدولية التي تعمل الحكومات في إطارها بصورة جماعية. ويثير الصعيد الأخير أسئلة هامة، لم تلق إجابات حتى الآن، بشأن حالة حقوق الإنسان في إطار سياسات وممارسات الوكالات الدولية لتمويل التنمية، وبتعبير واسع، في إطار السياسات الاقتصادية والمالية الدولية. ويركز تحليلها الأولي للاستراتيجيات التعليمية على تحديد العقبات - وبخاصة المالية منها - التي تعترض سبيل إعمال الحق في التعليم وكيفية إزالتها. وتعتزم المقررة الخاصة أن تعمق هذا النهج التحليلي وأن توسع من إطاره في تقريرها المرحلي. وهدفها من ذلك هو دفع حقوق الإنسان، وذلك بدمج الحق في التعليم في صلب الاستراتيجيات التعليمية وآليات الرصد.

٤- لقد أكدت اللجنة على الحاجة إلى التعاون مع مؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة التي تشارك في ميدان التعليم ومع المنظمات الإقليمية بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية. لذلك فقد باشرت المقررة الخاصة الاتصال مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بغية إقامة هذا التعاون.

٥- وكانت المقررة الخاصة قد عزمت على حضور ***الندوة المعنية بالتنمية البشرية*** وحقوق الإنسان المعقودة في أوسلو في ٢ - ٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، ولكن عاقها، للأسف، عائق عن المشاركة ولم يمكنها سوى تقديم مساهمة خطية. وقد حضرت جزءاً من ***ندوة إنوسنتي العالمية المعنية بالتعليم لعام ١٩٩٨: التعليم الأساسي: رؤية للقرن الحادي والعشرين***، المعقودة في المركز الدولي لتنمية الطفل التابع لليونيسيف في فلورنسا، في ٢٧ - ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، وشاركت في المناقشة العامة حول الحق في التعليم التي عقدتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨. وأجرت عقب ذلك مشاورات مع مكتب مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في ٢ - ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨. وستقدم المقررة الخاصة تقريراً عن أنشطتها اللاحقة إلى الدورة الخامسة والخمسين للجنة.

٦- وأعطت اللجنة أولوية للتعليم الابتدائي بهدف صريح هو الإسهام في تحقيق التعليم الابتدائي الإلزامي على نحو مجاني للجميع، وفقاً لما يقتضيه قانون حقوق الإنسان الدولي. ولا يتناول هذا التقرير الأولي إلا التعليم الابتدائي. وتعتزم المقررة الخاصة أن تضمّن تقاريرها اللاحقة أيضاً التعليم الثانوي والمرحلة التعليمية الثالثة إلى

جانب المرحلة السابقة على التعليم الابتدائي، فيما لو رغبت اللجنة في ذلك، مع استمرار التركيز على التعليم الابتدائي.

٧- وقد عمدت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات إلى تناول التعليم في مجال حقوق الإنسان تناولاً صريحاً، في سياق عقد الأمم المتحدة للتثقيف في مجال حقوق الإنسان، وأيضاً في ورقة العمل التي أعدها السيد مصطفى مهدي[1]. ومنعاً للازدواج مع أي عمل يجري تنفيذه بالفعل، فقد امتنعت المقررة الخاصة عن تناول القضايا التي عولجت في تلك الورقة، وهي تعتزم الاشتراك في متابعة هذه المبادرة التي اتخذتها اللجنة الفرعية بغية ضمان تنسيق الجهود.

٨- ويبدأ هذا التقرير الأولي بتقديم نظرة عامة موجزة عن العمل الذي يجري الاضطلاع به في إطار منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز فرص الوصول إلى التعليم الابتدائي، يُركز فيها على الاختلافات في المصطلحات وما تنطوي عليه من مفاهيم ونُهج، وما يستتبعه ذلك من ضرورة بلورة ودفع نهج حقوق الإنسان في مجال التعليم. وتُختتم النظرة العامة بالتنويه بالاعتراف المتزايد بالعقبات المالية التي تعترض سبيل الوصول إلى التعليم الابتدائي باعتبار ذلك حلقة تصلنا بالجزء الثاني من التقرير الذي يعرض مخططاً لتحليل الالتزامات الحكومية في مجال حقوق الإنسان. وينفرد الجزء الثالث من التقرير بتناول بعد هام في التعليم ذلك أن عدد الدول التي جسدت المطلب بجعل التعليم الابتدائي إلزامياً في القانون المحلي أكبر بكثير من تلك التي جسدت الحق في التعليم، بيد أن التعليم الإلزامي، حتى ولو شمل الجميع، لا يؤدي بالضرورة إلى إعمال الحق في التعليم. وبالتالي فإن الذي سوف يحدد اتجاه عمل المقررة الخاصة هو سؤال بسيط ولكن حاسم - ماذا يستلزم الإعمال الكامل للحق في التعليم؟

٩- لقد نوهت اللجنة باعتبارات نوع الجنس كموضوع يستحق اهتماماً خاصاً، وقد اتبعت المقررة الخاصة تنويه اللجنة فأدمجت اعتبارات نوع الجنس في صلب التقرير بدلاً من تناولها في فرع مستقل إضافي في نهايته.

أولاً - العمل بشأن التعليم داخل منظومة الأمم المتحدة

١٠- لا تسع قدرة المقررة الخاصة، وحدها، ترديد ولو جزء صغير من العمل الذي تضطلع به الفعاليات الدولية الكبرى مثل اليونيسكو أو اليونيسيف أو البنك الدولي. ولقد فسرت المقررة الخاصة ولايتها بأن المقصود منها هو أن تلخص للجنة نتائج عمل تلك الجهات من منظور حقوق الإنسان وأن تسهم في ذلك العمل بزيادة إيضاح مفهوم الحق في التعليم تشجيعاً لها على المشاركة في زيادة تعزيزه.

١١- ولقد أجرت المقررة الخاصة اتصالات مع الهيئات ذات الصلة داخل الأمم المتحدة لتطلع على ما يجري فيها من عمل والاستناد إلى التخطيط للتعاون المقبل. وتعتزم عقد اجتماعات مع اليونيسكو في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. ومع اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي في شباط/فبراير ١٩٩٩، حتى يتسنى لها استكمال هذا التقرير شفوياً في الدورة الخامسة والخمسين للجنة.

ألف - إيجاد لغة مشتركة

١٢- تقتضي الولاية الموضوعية للمقررة الخاصة إجراء حوار منتظم مع هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة. ويشكل التنفيذ هنا تحدياً كبيراً لأنه يستحيل إجراء حوار بلا لغة مشتركة، بينما الأمر يتطلب هنا خلق هذه اللغة. ويسود في ميدان التعليم تنوع لغوي يبدو أنه لا يني يتزايد. لذا فإن العمل في اتجاه توحيد المصطلحات والإحصاءات التعليمية على أساس الحق في التعليم سيشكل جزءاً هاماً من عمل المقررة الخاصة، بهدف صوغ استراتيجيات ومؤشرات تتعلق بإعمال الحق في التعليم.

١٣- ويعكس التنوع اللغوي السائد رؤى مختلفة لما ينبغي أن يكون عليه التعليم. فالتعليم يمكن أن يعتبر وسيلة لزيادة قدرة الفرد على الكسب أو وسيلة لخفض معدلات الخصوبة لدى المرأة. ويحدد قانون حقوق الإنسان الغاية والهدف من التعليم، ويدعو بصورة متزايدة إلى العناية بحقوق الإنسان ودفعها في عملية التعليم ومضامينه. ومن وجهة نظر حقوق الإنسان، يشكل التعليم بالتالي غاية بحد ذاته لا مجرد وسيلة لتحقيق غايات أخرى. على أن بعض الاقتصاديين قد يعرفون التعليم على أنه عملية إنتاج كفؤة للرأسمال البشري ويصنّفون جميع أبعاده المتعلقة بحقوق الإنسان على أنها مظاهر خارجية. ويختلف تعريف الناس كرأسمال بشري اختلافاً واضحاً عن تعريفهم كأصحاب حقوق وليس هناك أجدى في تصوير التباين بين نهجي الإنسان كصاحب حق والإنسان كرأسمال من ضرب المثل بالأطفال المعاقين إما جسدياً وإما تعلمياً. فأطفال الفئة الأولى قد يستبعدون من المدارس لأن تزويدهم بالكراسي المدولبة للوصول إلى المدارس قد يعتبر باهظ التكاليف مثلاً؛ وقد يستبعد أطفال الفئة الأخرى من التعليم المدرسي لما يرتأى من أن تلبية احتياجاتهم التعليمية لا يدر عائداً حدياً كافياً للاستثمار. إن هذا النوع من التفكير يطعن في الصميم الافتراض الذي تقوم عليه حقوق الإنسان، وهو تساوي البشر جميعاً من حيث القيمة. ومن هنا، فإن المقررة الخاصة تعلق قدراً كبيراً من الأهمية على تأكيد الاختلافات بين التعليم والحق في التعليم حتى توجد خلفية تساعد على تحبيذ إجراء تغييرات في إطار التعليم ترمي إلى تطابقه مع متطلبات حقوق الإنسان.

١٤- ومن الاقتصاديين من قد يصنف التمويل الحكومي للتعليم بوصفه بند إنفاق ومنهم من قد يعتبره استثماراً. وقد يعرّف الاقتصاديون والقانونيون، كلاهما، التعليم، بصورة صريحة أو ضمنية، على أنه سلعة تباع مقابل ثمن لا أنه حق. وتدلل أوجه الخلاف هذه في المصطلحات وما تنطوي عليه من مفاهيم على ضرورة الدعوة، في اتساق وشمول لنهج حقوق الإنسان في مجال التعليم، حتى يمكن دمج حقوق الإنسان في صلب السياسات والقوانين التعليمية المحلية القائمة، وكذلك في صلب الاستراتيجيات وآليات الرصد الدولية.

١٥- كما أن تنوع التصنيفات لمستويات التعليم وأنواعه يزيد الحاجة إلى تعزيز نهج حقوق الإنسان في مجال التعليم إيضاحاً. لقد تغيرت المصطلحات المستخدمة في استراتيجيات التعليم على النطاق العالمي بمرور الزمن. ففي الستينات، كان الشعار المستخدم في التعبئة هو التعليم الابتدائي العالمي، وأصبح في التسعينات التعليم للجميع؛ وخُطط لتحقيق التعليم الابتدائي العالمي بحلول عام ١٩٨٠ والتعليم الأساسي للجميع بحلول عام ٢٠٠٠. وتحولت لغة الاستراتيجيات التعليمية الدولية من التعليم الابتدائي إلى التعليم الأساسي، على خلاف المعهود باستمرار من استخدام

التعليم الابتدائي في مجال حقوق الإنسان. واستُحدث مصطلح التعليم الأساسي من قبل مؤتمر جومتيين[٢]. وقد أثر هذا في الاستراتيجيات والتصنيفات الإحصائية التي وضعت لاحقاً على الصعيدين الدولي والمحلي. وأكدت اليونيسيف على أن التعليم الابتدائي يشكل جوهر التعليم الأساسي، لكن التعليم الأساسي يتجاوز حدود التعليم المدرسي النظامي ليشمل التعليم غير النظامي بالإضافة إلى التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، بما في ذلك أيضاً "الفرصة الثانية" من التعليم الابتدائي للشبان والكبار والآباء[٣]. وهكذا يتداخل تعريفا التعليم الابتدائي والتعليم الأساسي وإن لم يكونا مترادفين.

١٦- وينعكس التنوع في مصطلحات الاستراتيجيات التعليمية في ما يرافقها من إحصاءات. وكما هو معروف تماماً، فإن الإحصاءات الدولية لا تأخذ بالتعريف القائل بأن الطفل هو أي شخص لم يتجاوز عمره الثامنة عشرة. وفي الإحصاءات المتعلقة بمعرفة القراءة والكتابة، يبدأ سن البلوغ عند الخامسة عشرة، هذا في الوقت الذي أنشأت فيه القوانين المحلية بشأن التعليم مجموعة متنوعة من التصنيفات العمرية. ويبدو أن السن الذي يبدأ عنده تطبيق التعليم الإلزامي متماثل إلى حد ما على النطاق العالمي، فقد تحدّد بالسادسة أو السابعة، لكن أمد الدراسة الابتدائية يتفاوت بقدر كبير. فالفترة التي يستغرقها التعليم الإلزامي (الذي يعالج بتفصيل أوفى في الجزء الثالث) تتراوح من ثلاثة أعوام إلى اثني عشر عاماً، لكن السن المحدد للتعليم الأساسي يتراوح من ستة أعوام إلى أحد عشر عاماً. إن ثمة عدم تواؤم واضح بين الفئة العمرية ٦ - ١١ المحددة للتعليم الأساسي وبين المفهوم الأصلي للتعليم الابتدائي في صكوك حقوق الإنسان الذي يحصره في الفئة العمرية ٦ - ١٥. فالمنطق الذي تستند إليه مقتضيات حقوق الإنسان يقول إن الحد الأدنى لفترة التعليم ينبغي أن تمتد إلى ما بعد بلوغ الطفل ١١ عاماً، أو على الأقل حتى الحد الأدنى لسن التوظيف. والسمة الأخرى التي تتميز بها التصنيفات العمرية هي جواز تصنيف الأطفال ممن تجاوزوا سن ترك الدراسة على أنهم ناشئة بدلاً من تصنيفهم كأطفال. أضف إلى ذلك إمكان خفض الحد الأدنى لسن الزواج، وبخاصة للبنات، إلى اثني عشر عاماً على سبيل المثال. وقد يتقرر الحد الأدنى لسن المسؤولية الجنائية عند مستوى منخفض يصل إلى ٧ أو ٨ سنوات. ويترتب على ذلك إمكان العثور على الأطفال الذين هم في سن الدراسة الابتدائية في مجال العمل أو في حالة زواج أو في السجون بدلاً من المدارس، هذا في الوقت الذي لا تتكشف فيه هذه الظواهر في الإحصاءات التعليمية القائمة. وعندما لا تنعكس مثل هذه الظواهر في الإحصاءات، فإن ذلك يفضي إلى عدم رصدها، ويفضي أيضاً إلى قدر كبير من الخطر بأن لا تتوفر للاستراتيجيات التعليمية الدولية معلومات عن وجودها.

١٧- على أن ثمة مجالاً آخراً تدعو الحاجة فيه إلى إيجاد لغة مشتركة، وهو حق المساواة في التعليم للبنات. لقد حددت البيانات الكمية الموجودة ثلاثة جوانب للهوة القائمة بين الجنسين. فالفارق في نسبة الأمية السائدة بين الذكور والإناث هو انعكاس لإرث عدم التكافؤ في الوصول إلى فرص التعليم، ويشير الفارق بين أعداد الذكور والإناث المسجلين في المدارس إلى استمرار هذه الحالة من عدم التكافؤ، في حين أن الفارق بين من أتم من الذكور والإناث كامل مرحلة التعليم الابتدائي يدل على أن إلحاق البنات بالمدارس لا يؤدي بالضرورة إلى بقائهن فيها. وتبرز مظاهر عدم المساواة بين الجنسين التي تؤكدها هذه البيانات حجم التحدي، ولكنها لا تقول شيئاً عن أسباب المشكلة، ومن هنا، فإن تحليل الفوارق بين الجنسين أمراً لازماً لتحديد تلك الأسباب. ويكمن التحدي التالي في تحديد الغايات

الواجب تحقيقها وما تتطلبه من وسائل ملائمة، بالإضافة إلى تحديد آليات رصد للتأكد مما إذا كانت الوسائل المستخدمة تؤدي إلى الغايات المحددة، ثم تطبيق إجراءات تصحيحية لو تبين أو الوسائل لا تقوم بدورها.

١٨- لقد وضعت الأسس لمواجهة هذا التحدي وتجسدت في التزام الأمم المتحدة بتحقيق "عملية دفع مزدوجة"، أي إدماج منظورات مراعاة نوع الجنس والمساواة في حقوق الإنسان للمرأة على حد سواء في جميع أرجاء الأمم المتحدة. ونادت لجنة مركز المرأة بالدعوة إلى المساواة بين الجنسين وإلى تمتع المرأة بحقوق الإنسان(٤). وألزمت الأمم المتحدة نفسها "بالتأكيد على الفوارق القائمة على نوع الجنس في مجال تمتع المرأة بحقوق الإنسان والتأكيد على نهج قائم على أساس الحقوق في مجال التعليم(٥). ودعت لجنة مركز المرأة مكتب مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى "ضمان إدماج المساواة في جميع مراكز حقوق الإنسان بالنسبة لجميع النساء والفتيات في أنشطة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة"(٦). وتنطوي هذه العملية على تحد مفاهيمي واستراتيجي وتنفيذي هائل(٧).

١٩- وتناوبت الاستراتيجيات الدولية المتعلقة بتعليم البنات حتى الآن مبررات مختلفة: تلبية احتياجات البنات باعتبار أنها ما تزال غير ملباة إلى حد كبير مقارنة باحتياجات الصبيان؛ وتعزيز إنتاجية الأجيال المقبلة من النساء أو تخفيض خصوبتها؛ وتعزيز الإنصاف أو العدالة. وقد استند المبرر الثالث في بعض الأحيان إلى الأساس المنطقي الذي تقوم عليه حقوق الإنسان من حيث تساوي الناس جميعاً في القيمة والكرامة، ولكن ليس بالضرورة إلى ما تقتضيه حقوق الإنسان من قضاء على جميع أشكال التمييز بين الجنسين. ويستلزم الترابط بين حقوق الإنسان النظر إلى ما هو أبعد من قطاع التعليم. فالمسؤولية المؤسسية عن القضاء على التمييز بين الجنسين داخل الأمم المتحدة أو في فرادى الدول إنما هو قضية شاملة للقطاعات. ولذلك، فإن صوغ لغة مشتركة تسترشد بالقضاء على التمييز بين الجنسين كهدف ومقياس هي الخطوة الأولى اللازمة في اتجاه وضع استراتيجية شاملة.

باء - استراتيجيات لتحقيق التعليم الابتدائي عالمياً

٢٠- لا تفضي أية عملية تقييم لتجربة العالم في تحقيق التعليم الابتدائي الإلزامي مجانياً إلى التفاؤل. ذلك أن التحديات المقبلة هائلة. ويكفي التذكير بأن مؤتمر جومتيين لعام ١٩٩٠ قد عُقد إزاء خلفية تناقص تغطية التعليم الابتدائي في الثمانينات، وبخاصة في أفريقيا، وهبوط قدرات الحكومات على وقف هذا الانحسار المتواصل. وكان انعقاد مؤتمر جومتيين حدثاً تاريخياً قصد منه تعزيز أولوية التعليم الأساسي من خلال تعبئة عالمية تنصب على تحقيق أهداف في أطر زمنية محدّدة. ولاحظ اجتماع جومتيين + ٥ أن "ما شهدناه في الثمانينات من اتجاه انحداري في تناقص أعداد الملتحقين بالمدارس قد عُكس"(٨). لقد استلزم عكس اتجاه التراجع الذي شهدته الثمانينات إحداث تغييرات محلية ودولية. وفي حين جرت العادة على اعتبار فرادى الحكومات قادرة على الامتثال لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان إذا ما أبدت الإرادة السياسية اللازمة في هذا الصدد، فإن سنوات الثمانينات المضطربة أظهرت أن إبداء الإرادة السياسية من جانب العديد من حكومات البلدان النامية لم يعد كافياً. واستلزم الأمر قدراً كبيراً من التعبئة العالمية، داخل الأمم المتحدة وخارجها، "لتكييف التكيف"، من أجل نقض وتغيير الوضع السابق للاستثمار الاجتماعي، بما في ذلك التعليم الابتدائي. وكان نموذج الثمانينات كثيراً ما يتناول الحق في التعليم على أنه ترف غير

ممكن إتاحته، مما كان يتناقض بصورة علنية مع الالتزامات بحقوق الإنسان. وبدأت التغييرات تأخذ مجراها في أوائل التسعينات عندما رفع البنك الدولي منزلة الإنفاق الاجتماعي في عام ١٩٩٢ وأسس فريق التفتيش في عام ١٩٩٣[٩]. وفي حين أن هذه التغيرات تشكل أرضية لتفاؤل حذر، فإن ما سجل من هبوط في الإقراض للتعليم على وجه العموم ولأفريقيا على وجه الخصوص يشير إلى توجّه في الاتجاه المعاكس[١٠]. وتعتزم المقررة الخاصة القيام بتحليل للسياسة والممارسة الراهنتين للبنك الدولي في ميدان التعليم، بالإضافة إلى تحليل ابعادهما على اعتبارات نوع الجنس، وذلك في إطار تقريرها المرحلي.

٢١- وعقب قيام اللجنة بالتأكيد على وجوب تقديم المساعدة إلى الحكومات لوضع وتنفيذ استراتيجيات ترمي إلى جعل التعليم الابتدائي شاملاً ومجانياً، تعتزم المقررة الخاصة الاضطلاع بتحليل لما يتبلور من سياسات وأنماط للمعونة باعتبارها وسيلة تعزيز قدرات الحكومات على الوفاء بالتزامها تجاه الحق في التعليم. وقد ألهم مؤتمر جومتيين أكثر من ١٠٠ حكومة صوغ استراتيجيات التعليم للجميع، وأمّن نصف هذه الحكومات دعماً مالياً دولياً لتنفيذها. غير أن التمويل الدولي والخارجي بقي في حدود لا تزيد عن نسبة ٣ في المائة من ميزانيات التعليم الوطنية.

٢٢- وتم تخصيص نسبة أكبر من المعونة للتعليم في التسعينات؛ وتمت المعونة الثنائية للتعليم من ٩ إلى ١١ في المائة ولكنها ما تزال أقل بكثير من نسبة الـ ٢٥ في المائة التي أوصت بها لجنة اليونسكو[١١]. يضاف إلى ذلك أنه مع اطراد هبوط الحجم الكلي للمعونة في النصف الثاني من التسعينات، فإن معونات التعليم لم تزدد، بالقيمة المطلقة.

٢٣- وتتراوح مخصصات التعليم الثنائية بين نسبة متدنية مقدارها ٣ في المائة ونسبة عالية مقدارها ٣٤ في المائة، وتظهر هذه النسب من المخصصات في الجدول ١. ولا تتوفر بعد تفاصيل بصدد توزيع المخصصات داخل قطاع التعليم بالنسبة لجميع الجهات المانحة وإن كان يبدو منها، إذا ما وجدت، أن التعليم الأساسي ينال مجرد العشر، باستثناء ما يقدم من ألمانيا والسويد وأستراليا والولايات المتحدة الأمريكية فهو يعلو عن هذا المعدل. وستقوم المقررة الخاصة، في تقريرها المرحلي، بتحليل سياسات وممارسات المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف للتعليم، بما في ذلك حالة التعليم الأساسي في إطارها. وستشكل الصلات بين معونة للتعليم وسياسات مراعاة نوع الجنس موضع تركيز خاص في تحليلها.

٢٤- وتستحق الإمكانية الكامنة في المبادرة ٢٠/٢٠[١٢] اهتماماً خاصاً باعتبار أن هذه المبادرة تشكل نموذجاً للشراكة القائمة على التزام متبادل بترتيب أولويات الاستثمار في التنمية الاجتماعية، بما في ذلك التعليم الأساسي. ويعزز مثل هذا الالتزام المتبادل الفكرة الأصلية باعتماد التعاون الدولي بصفته أحد وسائل ميثاق الأمم المتحدة لإعمال حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن تركيز هذا الالتزام على التعليم الأساسي يرمي إلى معالجة اختلال التوازن الشهير في تخصيص الموارد لصالح التعليم غير الأساسي، وبخاصة التعليم الجامعي. وإذا ثبتت صحة ما تدعيه المبادرة ٢٠/٢٠ بأنه من الممكن توفير موارد وافية للخدمات الاجتماعية الأساسية حتى في ظل ظروف التضييق المالي[١٣]، فإن من شأن ذلك أن يخفف من قلق جميع المعنيين، بمن فيهم المقررة الخاصة، الذين يخشون أن

يكون من الضروري توفير تمويل إضافي لتحقيق التعليم الأساسي للجميع. وتعتزم المقررة الخاصة أن تقوم بدراسة متعمقة في هذا الصدد في عام ١٩٩٩ وأن تقدم ما تتوصل إليه من نتائج في التقرير المرحلي.

الجدول ١- المعونة الثنائية للتعليم

البلد المانح	مخصصات المعونة الثنائية للتعليم (بالنسبة المئوية)
نيوزيلندا	٣٤,٤
أستراليا	٢٣,٥
فرنسا	٢١,٧
النمسا	١٨,١
آيرلندا	١٨,٠
ألمانيا	١٧,٨
البرتغال	١٧,٦
بلجيكا	١٣,٨
لكسمبرغ	١٢,٢
المملكة المتحدة	١٠,١
اليابان	٨,٩
كندا	٨,٨
السويد	٨,٤
إسبانيا	٨,٣
فنلندا	٦,٦
إيطاليا	٥,٩
هولندا	٥,٥
الدانمرك	٥,٢
الولايات المتحدة الأمريكية	٤,٨
النرويج	٣,٠
سويسرا	٣,٠

المصدر: منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الانمائية، التعاون الإنمائي، تقرير العام ١٩٩٧، باريس، ١٩٩٨، الجدول ألف ٤٥.

جيم- البيانات الكمية والنوعية اللازمة لرصد الحق في التعليم

٢٥- لا بد من وجود سياسة شاملة لإعمال الحق في التعليم إعمالاً كاملاً، وذلك لإعداد آلية تضطلع بعملية رصد متكاملة. ولقد تأخر وضع هذه السياسة أمداً طويلاً، وستبذل المقررة الخاصة قصارى جهودها للإسهام في صوغها. وهناك مهمة فريدة يتعين على الحكومات الاضطلاع بها وهي صوغ استراتيجية تعليمية، وتنظيم التعليم عن طريق وضع حد أدنى من المعايير وانفاذها، والقيام برصد دائم، واتخاذ إجراءات تصحيحية. وتشكل هذه المهمة التي يتعين على الحكومات أن تنفذها مجتمعة ومنفردة، الخلفية التي تقام بإزائها آليات الرصد. ويتمثل التحدي الذي ينتظر مناصري حقوق الإنسان في العمل على دمج أبعاد حقوق الإنسان التعليمية بما في ذلك مبدأ عدم التمييز، في صلب الاستراتيجيات التعليمية وآليات الرصد، باعتبار أن الأبعاد القائمة ليست مستقاة من قانون حقوق الإنسان الدولي.

٢٦- ومن الضروري تحقيق الدمج بين البيانات الكمية والبيانات النوعية من أجل تقييم ما آلت إليه حالة إعمال الحق في التعليم على النطاق العالمي، مثلما طلبت اللجنة.

٢٧- ولذا فقد باشرت المقررة الخاصة استعراض عمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان المتعلق بالحق في التعليم من أجل تحليل تفسير الهيئات لهذا الحق. وتقوم بجمع وتحليل اجتهادات الفقه الدولي والمحلي فيما يتصل بالحق في التعليم بغية تكملة البيانات الكمية القائمة ببيانات نوعية عن طبيعة الحق في التعليم ونطاقه في ممارسات الدول. وعلاوة على ذلك، فإن مجرد إلقاء نظرة عارضة على عمل سواها من المقررين الخاصين يظهر بوضوح وجود ثروة من المعلومات المتاحة بالفعل. وتتراوح تغطية هذه المعلومات بين حالات إنكار حرية إنشاء المدارس، ووضع العقبات في سبيل التعليم بلغات الأقليات، ودور التعليم في الحؤول دون استغلال الطفل والاتجار بالأطفال، أو سياسات فرادى الدول فيما يتعلق بتمويل التعليم الابتدائي. وبالتالي، فإن جوانب عديدة من الحق في التعليم يجري تناولها من جانب أجهزة وآليات متعددة معنية بحقوق الإنسان وتشكل هذه الجوانب الأرضية التي يستند إليها تحليل طبيعة الحق في التعليم ونطاقه.

٢٨- ويجب أن يستكمل ما تقوم به هيئات الأمم المتحدة العاملة في مجال التعليم من تركيز على التغطية الشاملة للمدرسة الابتدائية (إفساح المجال لجميع الأطفال للالتحاق بالمدرسة) بالتركيز بصورة موازية على حرية الوالدين في الاختيار في إطار قانون حقوق الإنسان الدولي. وجنباً إلى جنب مع عمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان ذات المدى العالمي، فقد ظهرت عند هذه المرحلة، اجتهادات فقهية في هذا الصدد داخل مجلس أوروبا كما أن إمكانيات أخرى قد أوجدت في إطار الميثاق الأفريقي المعني بحقوق الإنسان والشعوب. ومن المرجح أن يحدث بروتوكول سان سلفادور[١٤] اجتهادات فقهية داخل نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وتعتزم المقررة الخاصة استعراض خبرات جميع النظم الإقليمية في تفسير الحق في التعليم وتطبيقه وإدراج النتائج التي تتوصل إليها في هذا الصدد في تقريرها النهائي. وهدفها من ذلك هو إعداد مخطط يرصد الحق في التعليم رصداً شاملاً.

٢٩- ويمكن تصوير الاختلاف بين رصد التعليم ورصد الحق في التعليم بأمثلة من إحصاءات الالتحاق بالمدارس. فهذه الإحصاءات موجودة في عدد كبير من البلدان وتستخدم على نطاق واسع كمقياس لتقدير التقدم والتراجع في مجال الوصول إلى التعليم. وتعبر الأرقام عن تسجيل التلاميذ في بداية العام الدراسي لا الدوام المدرسي. وفي حين أن البيانات عن الملتحقين بالمدارس مفصلة بحسب نوع الجنس، فإن معدلات التسرب من المدارس والإعادة غير مفصلة على هذا النحو. ويمكن أن تصل معدلات التسرب إلى أكثر من نصف عدد التلاميذ المسجلين في الأصل، ويمكن أن تتجاوز معدلات الإعادة ثلث هذا العدد. وهذه المعدلات غير مفصلة حتى الآن بحسب نوع الجنس وبالتالي فإنه من غير الممكن حتى الآن رصد التقدم - أو التراجع - في مجال المساواة في إتمام الدراسة الابتدائية للبنات عالمياً، مع أن اليونيسيف تتحرك باطراد في اتجاه جعل هذا الرصد ممكناً.

٣٠- وعلاوة على ذلك، لم يجر حتى الآن تجميع بيانات الملتحقين بالمدارس بصورة مفصلة على أسس تمييزية أخرى محظورة دولياً. وتوجد أدلة على أن هذا التجميع ضروري. ولا يستخدم تقرير عام ١٩٩٧ عن الحالة الاجتماعية في العالم لغة حقوق الإنسان ولكنه يعترف بأنه "في كل البلدان المتعددة الأعراق تقريباً تكون معدلات التسرب بين بعض الأقليات العرقية أعلى منها بين الجماعات الغالبة"[١٥].

٣١- بل إنه لا يعثر في إحصاءات التعليم المتوفرة على بُعد آخر لحقوق الإنسان في مجال الحق في التعليم. فإحصاءات الملتحقين بالمدارس تخبرنا عن عدد الأطفال في المدرسة (أو على الأقل الذين سُجلوا في بداية العام الدراسي) لكنها لا تخبرنا عن عدد الأطفال الذين ينبغي لهم أن يكونوا في المدرسة. وهذا ناتج عن وجود أعداد كبيرة، لكنها غير معروفة، من الأطفال الذين لا يُسجلون وقت الولادة والذين تخفيهم قدرة الوكالات الدولية الرائعة على تقدير أعدادهم.

دال- العقبات المالية التي تعوق فرص الحصول على التعليم الابتدائي

٣٢- عرّفت اللجنة المهمة الجوهرية الأولى للمقررة الخاصة على أنها تتمثل في تقديم التقارير عن حالة الإعمال التدريجي للحق في التعليم مع التركيز بصورة خاصة على فرص الحصول على التعليم الابتدائي. واعترفت اللجنة بالحاجة إلى تحديد الصعوبات التي تواجه إعمال الحق في التعليم بصورة صريحة، وتعتزم المقررة الخاصة استعراض حالة المعارف القائمة حول هذه العقبات. وستركز في تقريرها المرحلي على الرسوم الدراسية في المدرسة الابتدائية. وقد تسمى هذه الرسوم بأسماء مختلفة، من جملتها، أعباء المستفيد، أو رسوم التسجيل، أو ضريبة صيانة المدرسة، ومهما تكن التسمية التي تحملها فإنها تفضي إلى مناهضة علنية لقصد قانون حقوق الإنسان الصريح الذي يوجب أن يكون التعليم الابتدائي مجانياً.

٣٣- وتوجب معاهدات حقوق الإنسان الدولية، باستثناء الاتفاقية الأوروبية الخاصة بحقوق الإنسان[١٦]، مجانية التعليم الابتدائي، وان لم يتكرر النص على اقتضاء مجانية التعليم الابتدائي في السياسات الدولية الحديثة العهد بشأن التعليم. ومما يلفت النظر أن إعلان جومتيين لعام ١٩٩٠ لم يشتمل على شيء يقتضي ذلك[١٧]. فقد استخدم هذا الإعلان مصطلحات من قبيل "الوصول إلى فرص التعليم" أو "تلبية الاحتياجات التعليمية" بدلاً من النص على الحق في التعليم. وبما أن إعلان جومتيين قد اعتمد في أقل من عام بعد اعتماد اتفاقية حقوق الطفل، فإن هذين النهجين

المتعارضين قد أعاقا سبيل التوصل إلى سياسة متسقة للأمم المتحدة ويقدم الجدول ٢ البيانات المتاحة عن الانفاق العام على التعليم في البلدان، مصنفة بحسب نسبة هذا الانفاق إلى الناتج الوطني الاجمالي. والغرض من ذلك هو تصوير أوجه التقارب والتباعد في النمط الراهن للانفاق على النطاق العالمي. وتشكل الأرقام، بالطبع، مؤشراً على حجم الانفاق لا مقاييس دقيقة وذلك بسبب شدة تعقد عملية جمع كافة البيانات اللازمة وبصورة قابلة للمقارنة. وتنوي المقررة الخاصة أن تحلل، في تقريرها المرحلين المخصصات المرصودة للتعليم وتوزيعها داخل هذا التعليم، وأيضاً سياسات الوكالات المالية الدولية وممارساتها فيما يتعلق بهذه المخصصات.

الجدول ٢- الإنفاق العام على التعليم بالنسبة للناتج الوطني الإجمالي

أكثر من ٧ في المائة من الناتج الوطني الإجمالي	إستونيا، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وبربادوس، وبوتسوانا، وجامايكا، والدانمرك، وزمبابوي، وسانت لوسيا، والسويد، وسوازيلند، وسيشل، وطاجيكستان، وفنلندا، وكندا، وكينيا، وملديف، وناميبيا، والنرويج، واليمن
بين ٦ و٧ في المائة	الأردن، وإسرائيل، وآيرلندا، وبليز، وبوليفيا، وتونس، والجمهورية التشيكية، وجمهورية مولدوفا، وجنوب أفريقيا، وقيرغيزستان، وكيريباتي، ولاتفيا، وليتوانيا، ونيوزيلندا، وهنغاريا
بين ٥ و٦ في المائة	إسبانيا، وأستراليا، وآيسلندا، والبرتغال، وبلجيكا، وبنما، وبيلاروس، وتوغو، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، وسويسرا، وغامبيا، وفرنسا، وفنزويلا، وفيجي، وكرواتيا، والكونغو، والكويت، وليسوتو، ومالطة، وماليزيا، ومصر، والمغرب، والمكسيك، وملاوي، والمملكة العربية السعودية، والمملكة المتحدة، ومنغوليا، وموريتانيا، والنمسا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية
بين ٤ و٥ في المائة	الاتحاد الروسي، وإثيوبيا، والأرجنتين، وألمانيا، وإيران، وإيطاليا، والبحرين، وبلغاريا، وبولندا، وتايلند، وتونغا، وترينيداد وتوباغو، وعُمان، وغيانا، وفانواتو، وقبرص، وكازاخستان، وكوستاريكا، وموريشيوس
بين ٣ و٤ في المائة	أذربيجان، وإكوادور، وألبانيا، وبنن، وبوركينا فاصو، وبيرو، وتركيا، وجزر القمر، وجمهورية كوريا، ورومانيا، وسانت كيتس ونيفيس، وسري لانكا، وسنغافورة، والسنغال، وسورينام، وقطر، وكولومبيا، والهند، وهندوراس، واليابان، واليونان
بين ٢ و٣ في المائة	أوروغواي، وباراغواي، وبنغلاديش، وبوروندي، وتشاد، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، والسلفادور، وشيلي، والصين، والفلبين، وفييت نام، ولبنان، ومالي، ونيبال
أقل من ٢ في المائة	الامارات العربية المتحدة، والجمهورية الدومينيكية، وزامبيا، وغواتيمالا، وغينيا الاستوائية، وميانمار

المصدر: اليونسكو، تقرير التعليم العالمي لعام ١٩٩٨، الفقرات ١٥٦-١٥٩.

٣٤- وثمة قدر كبير من الاختلاف حول المستوى الأمثل للإنفاق العام من أجل التعليم. وتتجه الاقتراحات إلى الالتقاء على نسبة مقدارها نحو ٥-٧ في المائة، وهي تجسد الممارسة لدى عدد كبير من الدول. غير أن فقدان التوافق في الآراء حول هذا الرقم لا يحول دون تزايد الاتفاق على ثلاث نقاط. أولاها أن الاستثمار العام في مجال التعليم الابتدائي ضروري، وثانيتهما أن "التعليم الابتدائي يجب أن يتمتع بأولوية في الإنفاق العام على التعليم في البلدان التي يوجد فيها عدد متدن من صافي الملتحقين بالمدارس"[١٨]، وثالثتها أن المخصصات في إطار التعليم يجب أن تتم على أساس وضع أولويات للتعليم الابتدائي. ويظهر الاتجاه في العديد من الدول التي يتدنى فيها الإنفاق العام على التعليم، وهي تلك المدرجة في الجزء السفلي من الجدول ٢، أن لديها أيضاً أعداداً متدنية من الملتحقين بالمدارس على مستوى الدراسة الابتدائية.

٣٥- وينبغي أن يكون التعليم الابتدائي مجانياً للأطفال لأنه ليس في إمكانهم أنفسهم أن يدفعوا التكاليف. ولا يعني هذا أن التعليم مجاني لأنه لا بد من تمويل المدارس ومرتبات المعلمين، وإنما يعني أن يكون للتعليم الابتدائي الأولوية في تخصيص الموارد. فالأعباء المباشرة في التعليم الابتدائي، أياً كان اسمها، تفرض على الوالدين التزام بتمويل تعليم أبنائهم تمويلاً كاملاً. ويتم توزيع عبء الإسهام مالياً في تكلفة التعليم الابتدائي للجميع على الشعب بأسره باعتبار أن الدولة تقوم بتمويل التعليم من الضرائب العامة. ويعفى من الضرائب الأفراد الأكثر فقراً؛ ولا يطالب بدفع الضريبة أولئك الذين يكسبون دخلاً غير كاف لاخضاعهم للضرائب. وحيثما تفرض رسوم في المدارس الابتدائية، كثيراً ما لا يعفى من دفعها مَن يقعدهم الفقر المدقع عن تحمل التكلفة. وحيثما تقدم اعفاءات رمزية، فقد يحيطها التعقيد إلى درجة يصعب معها إعمالها، أو قد تكون نفقة إدارتها باهظة. وتنص اتفاقية حقوق الطفل فيما يتعلق بالصحة على أنه ينبغي أن لا يمنع الأطفال من الوصول إلى الخدمات الصحية بسبب عدم قدرة والديهم على الدفع، ولا يستطيع المرء أن يجد أية إشارة إلى أن الاتفاقية قد توخت تطبيق مستوى متدن من هذه الخدمات في التعليم الابتدائي. وقد أدرجت لجنة حقوق الطفل بنداً في المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير عن "التدابير المتخذة لضمان حماية الأطفال، لا سيما من ينتمي منهم إلى الفئات الأكثر حرماناً، من الآثار السلبية للسياسات الاقتصادية، بما في ذلك تخفيض مخصصات الميزانية في القطاع الاجتماعي"[١٩].

٣٦- وأدى تخفيض مخصصات الميزانية إلى التحول إلى نظام تقاسم التكاليف الذي ولَّد قدراً كبيراً من المعارضة، وبخاصة فيما يتصل بالتعليم الابتدائي. وقد أكَّد توافق الآراء في أديس أبابا على الحاجة إلى التركيز على الإيرادات الحكومية، وبخاصة الضرائب[٢٠]، باعتبارها مصدر تمويل التعليم الأساسي بدلاً من تقاسم التكاليف أو استرداد التكاليف.

٣٧- ويؤكد انتفاء وجود مطالبة ملزمة لحكومة ما بتخصيص مبلغ محدّد للتعليم، الحاجة إلى التركيز على الإجراءات التي يتم بموجبها اتخاذ القرارات بشأن توزيع المخصصات. ومن النادر أن تحسب تكاليف حقوق الإنسان، ذلك لأن معايير حقوق الإنسان لا تحدّد القدر الذي ينبغي صرفه على بنود معينة، ولكنها تحدد معايير موضوعية وإجرائية في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك معايير لعملية صنع القرار. ومن هنا تصبح ممارسة الحقوق السياسية الأداة اللازمة لبلوغ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتفرض على مَن يمارسونها واجباً تجاه

الآخرين. ويشكل طلاب الجامعات صوتاً قوياً من الناحية السياسية وليس الحال كذلك بالنسبة لأطفال المدرسة الابتدائية، مما ييسر تجاهلهم في عملية تخصيص الموارد. فالأفضلية الشهيرة التي يُخص بها طلاب الجامعات في توزيع مخصصات الميزانية التعليمية (والتي تتجاوز في أبعد حدودها ما يخصص للتعليم الابتدائي بألف ضعف) يدل دلالة ناصعة على ضرورة الأخذ بمنطق حقوق الإنسان عند التخصيص. وترى المقررة الخاصة إمكان الأخذ بهذا المنطق في كامل عملية تخصيص الموارد، بدءاً من سياسات وكالات التمويل الدولية[٢١]، إلى عملية صنع القرار المحلي، بالإضافة إلى المخصصات المشتركة بين القطاعات والمخصصات داخل القطاعات.

٣٨- وكثيراً ما ينظر إلى تخصيص الموارد داخل مجال التعليم على أنه يفضي إلى محصلة صفرية: بمعنى أن زيادة مخصصات التعليم الابتدائي تستنزف المرصود من الأموال العامة للمستويات العليا من التعليم مما يترتب عليه زيادة تكلفتها بالنسبة للطلاب وأسرهم. وسيواجه الحق الإنساني في التعليم تحدياً كبيراً إذا ما غومر بالتسليم لطلاب الجامعات، على سبيل المثال، بحق مكتسب في التعليم المجاني مما قد يحرم أطفالاً صغاراً من الحصول على أي نوع من أنواع التعليم. وكيف يضمن المرء ألا تتوطد ثقافة الحقوق المكتسبة من خلال تدريس حقوق الإنسان على نحو يركز فيه كل فرد على حقه وحده؟ وهل هناك وسيلة للخروج من لعبة المحصلة الصفرية الشهيرة التي تدفع المستفيدين من التمويل العام للتعليم إلى التقارع فيما بينهم؟ وهل يمكن للأطفال أن يتمتعوا بحقوقهم إذا كان الكبار لا يقبلون القيام بواجباتهم تجاه الأطفال؟ إن هذه المسائل تستحق، في رأي المقررة الخاصة، أن تختبر لمعرفة الكيفية التي ووجهت بها هذه المعضلات، محلياً ودولياً.

٣٩- وتستلزم مسألة التمويل الحكومي للتعليم تنقيباً فيما إذا كان هناك قبول - أو عدم قبول - من المجتمع لسلطات الدولة في تحصيل الإيرادات بوسائل منها الضرائب. لقد أثير قدر كبير من الجدل بصدد تفسير التزام الدول بتمويل التعليم الابتدائي. وحظي مطلب إعفاء من التكلفة المالية في المدرسة بقدر كبير من توافق الآراء، ولكن مطلب إعفاء الوالدين من التكلفة المالية في المدرسة الابتدائية لم تحظ بتوافق كامل في الآراء، لأسباب منها التأكيد في اتفاقية حقوق الطفل على مسؤولية الوالدين الأولية تجاه أبنائهم، في المسائل المالية وغير المالية. وتطلب لجنة حقوق الطفل من الدول المقدمة للتقارير أن تضمن تقاريرها دراسة عن "التكلفة الفعلية التي تتحملها الأسرة لتعليم الطفل"[٢٢].

٤٠- وتنحصر الإحصاءات الرسمية بشأن تكاليف التعليم في الإنفاق العام وتستبعد هذه الإحصاءات مساهمة الوالدين المالية في تعليم أبنائهم. وهذه التكاليف كبيرة، حتى عندما لا تدفع أية رسوم في المدرسة الابتدائية. ويقدر مارك براي أن ما يتحمله الوالدون و/أو الأسر يبلغ ٢٠ في المائة على الأقل من التكلفة المالية للتعليم الابتدائي، إن لم يصل في أحيان كثيرة إلى ٩٠ في المائة[٢٣]. وعندما لا تقتضي المدرسة الابتدائية أية رسوم، كثيراً ما يتعين على الوالدين أن يدفعوا تكاليف صيانة المدرسة أو أن يقدموا اسهامات مالية أخرى إلى المدرسة أو إلى المعلمين. وحتى عندما لا يقتضي منهم ذلك، يتحمل الوالدون التكاليف المرتبطة بالدراسة مثل الكتب أو وجبات الطعام أو النقل أو الزي المدرسي.

٤١- ويتعين عند القيام بأي تحليل لإسهامات الوالدين المالية تجاه التعليم الابتدائي لأولادهم أن يُميَّز بين رغبة الوالدين في الإسهام وبين قدرتهم عليه، ذلك أن عجزهم عن تحمل عبء إرسال أبنائهم إلى المدرسة يحرم الأطفال من فرصة الوصول إلى التعليم الابتدائي ويؤكد جوهر التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان بأن تكون هي الملاذ الأخير في تقديم هذه الخدمة. وقد يمارس الوالدون اختيارهم على نحو يؤذي البنات، وهنا يقتضي الأمر من الدول العمل على تغيير العوامل التي تتم على أساسها اختيارات الوالدين. وبالتالي، فقد شملت الجهود المبذولة من أجل زيادة فرص التحاق البنات بالمدارس الابتدائية تقديم الدعم في التكلفة المباشرة وغير المباشرة وفي تكلفة الفرصة البديلة (أي خسارة قيمة عمل البنات) لوالديهم و/أو لأسرهم.

ثانياً - الالتزامات الحكومية المتفرعة عن الحق في التعليم: خطة تحليلية أولية

٤٢- إن نقطة بداية تحليل المقررة الخاصة هو مقصد القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي تتصل بموجبه الالتزامات الحكومية بحقوق الإنسان ككل، وتشمل الالتزامات بأفعال وردود أفعال واتباع سلوك محدد أو بلوغ نتيجة معينة. والإطار الأساسي للالتزامات الحكومية مبين بمجموعة من الضمانات الصريحة للحق في التعليم. والدور الأساسي للدولة هو وضع الاستراتيجية التعليمية، وتحديد وتنفيذ المعايير التعليمية، ورصد تنفيذ الاستراتيجية وتنفيذ الإجراءات التصحيحية. ولا تتشكل استراتيجية التعليم أو المعايير التعليمية بالضرورة بالحق في التعليم؛ وكثيراً ما يكون التعليم وحقوق الإنسان منفصلين في القانون وفي الحياة العملية بينما كثيراً ما تشكل مسألة الجنسين فئة منفصلة أخرى. وتخطط المقررة الخاصة إجراء تحليل شامل في تقاريرها اللاحقة. وهي لا تريد في هذه المرحلة إلا بيان تشابك الإطار القائم لحقوق الإنسان.

٤٣- لقد دفع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أكثر من ١٢ طرفاً إلى إبداء تحفظات حول أحكام العهد المعنية بالحق في التعليم، وهي تحفظات تتراوح بين التسليم بأن القيود المالية القائمة أمام الالتحاق بالتعليم الابتدائي تقع خارج قدرة الدولة، والتأكيد على معالجة التعليم كنشاط تحتكره الدولة، أو أن ينبغي أن يباح للوالدين تعليم أطفالهم بأنفسهم في البيت[٢٤]. واتفاقية حقوق الطفل ترسي النطاق الكامل للحق في التعليم فبعد مبدأ عدم التمييز تأتي أحكام عامة عن الحصول على التعليم، وغرضه وأهدافه، مقترنة بمتطلبات معينة ملقاة على عاتق التعليم لحماية الأطفال من إساءة المعاملة والإهمال أو الاستخدام غير المشروع للمخدرات، وتعقبه ضمانات ضد تشغيل الأطفال الذي يتداخل مع التعليم الابتدائي. وأحد الأمثلة على الطبيعة والنطاق الشاقين للالتزامات الحكومية هو عدد التحفظات وتنوعها[٢٥]. وتسلط التحفظات الأضواء على ضرورة بذل جهد متواصل لوضع الالتزامات الحكومية في قالب مفاهيمي بحيث ينشأ توافق عالمي في الآراء.

٤٤- ويبين الجدول ٣ دعامتي الالتزامات الحكومية المتصلة بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالتعليم. ويتعلق الالتزام الأول بتمكين جميع الأطفال من الاستفادة من التعليم الابتدائي، وتنفيذ الحق في الالتحاق بالمدرسة والحضور إلى المدرسة بجعل التعليم الابتدائي إلزاميا، وكفالة مجانية التعليم الابتدائي. وهذه المسألة الأخيرة لا تشترك فيها جميع المعاهدات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، مثلما يبين الجدول ٣ بإدراج الاتفاقية الأوروبية بسبب اختلافها عن المعاهدات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان. والالتزام الثاني مشترك بين جميع معاهدات حقوق الإنسان ويستلزم احترام حرية الأبوين في الاختيار.

الجدول ٣ - التعليم الابتدائي: ضمانات محددة لحقوق الإنسان

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: يجب أن يوفر التعليم مجاناً، على الأقل في مرحلته الابتدائية والأساسية. ويكون التعليم الابتدائي إلزامياً.	الإعلان العالمي: للآباء، على سبيل الأولية، حق اختيار نوع التعليم المقدم لأولادهم.
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: جعل التعليم الابتدائي إلزامياً وإتاحته مجاناً للجميع.	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء ... في اختيار مدارس لأولادهم غير المدارس الحكومية، شريطة تقيد المدارس المختارة بمعايير التعليم الدنيا التي قد تفرضها أو تقرها الدولة، وبتأمين تربية أولئك الأولاد دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة. ليس في أي من أحكام هذه المادة ما يجوز تأويله على نحو يفيد مساسه بحرية الأفراد والهيئات في إنشاء وإدارة مؤسسات تعليمية، ...
	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء ... في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة.
اتفاقية حقوق الطفل: تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في التعليم، وتحقيقاً للإعمال الكامل لهذا الحق تدريجياً وعلى أساس تكافؤ الفرص، تقوم بوجه خاص بما يلي: (أ) جعل التعليم الابتدائي إلزامياً ومتاحاً مجاناً للجميع.	اتفاقية حقوق الطفل: ليس في نص [المادتين ٢٨ و٢٩] ما يفسر على أنه تدخل في حرية الأفراد والهيئات في إنشاء المؤسسات التعليمية وإدارتها ...
اتفاقية اليونسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم: تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ... بأن تضع وتطور وتطبق سياسة وطنية تستهدف ... دعم تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة ... ولا سيما: (أ) جعل التعليم الابتدائي مجانياً وإجبارياً.	اتفاقية اليونسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم: من الضروري احترام حرية آباء التلاميذ ... أولاً في أن يختاروا لأبنائهم أية مؤسسة تعليمية غير تلك التي تقيمها السلطات العامة بشرط أن تفي تلك المؤسسات بالحد الأدنى من المستويات التعليمية ... وثانياً في أن يكفلوا لأبنائهم ... التعليم الديني والأخلاقي وفقاً لمعتقداتهم الخاصة.
الاتفاقية الأوروبية، البروتوكول ١: لا يحرم أحد من الحق في التعليم	الاتفاقية الأوروبية، البروتوكول ١: تحترم الدولة، لدى ممارسة أي واحدة من الوظائف التي تتحملها فيما يتعلق بالتربية والتعليم، حق الأبوين في ضمان تربية وتعليم يتمشيان مع معتقداتهم وقناعاتهم الفلسفية الخاصة.

٤٥- والتزام الدولة بتوفير التعليم الابتدائي مجاناً يرتبط كثيراً، وإن كان خطأ، بتوفير الدولة للتعليم الابتدائي. فالتزام الدولة بتوفير التعليم الابتدائي مجاناً ينفذ في بلدان عديدة بواسطة إعانات مقدمة إلى مجموعة متنوعة من المدارس الابتدائية.

٤٦- ولا توجد في بعض البلدان سوى مدارس عمومية، ولا توجد في بعض البلدان الأخرى سوى مدارس خاصة، بينما يوجد في معظم البلدان خليط من النوعين. ومعنى "خاصة" يختلف اختلافاً شديداً. فهذه العبارة، بأوسع معانيها، تشمل جميع المدارس التي لا تديرها الدولة، وهي مدارس يجوز أن يكون فعلاً بعضها ممولاً جزئياً أو حتى كلياً من الدولة. والافتراض خلف كلمة "خاصة" هو أن جميع هذه المدارس مدرة للربح بينما لا يدر العديد منها ربحاً. وتطبق العبارة على التعليم الرسمي وغير الرسمي، وعلى المدارس الدينية والمدارس العلمانية، وعلى مدارس الأقليات ومدارس السكان الأصليين، وكذلك على مدارس الأطفال الذين يواجهون احتياجات خاصة.

٤٧- وتكمل بعض المدارس الخاصة المدارس الحكومية وتنشأ المدارس حيث لا توفر المدارس الحكومية التعليم بلغة أو دين أقلية معينة، أو لا تفسح المجال أمام أطفال مصابين بإعاقات بدنية أو تعليمية. وتنشأ مدارس خاصة أخرى كبديل للتعليم الحكومي.

٤٨- وكانت حرية الأبوين في عدم اختيار المدارس الحكومية موضع قدر كبير من التقاضي. ورأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الدولة لا تمارس تمييزاً عندما تكون الإعانات المقدمة إلى المدارس الخاصة أدنى من الإعانات المقدمة إلى المدارس الحكومية[٢٦]. ورأت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الدول ليست مطالبة بأن "تقدم الإعانات إلى التعليم الخاص بنوع أو بدرجة معينة"[٢٧].

٤٩- وتخطط المقررة الخاصة تحليل ممارسة الحكومات بمزيد من التفصيل وأن تضمن تقريرها النهائي نتائج التحليل. وتعتزم المقررة الخاصة استعراض البيانات الكمية والنوعية المعنية بنمط المدارس الابتدائية (الحكومية/غير الحكومية، العمومية/الخاصة، المدرة للربح/غير المدرة للربح، الدينية/العلمانية) في مناطق وبلدان مختلفة، وكذلك الاجتهادات القانونية المحلية والدولية القائمة فيما يتعلق بحرية تأسيس وإدارة مدارس غير حكومية وممارسة الدول فيما يتعلق بتمويل المدارس الابتدائية غير الحكومية.

٥٠- وينبغي أن تكون جميع الأدوار الثلاثة المختلفة للدول في التعليم الابتدائي- تنظيمه وتمويله وإتاحته - مستندة إلى نطاق التزامات حقوق الإنسان التي ينبغي أن يستند إليها التعليم الابتدائي، مثل مبدأ عدم التمييز. ولبيان تعقد الالتزامات الحكومية المقابلة للحق في التعليم، وضعت المقررة الخاصة هذه الالتزامات في خطة متألفة من ٤ عناصر، تتصل بصفات أساسية أربعة ينبغي أن تتصف بها المدارس الابتدائية، أي وجود المدارس، وإمكانية الالتحاق بها، وإمكانية قبولها، وقابلية تكيفها.

ألف- وجود المدارس

٥١- يتصل الالتزام الأول للدولة بضمان وجود المدارس الابتدائية لجميع الأطفال، وهو ما يستلزم استثمارا كبيرا. وفي حين أن الدولة ليست المستثمر الوحيد، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يلزم الدولة بأن تكون المنفذ

الأخير للاستثمار لكفالة إتاحة المدارس الحكومية لجميع الأطفال البالغين سن التعليم. ويشكل الأطفال البالغون سن التعليم في أفريقيا ما يناهز نصف عدد السكان وتعيش أغلبيتهم في المناطق الريفية. وإتاحة المدارس الابتدائية لمجتمعات ريفية مشتتة، ربما تكون بعضها مجتمعات ترحال، يبين حجم التحدي.

٥٢- وإذا كانت قدرة استيعاب المدارس الابتدائية أدنى من عدد الأطفال البالغين سن التعليم الابتدائي، فإن الأحكام القانونية المعنية بالتعليم الإلزامي تظل دون تنفيذ في الواقع وسيظل الوصول إلى التعليم حاجة أو رغبة بدلا من أن يكون حقا. ويستلزم الاستثمار في الهيكل الأساسي التعليمي رأس مال أولي هائل ولكنه لا يؤتي ثماره إلا بعد وقت طويل. والتكاليف المتكررة وصيانة المدارس وكذلك مرتبات المدرسين تزيد من التكلفة. وكامل نطاق الاستثمار اللازم لتوافر المدارس فعليا وليس إسميا نطاق محجوب لأن المؤشر الأكثر استخداما دوليا - أي التسجيل في المدارس لا يبين الصورة الحقيقية للمدرسة. وكشفت دراسة استقصائية رائدة أجرتها اليونسكو/اليونيسيف عن المدارس الابتدائية في أقل البلدان نموا أن وجود الكهرباء أو أنابيب مياه الشرب هو الاستثناء وليس القاعدة، بينما ينهي الكثير من الأطفال التعليم الابتدائي بدون مشاهدة أي كتاب دراسي واحد بلغتهم الأم[٢٨]. ولا بد من تغيير هذا الواقع لأن من المرجح أن المدارس المتاحة شكلياً لن تجذب التلاميذ، مثلما يظهر عندما يظن الآباء أن أطفالهم لن يستفيدوا من التعليم في تلك الظروف أو عندما يلجأ الأطفال إلى "التصويت بأقدامهم" ويختارون ترك المدرسة.

٥٣- والتفاعل بين عدم توافر المدارس وخيارات الآباء كثيراً ما يعرقل التحاق الفتيات بالمدرسة. وينصب قدر كبير من البحث على خيارات الأبوين، ولكن المعلومات قليلة عن وجود المدارس للفتيات. وقد تكون المدارس القائمة مفتوحة أمام الذكور فقط بموجب القانون في الواقع - بينما لا تبين الإحصاءات التعليمية المتاحة هذا الاختلاف. ويستحيل تحديد ما إذا كانت المدارس المتاحة تملك أم لا قدرة استيعاب كافية لتسجيل واستبقاء جميع الفتيات في سن التعليم الابتدائي.

٥٤- وشملت البرامج الرامية إلى تدارك عدم تكافؤ تسجيل الفتيات في المدرسة الابتدائية تشجيع الآباء و/أو الأسر على ذلك وزيادة المدارس المتاحة للفتيات. ويتناول الفرع التالي برامج التشجيع، أما برامج زيادة المدارس المتاحة للفتيات فتشمل مطالبة المدارس الابتدائية تسجيل نسبة مئوية معينة من الفتيات، أو إنشاء مدارس خاصة للفتيات، أو توظيف وتدريب المدرسات. وبينت التجربة أن هذه المبادرات أثمرت ثمارها على الرغم من أن استعراض نصف العقد لبرنامج توفير التعليم للجميع بين أن "الفجوة بين الجنسين في صافي معدلات التسجيل لفئات عمرية محددة تفاقمت في الواقع في التسعينات، باستثناء في الدول العربية".

٥٥- ويقدم الجدول ٤ موجزا عن البيانات التي جمعتها اليونيسيف عن اختلال التوازن في صافي التسجيل في المدرسة الابتدائية بين الجنسين. وتتصل هذه المسألة بوجود المدارس ووصول الفتيات إلى المدارس. وفي الحالات التي لا تتوافر فيها المدارس بالمرة، يحرم معظم الأطفال من الالتحاق بالتعليم الابتدائي. ولكن عندما تكون المدارس الموجودة قليلة جداً فمن الواضح أنها لن تتاح للفتيات بقدر متساو. وتتضاءل الفجوة بين الجنسين بزيادة المدارس، وتسجيل الإناث في المدرسة في بلدان عديدة أعلى من تسجيل الذكور.

الجدول ٤- اختلال توازن صافي التسجيل بين الجنسين في المدرسة الابتدائية

تسجيل الإناث كفائض أو نقص مقابل تسجيل الذكور (نسبة مئوية)

أكثر من ١٠ في المائة	ترينيداد وتوباغو (١١ في المائة)، ليسوتو (١١ في المائة)
من ٣ في المائة إلى ٩ في المائة	منغوليا (٣ في المائة)، نيكاراغوا (٣ في المائة)، جزر البهاما (٤ في المائة)، الجمهورية الدومينيكية (٤ في المائة)، بوتوسوانا (٥ في المائة)، ناميبيا (٧ في المائة)
من ١ في المائة إلى ٢ في المائة	إستونيا، إكوادور، ألبانيا، البحرين، بنما، جمهورية كوريا، جنوب أفريقيا، جورجيا، الدانمرك، السلفادور، فيجي، كوستاريكا، لكسمبرغ، ماليزيا، هايتي، هندوراس، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، يوغوسلافيا
من ناقص ١ إلى ناقص ٢ في المائة	الإمارات العربية المتحدة، بلغاريا، بليز، بولندا، بيرو، الجماهيرية العربية الليبية، جمهورية تنزانيا المتحدة، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، زامبيا، ساموا، سلوفينيا، شيلي، الصين، عمان، غيانا، الفلبين، قطر، كرواتيا، كندا، مالطة، مدغشقر، المملكة العربية السعودية
من ناقص ٣ إلى ناقص ٥ في المائة	إريتريا، إندونيسيا، بيلاوس، تركيا، تونس، الصومال، فانواتو، فنزويلا، قيرغيزستان، كينيا، لاتفيا
من ناقص ٦ إلى ناقص ٩ في المائة	الكونغو (٦ في المائة)، أوغندا (٧ في المائة)، الجزائر (٨ في المائة)، بنغلاديش (٨ في المائة)، بوروندي (٨ في المائة)، بوليفيا (٨ في المائة)، الجمهورية العربية السورية (٨ في المائة)، إثيوبيا (٩ في المائة)، جيبوتي (٩ في المائة)، العراق (٩ في المائة)، موريتانيا (٩ في المائة)
من ناقص ١٠ إلى ناقص ٢٠ في المائة	جزر القمر (١٠ في المائة)، الكاميرون (١٠ في المائة)، موزامبيق (١٠ في المائة)، مالي (١١ في المائة)، بابوا غينيا الجديدة (١٢ في المائة)، السنغال (١٢ في المائة)، جمهورية إيران الاسلامية (١٣ في المائة)، بوركينا فاصو (١٣ في المائة)، مصر (١٣ في المائة)، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية (١٤ في المائة)، النيجر (١٤ في المائة)، غامبيا (١٨ في المائة)، غينيا (١٨ في المائة)، المغرب (١٩ في المائة)
أكثر من ناقص ٢٠ في المائة	جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢١ في المائة)، جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٢ في المائة)، توغو (٢٦ في المائة)، غينيا - بيساو (٢٦ في المائة)، أفغانستان (٢٧ في المائة)، تشاد (٢٩ في المائة)، بنن (٣١ في المائة)، نيبال (٣٩ في المائة)

ملاحظة: لا يوجد فرق بين صافي الذكور والإناث المسجلين في المدارس الابتدائية في البلدان التالية: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، أستراليا، ألمانيا، أوروغواي، أيرلندا، باراغواي، بربادوس، البرتغال، برونـي دار السلام، بلجيكا، جامايكا، الجمهورية التشيكية، الرأس الأخضر، رواندا، رومانيا، سنغافورة، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، قبرص، كوبا، الكويت، ملاوي، المملكة المتحدة، موريشيوس، النرويج، النمسا، نيوزيلندا، هولندا، اليابان، اليونان.

المصدر: اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم، ١٩٩٩، نيويورك، ١٩٩٨، الصفحات من ١٠٦ إلى ١٠٩ من النص الإنكليزي.

٥٦- ويؤكد الجدول ٤ أن النمط العالمي لاختلال التوازن بين الجنسين ليس في صالح الإناث. غير أن الجدول يبين أيضا جانباً آخر من المسألة، وهو زيادة الإناث في المدارس الابتدائية في بعض البلدان. ولاحظت اليونيسيف أن بعض المدارس الابتدائية، ولا سيما في منطقة البحر الكاريبي، تواجه صعوبات في استقطاب الذكور واستبقائهم[٣٠]، علما بأن أحد أسباب ذلك هو أن المدرسات يشكلن معظم المدرسين. وترى المقررة الخاصة أن خطر القيام بعد عقد أو عقدين بوضع استراتيجيات لزيادة عدد تسجيل الذكور في المدارس يبرز ضرورة تنظيم وتنفيذ توازن الجنسين في النهج المتبع إزاء إعمال الحق في التعليم. ويجوز فعلا في المستقبل، بالنظر إلى الوراء، أن يعتبر ترك الذكور خارج النظام المدرسي عاملا مسببا للجريمة أوقعناه على أنفسنا بسبب عدم الاهتمام بتوازن الجنسين في التعليم. والتشخيص الإحصائي المعروف جيدا للإجرام يشير إلى المراهقين الذكور بوصفهم الفئة الأكثر عرضة لارتكاب الأعمال الإجرامية.

باء- إمكانية الالتحاق

٥٧- يتصل التزام الدولة الثاني بضمان الالتحاق بالمدارس العمومية المتاحة، وبصورة أهم وفقاً للحظر القائم على التمييز. وعدم التمييز هو المبدأ المهيمن للقانون الدولي لحقوق الإنسان ويسري بالتالي على الحقوق المدنية والسياسية وكذلك على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يسري على حقوق الطفل التي تتصل بهاتين الفئتين. وعدم التمييز ليس خاضعا لإعمال تدريجي وإنما يجب تأمينه فورا وبالكامل.

٥٨- وفي مجال التعليم هناك قلق كبير في صدد الأطفال الموجودين خارج النظام المدرسي. وكثيرا ما صممت استراتيجيات وحملات بشعار "الوصول إلى من لم يتم الوصول إليهم". ويتصل مكون حاسم يدخله منظور حقوق الإنسان في هذا الموضوع بالتباين بين من لم يتم الوصول إليهم والمستبعدين. وقد يكون عدم إمكانية الالتحاق بالمدارس الابتدائية واحداً من أسباب التمييز المحظورة دوليا عندما يشترك الأطفال المستبعدون في سمة واحدة، سواء كانت الجنس أو اللغة أو الدين. وقد يصعب بلوغ ملتمسي اللجوء واللاجئين من الأطفال، غير أنه قد يستبعد بعض الأطفال لأن الحق في التعليم مقتصر على المواطنين. ويجوز أن يستبعد عمليا من المدارس الأطفال المصابون بإعاقات، أيا كانت كلمة القانون، لأن المباني وقاعات الدرس تجعل وصولهم إلى التعليم مستحيلا. ويجوز أن يستبعد الأطفال الموجودون في الإصلاحيات من التعليم لأن ولاية وتمويل الإصلاحيات التي تأوي الأطفال يستثنيان التعليم.

٥٩- وتخطط المقررة الخاصة جمع وتحليل المعلومات الكمية والنوعية المتاحة عن نمط عدم الالتحاق بالتعليم لوصف العقبات التي تعترض إعمال الحق في التعليم. وهذه المعلومات لم تجمع بانتظام حتى الآن في إطار الأمم المتحدة إلا عن الفتيات والنساء.

٦٠- وفيما يتعلق بالإناث، فقد ثبت أن الحق في التعليم يعمل بمثابة تصويب للسوق الحرة. وتتحمل الحكومات فعلا التزامات حقوق الإنسان إذ ينبغي ألا يعامل التعليم الابتدائي كسلعة. وثمة قبول متزايد لضرورة تدخل الدولة فيما يتعلق بالتحاق الإناث بالتعليم الابتدائي. ويشير العديد من رجال الاقتصاد إلى سبب تدخل الدولة بأنه فشل

سوقي. ويمكن وصف هذا الفشل السوقي، بأبسط معناه، بعدم استعداد الآباء لإرسال بناتهم إلى المدرسة الابتدائية بسبب عدم وجود سبب اقتصادي للاستثمار في تعليم بناتهم. ويلزم بالتالي إيجاد طلب على تعليم الإناث من خلال توفير حوافز اقتصادية للآباء. وبينت هذه المبادرات أن التوقعات المتضاربة للإناث تحرمهن من فرص الالتحاق بالتعليم. فإذا كان مطلوباً من الفتاة القيام بأعمال منزلية، فلا بد من تكييف جدول الدراسة مع وتيرة الأعمال الفصلية واليومية في إنتاج الغذاء الضروري أو الحياة الأسرية. ونظرا إلى أن الأسر الفقيرة تعتمد على عمل كل واحد من أفراد الأسرة لبقائها، فإن الجمع بين المدرسة والعمل كثيرا ما يكون لازماً لتكون المدرسة متاحة فعلا للإناث. وبالمثل، فإن تجربة منظمة العمل الدولية لنقل الأطفال من العمل إلى المدرسة أثبت ميزة التحول عن نهج الحظر والإدانة إلى استثمار يشجع حقوق الإنسان[٣١]. وتحسين التحاق الأطفال بالمدارس، مثلما تبين هذه الأمثلة، يستلزم استثمارا كبيرا.

٦١- ويتجاوز هذا الاستثمار الموارد المالية اللازمة لكفالة توافر التعليم الابتدائي مجانا. ويتضارب الزواج المبكر والحمل المبكر مع التعليم الابتدائي وهما في الكثير من الأحيان السببان الرئيسيان لعدم استكمال الإناث تعليمهن الابتدائي. ويستلزم ميثاق حقوق ورفاه الطفل الأفريقي أن تكفل الدول للإناث اللاتي يصبحن أمهات قبل استكمال تعليمهن الابتدائي "فرصة مواصلة تعليمهن على أساس قدرتهن الفردية"[٣٢]. وكثيرا ما يستلزم تجسيد هذا الالتزام التغلب على حالات إنكار وصول الفتيات الحوامل والأمهات الشابات جدا إلى المدرسة (عندما لا يكون الحمل جناية ترتب إجراءات تأديبية مثلا)، بينما يستلزم التغلب على هذه العقبة استراتيجية جيدة التصميم لتغيير القواعد الاجتماعية بواسطة تعبئة المدرسين والوالدين وزعماء المجتمعات المحلية والتلاميذ أنفسهم.

جيم- إمكانية القبول

٦٢- تتجسد الآراء المتطرفة عن دور الدولة في التعليم في معاملة الدولة بمثابتها الممول والمقدم الوحيد للتعليم، وفي الطرف الآخر اعتبار الدولة المنظم والميسر للتعليم وليس الممول والمقدم. ونادرا ما تكون الآراء المتطرفة قائمة في ممارسة الدولة، مثلما يحصل في أي مجال آخر، وتخفي توافق الآراء حول دور الدولة التنظيمي، أي مهمة الدولة لوضع وإنفاذ المعايير التعليمية. والحق في التعليم "يستلزم بطبيعته ذاتها التنظيم على أيدي الدولة، وهو تنظيم قد يتنوع من حيث الزمان والمكان وفقا لاحتياجات وموارد المجتمع المحلي والأفراد"[٣٣]. والدولة ملزمة بتأمين امتثال جميع المدارس للمعايير الدنيا التي طورتها الدولة وكذلك التأكد من أن التعليم مقبول للآباء والأطفال على حد سواء.

٦٣- وجرى التأكيد في جميع المعاهدات العامة لحقوق الإنسان على احترام حرية الآباء في أن يتلقى أطفالهم تعليما يتمشى مع قناعاتهم الدينية أو الأخلاقية أو الفلسفية، وهو حق عرضة باستمرار للتنازع أمام القضاء. واكتشفت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان أن قانون حقوق الإنسان "يستلزم أن تحترم الدولة بحزم قناعات الآباء في إطار المدارس العمومية"[٣٤] بالإضافة إلى الاحترام المطلوب لحريتهم في إنشاء وإدارة المدارس. ومحتويات البرامج

التعليمية والكتب الدراسية تثير جدالات لا نهاية لها، غير أن الاجتهاد القانوني القائم يقدم الدليل على الأهمية المتزايدة التي تكتسيها حقوق الإنسان في اتخاذ القرارات.

٦٤- وقد تمنع لغة التدريس الأطفال من الحضور إلى المدرسة. وما انفكت لغة التدريس تثير قدرا كبيرا من الجدل في التعليم ولا يحتمل أن يقل هذا الجدل، بل يحتمل أن يتزايد. ويمتد الجدل من اتخاذ القرارات حول اللغة (اللغات) الرسمية للتعليم في المدارس العمومية، إلى تدريس لغات الأقليات وكذلك التدريس بها (وكذلك الاعتراف بها)، وتدريس اللغات الأجنبية و(كذلك) التدريس بها.

٦٥- وأكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حق الدولة في أن تحدد اللغات الرسمية للبلد التي تكون بالتالي لغات التدريس في المدارس العمومية، ولكنها نفت وجود حق في أن يتعلم الفرد باللغة التي يختارها[٣٥]. وطلب إلى الحكومات، منذ عهد عصبة الأمم، أن تحترم حق الأقليات في إنشاء مدارسها الخاصة بلغات الأقليات. وفي عام ١٩١٩، أقامت بولندا سابقة بالتأكيد، إلى جانب التعليم بلغات الأقليات في المدارس العمومية، على حق المواطنين من أعضاء الأقليات في إنشاء وإدارة ومراقبة مدارس على نفقتهم الخاصة "مع الحق في استخدام لغتهم الخاصة وممارسة دينهم بحرية داخلها"[٣٦] وأعادت تأكيد هذا الحق محكمة العدل الدولي الدائمة[٣٧].

٦٦- وزادت المعضلات بدلاً من أن تقل بعد مرور أكثر من نصف قرن. وكثيراً ما تتردد المطالبة بإتاحة مدارس الأقليات "مجاناً" (أي ممولة من الحكومة) ولكن قلما يستجاب لها. والحق في التعليم باللغة الأم موجود في جدول الأعمال الدولي لحقوق الإنسان منذ الخمسينات وتزايدت المجادلات حوله في التسعينات. وطعن في حكمة التعليم بلغة واحدة حتى باللغة الأم، مما أضاف بنداً جديداً إلى هذه المجادلة التي لا نهاية لها. وزادت الآثار المالية المترتبة على تعددية اللغات في المدرسة الابتدائية من تفاقم الجدالات القائمة. وتخطط المقررة الخاصة تحليل التجارب القائمة وتلخيص النتائج في تقريرها الختامي.

٦٧- والالتزام بجعل التعليم الابتدائي مقبولاً لا يتجاوز بكثير، من مظور حقوق الطفل، حرية الآباء في الاختيار أو لغة التدريس، ويثير قدراً كبيراً من التحدي أمام جميع الدول. وينبغي ان تكون المدرسة الابتدائية المثالية ملائمة للطفل، على أساس حق الطفل في "أن يكون محباً للاستطلاع وأن يطرح أسئلة ويتلقى إجابات وأن يجادل وأن يبدي رأياً معارضاً وأن يختبر وأن يخطئ وأن يعرف وألا يعرف وأن يبدع وأن يكون تلقائياً وأن يعترف به وأن يحترم[٣٨]. وضخامة المهمة المتجسدة في هذا التصور تتضارب مع واقع المدارس وهو واقع قد يتصارع مع نقص المياه الجارية والمرافق الصحية، أو مع عدم انسجام الجدول الدراسي مع الحياة الأسرية والمجتمعية، أو مع العنف المرتكب ضد الأطفال أو فيما بينهم.

٦٨- وزادت كثيرا في العقود الماضية القيود المفروضة على الانضباط في المدرسة لحماية كرامة الطفل من الإهانة أو الخزي. وكانت هذه الأمور، موضع نزاعات ويحتمل أن تظل، على تلك الحال. ونتيجة محاولة قام بها آباء (تفترض معتقداتهم الدينية أن عقاب الأطفال بدنيا عقاب مشروع ولازم)، أجبرت اللجنة الأوروبية لحقوق

الإنسان على إعادة النظر في هذه المسألة التي كانت فعلا موضوع تنازع شديد. وتظلم الآباء من انتهاك "قدرتهم على التعبير عن معتقداتهم الخاصة وتنفيذها في تربية أطفالهم" المجسدة في قانون السويد لعام ١٩٧٩، "وهو قانون يقصد منه تشجيع إعادة تقييم عقاب الأطفال بدنيا بغية تلافي إساءة المعاملة"(٣٩). ولم تعتبر اللجنة أن اتباع سياسة عامة ضد العقاب البدني تعادل خطر تلقين الأطفال أفكارا تناقض معتقدات الآباء بأن العقاب البدني مشروع ولازم. وما انفكت لجنة حقوق الطفل ترى أن العقاب البدني لا يتمشى مع اتفاقية حقوق الطفل، على الرغم من أن تذكير اللجنة المتواتر بهذا الرأي يشهد على أن العقاب البدني قد يمارس في الواقع لتأديب أطفال المدارس في العديد من البلدان.

٦٩- وتتجسد أهمية تصور مدرسة ابتدائية تنفذ فيها بالكامل جميع حقوق الطفل في تحديد الهدف النهائي الواجب بلوغه، وهو هدف يستحيل بدونه وضع تعريف دقيق للإعمال الكامل للحق في التعليم.

دال- قابلية التكيف

٧٠- إن ما ينبغي أن يتعلمه الطفل في المدرسة وطريقة تنظيم عملية التعلم هو مصدر تحد وتغير لا نهاية لهما. والنهج العادي هو استعراض محتويات وعملية التعلم من وجهة نظر الطفل كشخص بالغ في المستقبل، بينما تستلزم اتفاقية الطفل أن تكون خير مصالح الطفل في المقدمة. وخيار الاتفاقية الإشارة إلى خير مصالح الطفل يبرز الحاجة إلى أن يصبح النظام التعليمي وأن يظل متكيفا.

٧١- والضغوط التعويضية الناجمة عن العولمة والتوطن في التسعينات تبرز الحاجة إلى التكيف. وتكافأ التدفقات الدولية لرأس المال والمعلومات والتجارة بعملية اللامركزية و/أو التوطن في التعليم، مما ييسر الاستجابة للاحتياجات المحلية وتأكيدات هويات إثنية أو لغوية أو دينية معينة. وتحدي التسعينات هو أن يستجيب التعليم للواقع المباشر الذي يواجهه الطفل في مجتمعه الخاص وللواقع العالمي سريع التغير. وتختبر أفكار مختلفة من أجل التحول عن "النموذج المتمحور حول قاعة الدرس المصمم لخدمة مجتمع أوروبي في عصر ما قبل التصنيع"(٤٠) الذي ظل نموذج تصميم التعليم الابتدائي لوقت طويل للغاية.

٧٢- والمعرفة والمهارات والقيم التي سيحتاجها جيل كبار المستقبل في حياتهم ليست مجهولة فحسب وإنما لا يمكن معرفتها. ويستكمل التوازن بين تعريض الطفل للمجتمع المحلي والدولي بحاجة الطفل إلى أن يألف ثقافته وكذلك الثقافات الأجنبية. ويتيح التركيز على تعليم حقوق الإنسان فرصة لتحقيق توازن النهج التحريمي السابق في القانون الدولي لحقوق الإنسان باتباع نهج بناء. واستهدف قدر كبير من الجهود حظر التحريض على التمييز عن طريق إساءة تصوير الأقليات العرقية أو الإثنية، أو المهاجرين، أو النساء أو الفتيات. ويهدف سيل لا نهاية له من المشاريع إلى مراجعة البرامج والكتب الدراسية القائمة أو وضع برامج وكتب جديدة بما يمكن من عرض صور إيجابية بدلا من مجرد حظر الصور السلبية. وأول دعامة ينبغي أن يستند إليها التعليم أبرزتها اللجنة الدولية للتعليم في القرن الحادي والعشرين هي "تعلم العيش معاً بتطوير فهم الغير وتاريخه وتقاليده وقيمه الروحية"(٤١). وتفترض اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة بلوغ الهدف المتمثل في "أن

تعطي كتب التاريخ وغيرها من المواد التعليمية وصفا عادلا ودقيقا ومستنيرا" للشعوب الأصلية[٤٢]. وللمرء أن يتوقع أن تشمل هذه العملية استعراض وصف المرأة، وكذلك الرجل، من الشعوب الأصلية. وحثت لجنة حقوق الطفل على تغيير صورة المرأة "في الكتب المدرسية وتبني رسالات ملائمة لمكافحة التفاوت والأفكار المقبولة والرفض"[٤٣]. وتستلزم اتفاقية مناهضة التعذيب أن تكافح الدول التحيز بواسطة التعليم، وتستلزم اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن تقضي الدول على الأفكار المسبقة. وأصبح مظهراً ملحوظاً في التسعينات التسليم بأن المرأة يمكن أن تكون ضحية تمييز بسبب عرقها وكذلك بسبب جنسها أو لأنها منتمية إلى شعب أصلي وكذلك لأنها امرأة. وعملية مراجعة البرامج الدراسية جارية في بلدان عديدة لتحديد الوصف القائم على التمييز و/أو المتحيز للفتيات والنساء[٤٤].

٧٣- وأصبح التشجيع في التعليم على القضاء على التمييز القائم على الانتماء الجنسي مجالاً لإجراء دولي وإقليمي ومحلي سريع في تقرير السياسات. وصدر قدر كبير من البيانات الكمية والنوعية لتوثيق محنة الفتيات اللاتي يوجدن خارج نطاق المدرسة بينما تعد استعراضات البرامج والكتب الدراسية بتغيير صورة الفتاة والمرأة وبالتالي تساعد الجيل الجديد على تلافي الأفكار المسبقة التي نشأنا كلنا بها. والتغيرات في محتويات التعليم في العقود القليلة الماضية تغيرات عميقة: فقد كان التغير من تربية الفتاة لتكون ربة بيت جيدة إلى تحريرها من الأفكار المسبقة القائمة على الانتماء الجنسي من أجل تمكينها من النمو بحرية. ودور المدرسين حاسم ويبرز هذا الدور اختلال التوازن بين الجنسين في التعليم الابتدائي - ويبين في الجدول ٥ عدم وجود مدرسات في بعض البلدان وارتفاع أعدادهن في بلدان أخرى.

٧٤- ويبرز هذان النقيضان ضرورة التكيف: فقد طورت سياسات دولية ووطنية عديدة لزيادة عدد المدرسات، غير أنه لم يطور سوى القليل من السياسات للتصدي للنقيض الآخر. وثمة عدد قليل من البلدان في العالم التي وضعت سياسة توازن بين الجنسين، أي ينبغي ألا يتجاوز تمثيل أحد الجنسين ٤٠ في المائة بدون أن تنطلق تدابير تصويبية. ويبين الجدول ٥ أن المرأة تشكل أكثر من ثلثي بل وأكثر من أربعة أخماس مدرسي المدارس الابتدائية في بعض البلدان. وفي أول تقرير عن التمييز في التعليم صدر في إطار الأمم المتحدة منذ ٤٠ سنة، لوحظ خطر إدامة التهميش بدلا من تعزيز المساواة. ولخص التقرير أسباب استئثار النساء بأغلبية وظائف التدريس في المدرسة الابتدائية بأن "الفكرة هي أن المرأة مهيأة بوجه خاص لتدريس الأطفال الصغار، وأن التدريس يتيح منفذا للمرأة التي ما زالت أبواب وظائف عديدة أخرى موصدة أمامها، وأن الرجل تستقطبه مهن أعلى مرتبا"[٤٥].

الجدول ٥- النسبة المئوية لمدرسات التعليم الابتدائي

أكثر من ٩٠ في المائة	الاتحاد الروسي، أرمينيا، أوكرانيا، إيطاليا، جزر البهاما، الجمهورية التشيكية، جمهورية مولدوفا، جورجيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، كازاخستان، لاتفيا، ليتوانيا، منغوليا.
بين ٧٥ و٩٠ في المائة	أذربيجان، أستراليا، إستونيا، إسرائيل، ألمانيا، أوزباكستان، آيرلندا، بلغاريا، بوتسوانا، جامايكا، دومينيكا، رومانيا، سان مارينو، سانت كيتس ونيفيس، سانت لوسيا، سري لانكا، سوازيلند، سورينام، سيشيل، غيانا، فرنسا، فنزويلا، قطر، قيرغيزستان، كرواتيا، كوبا، كولومبيا، ليسوتو، مالطة، المملكة المتحدة، النمسا، نيكاراغوا، نيوزيلندا، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، يوغوسلافيا
بين ٥٠ و٧٥ في المائة	الأردن، إسبانيا، إكوادور، ألبانيا، الإمارات العربية المتحدة، إندونيسيا، جمهورية إيران الإسلامية، باراغواي، بروني دار السلام، البحرين، بلجيكا، بليز، بيرو، ترينيداد وتوباغو، تونغا، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية كوريا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جنوب أفريقيا، الدانمرك، الرأس الأخضر، ساموا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، السودان، السويد، سويسرا، شيلي، طاجيكستان، العراق، غرينادا، فيجي، قبرص، كندا، الكويت، كيريباتي، ماليزيا، مدغشقر، مصر، المملكة العربية السعودية، ميانمار، ناميبيا، هندوراس، هولندا، اليابان، اليونان.
بين ٢٥ و٥٠ في المائة	إثيوبيا، إريتريا، أفغانستان، أوغندا، بابوا غينيا الجديدة، بوروندي، تركيا، تونس، الجزائر، جمهورية تنزانيا المتحدة، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جيبوتي، زامبيا، زمبابوي، الصين، عمان، غابون، فانواتو، الكاميرون، كمبوديا، الكونغو، كينيا، المغرب، ملاوي، موريشيوس، النيجر، نيجيريا، الهند.
دون ٢٥ في المائة	باكستان، بنن، بوركينا فاصو، تشاد، توغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، السنغال، غامبيا، غينيا، غينيا الاستوائية، كوت ديفوار، مالي، موريتانيا، موازمبيق، نيبال

المصدر: اليونسكو، تقرير عن التعليم في العالم، ١٩٩٨، الصفحات من ١٤٤ إلى ١٤٧ من النص الإنكليزي؛ تشير الأرقام إلى عام ١٩٩٥.

ثالثا- التعليم الإلزامي: حق الطفل وواجبه

٧٥- بين إعلان حقوق الطفل لعام ١٩٥٩ حق الطفل في تلقي التعليم[٤٦]، مبينا النظرة إلى الطفل في ذلك التاريخ بوصفه متلقياً سلبياً للتعليم وليس الهدف الرئيسي للحق في التعليم. ويترجم ببطء في القوانين والسياسات الوطنية التصور المتغير إزاء الطفل بوصفه صاحب الحقوق المتجسدة في اتفاقية حقوق الطفل. وأدرج التعليم الإلزامي في اتفاقية حقوق الطفل بسبب قيمته التي لا شك فيها، غير أن التعليم الإلزامي أقدم بكثير من مفهوم حقوق الطفل وهو يعكس تصور الطفل بوصفه متلقي التعليم الذي يمكن فرضه على الطفل. وواجب الطفل في الحضور إلى المدرسة هو حقا تتويج التزام الحكومة بجعل التعليم إلزاميا. وتمثل اتفاقية حقوق الطفل تحديا لجعل التعليم الإلزامي متمشيا بالكامل مع كامل مجموعة حقوق الطفل.

٧٦- ويقدم الجدول ٦ نظرة عامة عن التعليم الإلزامي بتصنيف البلدان التي أصبح التعليم الابتدائي إلزاميا فيها، حسب طول مدته الممتد من ٣ سنوات إلى ١٢ سنة.

٧٧- وتختلف قدرة الحكومات على تنفيذ قوانين التعليم الإلزامي باختلاف تدابير التنفيذ. وتستهدف حكومات عديدة الوالدين في شكل غرامات تفرض عليهم بسبب عدم تسجيل أولادهم في المدارس أو حضورهم إليها. غير أن بعض الحكومات الأخرى تستهدف الأطفال. ويثير بالتالي تنفيذ التعليم الإلزامي مسائل هامة تتصل بحقوق الإنسان. ولا تتجاوز اتفاقية حقوق الطفل مجرد تكليف الدول بالتزام التشجيع على الحضور إلى المدرسة؛ والتنفيذ غير مذكور. ونصت معاهدات حقوق الإنسان الأقدم، مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، على اعتقال القاصر بموجب أمر قانوني لغرض الإشراف التعليمي عليه، وهو ما يفرض التعليم الإلزامي بأضيق معاني هذه العبارة. وتم النص على جنحة التهرب من المدرسة بالتحديد لمعاقبة الطفل على انتهاك واجب الحضور إلى المدرسة.

٧٨- وانتشار التعليم الابتدائي الإلزامي في ممارسة الدول يقدم الدليل على التزام الدول بأن تضمن استفادة جميع الأطفال منه. غير أن وجود التعليم الإلزامي يبين إعمال مكون واحد من مكونات الحق في التعليم؛ وربما لا يعترف بحرية اختيار الآباء. وقد توجد بالإضافة إلى ذلك حالة قصوى إذا كان التعليم الابتدائي إلزاميا، ويوفر مقابل دفع رسوم في نظام تعليمي موحد تديره الحكومة، وهو نظام لا يتمتع الآباء فيه بحرية اختيار نظام بديل. ولا يكون التعليم بالتالي "مجاناً" طبقاً لمختلف معاني المجانية.

٧٩- وعلى الرغم من أن الطفل يعامل اليوم بوصفه الشخص الرئيسي لحرية التعليم، فإن الطفل ليس طرفا في اتخاذ القرار حول إعمال الحق في التعليم. ويقسم القانون الدولي لحقوق الإنسان اتخاذ القرار بين الآباء والدولة. ويمكن لكل فاعل رئيسي بل يمكنه بصورة روتينية أن يدعي تمثيل خير مصالح الطفل. وينعكس حق الطفل في التعليم في واجب الآباء والمجتمع المحلي والدولة في تعليم الطفل وكذلك في واجب الطفل في تعليم نفسه. ويتجلى البعد القائم بين الأجيال في قيام البالغين بتصميم التعليم لتحقيق مصالح الطفل وعدم الاتفاق فيما بينهم في الكثير من الأحيان حول ما قد يمثل مصالح الطفل.

الجدول ٦- التعليم الإلزامي

المدة بالسنوات	البلد
١٢	ألمانيا، البحرين، بربادوس، بروني دار السلام، بلجيكا، سانت كيتس ونيفيس
١١	أذربيجان، إسرائيل، أنتيغوا وبربودا، جمهورية مولدوفا، سري لانكا، سورينام، غرينادا، كازاخستان، ماليزيا، المملكة المتحدة، نيوزيلندا، هولندا.
١٠	الأردن، إسبانيا، أستراليا، بليز، جزر البهاما، جزر كوك، جنوب أفريقيا، دومينيكا، سانت لوسيا، غابون، غيانا، فرنسا، فنزويلا، قيرغيزستان، كندا، الكونغو، مالطة، موناكو، ناميبيا، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية.
٩	الاتحاد الروسي، أرمينيا، إستونيا، آيرلندا، البرتغال، بيلاروس، توفالو، تونس، الجزائر، جزر القمر، الجماهيرية العربية الليبية، الجمهورية التشيكية، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، جورجيا، الدانمرك، السلفادور، سلوفاكيا، السويد، سويسرا، سيشيل، الصين، طاجيكستان، غانا، فنلندا، قبرص، كوستاريكا، كيريباتي، لاتفيا، لكسمبرغ، ليبيريا، ليتوانيا، مالي، النرويج، النمسا، اليابان، اليمن، اليونان.
٨	ألبانيا، أنغولا، أوكرانيا، آيسلندا، إيطاليا، البرازيل، بلغاريا، بولندا، بوليفيا، تشاد، تونغا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، رومانيا، ساموا، سان مارينو، سلوفينيا، السودان، شيلي، الصومال، كرواتيا، الكويت، كينيا، مصر، ملاوي، منغوليا، الكويت، النيجر، الهند، يوغوسلافيا.
٧	الأرجنتين، إريتريا، ترينيداد وتوباغو، جمهورية تنزانيا المتحدة، رواندا، سوازيلند، ليسوتو، موريشيوس، موزامبيق.
٦	إثيوبيا، أفغانستان، إكوادور، الإمارات العربية المتحدة، إندونيسيا، أوروغواي، باراغواي، بنما، بنن، بوركينا فاصو، بوروندي، بيرو، تايلند، توغو، جامايكا، جمهورية أفريقيا الوسطى، الجمهورية العربية السورية، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، الرأس الأخضر، السنغال، العراق، غواتيمالا، غينيا، غينيا - بيساو، فانواتو، الفلبين، الكاميرون، كمبوديا، كوبا، كوت ديفوار، المغرب، المكسيك، موريتانيا، نيجيريا، نيكاراغوا، هايتي، هندوراس.
٥	إيران، بنغلاديش، تركيا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، زمبابوي، غينيا الإستوائية، فييت نام، كولومبيا، مدغشقر، ميانمار، نيبال
٤	ساو تومي وبرينسيبي
٣	زامبيا

ملاحظة: استنادا إلى المعلومات المتاحة من اليونسكو، التعليم غير إلزامي في أوغندا، وبابوا غينيا الجديدة، وباكستان، وبوتان، وبوتسوانا، وجزر سليمان، وسنغافورة، وسيرا ليون، وعمان، وغامبيا، وفيجي، وقطر، ولبنان، وملديف، والمملكة العربية السعودية، بينما مركز التعليم غير واضح في أوزبكستان، والبوسنة والهرسك، وتركمانستان، وسانت فنسانت، وجزر غرينادين.

المصدر: اليونسكو، تقرير التعليم في العالم، ١٩٩٨، الصفحات من ١٣٢ إلى ١٣٥ من النص الإنكليزي.

رابعا- ملاحظات ختامية

٨٠- إن التسعينات عهد تغير في التعليم أملتـــه الأزمات. فالعديد من الحكومات - وليس في البلـــدان الناميـــة فحسب تصارع ضغط الديون، وحالات العجز في الميزانيات، والإيرادات الراكدة أو المتدنية، وامتد قدر كبير من الجهود إلى التماس تمويل غير التمويل الحكومي للتعليم. ونوقشت مشاريع الإصلاح التعليمي على الصعيد العـــالمي داخل اليونسكو أو البنك الدولي أو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك في العديد من البلدان. ومع اقتراب هذا القرن من نهايته كانت استراتيجيات عديدة تضم عبارة "بحلول عام ٢٠٠٠" في عناوينها اســـتراتيجيات عتيقة وتحول الاهتمام إلى تصميم استراتيجيات للقرن الحادي والعشرين. والتعليم عملية طويلة الأجل وينبغـــي أن يكون الالتزام بها طويل الأجل أيضا، وتعتزم المقررة الخاصة التركيز على تصور طويل الأجل لاستراتيجية تعليمية مستندة إلى الحق في التعليم.

٨١- وقد رسمت المقررة الخاصة في هذا التقرير التمهيدي معالم مجموعة من المسائل الجديـــرة بـــأن تحظـــى بالعناية الفورية، ووصفت النهج الذي تعتزم اتباعه والإطار الأولي لتحليلها. كما حددت عددا من المســـائل التـــي تستلزم المزيد من الدراسة ولاحظت أن تركيزها سيكون على إيضاح كامل نطاق الحق في التعليم بالتماس إجابة على السؤال التالي: متى يكون الحق في التعليم قد تحقق تماماً؟ فالتعريف الواضح لطبيعة ونطاق الحق في التعليم يتطلب دراسة متعمقة للتجربة المنجزة في تجسيد متطلبات القانون الدولي لحقوق الإنسان في مختلف المناطق والبلدان، حيث يحدد نطاق ما يمكن إنجازه بالمعايير الدنيا المقبولة التي ينبغي أن تلتمس عالميا، ويحدد الإعمال الكامل للحق فـــي التعليم بوصفه أقصى معيار.

الحواشي

(١) اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، "إعمال الحق في التعليم". (E/CN.4/Sub.2/1998/10 المؤرخة ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨). ورقة عمل مقدمة من السيد مصطفى مهدي.

(٢) التقرير الختامي للمؤتمر العالمي حول التربية للجميع: تأمين حاجات التعلّم الأساسية، جومتييـــن، تايلند، ٥-٩ آذار/مارس ١٩٩٠، اللجنة المشتركة بين الوكالات (برنامج الأمـــم المتحـــدة الإنمـــائي، واليونســـكو، واليونيسيف، والبنك الدولي) للمؤتمر العالمي حول التربية للجميع، نيويورك، ١٩٩٠.

(٣) صنـــدوق الأمـــم المتحـــدة للأطفـــال، "اســـتراتيجيات اليونيســـيف فـــي التعليـــم الأساســـي"، (E/ICEF/1995/16)، الفقرة ٦ والشكل ١.

الحواشي (تابع)

(٤) لجنة مركز المرأة، "الاستنتاجات المتفق عليها حول مجالات الاهتمام الحاسمة، الفقرة ٣ من مشروع القرار الثاني المقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. تقرير عن الدورة الحادية والأربعين (١٠-٢١ آذار/مارس ١٩٩٧) (E/1997/27 و E/CN.6/1997/9، الصفحة ٣).

(٥) الأمم المتحدة، "الخطة المقترحة المتوسطة الأجل على نطاق المنظومة للنهوض بالمرأة"، تقرير لجنة التنسيق الإدارية (E/1996/16 of 16 April 1996، الفقرة ١٨٤).

(٦) لجنة مركز المرأة، "إدماج منظور نوع الجنس في المجالات الرئيسية لجميع السياسات والبرامج في منظومة الأمم المتحدة"، الفقرة ١٤ من القرار ٦/٤١، تقرير عن الدورة الحادية والأربعين (١٠-٢١ آذار/مارس ١٩٩٧) (E/1997/27 و E/CN.6/1997/9، الصفحة ٣٠).

(٧) "إدماج منظور نوع الجنس في صلب التعاون التقني في مجال حقوق الإنسان"، ورقة عمل مقدمة من ك. توماسفسكي، مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان، برنامج التعاون التقني، المشروع GLO97/AHB/24، حزيران/يونيه ١٩٩٨.

(٨) التعليم للجميع، تحقيق الهدف، اجتماع منتصف العقد للمحفل الاستشاري الدولي حول التعليم للجميع، ١٦-١٩ حزيران/يونيه ١٩٩٦،عمَّان، الأردن، التقرير الختامي، الصفحة ٧.

(٩) ك. توماسفسكي، "تأثير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية"، Nordic Journal of International Law، المجلد ٦٤، ١٩٩٥، الفقرات ٣٨٥-٣٩٥.

(١٠) التقرير السنوي للبنك الدولي لعام ١٩٩٧، واشنطن العاصمة، ١٩٩٨، الصفحتان ١٨ و٤٠.

(١١) "Learning: The Treasure Within, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, UNESCO Publishing, Paris, 1996, p.33.

(١٢) أقرت القمة الاجتماعية لعام ١٩٩٥ مبادرة ٢٠/٢٠ التي صدرت عن اليونيسيف، ومفادها أنه ينبغي للدول النامية أن توجه ٢٠ في المائة من ميزانياتها لاحتياجات الأطفال ذات الأولوية كما ينبغي للبلدان الصناعية أن تفعل الشيء نفسه في إطار ميزانياتها للمساعدة الإنمائية. مساهمة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة إلى الدورة الرابعة للجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (A/CONF.157/PC/61/Add.15، الفقرة ٢٥).

الحواشي (تابع)

(١٣) تنفيذ مبادرة ٢٠/٢٠. تحقيق وصول الجميع إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية. نشرة مشتركة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي، نيويورك، أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، الصفحة ٦.

(١٤) اعتمد البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ١٩٨٨ وقد صادقت عليه تسع دول بحلول نهاية عام ١٩٩٧؛ ويتطلب١١ مصادقة لكي يدخل حيز النفاذ.

(١٥) الأمم المتحدة، تقرير عام ١٩٩٧ عن الحالة الاجتماعية في العالم (رقم المبيع E.97.IV.1)، نيويورك، ١٩٩٧، الصفحة ٤٩، الفقرة ١٨.

(١٦) البروتوكول رقم ١ لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، باريس، ٢٠ آذار/مارس ١٩٥٢، European Treaty Series، العدد ٩.

(١٧) جاء في المادة السابعة من الإعلان العالمي حول التربية للجميع أن توفير التعليم الأساسي للجميع هو "التزام لا نظير له" على السلطات الوطنية والاقليمية والمحلية، بيد أنها أضافت إلى ذلك مباشرة أنه لا يتوقع من هذه السلطات أن تضطلع بهذا الالتزام بمفردها، ولهذا فإن الأمر يتطلب مشاركات من الأسر، والفئات الدينية، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى القطاع الخاص. المؤتمر العالمي حول التعليم للجميع، الإعلان العالمي حول التربية للجميع وهيكلية العمل لتأمين حاجات التعلم الأساسية، جومتيين، ١٩٩٠.

(١٨) س. برادهان Pradhan, S, Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews, ورقة مناقشة العدد ٣٢٣، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، آذار/مارس ١٩٩٦، الصفحة ١٠.

(١٩) لجنة حقوق الطفل، "مبادئ توجيهية عامة تتعلق بشكل ومضمون التقارير الدورية التي يتعين على الدول الأطراف تقديمها وفقاً للفقرة ١(ب) من المادة ٤٤ من الاتفاقية" (CRC/C/58، الفقرة ٢٠).

(٢٠) توافق الآراء على مبادئ تقاسم التكاليف في مجالي التعليم والصحة في أفريقيا جنوب الصحراء. المحفل الدولي الذي عقدته في ١٨-٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٧، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا. PREview. A UNICEF Newsletter on Evaluation, Policy and Planning، المجلد ٢، العدد ٢، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، الصفحتان ٣-٦.

الحواشي (تابع)

(٢١) Tomasevski, K. "Human rights impact assessment. Proposals for the next 50 years of Bretton Woods", in Griesgraber,J.M.and Gunter, B.G. (eds.), Promoting Development: Effective Global Institutions for the Twenty-first Century, Pluto Press, London and Center of Concern, واشنطن العاصمة، ١٩٩٥، الصفحتان ٨٢-٩٨.

(٢٢) لجنة حقوق الطفل، "مبادئ توجيهية عامة تتعلق بشكل ومضمون التقارير الدورية التي يتعين على الدول الأطراف تقديمها وفقاً للفقرة ١(ب) من المادة ٤٤ من الاتفاقية". (CRC/C/58، الفقرة ١٠٦).

(٢٣) Bray, M. "Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia"، تقرير مشترك من البنك الدولي واليونيسيف، اتجاهات في التنمية، البنك الدولي، ١٩٩٦.

(٢٤) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "مركز العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحفظات والانسحابات والإعلانات والاعتراضات بموجب العهد"، مذكرة من الأمين العام (E/C.12/1993/3/Rev.3).

(٢٥) لجنة حقوق الطفل - التحفظات والإعلانات والاعتراضات المتعلقة باتفاقية حقوق الطفل. مذكرة من الأمين العام، وثيقة الأمم المتحدة CRC/C/2/Rev.7 المؤرخة ١٢ آذار/مارس ١٩٩٨.

(٢٦) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، كارل هنريك بلوم ضد السويد، الرسالة رقم ١٩٨٥/١٩١، الرأي المؤرخ ٤ نيسان/أبريل ١٩٨٨، الفقرة ١٠-٣، قرارات مختارة صادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بموجب البروتوكول الاختياري، المجلد ٢ (CCPR/C/OP/2، الصفحة ٣٠٠).

(٢٧) اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، أندريه سيمبسون ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم ٨٩/١٤٦٨٨، قرار المقبولية المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، القرارات والتقارير، المجلد ٦٤، الصفحة ١٩٤ من النص الانكليزي.

(٢٨) Schleicher, A. et al., "The conditions of primary schools: A pilot study in the least developed

باريس، ١٩٩٥، [مستنسخ].

(٢٩) توفير التعليم للجميع: بلوغ الهدف. اجتماع نصف المدة للندوة الاستشارية الدولية حول توفير التعليم للجميع، ١٦-١٩ حزيران/يونيه ١٩٩٦، عمان، الأردن، التقرير النهائي، الصفحة ٣٦ من النص الإنكليزي.

الحواشي (تابع)

(٣٠) اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم، ١٩٩٩، نيويورك، ١٩٩٨، الصفحتان ٥٨ و٥٩ من النص الإنكليزي.

(٣١) مذكرة التفاهم بين اتحاد بنغلاديش لصانعي النسيج وتصديره واليونيسيف ومنظمة العمل الدولية المؤرخة ٤ تموز/يوليه ١٩٩٥، واتفاق الأطراف للقضاء على عمل الأطفال في صناعة كرة القدم في باكستان بين غرفة سيالكوت التجارية والصناعية ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف المؤرخ ١٤ شباط/فبراير ١٩٩٧.

(٣٢) منظمة الوحدة الأفريقية، ميثاق حقوق ورفاه الطفل الأفريقي، المادة ١١ (٦)؛ اعتمد الميثاق في عام ١٩٩٠ وهو لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

(٣٣) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية اللغة البلجيكية، الحكم المؤرخ ٢٣ تموز/يوليه ١٩٦٨، السلسة ألف، رقم ٦، الفقرة ٥.

(٣٤) اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، كييلدسن وبوسك مادسن وبيدرسن ضد الدانمرك، تقرير اللجنة المؤرخ ٢١ آذار/مارس ١٩٧٥، حكم المحكمة، المجلد ٢١، السلسة باء، الصفحتان ٤٤ و٤٦.

(٣٥) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية اللغة البلجيكية، الحكم المؤرخ ٢٣ تموز/يوليه ١٩٦٨، السلسة ألف، المجلد ٦، الصفحة ٣١.

(٣٦) المادة ٨ من معاهدة أقليات بولندا لعام ١٩١٩، المستنسخة في "حماية الأقليات اللغوية والعرقية على أيدي عصبة الأمم"، جنيف، ١٩٢٧.

(٣٧) محكمة العدل الدولي الدائمة، "مدارس الأقليات في ألبانيا"، الفتوى المؤرخة ٦ نيسان/أبريل ١٩٣٥، السلسة ألف/باء، رقم ٦٤.

(٣٨) Hammarberg, T., A School for Children with Rights, *Innocenti Lectures*، مركز اليونيسيف الدولي لنماء الطفل، فلورانس، ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، الصفحة ١٩.

(٣٩) اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، "سبعة أشخاص ضد السويد"، الطلب رقم ٧٩/٨٨١١، القرار المؤرخ ١٣ أيار/مايو ١٩٨٢ عن مقبولية الطلب، القرارات والتقارير، المجلد ٢٩، الصفحتان ١١١ و١١٢.

الحواشي (تابع)

(٤٠) *Innocenti Occasional Papers*, Child Rights Series No. 4, فلورانس، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣، الصفحة ٤٠.

(٤١) اليونسكو، Learning : The Treasure Within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century، منشورات اليونسكو، باريس، ١٩٩٦، الصفحة ٢٢ من النص الإنكليزي.

(٤٢) الاتفاقية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، المادة ٣١.

(٤٣) لجنة حقوق الطفل، تقرير عن الدورة الثامنة (جنيف، ٩-٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥)، (CRC/C/38)، المناقشة العامة عن موضوع الطفلة، ٢١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، المرفق الخامس، الفقرة ٣(أ)، الصفحة ٧٠.

(٤٤) حدد المقرر الخاص المعني بحقوق المرأة في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عددا من البلدان التي جرى فيها إصلاح البرامج والكتب الدراسية للقضاء على التمييز القائم على الانتماء الجنسي. منظمة الدول الأمريكية، Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights، (OEA/Ser.L/V/II/98) واشنطن العاصمة، ١٩٩٨، الصفحتان ١٠١٧ و١٠١٨ من النص الإنكليزي.

(٤٥) الأمم المتحدة، دراسة التمييز في المدرسة، بقلم تشارلز أمون، المقرر الخاص للجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز وحماية الأقليات (E/CN.1/Sub.2/181/Rev.1) (رقم المبيع 1957.XIV.3)، نيويورك، آب/أغسطس ١٩٥٧، الصفحة ٤٣ من النص الإنكليزي.

(٤٦) قرار الجمعية العامة ١٣٨٦ (د-١٤) المؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩، المبدأ ٧.

- - - - -