

حول محدودية الحق في التعليم امام المحكمة العليا

غدير نقولا¹

لا يرد الحق في التعليم ضمن الحقوق الدستورية المعترف بها في دولة إسرائيل، والواردة تحديداً في قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية. كما ولم تمنح المكانة الدستورية للحق في التعليم من قبل المحكمة العليا. بل ان المحكمة العليا رفضت في احد اهم قراراتها في قضايا التعليم ادعاءات الملتزمين بأن الحق في التعليم هو حق دستوري².

عدم الاعتراف بالحق في التعليم كحق دستوري، وتعامل المحكمة العليا معه، جعل امكانية التوجه للمحكمة العليا في هذه القضايا محدودة في مسارين: الأول، في حالة التمييز بين المجموعات، والثاني، في حالة عدم تطبيق قانون عيني بخصوص التعليم. رغم اهمية هذين المسارين والإمكانات الجدية في تحقيق انجازات من خلالهما، الا أنهما محدودان وغير كافيين لتناول كافة الجوانب لمفهوم الحق في التعليم.

التمييز بين المجموعات

تشابه دور المحكمة العليا في غالبية القضايا والإلتماسات التي قدمت بخصوص التمييز اللاحق بالأقلية العربية في مجال التعليم، بدور الـ "محكم"، الذي يتفهم مدى الغبن والتمييز اللاحق بالأقلية في هذا المجال، ولكن من جهة أخرى يقبل بإدعاءات الدولة والتي تمحورت بالأساس حول شحة الميزانيات، وأن سد الفجوات بين الطلاب العرب من جهة وبين الطلاب اليهود من جهة أخرى، يتطلب وقتاً، وأن التوصل للمساواة في تخصيص الميزانيات ممكن فقط بشكل تدريجي. هذا الدور جعل من المحكمة العليا وسيطاً بين الأطراف يحاول أن يجد معادلة "صلحة" بينهما.

من أبرز الأمثلة على ذلك كان قرار المحكمة في الإلتماس الذي قدمه مركز عدالة - المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل، في أيار 1997، بإسم لجنة متابعة قضايا التعليم العربي ومجموعة من لجان أولياء الأمور في النقب، ضد وزارة التعليم³. وقد طالب الملتمسون في هذا الإلتماس إلزام وزارة التعليم بتطبيق برامج قسم "شاحر" للإثراء التربوي في المدارس العربية بشكل متساو مع ما هو معمول به في المدارس اليهودية. وكان قد بدأ تطبيق برامج قسم "شاحر" منذ السبعينيات بهدف مساعدة الطلاب الضعفاء الذين يعانون من خلفية إجتماعية - إقتصادية صعبة، على تحسين تحصيلهم الدراسي والنهوض بهم إلى مستوى سائر الطلاب في الدولة. فحتى موعد تقديم الإلتماس لم تقم وزارة التعليم بتطبيق أي من برامج "شاحر" في المدارس العربية، وهذا على الرغم من أن الطالب العربي في أمس الحاجة لمثل هذه البرامج، وذلك لسوء الوضع الإقتصادي - الإجتماعي السائد في الوسط العربي ولسوء نتائجه وتحصيله الدراسي. وقد اعترفت الدولة في ردها على الإلتماس بسياسة التمييز الفعلي ضد الطلاب العرب، لكنها ادعت أنها بحاجة إلى خمس سنوات من أجل تطبيق مبدأ المساواة

¹ محامية في عدالة - المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل

² م.ع. 1554/95 جمعية "شوحري جيلت" ضد وزير التعليم، صدر في 7.1996

³ م.ع. 2814/97 لجنة متابعة قضايا التعليم العربي وآخرون ضد وزارة التعليم، صدر في 7.2000

بواسطة تخصيص 20% (كنسبة المواطنين العرب في الدولة) من ميزانيات قسم شاحر بشكل تدريجي في المدارس العربية. في تموز 2000، وبعد ثلاث سنوات على تقديم الإلتماس، أصدرت المحكمة العليا قرارها والذي قبلت من خلاله إقتراح الدولة، بالتطبيق التدريجي، رغم معارضة الملتمسين، هذا مع التأكيد في قرارها على التمييز اللاحق بالأقلية العربية في مجال التعليم.

في غالبية قراراتها في قضايا التعليم، لم تعتمد المحكمة العليا فقط على الحق في التعليم، كما أنه لم يكن اللبنة الأساسية التي إعتمدتها، بل أن الحق في المساواة أخذ المساحة الرئيسية في القرار، وكان إدعاء المحكمة الأساسي في قراراتها أنه لا يمكن التمييز بين المجموعات في مجال الحق في التعليم. نتيجة لهذه الوضعية، أصبح الحق في التعليم للأقلية العربية منوط بالحق في التعليم كما هو متوفر لدى الأكثرية اليهودية. أي أنه حتى يحصل الطالب العربي على حقه في التعليم وفي البرامج المختلفة التي توفرها وزارة التعليم، فعليه أن يأتي بمعلومات حول ما يحصل عليه الطالب اليهودي من أجل المقارنة.

ورغم أن إمكانيات النجاح واردة في هذه النوعية من الإلتماسات - "المساواة بين المجموعات"، وذلك لعمق التمييز المتأصل في سياسة وزارة التعليم تجاه الطالب العربي، إلا أن تعامل وتوجه المحكمة العليا في هذه القضايا، يضع العديد من العراقيل التقنية والإجرائية التي تضعف من إمكانيات النجاح. ومن أهم هذه العراقيل هو عبء مهمة الإثبات الملقى على أكتاف الملتمس. نتيجة لعدم الإعتراف في الحق في المساواة كحق دستوري، نجد أنه لا يكفي أن يأتي الملتمس بمعطيات واضحة تؤكد التمييز ضد المواطنين العرب في الدولة في مجال معين، حتى تصبح من مهمة الدولة إثبات عكس ذلك. في العديد من الحالات لا يكفي الملتمسين إثبات وجود التمييز بل عليهم إقناع المحكمة بعدم وجود أي مبرر للتمييز ضدهم.

مثال واضح لهذا التوجه هو قرار المحكمة العليا في التماس عدالة ضد وزارة الأديان⁴. في هذه القضية أتى الملتمسون بمعلومات أكيدة بأن المواطنين العرب في الدولة على كافة طوائفهم يحصلون على نسبة أقل من 2% من ميزانية وزارة الأديان، وطالبوا بالمساواة بواسطة تخصيص ميزانية لائقة للأقلية العربية. إلا أن المحكمة لم تكثف بهذه المعطيات، وردت الإلتماس معتمدة مبدأ العمومية، أي أن الإلتماس عام ولا يتطرق لامور عينية، وأن الملتمسين لم يثبتوا بأن لهم إحتياجاتهم الخاصة والتي توجب تخصيص ميزانية أكبر. بمعنى آخر، لا يكفي إثبات التمييز، بل على الملتمسين أن يقنعوا المحكمة بعدم شرعية التمييز ضدهم⁵.

مثال آخر على هذا التوجه، هو قرار المحكمة الأخير والذي ردت فيه إلتماساً ضد وزارة التعليم، لإقامة حضانات لأطفال في سن 3-4 سنوات، في قريتين غير معترف بهما في النقب⁶. وعملت المحكمة رفضها الإلتماس بثلاث إدعاءات أساسية طرحت من قبل الدولة، الأول كان الإدعاء بأن إقامة حضانات في قرى غير معترف بها يعني إقامة مبان خلافاً لقانون التخطيط والبناء، حيث لا توجد خرائط هيكلية للقرى غير المعترف بها، وقد قبلت المحكمة هذا الإدعاء على الرغم من أنها على علم، وكتبت هذا في قرارها، أن وزارة المعارف أقامت مبان ومدارس في السابق في القرى غير المعترف بها. الإدعاء الثاني، استند

⁴ م.ع. 240/98 عدالة وآخرون ضد وزير الشؤون الدينية وآخرين، صدر القرار في 12.1996

⁵ موشيه كوهين، حول العمومية وإثبات التمييز، دفاثر عدالة، العدد الأول - سياسة القانون والهويات، خريف 1999

⁶ م.ع. 5108/04 اسماعيل محمد ابو غودة وآخرون ضد وزارة التعليم وآخرين، صدر القرار في 8.2004

على كون تطبيق قانون التعليم الإلزامي لأطفال في سن 3-4 سنوات، تدريجياً ولذلك لم يثبت الملتمسون أي تمييز ضدهم. ولكن هذا الإدعاء تجاهل المعطيات الواسعة التي قدمها الملتمسون حول التمييز في مجال التعليم ضد الأطفال العرب في النقب، وحول إنعدام أطر كافية وملائمة للأطفال كالحضانات، والتي كانت كافية لتأكيد الحاجة الخاصة والماسة لأطفال القرى غير المعترف بها، والتي تلزم تفضيلهم أولاً قبل باقي الأطفال في الدولة، وهذا هو المنطق الذي يجب إتباعه عند التطبيق التدريجي للقانون: تفضيل المميز ضدهم. أما الإدعاء الثالث كان أن الملتمسين لم يثبتوا صعوبة وصول الأطفال من القريتين إلى الحضانات في القرى المجاورة. وقد قبلت المحكمة هذا الإدعاء على الرغم من أن جواب وزارة التعليم، كما أكدته المحكمة في قرارها، لم يكن واضحاً فيما إذا كانت ستمول مصاريف السفر إلى الحضانات.

ويدل توجه المحكمة العليا في القضيتين المذكورتين أعلاه، على تعاملها المتساهل في قضايا التمييز، فهي لا تكنفي بمعطيات رسمية تشير إلى الفجوات الموجودة، ولا تقبل بها دليلاً على الفشل المؤسساتي في تطبيق وإحترام حقوق المواطنين. كما ولا تقوم المحكمة العليا في غالبية القضايا التمييز بين المجموعات، بإدانة سياسة التمييز، طالما لم تقم النيابة العامة بالإعتراف بذلك. تعامل مع الحق في المساواة أو التعليم كحق دستوري، يلزم في حالات تقدم فيها أدلة وبيانات واضحة تشير إلى التمييز، بتحويل عبء الإثبات على أكتاف الدولة، وهي الملزمة بإثبات عكس ذلك أو أن التمييز في هذه الحالة هو قانوني. هذا صحيح خصوصاً عندما يكون التمييز المشار إليه هو تمييز على أساس قومي أو أثني، فهذا النوع من التمييز، يعتبر مثيراً للشكوك بشكل خاص، وعبء الإثبات الملقى على الدولة في هذه الحالات هو أكبر.⁷

عدم تطبيق القانون

المسار الثاني، عدا التمييز بين المجموعات، والذي تكون فيه قرارات المحكمة العليا أكثر جراً هو في القضايا التي تستند على قانون لا تقوم وزارة التعليم بتطبيقه. مثال على ذلك، هو قرار العليا الأخير حول حق الطلاب ذوي الإحتياجات الخاصة في التعليم.⁸ وقد أثار هذا القرار جدلاً واسعاً، وخاصة من الجانب الحكومي- الوزاري، حول مدى صلاحية المحكمة العليا للتدخل والبت في أمر يستدعي تغييراً في توزيع ميزانيات الدولة. وكان الملتمسون قد طالبوا في هذه القضية بإلزام وزارة التعليم بتخصيص الميزانية اللازمة من أجل تطبيق تعديل رقم 7 لقانون التعليم الخاص، والذي يلزم وزير التعليم ووزير المالية بتخصيص الميزانيات بشكل تدريجي، وسنوياً، من أجل توسيع حلقة وزيادة عدد الطلاب ذوي الإحتياجات الخاصة الذين يتعلمون في مدارس عادية.

في ردها على الإلتماس إدعت الدولة أن بموجب التعديل رقم 7 فمن صلاحية وزير المالية تحديد المبالغ التي ستخصص للتطبيق التدريجي للقانون. ونتيجة للضائقة الإقتصادية والتقليصات في ميزانيات الوزارات بشكل عام وفي ميزانية وزارة التعليم بشكل خاص، إقترحت الدولة تخصيص مبلغ 250 مليون شاقل لتنفيذ قانون التعليم الخاص، وسيتم توزيع

⁷ Tribe, American Constitutional Law, (1988) at 1465-1474; *Strauder v. West Virginia*, 100 U.S. 303, 25 L.ED. 664 (1880); *Law Society of British Columbia v. Andrew* (1989) 56 D.L.R. (4th) 1; *Egan v. Canada* (1995) 124 D.L.R. (4th) 609; *Miron v. Trudel* (1995) D.L.R. (4th) 693; *Thibadeau v. Canada* (1995) 124 D.L.R. (4th) 449.

⁸ م.ع. 6973/03 ليثاء مرتسيانو وآخرون ضد وزير المالية وآخرين، صدر القرار في 12.2003

هذا المبلغ على فترة سبع سنوات وبشكل تدريجي، وأنه سيخصص للسنة التعليمية الدراسية 2004 مبلغ 35 مليون شاقل.

إلا أن المحكمة العليا رفضت إدعاءات الدولة، وقررت أنه وعلى الرغم من أن التعديل رقم 7 للقانون يأخذ بعين الاعتبار الضائقة المالية، وعلى هذا الأساس فهو تدريجي، إلا أن صلاحيات الوزارات في هذا الخصوص محدودة. وعليه قررت المحكمة العليا، معتمدةً على رسالة كانت قد أرسلتها وزيرة التعليم لوزير المالية، توضح من خلالها الميزانية المطلوبة لتطبيق تعديل رقم 7، أن المبلغ الذي إقترحته الدولة هو غير كافٍ، ولا يمكن من خلاله تطبيق مستوى أدنى من الحق في التعليم. وبناءً عليه، قررت المحكمة العليا أن على الدولة تخصيص مبلغ يضمن التطبيق الفوري للحد الأدنى من التعديل، وفق ما جاء في رسالة وزيرة التعليم. ويذكر أن في هذه الرسالة، أشارت وزيرة التعليم أن هنالك حاجة لتخصيص مبلغ 600 مليون شاقل لتنفيذ قانون التعليم الخاص، وأنه يجب تخصيص هذا المبلغ بشكل تدريجي على فترة خمس سنوات، وإبتداءً من السنة الدراسية القادمة من خلال تخصيص مبلغ 120 مليون شاقل.

ورداً على قرار المحكمة هذا، قدمت النيابة العامة طلباً لإعادة البحث في هذا القرار، مدعية بالأساس أن قرار المحكمة هذا يشكل سابقة قضائية جديدة بكل ما يخص صلاحية المحكمة العليا التدخل في كيفية توزيع وتخصيص الميزانيات. وأن تدخل المحكمة في هذه القضية وصل إلى درجة تحديد المبلغ العيني الذي على السلطات التنفيذية تخصيصه. إلا أن المحكمة رفضت الطلب، معللة أنه لم تكن هناك أي سابقة جديدة في قرار المحكمة، كما وأن المحكمة لم تقرر مبلغاً محدداً يجب تخصيصه لتنفيذ التعديل⁹.

لقد قررت المحكمة العليا، كما ذكرت سابقاً، بأن المبالغ التي إقترحتها الدولة غير كافية لتطبيق التعديل رقم 7، وأن عليها تخصيص مبالغ تضمن تطبيق الحد الأدنى للتعديل، مشيرةً إلى ما جاء في رسالة الوزارة. وهنا برأيي تركت المحكمة مساحة حرة لوزارة المالية في تحديد المبلغ اللازم، إلا أنها مساحة محدد وغير واسعة، تحكمها المبالغ الواردة في رسالة الوزارة.

ترتبط أهمية هذا القرار في مسألة صلاحية المحكمة العليا التدخل في إعتبارات مالية وفي الميزانيات اللازمة وكيفية تخصيصها لقضية معينة. وفعلاً، فإن هذا القرار يعتبر من القرارات القليلة التي تعاملت فيها المحكمة العليا بجرأة مع إدعاءات شحة ومحدودية الميزانيات. ولكن يجب التعامل مع هذا القرار بشيء من الحذر، وعدم المبالغة في وصف "التجديد" الذي أتى به هذا القرار، وهذا يعود للأسباب المركزية التالية: السبب الأول هو أن المحكمة تعاملت مع هذه القضية كالقضايا المتعلقة بتطبيق سلطة القانون وتنفيذ ما أقره المشرع. السبب الثاني يتعلق بهوية المجموعة الملتزمة، أطفال ذوي إحتياجات خاصة: هذه الهوية "الحيادية" لا تثير ولا تستدعي أي إشكاليات سياسية. أما السبب الثالث فيعود لكون المحكمة اعتمدت في قرارها على توصيات سابقة لوزارة التعليم، وهكذا توصلت إلى المبلغ الذي يجب تخصيصه وعدد السنوات اللازمة لتنفيذ القانون. هذا الأمر سهل على المحكمة من دون شك، إصدار قرارها هذا.

⁹ 247/04 وزير المالية وآخرون ضد ليثاء مرتسبانو وآخرين، صدر القرار في 5.2004

هذه الحالة (السبب الأخير) من الصعب أن تتوفر في معظم الإلتامسات التي تقدم للمحكمة العليا في مجال التعليم، والسبب واضح: عادةً لا يستطيع الملتمسون الإشارة إلى مبلغ محدد يجب على وزارة التعليم تخصيصه لضمان تطبيق الحق في التعليم أو تطبيق أي برنامج تعليمي آخر. هذا "الضعف" من جانب الملتمسين، هو مصدر قوة وزارة التعليم، فهي في تصور المحكمة الجسم الوحيد تقريباً الذي يعرف حيثيات الموضوع ومصادر الميزانيات المتوفرة، وبالتالي هو الجسم القادر، أكثر من الملتمسين وحتى من المحكمة نفسها، على تحديد المبالغ التي يجب توفيرها والمدة الزمنية اللازمة لتخصيص هذه المبالغ. هذا التوجه من قبل المحكمة، والوزن النوعي الذي تمنحه لخبرة وزارة التعليم ومصادقية أقوالها، هو إشكالي ويثير التساؤل لسبب بسيط وهو أن هذه هي الوزارة ذاتها التي يدعي الملتمسون ضدها، أنها تمارس سياسة التمييز وهضم الحقوق. وبينما تبرز في خلفية الأمور صورة قائمة من الماضي والحاضر حول مدى إلتزام وزارة التعليم بالحق في التعليم والمساواة، يجدر بالمحكمة العليا توسيع باب صلاحيات تدخلها القضائي.

تعامل مختلف مع الحق في التعليم، وموضعت بين الحقوق الأساسية الدستورية، سيساهم بشكل كبير في تحصيل هذا الحق، وبشكل متساوٍ، لأكثر شريحة ممكنة من المواطنين. كما سيمنع إتخاذ مسارات "التسوية" في التعامل معه، ودحره أو تأجيل توفيره بإدعاءات وإعتبارات ثانوية كشحة الميزانيات. ولكن، المساهمة الكبرى لتعزيز المكانة القانونية لهذا الحق، ستعكس أيضاً في توسيع مفهوم ومضمون الحق في التعليم. إحصار الإلتامسات وقرارات المحكمة العليا في المسارين "المساواة بين المجموعات" و "تطبيق القانون"، يترك بعيداً جوانب غاية في الأهمية للحق في التعليم بفهمه الواسع، ومنها الحق في إختيار التعليم أو التأثير على مضامين التعليم والمناهج الدراسية التي تقرها وتحددها وزارة التعليم. هذه الجوانب هي الضمانات الأساسية والمركزية لأي مجتمع (خاصة لأقلية قومية في الدولة) لحماية ثقافته، تاريخه والحفاظ على تطوره. وبالتالي هي الضمان لحرية الفرد.