

על הזכות להשפיע על החינוך בהקשר של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל

יוסף ג'בארין

השאיפה לטרנספורמציה בחינוך הערבי עומדת בראש מעייניה של האוכלוסייה הערבית. ביסוד הטרנספורמציה הזאת מונחת הדרישה לקדם מהותית את מצב החינוך הערבי ולהשוות את מעמדו לזה הניתן לתלמידים היהודים. שוויון - הן ברמה האינדיווידואלית והן ברמה הקבוצתית, ובכל המישורים: התשתיות, ההישגים, האיכויות, המבנה הארגוני ותוכני הלימוד. השיח המשפטי הביקורתי, שעליו נסמך המאמר הזה, מושתת בעיקרו על תפיסה ביקורתית של עיקרון השוויון ביחס למעמדו המשפטי של החינוך הערבי בישראל בכלל, ועל היקף מעורבותו של המיעוט הערבי-פלסטיני בעיצוב החינוך הזה בפרט. נתמקד בשאלה באיזו מידה מבטיח השיח המשפטי בישראל את זכותם של האזרחים הערבים להשפיע על החינוך שלהם, הן ביחס לרמה הבית-ספרית והן ביחס לרמת המוסדות להכשרת מורים ערבים. ננסה להשיב על שאלה זו על ידי בחינה ביקורתית של ההסדרים התחקיקתיים המתייחסים לחינוך הערבי, לרבות ההסדרים המתייחסים למכללות להכשרת מורים. לצורך זה נבחן בביקורתיות את ההסדרים התחקיקתיים הקיימים, וגם את אלה הנפקדים.

הבסיס התיאורטי למאמר הזה מסתמך על השיח המשפטי הביקורתי שמבחינן בין שתי תפיסות של שוויון: תפיסה אינדיווידואלית צרה לעומת תפיסה קולקטיבית רחבה. זו הבחנה המבטאת שתי גישות הנבדלות בתפיסתן את היקפו ומהותו של העיקרון המרכזי ביותר בחברה הדמוקרטית ואת דרך המלך ליישום

העיקרון הזה, בייחוד כשיש היסטוריה של קיפוח.¹ הבחנה מושגית זו בין שתי התפיסות עומדת ביסוד הדיון הביקורתי בהקשר של החינוך הערבי. לורנס (Lawrence, 1995) מבחין בהקשר הזה בין שתי תפיסות של שוויון: שוויון מהותי-קבוצתי לעומת שוויון פורמלי-אינדיווידואלי. הוא סבור שהשוויון המהותי מבטא את התפיסה הרחבה והראויה לשוויון: זו גישה טרנספורמטיבית-קולקטיבית, אשר מתמקדת בחוויה הקולקטיבית של הקהילה המוחלשת. תפיסה זו אינה מסתפקת בהבטחת נורמה משפטית ניטרלית (ולכאורה שוויונית), אלא מבקשת לחולל שינוי גם בתנאי החיים במציאות החברתית-הכלכלית, הלכה למעשה, לרבות על ידי מתן נפקות משפטית לתוצאות לא שוויוניות של הליכים ניטראליים לכאורה (Lawrence, 1987). השיח המשפטי, על פי גישה זו, צריך להתמודד עם סוג כזה של אפליה תוצאתית ולשאוף לנטרלה בהתאם (Flagg, 1993). לורנס (1995) טוען שהשוויון המהותי-הקולקטיבי מבטא גישה שביכולתה לחולל שינוי של ממש במציאות חייהם של הקבוצות המקופחות, שיכולה לאפשר לחברה להתמודד באופן מלוכד עם עוולות העבר שנעשו נגד קבוצות מיעוט.

על פי הגישה הטרנספורמטיבית, חובה לפרק את מוקדי הכוח והשליטה בחברה, הניזונים מאותה אפליה היסטורית נגד קבוצות מקופחות, למען השגת שוויון אמיתי (Lawrence, 1998). לפיכך, התפיסה הטרנספורמטיבית רואה באפליה ובהדרה מחלות חברתיות הפוגעות בחברה בכללותה. על פי תפיסה זו, המאבק נגד אפליה קבוצתית הוא חלק מהמאבק הכולל נגד אי-צדק וקיפוח בחברה על כל צורותיהם.

פיס (Fiss, 1999) מדגיש שעיקרון השוויון אין משמעותו רק איסור אפליה, אלא הצורך לאסור יצירת מבנים מעמדיים בחברה. לשיטתו, עיקרון השוויון אוסר על יצירת קבוצות מקופחות ברמה החברתית-הכלכלית, שנגזר עליהן לחיות בשולי החברה, להימצא בסיכון מתמיד ולהיתפס כנחותות בעיני הקבוצה הדומיננטית. שוויון, משמעו יצירת תנאי חיים שוויוניים לכלל הקבוצות בחברה

1. להבנה מקיפה יותר של הבחנה זו והיבטיה התיאורטיים במשפט האמריקאי ראו, Yousef T. Jabareen. (2006). Law, Minority and Transformation: "A Critique and Rethinking of Civil Rights Doctrines". *46 Santa Clara Law Review* 513, pp. 515-534; Constitutional Protection of Minorities in Comparative "Perspective: Palestinians in Israel and African-Americans in the United States". (2003). Doctoral Dissertation, Georgetown University Law Center

מתוך מטרה מוסרית-חברתית כוללת לקידום שינוי חברתי אמיתי בלשונו של לורנס (1995, 6-835): "This is to think about racial equality as a substantive societal condition rather than as an individual right"

להבדיל מהגישה הטרונספורמטיבית, התפיסה הפורמלית-האינדיווידואלית רואה בפרט-היחיד, ולא בקבוצה, כמושא ההגנה המשפטית של עקרון השוויון (Sowell, 1984). על פי תפיסה זו, תנאים חברתיים-כלכליים נחותים ותוצאות "לא פרופורציונליות" הם בסך הכול תולדה של יכולת וכישרונות אישיים, של התנהלות כוחות השוק ושל מיקח וממכר פוליטי - שהמשפט אינו קשור אליהם (Sowell, 1984). מבקרי הגישה הפורמלית-אינדיווידואלית מהגישים שהתפיסה הפורמלית הצרה יכולה להנציח את הפערים החברתיים והכלכליים בחברה לטובת הקבוצה השלטת (Siegel, 2004; Harris, 1994).

נראה שעל פי מסגרת תיאורטית זו, אפשר לאבחן בחקיקה הישראלית בתחום החינוך מרכיבים מובהקים של תפיסה צרה של עיקרון השוויון בנוגע למיעוט הערבי-פלסטיני. המרכיבים האלה עוברים כחוט השני כמעט בכל החקיקה העוסקת בענייני חינוך בישראל. מסקנת המאמר היא שכדי שהמשפט הישראלי יגן באופן שווה על התלמידים הערבים, עליו לפתח ולאמץ גישה קבוצתית טרונספורמטיבית לעקרון השוויון, גישה אשר באה למנוע אפליה על בסיס קבוצתי, כזאת הנותנת ביטוי מהותי לרבות-רבות בחברה ולגיוון הקבוצתי בה, ושואפת לחלוקה שוויונית וצודקת של המשאבים החברתיים והתרבותיים במדינה. זו גישה קבוצתית, אשר הנה רגישה באופן שווה לצרכיהם הייחודיים, חוויתיהם ודאגותיהם של התלמידים הערבים והיהודים כאחד.

הזכות לחינוך במשפט הישראלי

הזכות לחינוך, כפי שמציין רבין (2004), כוללת למעשה שלושה רכיבים עיקריים: הזכות לקבל חינוך, הזכות להשפיע על תוכני החינוך והזכות לשוויון בחינוך. החיבור הזה מבקש להתמקד בבחינה ביקורתית של המרכיב העקרוני יותר מבין שלושת המרכיבים האלה: הזכות להשפיע על תוכני החינוך. הזכויות האלה אמנם שזורות זו בזו ובהקשרים מסוימים משלימות אחת את השנייה, אך נראה שבעוד שהזכות לקבל חינוך והזכות לשוויון בחינוך באה לידי ביטוי חקיקתי מסוים ושיח משפטי רחב יחסית, לזכות להשפיע על תוכני החינוך לא הייתה התייחסות של ממש בשיח המשפטי, והדבר מתחדד יותר בהקשר של המיעוט הערבי-פלסטיני. לפיכך, נרכז את הדיון בחלק הזה במרכיב הזה של

הזכות, לאחר התייחסות קצרה לשני המרכיבים הנוספים: הזכות לקבל חינוך והזכות לשוויון בחינוך.

הזכות לקבל חינוך מעוגנת בכמה חוקים בישראל. כך, למשל, חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, קובע במפורש את זכותו של כל ילד בישראל לקבל חינוך (סעיף 3). חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מוסיף וקובע את הזכות לחינוך חינם עד סוף בית-הספר התיכון (סעיף 6). החוק מטיל חובה הן על הורי התלמידים והן על המדינה - ההורים מחויבים לדאוג לרישום ילדיהם במוסד חינוכי מוכר, ועל המדינה מוטלת החובה "לקיים מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם" (סעיף 7(ב)). כמו כן, סעיף 2(א) לחוק לימוד חובה קובע ש"לימוד חובה יקיף כל ילד ונער". הזכות לשוויון בחינוך מעוגנת בכמה סעיפי חקיקה בישראל. סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, קובע ש"רשות חינוך מקומית, מוסד חינוך או אדם הפועל מטעמם, לא יפלו תלמיד מטעמים ערתיים, מטעמים של רקע חברתי-כלכלי או מטעמים של השקפה פוליטית, בין של הילד ובין של הוריו..." (סעיף 5). על פי סעיף 3 לאותו חוק, "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". עקרון השוויון בחינוך מעוגן במפורש גם במטרות החינוך הממלכתי הקבועות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שקובע מבין מטרותיו שיש "להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם, וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו" (סעיף 8(2)). מלבד זאת, הזכות לשוויון מופיעה גם בסעיף 9 לכללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), התשכ"ד-1964, ובסעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, אשר קובע שוויון לנשים גם בחינוך והשכלה. עקרון השוויון בתחום התקצוב בא לידי ביטוי בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המחיל את עקרון השוויון על חלוקת כספי המדינה למוסדות החינוך.

הזכות להשפיע על תוכני החינוך מוצאת ביטוי בחוק, כאמור, במידה מוגבלת יותר, בעיקר בהקשר של סמכות ההורים לבחור חינוך לילדיהם במסגרת אפשרויות הבחירה שהמדינה מספקת.² חוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953,

2. בעניין הזכות לבחור חינוך ולהשפיע על תוכנו, קבע בית המשפט העליון ב-1995 שזו זכות חוקתית הנגזרת מהזכות לחירות (ע"א 2266/93 פלונים נ' פלוני, פ"ד מ"ט (1) 221, (1995), 237-238: "זכותם של הורים לגדל ולהנח את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם [...] זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בכחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים

קובע אמנם ששר החינוך רשאי לקבוע תוכניות השלמה לכל מוסד חינוך רשמי (סעיף 5). עם זאת, על פי דרישת הורי תלמידים, רשאי שר החינוך לאשר תוכנית שונה מזו שנקבעה (סעיף 6). ואולם, לזכות להשפיע על תוכני החינוך יש היבטים קבוצתיים ברורים מלבד זכויות ההורים. ההיבטים האלה עולים בעיקר בקרב קבוצת מיעוט תרבותית ייחודית, שכן עולה אז הצורך להבטיח את זכותם המשותפת של חברי הקבוצה להשפיע על תוכני החינוך כדי לאפשר לקבוצה להחליט מה יהיו התכנים הנלמדים בבתי הספר של בניה ובנותיה, בשביל לשמר ולפתח את ייחודה התרבותי, הלשוני או הלאומי. זכות זו מצאה את ביטוייה בשיח המשפטי הבינלאומי כפי שנפרט בחלק הבא.

השאלה בדבר מעמדו המשפטי של כל אחד משלושת מרכיבי הזכות לחינוך מעוררת כאמור את השאלה: האם יש לזכות לחינוך בישראל מעמד נורמטיבי גבוה יותר מדבר חקיקה רגיל? ראינו שהזכות לחינוך היא בעלת מעמד חוקי. האם אפשר לייחס לה גם מעמד חוקתי, על-חוקי? המשפט מבחין בין רבדים נורמטיביים שונים, כשנורמה גבוהה נהנית מעדיפות לכאורה על פני נורמה מדרגה נמוכה יותר. בראש הפירמידה ניצבות הנורמות החוקתיות. בישראל, קטגוריה זו כוללת את חוקי היסוד. מתחת לחוקי היסוד נמצאים חוקי הכנסת, ולאחריהם כפופים, לפי הסדר, תקדימי בית המשפט העליון, תקנות הרשות המבצעת וצווים שונים. לשאלת חוקתיותה של הזכות לחינוך יש משנה תוקף מאז "המהפכה החוקתית" בעקבות קבלת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו שנחקק ב-1992. בית המשפט העליון קבע שמכוח חוקי היסוד יכול בית המשפט לבקר את חוקי הכנסת ואף לבטל חוק המנוגד לזכות שיש לה מעמד חוקתי (ע"א 6821/93).

התשובה לשאלת מעמדה החוקתי של הזכות לחינוך מורכבת. מצד אחד, הזכות לחינוך אינה מופיעה במפורש בחוקי היסוד, לרבות לא בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהוא החקיקה המרכזית בתחום זכויות האדם. ואולם, בית המשפט העליון הכיר לא פעם בזכויות שאינן כתובות עלי ספר, אך נגזרות מזכויות היסוד המנויות במפורש בחוקי היסוד, ובעיקר מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, למשל, בית המשפט הכיר בהקשרים מסוימים

לילדיהם [...] זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם - חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו".

במעמדה החוקתי של הזכות לשוויון אף על פי שהיא אינה מצוינת במפורש בחוקי יסוד (ראו: בג"ץ 4541/94). אפליית אדם על רקע מוצא, מין וכו' פוגעת בכבוד האדם, ועל כן בזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. באופן דומה, יש הטוענים שאת הזכות לחינוך אפשר "לקרוא" בדרך פרשנית אל תוך חוק היסוד. רבין רואה את הזכות לחינוך כחלק מהתפיסה של "כבוד". על כן, הוא מציע לפרש את סעיף 4 לחוק היסוד, אשר קובע את זכותו של אדם להגנה על כבודו, כמקים חובה על רשויות המדינה לספק חינוך (רבין, 2002). בפסק דין חשוב שניתן בתחילת 2011 בפרשת אבו לבדה הביעה גם השופטת פרוקצ'יה את עמדתה שמרכזיותו של החינוך בחיי הפרט, וגם הכרחיותו לשם קיומן של זכויות אחרות (חופש הביטוי, למשל), הופכות את הזכות לחינוך לחלק מכבוד האדם (בג"ץ 5373/08, פסקה 26 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

כאמור, אפליה על רקע השתייכות לאומית, אתנית, מגדרית וכו' הוכרה כפגיעה בכבוד האדם. לפיכך נראה שקיימת הסכמה רחבה בשיח המשפטי בדבר מעמדה החוקתי של הזכות לשוויון בחינוך. אפליה בחינוך על רקע השתייכותו של התלמיד נתפסת כדוגמה מובהקת להשפלה, ואף מנציחה את נחיתותו של הפרט המופלה. את העמדה הזאת הביעה השופטת דליה דורנר בפרשת יתד – עמותת הורים לידי תסמונת דאון (בג"ץ 2599/00, עמ' 843). עמדתו של בג"ץ הייתה אף נחרצת יותר בפרשת אבו לבדה, שם ציינה השופטת פרוקצ'יה ש"הזכות לשוויון בחינוך משיקה במישרין לזכות החוקתית לכבוד האדם" (שם, פסקה 33).

בפרשת אבו לבדה מדגישה השופטת פרוקצ'יה ש"לעקרון השוויון משמעות מכרעת בהקשר למימוש הזכות לחינוך. בלא שוויון בחינוך לא יובטח מימושה של הזכות לחינוך. אפליה בחינוך משמעה העדפת קבוצה או פרט על פני אחרים המצויים במעמד שווה ואימתן הזדמנות שווה לקבוצה או לפרט שקופחו לממש את פוטנציאל יכולותיהם וסיכוייהם" (פסקה 7). לשיטתה של פרוקצ'יה, "אפליה בחינוך פוגעת בערכים הבסיסיים שהזכות לחינוך נועדה להגשים. היא פוגעת פגיעה קשה בפרט. היא פוגעת ביעדים שהחינוך אמור להגשים בהיבט החברתי הכללי. האפליה בחינוך עלולה להנציח תחושות של נחיתות והשפלה בתהליך גיבוש אישיותם של הילדים, ולתת אותותיה בבגרותם; היא עלולה לפתח ניכור ודיס-הרמוניה בין מגזריה השונים של החברה" (פסקה 8).

השופטת פרוקצ'יה קובעת במפורש שהזכות לשוויון בחינוך היא זכות חוקתית, ושפגיעה בה היא פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם. היא קובעת

ש"האפליה ככלל, ובהשתקפותה בחינוך בפרט, יוצרת תחושת קיפוח ונחיתות, הפוגעת בכבוד הילד כאדם". לפיכך, "הפגיעה בשוויון בחינוך כמוה כפגיעה בזכות חוקתית לכבוד האדם" (פסקה 11). בהקשר של החינוך הערבי, ציין בית המשפט העליון את רמת הלימודים הנמוכה של החינוך הערבי לעומת זה היהודי, וקבע במפורש שרמה זו נובעת מאפליה רבת שנים בהקצאת תקציבים שעדיין מתקיימת (ראו: בג"ץ 11163/03, פסק דינה של השופטת בייניש, להלן: עניין ועדת המעקב העליונה). בית המשפט ציין גם שאפליה זו מתקיימת גם אם אין כוונה או מניע להפלות מצד המדינה, וש"לעניין האפליה, די בתוצאה המפלה" שכן אפליה נקבעת גם "על-פי האפקט שיש לה הלכה למעשה" (פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק).

בית המשפט העליון הכיר אף בצורך בהעדפה מתקנת להשגת שוויון: "יעד מרכזי ביישום עקרון השוויון בחינוך הוא יצירת שוויון הזדמנויות וזהות בנקודות פתיחה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. לשם הגשמת ערך השוויון המהותי יש צורך, לעתים, בהתייחסות שונה ומאבחת בין מגזרים שונים של האוכלוסייה, תוך מתן העדפה מתקנת לקבוצה זו או אחרת לשם גישור על פני פער וקיפוח עמוקים שהתהוו במשך דורות רבים" (עניין ועדת המעקב העליונה, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה). בסתירה מוחלטת לשיח המשפטי התיאורטי הזה בעניין השוויון, נמצא שמחקרים שונים, ניירות עמדה ודו"חות של ועדות מקצועיות וציבוריות הצביעו בבירור על האפליה רבת השנים בחלוקת המשאבים בין החינוך הערבי לעומת החינוך היהודי - מגן הילדים ועד להשכלה הגבוהה (ג'בארין ואגבאריה, 2010; רבין ולוצקי-ארד, 2001; אבו-עסבה, 2007; גולן-עגנון, 2004; עראר וחאג' יחיא, 2007). לצד אפליה חומרית זו, המחקרים גם מצביעים על אפליה עקרונית שמתבטאת במדיניות ברורה המרוקנת את תוכניות הלימודים בבתי הספר הערביים מתכנים קולקטיביים ומנרטיבים לאומיים (אלחאג', 1996; אבו-עסבה, 2007; ג'בארין ואגבאריה, 2010). גם ועדת אור ציינה במפורש שסוגיית המחלוקת "הרגישה ביותר" בתחום החינוך היא "העיצוב של תוכניות הלימודים ודרכי התייחסותן לתרבות הערבים בישראל ולזהותם" (דו"ח ועדת אור, פסקה 62). בהמשך המאמר הזה נראה כיצד העדר הכרה בזכות המיעוט הערבי-הפלסטיני להשפיע על החינוך הערבי מסייע בהנצחת מצב הדברים הזה. נבחן תחילה את מעמדה של הזכות לחינוך ולהשפעה על תכנון המשפט הבינלאומי, שישראל מחויבת לו, ועל רקע הדיון הזה נבחן לאחר מכן את מעמדה של זכות זו בהקשר של המיעוט הערבי-הפלסטיני, הן ברמה הבית-ספרית והן בהקשר של הכשרת מורים ערבים.

הזכות לחינוך ולהשפעה על תכניו במשפט הבינלאומי

אפליה על בסיס לאום בחינוך סותרת עקרונות יסוד במשפט הבינלאומי, בעיקר את הזכות להגנה שווה בפני החוק ואת האיסור המפורש להפלות על בסיס לאום, דת, לשון ותרבות (Nowak, 1995). העקרונות האלה מעוגנים באמנות בינלאומיות שישראל חתומה עליהן. כך, למשל, על פי סעיף 5 באמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית (1965), שישראל אשררה ב-1979, על המדינות שהן צד לאמנה למנוע ולבער אפליה גזעית ולהבטיח את זכותו של כל אחד לשוויון בפני החוק, בלא זיקה לגזעו, לאומו או למוצאו האתני. סעיף 7 באמנה קובע שהמדינות החברות "מתחייבות לאמץ אמצעים מידיים ויעילים, בייחוד בתחומי ההוראה, החינוך והמידע, בשביל להילחם במשפטים קדומים המובילים לאפליה גזעית ולתמוך בהכנה, סובלנות וידידות בין אומות וקבוצות גזעיות או אתניות". גם ההכרזה האוניברסלית לכל באי עולם בדבר זכויות האדם והאזרח מ-1948, שעליה חתומה ישראל, קובעת בסעיף 26 ש"כל אדם זכאי לחינוך", ומציינת ש"להורים יש זכות בכורה לבחור את דרך החינוך לילדיהם". אונסקו, ארגון האו"ם לענייני חינוך, מדע ותרבות, קיבל את האמנה נגד אפליה בחינוך מ-1960, וישראל אשררה את האמנה ב-1961. ככלל, האמנה מדגישה את חובת המדינה לא רק לאסור כל צורת אפליה בחינוך, אלא אף לקדם שוויון הזדמנויות ואפשרויות לכול בחינוך. סעיף 5(ג) באמנה מתייחס במפורש לזכותם של בני מיעוטים לאומיים לנהל את מערכת החינוך שלהם. הסעיף קובע את "ההכרח להכיר בזכותם של בני מיעוטים לאומיים לנהל את פעולתם החינוכית שלהם, לרבות אחזקת בתי ספר, וכן – על פי מדיניות החינוכית של כל מדינה – להורות בשפתם" (סעיף 5(ג)), בתנאי "שאינן להשתמש בזכות זו באופן המונע מבני המיעוטים הללו מלהבין את תרבותו ואת שפתו של הציבור הרחב ומלהשתתף בפעולותיו או הפוגע בריבונות הלאומית" (סעיף 5(ג)).

ב-1991 אשררה ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966, את האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות מ-1966 ואת האמנה הבינלאומית לזכויות הילד מ-1989. שלוש האמנות המרכזיות הללו במשפט הבינלאומי כוללות התייחסויות מפורשות לזכות לחינוך על שלושת מרכיביה האמורים: הזכות לקבל חינוך, הזכות לשוויון בחינוך והזכות להשפיע על תוכני החינוך הן ברמה האינדיווידואלית והן ברמה הקבוצתית, כפי שנפרט בהמשך.

סעיף 13 באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

קובע ש"מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לחינוך", וש"החינוך מיועד לפיתוחן המלא של אישיות האדם והרגשת כבודו ולחזיון הכיבוד של זכויות האדם ושל חירויות היסוד". עוד מסכימות המדינות באמנה ש"החינוך מיועד לאפשר לכל אדם להשתתף בפועל בחברה חופשית, לקדם הבנה, סובלנות ורעות בין כל האומות והקבוצות הגזעיות, האתניות או הדתיות, ולקדם את פעולת האומות המאוחדות למען קיום השלום". סעיף 13(ג) קובע שהמדינות "מתחייבות לכבד את חופש ההורים [...] לבחור לילדיהם בתי ספר אחרים מאלה שהוקמו על ידי הרשויות הציבוריות, הממלאים אחרי נורמות המינימום בתחום החינוך, כמו שהמדינה עשויה לקובען או לאשרן, ולהבטיח שחינוכם הדתי והמוסרי של ילדיהם יהיה על פי הכרתם", וסעיף 13(ד) קובע כי "שום הוראה בסעיף הזה אין לפרשה כפוגעת בחירותם של יחידים ושל גופים להקים ולנהל מוסדות חינוך". סעיף 15(א) לאמנה מעגן את ההכרה בזכותו של כל אדם "להשתתף בחיי התרבות".³

האמנה לזכויות אזרחיות פוליטיות מעגנת בסעיף 26 את הזכות "להגנה שווה בפני החוק";⁴ מלבד העיגון של עקרון השוויון, סעיף 27 באמנה דן באופן ייחודי בזכויותיהם של מיעוטים אתניים, דתיים ולשוניים. הסעיף מגן על זכותם של מיעוטים דתיים לקיים את מצוות דתם, על זכותם של מיעוטים לשוניים להשתמש בשפתם ועל זכותם של מיעוטים לאומיים לשמר את תרבותם. על המדינה מוטלת חובה פוזיטיבית לעשות הכול בשביל לאפשר למיעוט הלאומי לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית והלאומית.

האמנה הבינלאומית לזכויות הילד (1989) משקפת קונצנזוס עולמי רחב בדבר זכויות הילדים, והיא נחשבת למסמך הבינלאומי המקיף והחשוב ביותר בתחום הזה. כמו שנראה בהמשך, האמנה מתייחסת הן לזכויות האישיות של הילד והן לזכויותיו הקבוצתיות. סעיפים 28 ו-29 עוסקים בזכות לחינוך ובמטרות החינוך. סעיף 28 קובע ש"המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך [...] ועל בסיס הזדמנות שווה". סעיף 29 לאמנה מתייחס אל התוכן

3. ראו פרשנותה של הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שהוקמה מכוח האמנה: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Gen. Comm. 11, U.N. Doc. E/C.12/1999/4 (1999), and Gen. Comm. 13, U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).

4. כל מדינה שהיא צד באמנה זו מתחייבת לכבד ולהבטיח לכל היחידים בתחומיה והכפופים לשיפוטתה את הזכויות שהוכרו באמנה זו, ללא אפליה מכל סוג שהוא, כגון מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, ייחוס או כל מעמד אחר.

והמהות של החינוך, ומפרט את יעדי החינוך כמו שהקהילה הבינלאומית רואה אותם. על פי הסעיף, חינוך הילד יכוון, בין השאר, "לפיתוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסוד, ולעקרונות הגלומים במגילת האומות המאוחדות" (סעיף 29 (ב)), "לפיתוח יחס כבוד להורי הילד, לזהותו התרבותית, ללשונו ולערכיו, לערכיה הלאומיים של הארץ שבה מתגורר הילד, לארץ מוצאו ולתרבויות שונות מזו שלו עצמו" (סעיף 29 (ג)), וגם "להכנת הילד לחיים אחראיים בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות, דתיות ואנשים שהם מילידי המקום" (סעיף 29 (ד)).

סעיף 30 באמנה מבטיח הגנה מיוחדת לזכויותיהם של ילדים השייכים לקבוצות מיעוט ומתייחס במפורש לילדים מקבוצות ילידיות (Indigenous). מלבד החובה הרגילה להבטיח ולקדם את זכותם של הילדים האלה לחינוך, הסעיף מטיל על המדינה חובה לנקוט צעדים שיאפשרו להם ליהנות מתרבותם, מדתם ומשפתם. הסעיף קובע ש"במדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, או בני אדם ילידי המקום, אין לשלול מילד השייך למיעוט כאמור או שהוא מילידי המקום את הזכות ליהנות מתרבותו, להצהיר על דתו ולקיים את מצוותיה, או להשתמש בשפתו הוא עם חברים אחרים בקבוצתו". למרות הניסוח השלילי של הסעיף ("אין לשלול"), הפרשנות המקובלת היא שהסעיף מכיר בזכויות של ילדים השייכים לקבוצות מיעוט, ולכן הוא מטיל חובות פוזיטיביות על המדינה להבטחת המימוש של הזכויות האלה ברמה הקבוצתית.⁵

כמו כן, הזכות להשפיע על תוכני החינוך קשורה בחבל הטבור לזכות לזהות, שכן לבית־הספר יש תפקיד מרכזי בפיתוח זהותו של הילד – או מנגד, בדיכוייה. חשיבותה של הזכות לזהות מקבלת משנה תוקף בחברה רב־אתנית שסועה, שכן עקרון השוויון מחייב מימוש שווה של הזכות לזהות באמצעות הכרה שווה בזהויות הקבוצתיות השונות בחברה, בהיסטוריה שלהן ובנרטיבים הייחודיים. קיימים שני היבטים מרכזיים לזכות לזהות: זכותו של הילד לשמור על זהותו (להיות ער לה ולקבל מידע על אודותיה) וזכותו של

5. ראו הערה 23 של הוועדה לזכויות אדם, שמפקחת על פרשנות האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות, אשר מתייחסת לסעיף 27 לאמנה, שדומה בניסוחו לסעיף 30 לאמנה לזכויות הילד: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df11?OpenDocument>

הילד לפתח ולעצב את זהותו על ידי קבלת כלים לפתחה ועל ידי היכרות עם מגוון האפשרויות לפיתוחה. לבית-הספר יש תפקיד מרכזי במימוש הזכות לזהות על שני היבטיה. סעיף 8 לאמנה מעגן את זכות הילד לזהות, וקובע את החובה "לכבד את זכותו של הילד לשמור על זהותו, לרבות אזרחות, שם וקשרי משפחה כמוכר בחוק ללא התערבות שלא כדין". הסעיף גם קובע ש"מקום שנשללו מילד כמה ממרכיבי זהותו או כולם, יספקו המדינות החברות סיוע והגנה נאותים כדי לכוון מחדש את זהותו בהקדם". סעיף 12 לאמנה קובע את "עקרון ההשתתפות" כעיקרון יסוד באמנה, שעל פיו זכאי הילד להישמע בכל עניין הנוגע לו ועל הרשויות לתת משקל לדעתו.

לעובדה שישראל אשררה את האמנות יש כמה השלכות. ראשית, היא מקימה לזכות לחינוך מעמד מחייב במשפט הישראלי, לצד החוקים והפסיקות של בית המשפט. גם המשפט הבינלאומי הוא במידת מה חלק מהפירמידה הנורמטיבית בישראל, שכן חזקה על המדינה שהיא התכוונה למלא אחר האמנות הבינלאומיות שהיא מאשררת. אמנות בינלאומיות שעליהן חתומה ישראל נמצאות אמנם ברובד נמוך משל חוקי הכנסת, אך גבוה משל החלטות הרשות המבצעת. לפיכך, האמנות האלה הן בעלות תוקף מחייב כלפי רשויות המדינה, כל עוד אינן סותרות חוקים של הכנסת.⁶ ואולם, גם כשנראה שיש סתירה כזאת, יש לפרש את חוקי הכנסת על פי האמנות. כלומר, אם ייתכנו שתי פרשנויות שונות של דבר חוק, יש לבחור בזו המתאימת עם האמנה ולדחות את זו המנוגדת לה. לפיכך, קיימת חובה פוזיטיבית על המדינה לעשות הכול כדי להבטיח חינוך שוויוני למיעוט הלאומי-התרבותי ולאפשר לו לטפח באופן חופשי את זהותו התרבותית-הלאומית.

זכויות מיעוטים קיבלו בשני העשורים האחרונים רוח גבית, שהתבטאה בעיגון מפורש של הזכויות האלה בשתי הכרזות שקיבלה עצרת האו"ם: ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות מיעוטים מ-1992, וההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות עמים ילידים מ-2007 (Coulter, 2009). אמנם להכרזות של האו"ם יש מעמד הצהרתי בלבד והן אינן בעלות תוקף משפטי מחייב בדומה לאמנות בינלאומיות. עם זאת, שתי ההצהרות משקפות תפיסות והבנות בינלאומיות שבעניינין קיימת הסכמה רחבה לאור התמיכה החדר-משמעתית שקיבלו בעצרת

6. האמנה הבינלאומית לזכויות הילד מ-1989 נזכרת בסעיף המטרה לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, שקובע שמטרת החוק היא לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד.

האו"ם. שתי ההכרזות הנזכרות כוללות כמה סעיפים המעגנים את זכותן של קבוצות מיעוט להקים מוסדות חינוכיים ותרבותיים אוטונומיים משלהם, ואת זכותן לניהול עצמי בתחומי החינוך והתרבות. ההכרזה בדבר זכויות מיעוטים (1992) מכירה בזכות המיעוט להשתתף באופן אקטיבי בהחלטות הנוגעות אליו בפרט ולהשתתף בדרך יעילה בחיים הציבוריים בכלל (סעיף 2 להכרזה). ההכרזה בדבר זכויות עמים ילידים (2007) מעגנת את זכותה של קבוצת מיעוט ילידה לניהול עצמי בנושאים הנוגעים לענייניהם הפנימיים והמקומיים, וגם את זכותה להבטיח מימון לניהול העצמי הזה. ההכרזה גם מבטיחה במפורש את זכותה של קבוצת מיעוט ילידה להקים ולנהל מערכת חינוך משלה, בדומה לזכותה לקיים מוסדות פוליטיים, כלכליים וחברתיים (ראו במיוחד סעיפים 4, 5, ו-14 להכרזה). זכויות המיעוטים האלו משלימות את זכותה של קבוצת המיעוט לשיתוף מלא ויעיל במוסדות הציבוריים ברמה הציבורית הכלל חברתית.

הזכות להשפיע על החינוך בישראל בהקשר של המיעוט הערבי

מנקודת מבט חברתית, הזכות להשפיע על תוכני החינוך מתקשרת בזכות הקולקטיבית לשימור זהות קבוצתית. כדי לשמר את המאפיינים הייחודיים של זהותם התרבותית נזקקות קבוצות ייחודיות בחברה ליכולת מסוימת להשפיע על התכנים שילמדו ילדיהם (רבין, 2002; Raday, 2003). כאן אין זו זכות הפרט היחיד, אלא זכות קבוצתית. אם כן, הדיון בזכות להשפיע על תוכני החינוך הוא הדיון העקרוני, אשר קשור במידת החופש התרבותי שממנו נהנית קבוצת המיעוט בבחירת הזהויות שלה ובקביעת הערכים שעל פיהם היא רוצה לחיות ולחנך את דורותיה הבאים. לפיכך, הדיון על זכות המיעוט הערבי-פלסטיני להשפיע על תוכני החינוך הניתן לתלמידים הערבים מתקשר בעיקר לשיח על זכותו הקבוצתית של המיעוט הערבי-הפלסטיני, כקבוצת מיעוט אתנו-לאומית ילידית, ליהנות מניהול עצמי בתחום החינוך (רבין, 2002).

באיזו מידה נהנה המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל מהזכות להשפיע על החינוך הערבי? החוק הראשי שמסדיר את החינוך הממלכתי בישראל הוא חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. החוק הזה מגדיר את מערכת החינוך הציבורית בישראל וגם את היעדים והמטרות של המערכת, אבל רק במונחים יהודיים ועבור תלמידים יהודים. החוק מתעלם כמעט לחלוטין מהאינטרסים החינוכיים הקולקטיביים של האזרחים הערבים בישראל, והוא מכוון לקבוצת הרוב היהודי

בלבר (Jabareen, 2006). אף על פי שבמערכת החינוך הערבית לומדים יותר מחמישית התלמידים בישראל, הקיום שלה אינו מוגדר באף חוק, בשונה משתי מערכות החינוך היהודיות העיקריות, הממלכתית-החילונית והממלכתית-הדתית (סעיפים 13-18 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953), שקיומן ותפקודן מוגדרים בכירור בחוק החינוך הממלכתי. סעיף 4 לחוק חינוך ממלכתי הוא ההתייחסות הבלעדית לקיום תוכנית לימודים מיוחדת במוסדות חינוך "לא יהודיים", כלשון החוק (ג'בארין, 1999; סבן, 2002). הסעיף קובע ש"השר יקבע את תוכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי. במוסדות חינוך לא יהודיים תותאם תוכנית הלימודים לתנאיהם המיוחדים". למערכת החינוך הערבית אין קיום מושגי ותוכני בספר החוקים. היא מתקיימת דה-פקטו, ונוכחותה הפיזית דומה לנוכחות של צל הנעדר עמוד שדרה משלו.

החינוך הערבי בישראל הוא, אם כן, נוכח-נפקד במשפט הישראלי: בעוד שחוק החינוך הממלכתי מכונן שתי מערכת חינוכיות נפרדות ועצמאיות - ממלכתית-חילונית וממלכתית-דתית - בשביל למלא את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה היהודית, אין ביטוי בחוק למערכת חינוך ייחודית למיעוט הערבי-פלסטיני, שהיא קבוצה מובחנת בעלת שפה משותפת, תרבות, היסטוריה וזהות לאומית (אלחאג', 1996; ACRI, 1998). לפיכך, זכותו של המיעוט הערבי-פלסטיני להשפיע על החינוך, כקבוצת מיעוט לאומי ילידי, אינה מקבלת עיגון במשפט הישראלי, והדבר הופך את הרשות המבצעת לגורם היחיד שאמון על יישומה בפועל. הדבר מתבטא בעיקר בהעדר מעמד משפטי פורמלי לחינוך הערבי, מעמד שמעגן את היבטיה השונים של הזכות לחינוך בהקשר של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל ואמור להסדיר את המבנה הארגוני הנגזר מזכות זו. אין ספק שקיומה בפועל של מערכת חינוך בשפה הערבית אינו ממצה את זכויות המיעוט הערבי-פלסטיני בתחום החינוך (Harel-Shalev, 2006). סבן (2002, עמ' 278) ורבין (2002, א', עמ' 456) מונים את הזכות לניהול עצמי של מערכת החינוך בין הזכויות הקבוצתיות של מיעוטים לאומיים בכלל ושל המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל בפרט. לפיכך, כמו שקובע רבין, "הזכות המהותית של מיעוט לאומי בתחום החינוך היא הזכות לקיים אוטונומיה חינוכית-תרבותית, במסגרת החינוך הציבורי המוכר, כדי לשמור על זהותו ומורשתו הלאומית-תרבותית, לעצבה ולפתחה" (רבין, 2002, עמ' 458).

העדרם של הסדרים חקיקתיים ביחס למיעוט הערבי-פלסטיני בתחום החינוך מעורר את השאלה בדבר מידת יכולתו של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, כקבוצת מיעוט לאומית ילידית, ליהנות מהזכות להשפיע על החינוך

של ילדיו. אכן, מספר חוקרים קבעו שמערכת החינוך הערבית מנוהלת למעשה על ידי בעלי תפקידים בכירים במשרד החינוך, רובם ככולם יהודים, והדגישו שהדבר פוגע בזכותה הבסיסית של האוכלוסייה הערבית להשתתף בעיצוב מערכת החינוך שלה ובהתאמתה של המערכת לצורכי האוכלוסייה. "העובדה שלערכים אין כל השפעה על החינוך העברי-יהודי היא בבחינת אקסיומה", קובע אלחאג' (1996, עמ' 55), "אך מדהים הוא שאין הם ממלאים אלא חלק מזערי בניהול ענייני החינוך שלהם עצמם. בכל הנוגע לתוכניות הלימוד שולטים יהודים על מערכת החינוך לערבים. במשך שנים רבות ישבו בעיקר יהודים בוועדות שניסחו את תוכניות הלימודים ואת יעדי החינוך לבתי הספר הערביים" (אלחאג', 1996, עמ' 55).

אכן, אנשי חינוך ומחנכים ערבים סבורים שהשליטה והפיקוח מלמעלה על מערכת החינוך הערבית על ידי המערכת היהודית מונעת מהמיעוט הערבי-פלסטיני שליטה על היעדים ועל המטרות של מערכת החינוך שלהם עצמם, וכך מנעת מהם הזכות לנווט את מערכת החינוך על פי האינטרסים הקולקטיביים של המיעוט הערבי-פלסטיני (אלחאג', 1996; Mari, 1978).⁷ הדבר מנע במיוחד את ההתפתחות החופשית של הזהות התרבותית הלאומית של התלמידים הערבים-פלסטינים, זהות שתבטא את צרכיהם הייחודיים ואת מאפייניהם הלאומיים, בעיקר בתחומים כגון השפה הערבית, הזהות הלאומית, ההיסטוריה והמורשת.

7. העדרה של התייחסות ראויה לחינוך הערבי מתחדר יותר כשכוחנים את מטרות החינוך הציבורי. סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי קובע את מטרות החינוך הציבורי לכלל התלמידים בישראל. המטרות האלה לא עברו שינויים מהותיים מאז שהחוק נחקק ב-1953, והן היו בתוקף כחמישה עשורים – עד שנת 2000. עד לשנה זו התעלמו המטרות האלה לחלוטין מהחינוך הערבי. במטרות החדשות מופיעה ההתייחסות היחידה לאוכלוסייה הערבית בסעיף 2(11), שקובע "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל". התיקון משנת 2000 הוא שיפור מה בהתייחסות החקיקה לחינוך הערבי יחסית להעדר ההכרה הטוטלי שהתקיים עד אז (סבן, 2002, עמ' 271), אך אין בתיקון הכרה במיעוט הערבי-פלסטיני כמיעוט לאומי וילדי, וכחלק מהעם הפלסטיני ומהאומה הערבית. יתר על כן, למרות שינויי החקיקה האלה, ואף על פי שחלף יותר מעשור מאז, לא נעשה עד כה מאמץ של ממש לשינוי תוכניות הלימודים בבתי הספר הערביים (אבו-עסבה, 2007, עמ' 73-74).

ואכן, כמו שמדגישים אלחאג', אבו-סעד ויונה בדו"ח חירום שהוגש לראש הממשלה בנובמבר 2000, "הממסד הישראלי משתמש במערכת החינוך הערבית ככלי שליטה אידיאולוגי ואף עושה בה מניפולציות לפילוגם של האזרחים הערבים-הפלסטינים בישראל (מוסלמים, נוצרים, דרוזים ובדווים) בצורה המטשטשת את זהותם הפלסטינית. ניתוח מטרות החינוך המוצהרות ובדיקה של תוכניות הלימודים של החינוך הערבי מלמדים שאין בהן הכרה גלויה בעובדת היותם של הערבים בישראל מיעוט לאומי ובהיותם חלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני. במקום זאת, ניכר שהמערכת הובנתה במטרה ליצור ערבי כנוע, ללא זהות ברורה" (אלחאג', אבו-סעד ויונה, 2000, עמ' 34).⁸

חוסר ההכרה בייחודה הלאומי-תרבותי של מערכת החינוך הערבית בולט במיוחד לאור הכרת המדינה בזרמים חינוכיים שונים ואוטונומיים בקרב קבוצת הרוב עצמה, בעיקר החינוך הממלכתי-הרתי ורשתות החינוך החרדי. מערכות החינוך האחרונות קיבלו אוטונומיה רחבת היקף ורחבת סמכויות, הן ברמת התכנים והן ברמה הניהולית, כשנציגים של קבוצות האוכלוסייה האלה הם קובעי המדיניות העיקריים בנוגע לחינוך בקרב קבוצתם (רביז, 2002 א'). הלכה למעשה, הסדרים א-סימטריים אלה פוגעים בעקרון השוויון בחינוך, ברמה הקבוצתית. לפיכך, נראה שהסדרים המשפטיים הקיימים משמרים את פערי הכוח בין הקבוצה הערבית המודרת ובין הקבוצה היהודית הדומיננטית.

מבחינה משפטית, סבן (2002) מציין שיכולתה של מערכת החינוך לפעול בלא ייצוג ערבי ממשי ומתוך חופש פעולה שלטוני גדול ביחס למיעוט הערבי-פלסטיני נבעה גם מכיוון "שבמשך יותר מיובל שנים לא התגבשה במשפט הישראלי 'זכות ייצוג' על בסיס של השתייכות קבוצתית", וגם מכיוון "שסמכויותיו של משרד החינוך לא סויגו בהסדרים תוכניים ומבנים שעניינם החינוך הערבי. נקודה זו מזדקרת בחדות כאשר משווים את החינוך הממלכתי-הערבי לחינוך הממלכתי-הרתי" (עמ' 278). הקושי להשפיע על מערכת

8. ראו, אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל, דו"ח חירום מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי שהוגש לראש ממשלת ישראל בנובמבר 2000. לפיכך, חאג', אבו סעד ויונה ממליצים "לנסח יעדים ומטרות מעורבות לחינוך למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, שיבליטו באופן משמעותי את ההיסטוריה, התרבות הערבית והזהות הפלסטינית. תוכניות הלימודים וספרי הלימוד בכל רמות החינוך ייערכו מחדש תוך הקפדה על רלוונטיות רבה יותר לתרבות הערבית, לזהות הפלסטינית, לחיים בחברה רבת-תרבותית ולדרישות שמציבה מערכת ההשכלה הגבוהה במאה ה-21" (שם, עמ' 36).

החינוך מצא את ביטויו גם בפסיקת בית המשפט. בעניין עמותת חסידי חוסני אלקואסמי, ביטל בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב את החלטת משרד החינוך לבטל את כיתה ט' בבית-ספר פרטי בבאקה אלג'רבייה, תיכון אלקאסמי, בטענה שכיתה ט' שייכת לחטיבת ביניים ולא לתיכון. בית המשפט עמד בפסק הדין בהרחבה על זכותם של ההורים לבחור בחינוך עבור ילדיהם. בית המשפט הדגיש את החשיבות בבחירת בית-ספר כשמדובר באוכלוסייה הערבית כקבוצת מיעוט, וקבע ש"החופש לבחור ללמוד בבית-ספר פרטי הנו קריטי למימוש הזכות לבחירת החינוך, כאשר מדובר בקבוצת מיעוט, בשל הקושי לאפשר לקבוצת המיעוט שמירה על המורשת והזהות התרבותית והלאומית במסגרת החינוך הממלכתי" (עמ"נ 10-03-35243, עמ' 23).

התפתחות חקיקתית שראויה לציון לעניין מידת היכולת של המיעוט הערבי-הפלסטיני להשפיע על חינוך ילדיו נוגעת להקמת מועצה מייעצת לחינוך הערבי ב-1996, לפני התפרקותה של מועצה זו כעבור זמן קצר. ב-1996 התקין שר החינוך את תקנות החינוך הממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996. התקנות מקימות "מועצה מייעצת לחינוך הערבי", שתפקידה בין השאר "לבחון את מצב החינוך הערבי ולהציע לשר החינוך התרבות והספורט תוכניות ודרכי פעולה לקידומו ולשילובו המלא של החינוך הערבי במערכת החינוך הממלכתית" (סעיף 1 לתקנות). סעיף 5 לתקנות, אשר קובע את "סמכויות המועצה", קובע ש"המועצה תמליץ בפני השר" בעניין "גיבושה של מדיניות [...] שתבטיח את מעמדם השווה של אזרחי ישראל הערבים תוך התחשבות בייחודם הלשוני והתרבותי ובמורשתם", וכן ב"התוויית מדיניות לפיתוח תוכניות לימודים שיבטאו את צרכיו ואת תרבותו של הציבור הערבי, על פי מדיניות המשרד".⁹

ואולם, כפי שעולה מלשון התקנות, זהו גוף מייעץ בלבד, שכלפיו אף אין חובת היועצות של השר בבואו להכריע בנושאים הרלוונטיים לעבודת המועצה (סכנ, 2002). על עניות תפקידה של המועצה אפשר ללמוד בכירור מהשוואת סמכויותיה - או ליתר דיוק, העדר סמכויותיה - לאלה של המועצה הנפרדת,

9. כאשר להרכב המועצה, סעיף 4 לתקנות קובע ש"מספר חבריה של המועצה לא יפחת מחמישה עשר, וכחבריה יתמנו אנשים פעילים בשדה החינוך הערבי, אנשי חינוך ברשויות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה, מוסדות להכשרת מורים וארגוני המורים, ועובדים של משרד החינוך התרבות והספורט (המשרד) שמספרם לא יעלה על 25% מכלל חברי המועצה".

העצמאית ובעלת סמכויות ההכרעה הנרחבות של החינוך הממלכתי-הדתי.¹⁰ לאחר מינויה הגישה המועצה המייעצת לשר החינוך מסמך מפורט ומנומק, שהמליץ להקים מועצה פדגוגית נפרדת לחינוך הערבי, שתפעל ליד המועצה הפדגוגית הכללית (אבו-עסבה, 2007). שר החינוך אז, אמנון רובינשטיין, דחה את ההמלצה הזאת, ובעקבות זאת חדלה המועצה המייעצת להתקיים לאחר התפטרות רוב חבריה. בכך גם נסתם הגולל על הפרק הזה בשיח המשפטי, שכן מאז גם לא אוישה המועצה בשנית והתקנות עומדות כיום כאות מתה. מימוש הזכות להשפיע על החינוך הערבי יוכל להיעשות על ידי הקמת מנהל חינוך ערבי, שבו תפעל מועצה פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, אשר תעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית של משרד החינוך (ג'בארין ואגבאריה, 2010). המנהל העצמאי הזה יינה מעצמאות בכל הקשור לניהול מערכת החינוך הערבית, בכלל זה הגדרת מטרות החינוך והתכנים, מינויים בכל הרמות, תכנון, פיתוח ותקצוב. אכן, הדרישה להקים מועצה פדגוגית עצמאית לחינוך הערבי הועלתה על ידי הנהגת הציבור הערבי עוד בתחילת שנות ה-80 והועלתה מאז שוב ושוב (אלחאג', 1996). עמדה על דרישה זו גם ועדת אור ("ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון ובין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000") שציינה את דרישתם של נציגי החברה הערבית "כי תינתן לו אוטונומיה בתחום החינוך, על ידי הקמת מנהל חינוך ערבי עצמאי במשרד החינוך" (פסקה 62). אמנם, בה בעת עם הקמת מנהל עצמאי חשוב גם להבטיח את ייצוגם הראוי של אנשי חינוך ומנהל חינוכי ערבים במערכת החינוך הכללית ובקרב עובדי משרד החינוך בכל הדרגות והתפקידים (גולן-עגנון, 2004).

10. ראו סעיפים 13-18 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. סעיף 13 מורה ש"תוקם מועצה לחינוך ממלכתי-דתי; חברי המועצה יתמנו על ידי השר, באישור הממשלה, כל אחד לתקופה של ארבע שנים. שני חברים יהיו באי כוחו של השר, שישה חברים יתמנו מתוך רשימה של שנים עשר מועמדים שתוצע על ידי שר הדתות, שלשה חברים יתמנו מתוך רשימה של ששה מועמדים לפחות שתוצע, בהתאם לתקנות, על ידי ארגוני מורים המייצגים את המורים הדתיים, ושלושה חברים יתמנו מבין החברים הדתיים של ועד החינוך".

הזכות להשפיע על החינוך הערבי בהקשר של הכשרת מורים

הביקורת בחלקים הקודמים על תפקודה ועל מצבה של מערכת החינוך הערבית אינה מוגבלת למערכת הלימודים היסודית והתיכונית, והיא מתייחסת גם לתפקוד המכללות להכשרת מורים ערבים. כמה חוקרים קובעים שמשרד החינוך שואף למעשה לפרוש את שליטתו בחינוך הערבי גם באמצעות שליטה על המערך של הכשרת המורים הערבים ועיצוב מערכת הכשרה שתהיה אפיק מרכזי לקואופטציה של אקדמאים ערבים תוך כדי הפיכתם למורים טכנוקרטים וא-פוליטיים (Abu-Saad, 2006; Al-Haj, 1995; Amara & Mar'i, 2002; Mari, 1978; Mazawi, 1994).

אכן, דיון ביקורתי בסוגיה של הכשרת המורים הערבים הוא חלק אינטגרלי מהדיון הביקורתי על מעמד מערכת החינוך הערבית בכלל, שכן נראה כי האתגרים הכלליים והמערכתיים שלפניהם ניצבת מערכת החינוך הערבית מוצאים את ביטויים גם במסגרת הכשרת המורים. אכן, דיון ביקורתי בהכשרת המורים הערבים מעלה את השאלה בדבר יכולתו של המיעוט הערבי-פלסטיני להשפיע לא רק על דמות הבוגר של מערכת הכשרת המורים, אלא גם על דמותו של בוגר המערכת הבית-ספרית, שבה פועל המורה הערבי. אם כן, אין לנתק בין הדיון על הכשרת המורה הערבי ובין הדיון על מהות החינוך שהוא מופקד על העברתו לתלמידיו בבתי הספר היסודיים והתיכוניים. שני הדיונים מתקשרים לסוגיה העקרונית בדבר יכולתה של מערכת החינוך להבטיח את ייחודו התרבותי והלאומי של התלמיד הערבי תוך כדי שימור ופיתוח זהותו הקבוצתית. לפיכך, בחינת ההסדרים החקיקתיים בתחום הכשרת עובדי ההוראה בישראל, ובעיקר ההסדרים הקובעים את מעמדן של המכללות הערביות להכשרת הוראה, יכולה לספק תמונה רחבה יותר על היקף ההכרה המשפטית בזכות המיעוט הערבי-פלסטיני להשפיע על החינוך שלו.

ככלל, המכללות להכשרת מורים פועלות במסגרת ההשכלה הגבוהה בישראל כמוסדות שעיסוקם בהכשרת כוח אדם להוראה. אבל נראה שמעמד המכללות האלה מיוחד: כמוסדות להשכלה גבוהה הן כפופות למרותה האקדמית של המועצה להשכלה הגבוהה. אבל בשונה ממוסדות אחרים להשכלה גבוהה, המכללות האלה מקוימות על ידי משרד החינוך, שבתורו מחיל עליהן מערכת פיקוח ותקצוב עצמאית. המשמעות האופרטיבית של כפיפות זו למשרד היא שהמכללות להכשרת מורים, ובכללן המכללות הערביות, אינן נהנות מהחופש אקדמי שממנו נהנים שאר המוסדות להשכלה גבוהה. כמו שהרזה ומדינה

(1999) מציינים: "מעמד המיוחד של מוסדות אלה נובע מן העובדה שבשונה ממוסדות מוכרים אחרים להשכלה גבוהה, אין המכללות להכשרת עובדי הוראה נהנות מעצמאות ומחופש פעולה אקדמי באותה מידה בה מוקנה חופש כזה למוסדות אחרים. המכללות הללו נתונות לפיקוחו של משרד החינוך, הן מכוח סמכותו לקבוע את תקציבן, והן מכוח העובדה שמשרד החינוך מכתוב במידה רבה את תוכנית הלימודים, את הרכב הסגל וכדומה" (עמ' 171).

הבסיס המשפטי לכפיפות המכללות למשרד החינוך מעוגן בחוקי החינוך בישראל, ובעיקר חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק החינוך הממלכתי, התשי"ג-1953. על פי החוקים האלה, שר החינוך ממונה על מילוי חובת הלימוד הסדיר ועל קביעת תוכניות לימודים במוסדות החינוך הרשמיים. חוק חינוך ממלכתי מסמך בסעיף 28 את השר להורות שהוראות החוק יחולו גם על בתי מדרש למורים ולגנות. ואכן, בצו חינוך ממלכתי (בתי מדרש למורים ולגנות), התשי"ח-1958, הנהיג שר החינוך את החינוך הממלכתי או הממלכתי-הדתי בכל בתי מדרש (סעיף 3 לצו) ונקבע גם שהשר "יקבע את תוכנית הלימודים של כל בית מדרש" (סעיף 4 לצו). ההוראות בחוק החינוך הממלכתי שעוסקות בקיום סדרי פיקוח על מוסדות החינוך ובמינויים של מפקחים, מנהלים ומורים הוחלו על בתי מדרש כאמור (סעיף 13). בהמשך, המוסדות להכשרת עובדי הוראה נכללו, על פי הכרזת שר החינוך מ-1979, בבתי המדרש שעליהם הוחל צו החינוך. באופן הזה הוכפפו המוסדות האלה לפיקוחו של שר החינוך ביחס לתוכניות הלימודים ולמינוי סגל ההוראה והסגל המינהלי.

ב-1978 תוקן חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, והוספה לו הוראת סעיף 27 לחוק, שביקשה להסדיר את היקף תחולתן של הוראות חוק המועצה להשכלה גבוהה על מוסדות הכשרת מורים. סעיף 27 קיבע בחוק את המעמד המיוחד של מוסדות הכשרת המורים: מצד אחד, הוא החיל את הוראות החוק על המוסדות האקדמיים להכשרת עובדי הוראה כדי לאפשר פיקוח של המועצה להשכלה גבוהה על המסלולים האקדמיים המופעלים במוסדות האלה. מצד אחר, עיגן הסעיף את אי תחולתם על המוסדות האלה של שני עקרונות מרכזיים במסגרת מוסדות ההשכלה הגבוהה: עקרון החופש האקדמי ועקרון התקצוב על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, כפי שיפורט להלן.

סעיף 27(א) לחוק קובע אמנם שהוראות חוק המועצה להשכלה גבוהה יחולו גם על המדינה, אך הוא מוציא מגדר תחולה זו סעיפים ספציפיים בחוק שלא יחולו על "מוסד להכשרת עובדי חינוך שהיא מקיימת". אלה בעיקר

סעיפים 15 ו-17 לחוק. סעיף 15 לחוק קובע שמוסד מוכר להשכלה גבוהה "הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו". הסעיף הזה מעגן במפורש את עקרון החופש האקדמי, ונראה שמשרד החינוך ביקש על ידי אי החלת הסעיף על המוסדות להכשרת עובדי הוראה להבטיח שהיקף הפיקוח שלו על המכללות האלה לא יוגבל מכוח הסעיף הזה. בכך מבטיח משרד החינוך שמורים במכללות להכשרת עובדי הוראה ילמדו על פי תוכניות ההוראה שמשרד החינוך מספק, בשונה ממורי מוסדות אחרים להשכלה גבוהה, אשר נהנים מחופש אקדמי מלא ומשוחררים מלהורות ומלחקור על פי תכתיבי המשרד (גנז, 1987).

כאמור, סעיף 27(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה מוציא גם מתחולת החוק על המכללות להכשרת עובדי הוראה את סעיף 17, אשר עוסק בקביעת תקציב ההשכלה הגבוהה ואופן חלוקתו בין המוסדות. בכך ניתן בחוק ביטוי מפורש למסלול התקצוב הנפרד למכללות האלה במסגרת תקציב משרד החינוך, בשונה ממוסדות השכלה גבוהה אחרים, אשר מתוקצבים על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. הסדרי התקצוב האלה נסמכים על החלטת ממשלה מ-1977, שעל פיה הוסמכה הוועדה לתכנון ולתקצוב "לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה" את תקציבי ההשכלה הגבוהה (הר זאב ומדינה, 1999, עמ' 176). לפיכך, ההסדר הקובע מסלול תקצוב ייחודי למכללות להכשרת עובדי חינוך הוא סטייה מהחלטת הממשלה הזאת. מובן שתנאי לקבלת תקציב מטעם משרד החינוך הוא לימוד על פי תוכנית לימודים שאישר משרד החינוך. אם כן, החוק יוצר מסלול תקצוב שונה למכללות להכשרת מורים, שתקצובן לא נעשה על פי אותן אמות המידה שעל פיהן מתוקצבים המוסדות להשכלה גבוהה (ואן גלדר, 2004). ראוי להדגיש שהן תקציב המועצה להשכלה גבוהה והן תקציב משרד החינוך כפופים לחובה המשפטית לפעול על פי אמות מידה שוויוניות וענייניות.

הפועל היוצא הוא שהמכללות להכשרת עובדי הוראה מקוימות על ידי המדינה (משרד החינוך), פועלות בפיקוחה (שר החינוך), ולפיכך הן חלק אינטגרלי מרשויות השלטון. באופן הזה מעצימים ההסדרים החקיקתיים בהקשר של הכשרת מורים בישראל את כפיפות המכללות להכשרת מורים במשרד החינוך ובסדר היום שלו. אגבאריה (2010) קובע שהנפגעות העיקריות מההסדר המיוחד הזה הן המכללות הערביות, בעיקר לנוכה העדר שיתופה של מנהיגות חינוכית ערבית בקבלת ההחלטות במשרד החינוך, לרבות בקרב קובעי מדיניות בתחום הכשרת מורים. הנתונים הסטטיסטיים כאן מדברים

בעד עצמם: מתוך יותר מ-100 המשרות הבכירות ביותר במשרד החינוך יש רק ארבעה אנשי חינוך ערבים, ומתוך יותר מ-70 המשרות הבכירות בהנהלת מחוזות המשרד - לרבות במחוז הצפון, שבו התלמידים הערבים הם יותר ממחצית תלמידי המחוז, יש עובד ערבי אחד. באגף להכשרת עובדי הוראה מכהנים שני עובדים ערבים מתוך יותר מ-40 בעלי תפקידים.

קבוע תלות זו בין משרד החינוך ובין הכשרת מורים הבטיחה את שליטתו המלאה של המשרד בחינוך הערבי על כל שלביו ומסגרותיו. כמו שאגבאריה (2010) היטיב לתאר, "בצל הפיקוח של משרד החינוך מתקשות המכללות הללו לפתח ייחודיות תרבותית ולהתנהל בצורה עצמאית ובאופן שיבטא את הייחוד הלאומי של פרחי ההוראה שבהן. בהעדר שותפות משמעותית של המיעוט הערבי-הפלסטיני ושל מנהיגותו החינוכית והציבורית בקביעת המדיניות ובקבלת ההחלטות במשרד החינוך, [חוק המועצה להשכלה גבוהה] מחזק את תלותם של המוסדות המכשירים מורים ערבים במשרד החינוך ובאג'נדה על פיה מכשירים מורים יהודים. מצב זה מעצים את יכולתו של המשרד לשלוט בחינוך הערבי, לא רק דרך המערכת הבית-ספרית אלא גם דרך מערכת ההכשרה" (אגבאריה, 2010, עמ' 74). שליטה מקיפה זו מאפשרת למדינה, כמו שמקאווי (Makkawi, 2002) מדגיש, לשמר את יחסי ההגמוניה בין קבוצת הרוב לקבוצת המיעוט בכל שלבי החינוך, ובאופן הזה לרוקן בכך את תוכני הלימוד מסוגי סיפור לאומיים קולקטיביים.

זאת ועוד, השליטה השלטונית במערכת החינוך הערבית מצאה ביטוי חמור גם במינויים של מורים, מנהלים ובעלי תפקידים אחרים בבתי הספר הערביים. במשך שנים רבות היה תהליך המינויים של מורים ומנהלים במערכת החינוך הערבית כפוף לאישור מטעם שירותי הביטחון הכללי (שב"כ), שבאמצעותו פעל השב"כ להרחיק, בלא כל בסיס חוקי, ממערכת ההוראה אנשים בעלי עמדות לאומיות וביקורתיות. מעורבות השב"כ נעשתה באמצעות מינוי איש שב"כ כסגן מנהל האגף לחינוך הערבי במשרד החינוך (גביוזן ובלפור, 2005). בעקבות עתירה לבג"ץ נגד מעורבות השב"כ במינויים הודיעה פרקליטות המדינה ביוני 2005 לבית המשפט העליון על ביטול משרת איש השב"כ באגף לחינוך הערבי, וציינה שסמכויות המינויים והפיטורים יהיו בסמכות משרד החינוך (עדאלה, 2005). פרשת מעורבות השב"כ, שעוד מצריכה מעקב ובידיקה באשר לשינויים בפועל, ממחישה את הכפיפות הכמעט מוחלטת של מערכת החינוך הערבית לדרגים הפוליטיים.

זכותו של המיעוט הערבי-הפלסטיני להשפיע על החינוך לא הוכרה במפורש בחקיקה, לא זכות של הפרט (התלמיד או ההורה) ולא זכות קבוצתית, למרות המגמה בשיח המשפטי להתאים את מערכת החינוך למציאות הרבת-תרבותית בישראל.¹¹ בהעדר כל הסדר משפטי ותוכני שעוסק בחינוך הערבי, נתנה מערכת המשפט חופש פעולה שלטוני כמעט מוחלט למשרד החינוך ששלט במערכת החינוך הערבית באופן ריכוזי מובהק, הן ברמה הבית-ספרית והן ברמת המכללות להכשרת מורים.

למעמד המשפטי הבעייתי הזה יש השלכות קשות על החינוך הערבי ועל זכויות התלמידים הערבים, שמתבטאות בשתי סוגיות מרכזיות בשיח על החינוך הערבי: ראשית, העדר יעדים חינוכיים המותאמים לצרכים הייחודיים של התלמידים הערבים ומכוונים את העשייה הפדגוגית והערכית במערכת החינוך הערבית. שנית, העדר גוף מקצועי מוכר, ייצוגי ואוטנטי של הציבור הערבי, שבכוחו לגבש מדיניות פדגוגית וקוריקולרית ייחודית לחינוך הערבי. החקיקה בתחום החינוך משעתקת הלכה למעשה מדיניות חלקית, לאקונית וחסרת הלימה לצורכי החברה הערבית בישראל. זו מדיניות "הלוקה בהעדר ראייה מערכתית כוללת של צורכי החינוך בקרב מיעוט לאומי הרוצה להיות מעורב בניהול החינוך ובקביעת תכניו" (ג'בארין ואגבאריה, 2010, עמ' 85).

התלמידים הערבים הם כיום כרבע מכלל אוכלוסיית התלמידים בישראל. שוויון מהותי צריך להבטיח יחס שוויוני בחוק אליהם, לא רק כפרטים, אלא גם כקבוצת מיעוט לאומי, תרבותי, דתי ולשוני. שוויון מהותי אינו מוגבל להיבטים חומריים של כסף ומשאבים. עליו לחול גם על המהות: הזהות. אין שוויון אמיתי אם הרוב שולל מבני המיעוט ומבנותיו את זהותם המיוחדת וכופה עליהם את תרבותו. בדומה לרוב היהודי, המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל זכאי להנחיל את זהותו הלאומית, לעצבה ולפתחה באופן חופשי וכראות עיניו. הוא זכאי להנחיל לדור הצעיר זהות זו, על מורשתה ועל ערכיה הייחודיים, והחינוך הוא

11. ב-2008 חוקקה הכנסת את חוק חינוך מוסדות תרבותיים ייחודיים, תשס"ח-2008. החוק החדש מאפשר אוטונומיה חינוכית רחבה במימון המדינה למוסדות חינוך של קבוצה תרבותית ייחודית. הקבוצה התרבותית הייחודית היחידה המוגדרת בחוק במפורש היא הקבוצה החרדית - מוסדות החינוך המשתייכים למגזר החרדי. ראו, הראל בן-שחר, 2009.

כלי מרכזי לכך. תוכני החינוך הערבי, יעדיו ודגשיו צריכים לשקף את זהותם הלאומית-התרבותית של בני המיעוט הערבי-הפלסטיני ובנותיו, ולתת ביטוי הולם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של האזרחים הערבים בתחומי השפה, הזהות הלאומית והתרבותית, ההיסטוריה והמורשת הערבית-הפלסטינית.

בראייה מערכתית רחבה יותר, הכרה מהותית בייחודו של המיעוט הערבי-פלסטיני מחייבת את המדינה לאפשר לאזרחים הערבים, כמיעוט לאומי שזהותו שונה מזו של הרוב, לעצב את זהותם הלאומית ולפתח על פי רצונם החופשי, משוחררים מכל לחץ או הכתבה מצד קבוצת הרוב. זו זכות יסוד קבוצתית שיש להבטיחה למיעוט, כזכות עצמאית או כזכות הנגזרת מעקרון השוויון. מתן זכויות של ניהול עצמי לקבוצת המיעוט תבטיח התפתחות מקיפה ובלתי מוגבלת של הזהות הייחודית והחוויה הקולקטיבית של חבריה וחברותיה של קבוצת המיעוט (Raday, 2003). ביסודן של הזכויות של ניהול עצמי מונחת ההכרה בילידיות של האוכלוסייה הערבית ובזכותה להגדרה עצמית בתחומי חייה הייחודיים באופן המשלים את שיתופה בספרה הציבורית הכלל חברתית (Jabareen, 2008). זכויות של ניהול עצמי בחינוך יכולות גם לאפשר הכרה מהותית במעמד השפה הערבית במערכת החינוך, בהיותה - לצד מעמדה המשפטי כשפה רשמית במדינה - שפתו של מיעוט ילידי. הכרה כזאת תחייב כתיבת תוכניות וספרי לימוד בערבית, הקפדה על איכות הכשרתם של המורים הערבים וטיפוח מיומנותיהם בשפה הערבית (ג'בארין ואגבאריה, 2010).

כצעד ראשון, סמלי ומעשי, יש לעגן בחקיקה במפורש את ההסדרים המבניים לאוטונומיה חינוכית למיעוט הערבי-הפלסטיני, אשר מקבלת מימון ציבורי מלא, לרבות במסגרת המכללות להכשרת מורים ערבים. אוטונומיה חינוכית של המכללות להכשרת מורים ערבים תאפשר לקיים מערך הכשרה ראוי, אשר נותן ביטוי מהותי לייחודם התרבותי והלאומי של המורים הערבים. מובן שעיון כזה בחוק אינו חזות הכול. הסדרים ראויים בחוק אינם יכולים להבטיח כשלעצמם את הצלחתם במבחן המעשה. המבחן האמיתי יהיה בשינוי המהותי המתבקש בספרי הלימוד, בתוכניות הלימודים ובתכני החינוך בכלל. הרבה יהיה תלוי במיסודם של ההסדרים האלה ובעיצובם של הסדרים מוסדיים ומעשיים נוספים, שיבטיחו שלרשות החינוך הערבי ולרשות המכללות הערביות האוטונומיות יועמדו התקציבים והמשאבים הדרושים, והסמכויות המהותיות שיאפשרו עשייה עצמאית ויצירתית הלכה למעשה.

ביבליוגרפיה

- Abu-Saad, I. (2006). Palestinian education in Israel: The legacy of the military government. *Holy Land Studies: A Multidisciplinary Journal*, 5(1), 21-56
- Al-Haj, M. (1995). *Education, empowerment and control: The case of the Arabs in Israel*. Albany: State University of New York Press
- Amara, M.H. & Mar'i, A. (2002). *Language education policy: The Arab minority in Israel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishing
- Coulter, R.T. (2009). The U.N. Declaration on the rights of indigenous peoples: A historic change in international law. *Idaho Law Review*, 45, 539-553
- Harel-Shalev, A. (2006). The status of minority languages in deeply divided societies. *Israel Studies Forum*, 21(2), 28-57
- Harris, A.P. (1994). Foreword: The jurisprudence of reconstruction. *California Law Review*, 82, 741-774
- Fiss, O. (1999). *A community of equals*. Boston: Beacon Press
- Flagg, B.J. (1993). "Was blind, but now I see:" White race consciousness and the requirement of discriminatory intent. *Michigan Law Review*, 91, 953-1017
- Jabareen, Y. (2006). Law and education: Critical perspectives on Arab education in Israel. *American Behavioral Scientist*, 49(8), 1052-1074
- Jabareen, Y. (2008). Constitution building and equality in deeply-divided societies: The case of the Arab minority in Israel. *Wisconsin International Law Journal*, 26(2), 345-401
- Lawrence, C.III. (1987). The id, the ego, and equal protection: Reckoning with unconscious racism. *Stanford Law Review*, 39, 317-388
- Lawrence, C.III. (1995). Race, multiculturalism, and the jurisprudence of transformation. *Stanford Law Review*, 47, 819-837
- Lawrence, C. III. (1998). Race and affirmative action: A critical race perspective. In D. Kairys (Ed.), *The politics of law: A progressive critique* (pp. 312-327). New York: Basic Books
- Makkawi, I. (2002). Role conflict and the dilemma of Palestinian teachers in Israel. *Comparative Education*, 38(1), 39-52
- Mari, S. (1978). *Arab education in Israel*. New York: Syracuse University Press
- Mazawi, A. (1994). Teachers' role patterns and the mediation of sociopolitical change: The case Palestinian Arab school teachers. *British Journal of Sociology of Education*, 15(4), 497-512

Nowak, M. (1995). The right to education. In A. Eide, C. Krause, & A. Rosas, (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights* (pp. 189-211). Martinus Nijhoff Publishers

Raday, F. (2003). Self-determination and minority rights. *Fordham International Law Journal*, 26, 479-497

Siegel, R. (2004). Equality talk: Antisubordination and anticlassification values in constitutional struggles over Brown. *Harvard Law Review*, 117, 1470-1547

Sowell, T. (1984). *Civil rights: Rhetoric or reality?* New York: W. Morrow

The Association for Civil Rights in Israel (ACRI). (1998). *Comments on the combined initial and first periodic report concerning the implementation of the international covenant on civil and political rights (ICCPR)*

בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (טרם פורסם, 06.02.2011).

בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מ"ט (4) 94 (1995).

ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ. מגדל כפר שיתופי, פ"ד מ"ט (4) 221 (1995).

בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נ"ו (5) 834 (2002).

עמ"נ 10-35243-03 (ת"א) עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נגד משרד החינוך (טרם פורסם, 06.02.2011).

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית, 1965.

האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות, 1966.

האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, 1989.

האמנה נגד אפליה בחינוך, 1960.

ההכרזה האוניברסלית לכל באי עולם בדבר זכויות האדם והאזרח, 1948.

ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות מיעוטים, 1992.

ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות עמיתים ילידים, 2007.

חוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000.

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951.

על הזכות להשפיע על החינוך

- חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.
- כללי המועצה להשכלה גבוהה (הכרה במוסדות), התשכ"ד-1964.
- צו חינוך ממלכתי (בתי מדרש למורים ולגננות), התשי"ח-1958.
- תקנות החינוך הממלכתי (מועצה מייצעת לחינוך הערבי), התשנ"ו-1996.
- אבר־עסבה, ח' (2007). חינוך ערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אגבאריה, א' (2010). מדיניות הכשרת העובדים הערבים בישראל: תמונת מצב ואתגרים מרכזיים. נצרת: הגליל.
- אלחאג', מ' (1996). חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי. ירושלים: י"ל מאגנס.
- אלחאג', מ', אבר־עסד, א' ויונה, י' (2000). "חינוך והשכלה גבוהה". בתוך: ד' רבינוביץ, א' גאנב, וא' יפתחאל (עורכים), אחריו השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי הערבים בישראל, עמ' 34-38.
- ג'בארין, י' (1999). "חינוך עם זהות". מחברת עדאלה (1), עמ' 26-29.
- ג'בארין, י' ואגבאריה, א' (2010). חינוך בהמתנה. חיפה: אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למשפטים, נצרת: המרכז הערבי למשפט ומדיניות.
- גביוון, ר' ובלפור, ט' (2005). חומר רקע לדיון בזכויות מיעוטים. ירושלים: ועדת החוקה של הכנסת. נדלה ב-23 ספטמבר, 2010, <http://www.huka.gov.il/wiki/material/data/huka200503-30-05-.rtf>
- גולן-עגנון, ד' (2004). "למה מפלים את התלמידים הערבים בישראל". בתוך: ד' גולן-עגנון (עורכת), אי שוויון בחינוך (עמ' 70-89). תל אביב: כבל.
- גנז, ח' (1987). "חופש אקדמי". משפטים, י"ב, עמ' 415-442.
- הראל בן-שחר, ת' (2009). "אוטונומיה חינוכית, תוכנית-הליכה ומימון ציבורי של החינוך - על חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008". משפט וממשל, י"ב תש"ע, עמ' 281-331.
- הריזוב, ר' ומדינה, ב' (1999). דיני השכלה גבוהה. תל אביב: דפוס גרפית.
- ואן גלדר, א' (2004). תקצוב המוסדות להכשרת מורים. ירושלים: הכנסת. נדלה ב-5 אוקטובר 2012, <http://www.knesset.gov.il/MMM/doc.asp?doc=m00723&type=pdf>
- "ועדת החקירה הממלכתית לביורור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחדש אוקטובר 2000". (2003). דין וחשבון. ישראל: ירושלים.
- סכנ, א' (2002). "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו". עיוני משפט, כ"ו(1), עמ' 241-319.
- עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. (2005). הזכות לחינוך. נדלה ב-1 אוקטובר 2012, <http://www.adalah.org/heb/?mod=articles&ID=751>

הכשרת מורים בחברה הפלסטינית בישראל

עראר, ח' וחאג' יחיא, ק' (2007). האקדמאים וההשכלה הגבוהה בקרב הערבים בישראל: סוגיות ודילמות. תל אביב: רמות.

רביץ, י' (2002). הזכות לחינוך. שריגים (לי-און): נבו.

רביץ, י' (2004). "הזכות לקבל חינוך: מעמדה והיקפה בישראל". בתוך: י' רביץ, וי' שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הישראלי (עמ' 567-618). תל אביב: רמות.

רביץ, י' ולוצקי-ארד, מ' (2001). "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי". המשפט, ד, עמ' 505-513.