Република Северна Македонија
КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
ОКСЗД
Republika e Maqedonisë së Veriut
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI

Архивски бр. 08-180/6
Дата: 15-05-2023

Постапувајќи по претставката за заштита од дискриминација бр. 08-180 од 16.02.2023 година поднесена од [redacted] од Куманово за извршена дискриминација по основа на образование и личен статус од страна на Министерство за образование и наука во областа образование, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација врз основ на член 21 став 1 точка 14 од Законот за спречување и заштита од дискриминација (Сл.весник на РСМ бр.258/20) на 11.05.2023 година го донесе следново

МИСЛЕЊЕ

Се утврдува директна продолжена дискриминација кон [redacted] од Куманово врз основа на личен и општествен статус – редовен студент на приватен универзитет извршена од страна на Град Скопје, во областа пристап до добра и услуги во образованието.

Се утврдува индиректна продолжена дискриминација врз основа на личен и општествен статус – редовни студенти на приватни универзитети извршена од страна Град Скопје во областа пристап до добра и услуги во образовниот процес кон сите студенти кои се школуваат на приватни универзитети во државата.

Образложение

На 16.02.2023 година до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација беше поднесена претставка бр. 08-180 од страна на подносителот [redacted] од Куманово за извршена дискриминација по основа на образование и личен статус од страна на Министерство за образование и наука во областа образование со необезбедување на правото на користење на бесплатен јавен превоз врз еднаква основа со студентите кои студираат на државните универзитети и други видови државни високошколски установи.

Во претставката, подносителот наведува дека се чувствува дискриминиран од страна на Министерството за образование поради тоа што како студент на приватен универзитет во Скопје бил дискриминиран во однос на редовните студенти на државните универзитети , на кои МОН им обезбедува можност да користат бесплатен

градски превоз. Дополнително, подносителот упатува на членот 150 од Законот за високо образование во кој не се прави никаква разлика помеѓу студентите кои студираат на државни универзитети и оние кои своето образование го стекнуваат на приватните резултати, во можноста за користење услуги на студентскиот стандард, меѓу кои се вбројува и градскиот и меѓуградскиот превоз.

Во претставката, [redacted] мета дека дискриминирачка била и Одлуката на Град Скопје од 11.07.2022 година, објавена во електронскиот службен гласник на Град Скопје бр.9, а кој се однесува на Одлука за измени и дополнувања на Одлуката за давање на субвенции на ЈСП Скопје за 2022 година, издадена на 29.12.2021, под бр.16. Тој смета дека доколку и понатаму продолжи ваквата дискриминаторска пракса, реално е да се очекува студентите на приватните универзитети да останат дискриминирани во споредба со студентите запишани на државните универзитети и во академската 2023 година.

Соглано член 24 став 7 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, на 21.02.2023 година, Комисијата достави барање за произнесување по наводите содржани во претставката до Министерството за образование и наука, архивирано под бр. 08-180/2.

На 28.03.2023 година, Министерството за образование и наука испраќа произнесување по наводите од претставката, архивирани под бр. 08-180/3. Во истото, МОН кратко известува дека во овој случај, постапувале согласно Одлука бр. 40-1798/1 од 02.02.2021 на Владата за одобрување на средства од буџетот на министерството за 2021 и доставуват копија од истата, каде Владата во член 2 и член **го задолжува** министерството да ја реализира одлуката, со исплата на средствата (120.000.000, 00 денари) на сметка на ЈСП Скопје.

На 18.04.2023 година, Комисијата испрати барање за произјаснување по наводите содржани во претставката и во одговорот од МОН до Владата на Република Македонија бр. 08-180/4 во законски предвидениот рок од 15 дена. На 04.05.2023 година во архивата на Комисијата беше примен одговор бр. 08-180/5, во кој Владата известува дека ја препратила претставката на произнесување до МОН *како надлежен орган и воедно како предлагач на цитираната одлука*.

Со оглед дека во истиот период Комисијата за спречување и заштита од дискриминација работеше на претставка по истите наводи и во која како потенцијален дискриминатор беше наведен Град Скопје, Комисијата одлучи произјаснувањето од Градот Скопје да го користи и при постапувањето по оваа претставка.

Во произјснувањето, тие изјавуваат дека целосно ги отфрлаат наводите за извршена дискриминација во конкретниот случај, со повеќе наведени образложенија.

Прво, напоменуваат дека Одлуката за давање субвенции на ЈСП за 2022 година, наменети меѓудругото и за бесплатен превоз на студенти, се однесувала само за 2022 година, со оглед дека буџетската година завршила на 31.12.2022 година, со што произнесувањето станало беспредметно. Дополнително, забележуваат на погрешно наведениот член 150 од Законот за високо образование во претставката(во понатамошниот текст:ЗВО), што реферирал на закон кој престанал да важи со донесувањето на новиот ЗВО во 2018 година, каде одредбата за правата и обрските на студентот е предвидена во член 27. Во тој член, во ставот 2 точка 6, *студентот има право да користи услуги од студентскиот стандард (сместување, исхрана, здравствена заштита и друго), градски и меѓуградски превоз според условите утврдени со закон од вршителите на соодветните дејности.* Според ова, тие заклучуваат: ***од текстот на одредбата недвосмислено произлегува дека правото на студентски стандард не е поврзано со правото на бесплатен градски превоз.***

Понатаму, Град Скопје *укажува дека тие за првпат донеле таков вид одлука во 2016 година, врз основа на Заклучок бр. 42-12665/1 од 12.12.2015 година, донесен од Владата на Република Македонија, во рамки на Проектот за бесплатен превоз на студенти, со кој се препорачува на Град Скопје, почнувајќи од 01.01.2016 година да овозможи бесплатен превоз на редовните студенти од државните универзитети во автобусите на ЈСП Скопје. Досега Град Скопје, согласно оваа препорака, има донесено повеќе Одлуки за субвенционирање на јавното претпријатие по овој основ, со времетраење од една година (за 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 и 2023).*

Во произнесувањето тие потенцираат дека законодавецот предвидел можност за бесплатен градски превоз за студенти само доколку Владата донесе одлука и за таа намена обезбеди финансиски средства, а досега Владата во повеќе наврати, по овој основ, донела Одлуки за одобрување на средства од буџетот на Министерството за образование во рамки на кои се одобруваат средства за покривање на дел од трошоците за бесплатен превоз на редовни студенти од државните универзитети за конкретна академска година и го задолжува МОН да ги одобри на сметката на ЈСП.

Град Скопје укажува дека тие немаат утврдена законска надлежност, односно обврска за обезбедување на погодности за студенти, вклучително и обезбедување на бесплатен градски превоз туку нивната обврска се однесува само на средните училишта основани од Град Скопје. Тие го изнесуваат следново: *субвенционирањето на ЈСП Скопје од неговиот основач за обезбедување на превоз на студенти на државните универзитети е израз на заложбите и политиките на Градот да обезбеди определено финансиско олеснување за користење на услугите кои ги даваат јавните претпријатија кон определена категорија на корисници...и тие предвидени мерки се пред сè од социјален карактер,* и сметаат дека таквото постапување не го нарушува принципот на еднаквост во остварувањето на човековите права и слободи, затоа што

*тие мерки **биле од социјална природа**, што претставува легиттимна и објективно оправдана цел, за чие остварување се предвидени средствата кои соодејствуваат со реалните потреби и која е јасно и прецизно дефинирана, а средствата се неопходни за остварување на истата и пропорционални на ефектите што треба да се постигнат.*

Согласно горенаведеното и дополнително обезбедената документација, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација ги утврди следниве факти:

1. **Законот за високо образование** (Сл.весник на РМ бр.82/18, 154/19 и 178/21) во член 26 став 1 е дефиниран статусот на секој студент:

Статус на студент

Член 26

(1) Статусот на студент, а со тоа и член на академската заедница се стекнува со запишувањето на прв, втор и трет циклус на студии на универзитет, односно на самостојната висока стручна школа.

Во член 27 од истиот Закон, се утврдуваат правата и обврските на студентот, а точка 6 од ставот 2 гласи:

6. *користи услуги на студентскиот стандард (сместување, исхрана, здравствена заштита и друго), градски и меѓуградски превоз според условите утврдени со закон од вршителите на соодветните дејности.*

Оттука евидентно е дека во **Законот за високото образование не се прави никаква разлика при дефинирањето на статусот и правата и обврските меѓу студентите запишани на државните и приватните универзитети**.

2. **Законот за студентскиот стандард** (Сл.весник на РМ бр. 15/13, 30/13,120/13, 41/14, 146/15, 30/16, 178/16, 64/18, 20/19 и 124/19) со кој се уредува дејноста студентски стандард – сместување во студентски домови и стипендирање на студентите, исто така **не прави разлика меѓу студентите запишани на државните и приватните универзитети во пристапот до овие услуги.**

3. Во **Законот за субвенциониран студентски оброк** (Сл.весник на РСМ бр. 31/20, 150/21, 251/22 и 91/23) во членот 2 каде се наведени дефинициите на поимите од Законот, ставот 2 гласи:

2) *"корисници на субвенциониран студентски оброк" се редовните студенти на додипломските студии на државните и приватните универзитети, државјани на Република Северна Македонија.*

Комисијата потенцира дека и во ова законско решение **не се прави разлика меѓу студентите запишани на државните и приватните универзитети во пристапот до оваа услуга.**

4. Врз основа на **Заклучок на Владата на Република Македонија бр. 42-12665/1 од 12.12.2015** година, во рамките на Проектот за бесплатен превоз на студенти со кој **се порепорачува Град Скопје** од 01.01.2016 годинаа да овозможи **бесплатен превоз на редовните студенти од државните универзитети** преку ЈСП Скопје, Советот на Град Скопје во континуитет носи такви одлуки кои создаваат **нееднаков третман во пристапот кон услугата меѓу редовните студенти запишани на државните универзитети и оние од приватните универзитети**, и тоа:
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2016 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.17/2015)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2017 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.13/2016)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2018 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.13/2017)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2019 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.18/2018)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2020 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.17/2019)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2021 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.15/2020)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2022 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.16/2021)
   - Одлука за давање субвенции на ЈСП Скопје за 2023 година (Ел.службен гласник на Град Скопје бр.18/2022)

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација не успеа да го обезбеди Заклучокот на Владата од 12.12.2015 година, на кој се повикува Град Скопје во поизнесувањето како причина за носењето на овие одлуки, ниту да дознае дали истиот сè уште е во сила, со оглед дека сите одлуки се донесени врз основа на член 36 од Законот за локалната самоуправа (Сл.весник на РМ 5/02). Комисијата утврди дека средствата кои се трансферираат кон ЈСП Скопје со намена – **бесплатен превоз на редовни студенти запишани на државните универзитети**, се обезбедуваат директно од Буџетот на Град Скопје за тековната буџетска година. Ова значи дека во континуитет од 2016 до 2023 година, Одлуките на Советот на Град Скопје создаваат нееднаквост при правото на користење на бесплатен јавен превоз во зависност од тоа дали студираат на државните или на приватните универзитети, што според Законот за спречување и заштита од дискриминација претставува индиректна дискриминација.

5. **Владата на Република Северна Македонија** на седница одржана на 15.02.2020 година донела Одлука за одобрување на средства од Буџетот на Министерството за образование и наука за 2020 година бр. 44-1637/1 (Сл.весник на РСМ бр.41/2020), со која го задолжува МОН да исплати 120.000.000 денари на сметка на ЈСП Скопје **со цел покривање на дел од трошоците за бесплатен градски превоз на редовните студенти од државните универзитети за академската 2020/2021 година.**
6. Иста ваква Одлука, на ист износ и со иста намена, Владата носи и следната година на седница одржана на 02.02.2021 година, бр. 40-1798/1 (Сл.весник на РСМ бр. 30/2021) за **покривање на дел од трошоците за бесплатен градски превоз на редовните студенти од државните универзитети за академската 2021/2022 година.**

Комисијата утврди дека ваква Одлука **не е донесена за академската 2022/2023**, со што **нееднаковиот третман на редовните студенти од приватните универзитети при користењето на услугата – бесплатен превоз за студенти, во однос на студентите од државните универзитети,** предизвикан од страна на Одлуките на Владата траел во континуитет во академските 2020/2021 и 2021/2022 година, завршил со завршувањето на буџетската 2022 година, а одлуките веќе не преизвикуваат правно дејство.

7. Иако подносителот во претставката за заштита од дискриминација го наведе Министертвото за образование и наука како предизвикувач на нееднаквиот третман меѓу студентите кои студираат на државните и студентите кои студираат на приватните универзитети при пристапот до бесплатен јавен превоз за студенти на еднаква основа во иста ситуација, Комисијата не утврди одговорност кај МОН, затоа што постапувале по Одлука донесена од Владата на Република Северна Македнија, а не по сопствена одлука.
8.

Според горенаведеното, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација при одлучувањето по оваа претставка, поаѓа од уставно загарантираното право на еднаквост на секој граѓанин. **Еднаквоста** подразбира рамноправност на сите луѓе во однос на уживањето на основните права и слободи без ограничувања, засновано врз одредени лични карактеристики, а **дискриминацијата** претставува секое постапување што предизвикува нееднаков третман, кое не е легитимно и пропорционално основано, на начин што одредено лице или група се исклучуваат, ограничуваат или им се дава предност во уживање на основните права и слободи, засновано врз одредени лични обележја.[1]

[1] Е. Јовановска -Брезовска, Еднаквоста како основно право, 2011

Согласно член 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, *секое разликување, исклучување или давање првенство што се заснова на дискриминаторска основа, со сторување или несторување, што имаат за цел или резултат спречување, ограничување, признавање, уживање или остварување на правата и слободите на одредено лице или група на еднаква основа со други*, претставува **дискриминација**.

Членот 8 од Законот ги дефинира директната и индиректната дискриминација:

*(1) **Директна дискриминација** постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка и можно споредлива или слична ситуација, врз дискриминаторска основа.*

*(2) **Индиректна дискриминација** потои кога преку навидум неутрални прописи, одредби, критериуми, програми или практики, се става некое лице или група во понеповолна положба врз дискриминаторска основа во споредба со други лица или група лица, освен кога произлегува од легитимна цел, а средствата за постигнување н таа цел се пропорционални, односно се соодветни и неопходни.*

Според член 4 точка 12 од ЗСЗД, ***продолжена дискриминација** е дискриминација што е вршена врз едно лице или група непрекинато, во подолг временски период, врз дискриминаторски основи*, а согласно член 13, ***продолжената дискриминација*** се смета *за **потежок облик на дискриминација.***

Врз основа на изнесеното, Комисијата утврди дека Град Скопје, со своите Одлуки за давање на субвенции на ЈСП Скопје за обезбедување бесплатен превоз на редовните студенти на додипломски студии од државните универзитети, од сопствениот буџет, во подолг временски период ги става редовните студенти на додипломски студии запишани на приватните универзитети , меѓу кои е и подносителот, во понеповолна положба и создава нееднаков третман кон истите, исклучувајќи им го пристапот до користење на бесплатен градски превоз на еднаква основа со студентите запишани на државните универзитети, во целосно споредлива ситуација, што претставува повреда на правото на еднаквост односно дискриминација. Град Скопје ги правда ваквите дискриминаторски практики повикувајќи се на Заклучок на Влада бр.42-12665/1 од 12.12.2015 година, каде **се препорачува** Градот да овозможи бесплатен превоз на редовните студенти на додипломски студии од државните универзитети, иако и самите потенцираат дека немаат утврдена законска надлежност односно обврска да обезбедуваат средства за покривање на бесплатен градски превоз. Дополнително, Град Скопје иако со таквото постапување го нарушиле принципот на еднаков пристап до таквата услуга на голема групација студенти кои се школуваат на приватните универзитети, тие сосема неправилно ги објаснуваат тие мерки и практики како категорија мерки од социјален карактер, кои имаат легитимна и оправдана цел, за која

ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk

обезбедувале средства соодветни на целта и пропорционални на ефектите што ги проектирале во целта, не земајќи ги во предвид и целосно истите потреби на студентите од приватните универзитети. Согласно член 7 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, позитивните мерки кои не претставуваат дискриминација имаат единствена цел да се отстрани нееднаквото уживање на човековите права и слободи сè додека не се постигне фактичка еднаквост меѓу лица или групи, а легитимната цел треба да докаже дека таквото разликување е оправдано и објективно. Во конкретниот случај, Град Скопје со обезбедувањето на бесплатен превоз само за студентите од државните универзитети во подолг временски период, создале услови за исклучување, разликување и оневозможување студентите од приватните универзитети да ја користат таквата услуга под еднакви услови со другите, што претставува директна продолжена дискриминација, која сè уште трае.

И Владата на Република Северна Македонија со донесувањето на горецитираните Одлуки со кои го задолжиле МОН да изврши трансфер од нивниот буџет на сметка на ЈСП Скопје со намена да се покријат дел од трошоците на јавното претпријатие за обезбедување на беспатен превоз на редовни студенти на додипломски студии на државните универзитети за академските 2020/2021 и 2021/2022 година, создале услови за нееднаков третман на студентите од приватните универзитети во пристапот до користење на бесплатен превоз на еднаква основа со другите, што исто така претставува дискриминација. Комисијата го утврди и фактот дека таквата дискриминаторска практика од страна на Владата траела две години, но завршила со завршувањето на буџетската 2022 година и не продолжила во тековната академска 2022/2023 година, односно таквите прописи веќе не произведуваат дискриминација.

Согласно член 27 став 2 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, по утврдената дискриминација, со цел отстранување на повредите на правото, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација ги донесе следните:

П Р Е П О Р А К И

Се препорачува Град Скопје да му го овозможи правото на студентот [redacted] од Куманово, редовен студент на додипломски студии на приватен универзитет од Скопје, да користи бесплатен градски превоз на еднаква основа како и студентите од државните универзитети **во рок од 30 дена од добивањето на ова Мислење и за тоа писмено да ја извести Комисијата за спречување и заштита од дискриминација**.

Република Северна Македонија
КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
КСЗД
Republika e Maqedonisë së Veriut
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI

Се препорачува градоначалничката на Град Скопје, Данела Арсовска, да иницира измени и дополнувања на Одлуката за давање на субвенција на ЈСП Скопје со кои ќе се утврди правото на бесплатен превоз и на студентите запишани на приватните универзитети и соодветно на тоа ќе се обезбедат средства за бесплатен превоз на сите редовни студенти на додипломски студии од државните и приватните универзитети за 2023 година, со цел отстранување на повредата на правото на еднаквост, **во рок од 60 дена од добивањето на ова Мислење и за тоа писмено да ја извести Комисијата за спречување и заштита од дискриминација.**

Се препорачува Град Скопје во иднина да го почитува правото на еднаквост во процесите на креирање и реализација на мерки и политики, при извршувањето на своите законски надлежности кои произлегуваат од Законот за локалната самоуправа и Законот за Градот Скопје.

Комисијата укажува дека согласно член 27 став 3 од Законот, лицата на кои им е упатена препораката се должни да постапат по истата во законски зададениот рок. Комисијата го следи спроведувањето на препораките и доколку истите не се спроведат, должна е да поднесе барање з покренување на прекршочна постапка пред надлежен суд за прекршоци, согласно став 4 од членот 27 од ЗСЗД.

Комисија за спречување и заштита од дискриминација

Претседател

Исмаил Камбери

Доставено до:

1. [redacted]
2. Град Скопје, градоначалник, Бул. Илинден бр.82, 1000 Скопје
3. Министерство за образование и наука, ул. Свети Кирил и Методиј бр.54, 1000 Скопје
4. Архива на КСЗД

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI

ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia

+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk