

Архивски бр. 08-321/2

Датум: _____

23-04-2024

До
Министерство за образование и наука
Бул. Св. Кирил и Методиј бр. 54,
Скопје

Предмет: Мислење по Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за основното образование во однос на спроведување на пресудата Елмазова и други против Северна Македонија

Врска: Ваш предмет број 08-3175/2 од 08.03.2024 година

Почитувани,

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација ги поздравува напорите на Министерството за образование и наука за спроведување на пресудата Елмазова и други против Македонија. Комисијата смета дека сегрегацијата на децата Роми во образованието е сеприсутен проблем за кој има утврдено дискриминација по претставки во три случаи во основните училишта кои беа предмет на пресудата на ЕСЧП Елмазова и други против Северна Македонија и за едно училиште во Прилеп. Но, бидејќи согласно извештаите на релевантни домашни и меѓународни организации и согласно нашите согледувања од терен, сегрегацијата на ромските деца во основното образование е утврдена во повеќе општини, Комисијата донесе општа препорака за надминување на овој проблем. Спроведувањето на пресудата е значајна можност за конечно надминување сегрегацијата во образованието и креирање на основа за превенирање на проблемот во иднина.

Сметате дека измените во Законот за основно образование треба да бидат само почеток, првична алатка за решавање на проблемот. Потребна е измена на целокупната законска рамка во образованието за да се зајакнат одредбите за превенција и заштита од дискриминација, чиј облик е и сегрегацијата, во и преку образованието. Притоа потсетуваме на обврската од усогласување на законодавството со ЗСЗД согласно член 48. Образованието сметаме дека треба да подлежи на екстензивен модел на усогласување со Законот за спречување и заштита од дискриминација бидејќи постигнувањето на образовните цели не е возможно без сеопфатни системи за еднакво и безбедно образование. Оваа препорака е во согласност со процените и препораките од документот „Анализа на хармонизацијата на легислативата во областа на антидискриминацијата“, изработена во рамки на работењето на Националното координативно тело за следење на состојбите со недискриминација и реализацијата на законите, подзаконските акти и стратешки документи во оваа област во координација на Министерството за труд и социјална

политика и соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, во 2019 година¹. Екстензивниот модел на усогласување вклучува: Овој модел вклучува: внесување на сите општи дефиниции за дискриминацијата и основите на можна дискриминација во секој од законите; внесување на специфични начини на дискриминација и одредби поврзани со промоцијата на еднаквоста во конкретната област која ја покрива секој закон; внесување на општата процедура за постапување во случај на дискриминација и посебна процедура која е поврзана со областа која ја покрива релевантниот закон; внесување на прекршочните одредби предвидени со ЗСЗД и специфични дисциплински и прекршочни одредби кои се однесуваат на законот за кој станува збор“.

Сегрегацијата на ромските деца во основното образование ја гледаме како проблем на структурна расна дискриминација која опстојува подолг временски период. Свесни сме дека истата не е резултат на намерни мерки и политики од страна на образованите власти, туку на општество во кое расната дискриминација, стигматизацијата и предрасудите кон Ромите се присутни меѓу населението и резултираат со физичко избегнување на Ромите и одбивање на интеракција и интеграција т.н. бегање на белите. Од друга страна, законската рамка делумно ја овозможува сегрегацијата, преку отсуство на одредби во кои прецизно ќе се предвиди начинот на превенирање и заштита од етничка и расна сегрегација во училиштата. Исто така, образовните власти имаат позитивна обврска да спречат расна и етничка сегрегација во образованието преку преземање дејствија за препознавање, покренување на јавната свест, донесување на мерки и политики кои ќе го спречат “бегањето на белите“ и ќе ја мобилизираат јавноста околу поддршка на политиките за инклузивно образование кое е алатка за зајакнување на расната и меѓуетничката интеграција.

Освен пресудата Елмазова и други против Македонија, за проблемот зборуваат и многу други извештаи на домашни и меѓународни здруженија и институции. ЕКРИ во своите извештаи со години наназад бара од државата да преземе мерки за спречување на сегрегацијата и за десегрегација во училиштата, не само од аспект на сегрегацијата на ромските деца, туку и сегрегацијата помеѓу македонските и албанските деца во образованието².

Предлог законот за измени и дополнувања на Законот за основно образование го гледаме како млак и недоволен обид да се надмине проблемот со расна сегрегација во основното образование. Се залагаме за конкретни одредби кои ќе го адресираат проблемот во неговиот корен, а тоа е „бегањето на белите“, одредби од кои ќе произлезат позитивни обврски за сите засегнати страни (МОН, општини, училишта, БРО и ДПИ) за спроведување на мерки и политики за спречување на сегрегација и десегрегација, одредби за надзор над ваквите спроведувањето на мерките и мерки за зајакнување на надлежностите и капацитетите на клучните актери.

¹ Најчевска, М., „Анализа на хармонизацијата на легислативата во областа на антидискриминацијата“. Министерството за труд и социјална политика и соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Скопје, 2019.

² ECRI report on North Macedonia (sixth monitoring cycle), 2023.

Мислењето е направено врз основа на меѓународните стандарди од кои произлегуваат обврски за Северна Македонија да обезбеди еднаквост и недискриминација во образованието и врз чија основа треба да унапредува и менува законодавството и политиките во образованието. **Универзалната декларација за човекови права** определува дека „образованието ќе биде насочено кон целосен развој на човековата личност и кон зајакнување на почитувањето на човековите права и основните слободи“. Понатаму, образованието ќе промовира разбирање, толеранција и пријателство меѓу сите нации, расни и религиозни групи и ќе ги унапреди активностите на ООН за зачувување на мирот³. Со Генералниот коментар 13 од 1999 година, **Комитетот за економски, социјални и културни права** прецизно ги објаснува содржината и елементите на правото на образование. Нормативната содржина на правото на образование ги опфаќа следните клучни карактеристики: достапноста, пристапноста, прифатливоста и приспособливоста⁴. Достапноста како карактеристика на образованието значи дека треба да се обезбедат функционални образовни институции и програми, приспособени на потребите на сите луѓе, имајќи ги предвид нивните различности и карактеристики. Пристапноста, меѓу другото, ја предвидува забраната за дискриминација во образованието. Оваа карактеристика значи дека дискриминацијата во образованието е забранета по која било основа и тоа мора да биде приспособено за сите, а особено за најмаргинализираните групи. Исто така, образованието треба да биде пристапно од физички и економски аспект, со што се овозможува пристап на учениците од руралните средини, учениците со попреченост и од социјално загрозените категории. Прифатливоста значи дека образованието, вклучувајќи ги и курикулумите, мора да биде релевантно, квалитетно и соодветно. Оваа карактеристика ја опфаќа и обврската за воспоставување минимум стандарди од државата, кои треба да се почитуваат и од јавните и од приватните училишта. Приспособливоста значи дека образованието мора да биде флексибилно и да ги следи општествените промени и потребите на учениците и студентите со сите нивни социјални и културни различности. Притоа, начелото на најдобар интерес на ученикот е клучен стандард и при спроведување на правото на образование и неговите клучни карактеристики. **Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО**⁵ содржи општа забрана за дискриминација и набројува повеќе форми на дискриминација во образованието: лишување на кое било лице или група на лица од пристап до образование од секаков вид или на кое било ниво; ограничување на кое било лице или група на лица на образование со понизок стандард; воспоставување или одржување на посебни образовни системи или институции за групи на лица; доведување во услови кои се недостоинствени за лице или група лица. Притоа е дозволено е да се фомираат приватни образовни институции, сè додека нивната цел не е да обезбедат исклучување на одредена група лица. Конвенцијата ги пропишува и следните обврски на државите со цел елиминирање и спречување на дискриминација:

³ Член 26 став 2, Универзална декларација за човекови права, ООН, 1948.

⁴ CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 1999, параграф 23.

⁵ Convention against Discrimination in Education, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 1960.

укинување на сите законски одредби и какви било административни упатства и прекинување на сите административни практики кои вклучуваат дискриминација во образованието; обезбедување, преку законодавството, забрана за дискриминација при приемот на ученици во образовни институции; да не се дозволува различен третман од страна на јавните власти помеѓу државјани, освен врз основа на заслуги или потреба, во одмерувањето на училишните такси и доделувањето стипендии или други форми на помош на учениците, неопходни дозволи и можности за студирање во странство; да не се дозволуваат, во каква било форма на помош дадена од јавните власти на образовните институции, какви било ограничувања или привилегии засновани исклучиво врз припадноста на учениците на одредена група. Ова не ги исклучува афирмативните мерки во образованието, кои треба да бидат пропорционални и да имаат легитимна цел.

Во продолжение, нашите препораки се поделени на три дела. Првиот дел се поопшти препораки кои имаат за цел превенција од дискриминација, чија форма е и сегрегацијата во основното образование. Вториот дел препораки се однесуваат на реонизацијата, бидејќи сметаме дека клучен начин на превенција и заштита од сегрегација е подобро уредување на реонизацијата. Третиот дел се однесува на препораки за промена на Законот за просветната инспекција бидејќи е неопходно зајакнување на механизмите за надзор над училиштата и во областа на анти-дискриминацијата.

1. Во прилог ги набројваме препораки за клучните одредби кои треба да бидат дел од Законот за основно образование со цел спречување и заштита од дискриминација чија форма е сегрегацијата:

- Експлицитна забрана за сегрегација и дефинирање на сегрегацијата согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација. Не можеме да го решиме проблемот со сегрегација ако немаме храброст ниту да го именуваме и да го признаеме. Забраната за дискриминација треба да биде придружена со прекршочна одредба, глоба, за одговорното лице во правното лице.
- Да се направат измени и дополнувања во членот 5 од Законот за основно образование во делот на афирмативните мерки коишто не се соодветно дефинирани и не допринесуваат до повластен третман на одредени групи на ученици кои се соочуваат со одредени бариери и исклучување во своето образование;
- По примерот на подзаконскиот акт “Упатство за постапката за пријавување и заштита на ученик жртва на која било од формите на насилство, злоупотреба и занемарување“ донесен врз основа на член 66 став 2 од Законот за основно образование, треба да се внесе одреда која ќе даде правен основ за вакво, односно слично упатство за спречување и заштита од дискриминација. Односно, во Законот за основно образование треба да се додаде одредба која ќе овозможи систем на превенција од дискриминација во училиштата преку обврска за

донесување на интерни акти (политики, правила) во училиштето за пријавување, препознавање на дискриминација, и мерки кои треба да се преземат кон сторителот и жртвата на дискриминација и да се предвиди дека начинот на спроведување на овие мерки ќе се уреди во Упатство кое ќе го донесе МОН, а ќе го подготви БРО во соработка со КСЗД. Ова Упатство треба да содржи и конкретни насоки за училиштата за начинот на организирање на паралелките со цел избегнување сегрегација и да се промовира меѓуетничка интеграција. Оттука, сметаме дека одредбата од Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за основно образование со која се предвидува максимална процентуална застапеност на Роми во паралелка од 50% е несоодветна. Наместо ова треба да се користи терминот балансирано учество, а со подзаконскиот акт кој го предлагаме да се објасни неговото значење и неговата реализација во практика. Сметаме дека определувањето на 50% со Закон може во пракса да значи дека сите ученици Роми ќе се распределат во на пример, две паралелки со што одредбата ќе биде нецелисходна и повторно ќе придонесе до сегрегација.

По примерот на член 46 од Законот за основно образование кој се однесува на унапредување на меѓуетничката интеграција и интеркултурализмот, препорачуваме да се предвидат слични мерки и во областа на промовирање еднаквост, недискриминација и ненасилство. На ваков начин ќе се обезбеди финансиска поддршка од 30000 денари за спроведување на активности за промоција на еднаквоста и недискриминацијата во училиштата.

Инклузивното образование во нашата држава најчесто се толкува на начин дека истото е насочено најмногу кон учениците со попреченост, наместо на сите ученици, со сите нивни различности и индивидуални потреби, преку утврдување и отстранување на сите пречки во учењето. Овие пречки може да вклучуваат и потенцијални законски ограничувања со кои не се решава дискриминацијата и не се обезбедува целосно учество на сите ученици, како што е наведено во меѓународните конвенции и европските документи. Насоченоста на потребите на сите ученици општо, а не на етикетање на одредена група на ученици би значело поместување кон пристапот базиран на права. Од овие причини предлагаме да се направат промени на дефиницијата на Инклузивното образование, односно да се дефинира дека инклузивното образование значи дека сите ученици посетуваат и се добредојдени во нивните најблиски училишта во редовните паралелки соодветни на возраста и сите ученици се поддржани да учат, да придонесуваат и да учествуваат во сите аспекти на животот на училиштето. Инклузивното образование да се однесува и за тоа како се развиваат и дизајнираат училиштата, училниците, програмите и активностите така што сите ученици да учат и учествуваат заедно. Инклузивното образование да обезбедува можности

за учење и прифаќање на индивидуалните разлики и го намалува влијанието на вознемирувањето, малтретирањето и сегрегацијата помеѓу учениците.

Исто така, сметаме дека предложената измена на улогата на училишниот инклузивен тим не е доволна и предлагаме дополнување со кое на училишниот инклузивен тим ќе му се даде обврската за подготовка на инклузивна програма на училиштето со цел надминување на нееднаквоста и градење на заедништво и целосно учество на сите ученици. Инклузивниот училиштен тим треба да се фокусира на развивање на инклузивна култура каде што сите засегнати страни ќе бидат поддржани да работат заедно, да ја ценат различноста и да гарантираа дека сите ученици, вклучително и оние кои се ранливи и маргинализирани, ќе добиваат висококвалитетно образование. Инклузивните тимови треба да бидат водители на промените во рамките на училиштата и да работат на промена на организациските функции, преку одредување на насоки за спроведување на инклузивното образование врз основа на неговите вредности, обезбедување на услови за човечки и професионален развој на наставниците и стручните соработници (да го препознаат талентот и да го унапредуваат знаењето на сите наставници и стручни соработници и да го препознаат и разбудат потенцијалот кај сите ученици) и обезбедување на организациски развој на училиштето. Организацискиот развој значи и развој на училишна култура која подразбира прифаќање на различностите и промовирање на инклузија. Училишните инклузивни тимови треба да ја преземат одговорноста за одржувањето на училишната култура која треба да биде колегијална, интерактивна и фокусирана на обезбедување поддршка на наставниците и учениците во целиот образовен процес. Инклузивните тимови потребно е да го зајакнуваат моралот на наставниците, да обезбедуваат партнерства со родителите и поттикнување на професионалната колегијалност, преку што ќе влијаат на средината за учење.

2. Реонизација

Сегрегацијата е овозможена преку одредбата со која се дозволува учениците да се запишат во училишта надвор од реонот доколку има слободно место. Оттука, неопходно е да се ограничи можноста на запишување во училиште надвор од реонот само поради посетување настава на мајчин јазик и промена на живеалиште. Исто така, бидејќи основачите, односно општините се надлежни за донесување на актот за реонизација, сметаме дека им се потребни пишани насоки за определување на реонизацијата на начин на кој ќе се избегне сегрегација и ќе се промовира меѓуетничка интеграција. Оттука, неопходно е донесување на подзаконски акт, правилник за утврдување на критериуми и индикатори при определување на реонизацијата на

основните училишта. Бидејќи на терен се соочуваме со сегрегација на Ромите и во домувањето, па оттука определувањето на реоните врз основа на објективниот критериум, живеалиште, може да доведе до сегрегација и во основните училишта, подзаконскиот акт треба да даде насоки на определување на реонизацијата првенствено врз основа на критериумот живеалиште, а ако истиот доведува до сегрегација, реонизацијата да се определи врз основа на етничката/расната припадност на учениците.

По однос на членот 7 со кој се изменува и дополнува членот 63 од Законот за основното образование, Комисијата смета дека предложената содржина не е доволна во надминување на состојбата со сегрегација, односно спречување на истата. Комисијата е на мислење дека целата содржина на член 63 од Законот за основното образование кој се однесува на реонизација на училиштата, треба да биде изменета. Според Комисијата, реонизацијата на училиштата би требало да содржи и инклузивна компонента од аспект на опфат на ученици во училиштата од реонот од различни етнички заедници. Односно, во училиштата да бидат опфатени, пред сè, паралелки во кои се реализира воспитно-образовниот процес на различни наставни јазици, согласно состојбата во реонот (поблиски критериуми и начин на определување со подзаконски акт). Притоа, нормативното определување на реонизацијата, да се предвиди на начин со кој истата ќе биде во согласност со принципите на недискриминација и спречување на сегрегација, во однос на учениците Роми, но и воопшто.

Па оттука, членот 63 би требало да биде изменет, односно да содржи:

- Одредба која го дефинира поимот на реонизација како став 1 од членот.
- Ставот 1 да стане став 2.
- Ставот 3 да се измени на начин што запишувањето на децата да се ограничи само на училиштата од реонот, без можност за запишување во друг реон со согласности од училиштата и општините.
- Во согласност со изменетиот став 3, ставот 4 да се измени со тоа што да содржи исклучок само за настава на мајчин јазик, а не и слободни места.
- Со ставот 5 покрај тоа што се утврдува надлежност за основачот, содржината на ставот да се формулира на начин што основачот ќе го утврдува реонот во согласност со подзаконски акт со кој се определува начинот и критериумите за реонизација во согласност со принципот на недискриминација, спречување на сегрегација и инклузија по основ на етничка припадност.
- Ставовите 6, 7 и 8 остануваат со истата содржина.
- Ставот 9 да се измени на начин што ќе се утврди дека ученик може да премине во друго училиште од друг реон или општина само во случај на објективно оправдани причини, односно само промена на живеалиште.
- Во ставот 10 да се измени содржината со тоа што ќе се утврди дека ограничувањето со реонизацијата за запишување во училиште, нема да се однесува на децата со попреченост и децата Роми.

- Да се додаде нов став 11 со кој ќе се предвиди дека подзаконскиот акт од ставот 5 го донесува МОН, на предлог на БРО.
- Во прекршочните одредби да се додадат соодветни одредби со кои ќе се предвидат како прекршоци постапувањата на училиштето спротивно на одредбите од членот 63 став 3, став 9 и став 10, со утврдување на соодветни глоби.
- Соодветно да се предвиди и одредба за одземање на надлежностите на основачот во случај на постапување спротивно на член 63 став 5 од законот и преминување на надлежностите на МОН.

3. Закон за просветната инспекција

Законот за просветната инспекција треба да се усогласи со Законот за спречување и заштита од дискриминација, со цел да му се дадат конкретни надлежности на ДПИ за спроведување надзор над училиштата во областа на еднаквоста и недискриминацијата. Законот за основно образование предвидува и глоба во случај на дискриминација во училиштето, но оваа и идни слични одредби нема да се спроведуваат на соодветен начин доколку инспекторатот експлицитно не добие надлежности во областа на еднаквоста и недискриминацијата. Притоа е неопходно да се зајакнат и капацитетите на просветните инспектори во препознавање и постапување во случаи на дискриминација во училиштата.

Одредби за вршење надзор поврзан со еднаквоста и недискриминацијата, вклучително и сегрегацијата, треба соодветно да се интегрираат во член 9 каде ќе се додаде точка со која ќе се предвиди дека се врши надзор и во областа на еднаквоста и недискриминацијата во согласност со одредбите од законската рамка и подзаконските акти во образованието и во согласност со Законот за спречување и заштита од дискриминација. Во главата 7. Начин и постапка за вршење на инспекциски надзор, треба да се интегрираат клучните институти од антидискриминаторското право како преминувањето на товарот на докажување, користењето на статистички податоци за препознавање и утврдување дискриминација, користењето на компаратор, вознемирувањето и сегрегацијата како посебни облици и слично. Каде што е соодветно, во подзаконските акти со кои се уредува оценувањето на училиштата треба да биде вметната недискриминацијата и сегрегацијата, со цел инспекторатот да дава насоки на училиштата за да ја надминат сегрегацијата. Законските измени треба да бидат проследени со фаза на зајакнување на капацитетите на инспекторатот преку подготовка на пишани упатства за вршење надзор во областа на еднаквоста и недискриминацијата и обуки за нивна примена.

Со почит,

Претседател на Комисија за
спречување и заштита од
дискриминација,
Игор Јадровски