



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSM.422.6.2018.AC

Warszawa, 1 marca 2018 roku

**Pan  
Joachim Brudziński  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

w związku z toczącymi się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pracami legislacyjnymi nad projektem rozporządzenia<sup>1</sup> zmieniającego rozporządzenie w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców<sup>2</sup>, proszę o przyjęcie stanowiska Rzecznika Praw Dziecka odnośnie proponowanych zmian ww. akcie wykonawczym.

W projekcie zawarto propozycję zmiany § 7 ust. 4 załącznika do ww. rozporządzenia, tj. zbioru zasad regulujących pobyt cudzoziemców ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej w otwartych ośrodkach prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Dokument ten przewiduje obecnie m.in., że prawo wejścia na teren takiego ośrodka jest uzależnione od uzyskania przez zainteresowaną osobę trzecią każdorazowej zgody ww. organu lub upoważnionego pracownika Urzędu do Spraw Cudzoziemców (§ 7 ust. 1 i 2 Regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców<sup>3</sup>). W § 7 ust. 4 Regulaminu w jego obecnym brzmieniu, ww. reguła została zmodyfikowana względem pracowników organizacji społecznych udzielających pomocy cudzoziemcom oraz nauczycieli prowadzących z dziećmi zajęcia indywidualnego nauczania lub obowiązkowego przygotowania przedszkolnego (§ 7 ust. 4 Regulaminu). Osoby te mogą uzyskać zgodę na wejście na teren ośrodka [...] *na okres prowadzenia działań na rzecz cudzoziemców...*

W przedstawionym projekcie rozporządzenia zmieniającego zaproponowano, aby tego rodzaju długoterminowe zgody mogły być przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydawane również nauczycielom prowadzącym na terenie ośrodka obowiązkowe zajęcia

<sup>1</sup> Projekt z dnia 8 lutego 2018 r. – <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308351/katalog/12491940#12491940>

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców (Dz. U. poz. 1828).

<sup>3</sup> Dalej: Regulamin.

edukacyjne w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>4</sup>.

Propozycja ta nie wzbudziłaby prawdopodobnie negatywnych ocen i nie wywołałaby zaniepokojenia Rzecznika Praw Dziecka, gdyby nie pierwotne brzmienie jej uzasadnienia. Wskazano w nim m.in., że: *[...] pojawiające się negatywne nastawienie lokalnej społeczności do cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, rodzą konieczność poszukiwania rozwiązań [dop. innych niż obecnie obowiązujące], które przyczynią się do ułatwienia i ulepszenia sposobu nauczania dzieci cudzoziemskich w Polsce.*

W dalszej części pierwotnego uzasadnienia do projektu rozporządzenia wyrażono z kolei następujące stanowisko: *[...] brak znajomości języka polskiego (szczególnie w początkowym okresie uczęszczania do szkoły) oraz różnice kulturowe między małoletnimi cudzoziemcami a dziećmi polskimi prowadzą do opóźniania realizacji programu szkolnego oraz konfliktów wynikających z różnic kulturowych. [...] uczęszczanie dzieci cudzoziemskich do szkół wraz z dziećmi polskimi może zniechęcać małoletnich cudzoziemców do nauki [...] z powodu opóźnień w realizacji programu szkolnego w stosunku do polskich rówieśników i trudności w nadrobieniu wymaganego materiału szkolnego. Jednocześnie wyżej wskazane okoliczności negatywnie i demobilizująco wpływają nie tylko na dzieci cudzoziemskie, które niechętnie chodzą do szkoły, ale także na dzieci polskie.*

Powyższe argumenty, krytyczne wobec obecnego, integrującego modelu kształcenia małoletnich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej – doprowadziły do podjęcia prac nad rozwiązaniami umożliwiającymi realizowanie przez dzieci obowiązku szkolnego poza siedzibą szkoły, tj. w ośrodku dla cudzoziemców. Zarówno w pierwotnej, jak i w zmodyfikowanej<sup>5</sup> wersji uzasadnienia do projektu rozporządzenia wskazano, że byłoby to możliwe na podstawie porozumień zawieranych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z organami prowadzącymi szkoły, zaś ułatwieniem ich realizacji miałyby się stać właśnie nowelizacja § 7 ust. 4 Regulaminu. Potrzebę zawarcia stosownego porozumienia miałyby przedstawiać Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców władze gmin, na obszarze których funkcjonują szkoły, do których uczęszczały dotąd dzieci ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej i zamieszkujące wraz z rodzinami w ośrodkach dla cudzoziemców.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 59 ze zm. – dalej: Prawo oświatowe / P.o.

<sup>5</sup> Projekt z dnia 26 lutego 2018 r. - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308351/katalog/12491940#12491940>

Przystępując do oceny ww. projektu, wskazać należy, że – pomimo modyfikacji jego uzasadnienia (usunięcie m.in. cytowanych, kontrowersyjnych fragmentów przedmiotowego dokumentu) – opinia o projekcie rozporządzenia nie może abstrahować od motywów pierwotnie wyrażonych w jego uzasadnieniu i które Rzecznik Praw Dziecka ocenia negatywnie.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ułatwienia / zachęcenia organów gmin do zawierania z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców porozumień o prowadzeniu zajęć szkolnych dla dzieci w ośrodkach dla cudzoziemców (zachętą byłaby tu zmiana § 7 ust. 4 Regulaminu), władze lokalne z pewnością kierowałyby się przy podejmowaniu takiej decyzji, niestety, również motywami wyrażonymi w pierwotnej wersji uzasadnienia do projektu rozporządzenia. Obawiam się, że wśród nich decydujące znaczenie miałyby narastająca niechęć społeczności lokalnych wobec cudzoziemców, czy też przeświadczenie, że uczniowie będący obywatelami polskimi niejako „ucierpią” na skutek obniżonego (do możliwości i potrzeb uczniów-cudzoziemców) poziomu nauczania w szkole.

Do obu wskazanych powyżej kierunków argumentacji, które miałyby uzasadniać, choćby częściowe i czasowe prowadzenie obowiązkowych zajęć edukacyjnych dla uczniów-cudzoziemców poza siedzibami szkół, należy odnieść się jednoznacznie krytycznie.

Przypomnienia wymaga, że zgodnie z Konwencją o prawach dziecka<sup>6</sup>, prawo do nauki na zasadzie równych szans (art. 28 ust. 1) przysługuje wszystkim dzieciom bez względu na ich cechy indywidualne (art. 2). Warto także zwrócić w tym miejscu uwagę na art. 13 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>7</sup>, zgodnie z którym: *Państwa Strony [...] uznają prawo każdego do nauki. Są one zgodne, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej i umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Są one również zgodne, że nauka powinna umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi...*

W ocenie Rzecznika, pełna realizacja – zdefiniowanego w powyższy sposób – prawa do nauki zostałaby w sposób oczywisty utrudniona na skutek pozbawienia tak małoletnich

---

<sup>6</sup> Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

<sup>7</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

cudzoziemców, jak i uczniów polskich możliwości codziennego spotykania się ze swoimi szkolnymi rówieśnikami pochodzącymi z innych państw i obszarów kulturowych. Wzajemne poznanie się jest niewątpliwie najlepszą metodą walki ze stereotypami, które stają się następnie pożywką dla wzajemnej niechęci i braku tolerancji. Twórcy art. 13 ust. 1 ww. umowy międzynarodowej zdawali sobie sprawę z takiego stanu rzeczy, dlatego też położyli w tym przepisie tak duży nacisk na prowadzenie kształcenia w duchu zasady równości wszystkich ludzi i tolerancji.

Mając powyższe na uwadze, uważam, że rozdzielanie dzieci-cudzoziemców od ich polskich rówieśników – co byłoby skutkiem zmiany przyjętego obecnie systemu edukacji włączającej małoletnich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (do czego pośrednio zachęca przedstawiony projekt) – nie tylko nie stanowiłoby adekwatnej odpowiedzi na narastającą niechęć społeczności lokalnych do obcokrajowców, ale prowadziłoby wręcz do jej dalszego nasilania się na zasadzie obawy i odrzucania tego, co obce i inne. Stanowisko takie przyjął Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, zwracając uwagę, że: *Brak kontaktów międzykulturowych skutkuje niższym poziomem tolerancji dla różnorodności, brakiem szacunku dla różnic religijnych i kulturowych i nasila nastroje rasistowskie, dyskryminację i alienację wśród młodzieży [...] edukacja włączająca wręcz przeciwnie – niweluje różnice kulturowe, społeczne, religijne i inne, i sprzyja budowaniu wspólnych wartości w społeczeństwie*<sup>8</sup>.

Co jednak najistotniejsze, odejście od obecnego – w ocenie Rzecznika Praw Dziecka, funkcjonującego bardzo dobrze – modelu nauczania małoletnich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, prowadziłoby do dyskryminacji tych dzieci i mogło poważnie zaburzyć ich dalszy rozwój psychofizyczny. Podkreślenia wymaga przy tym, że tego rodzaju działanie dyskryminowałoby małoletnich zamieszkujących w ośrodkach dla cudzoziemców nie tylko względem dzieci polskich, ale także wobec małoletnich również ubiegających się o ochronę międzynarodową, ale mieszkających z rodzicami poza ośrodkami i wobec dzieci migrantów, którzy przybyli do Polski wraz z rodzinami np. w poszukiwaniu pracy. Ponownie zgodzić się należy w tej mierze z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, który wskazuje (w cytowanym już raporcie), że: *Segregacja w szkole jest praktyką, która nie tylko dyskryminuje dzieci i łamie ich prawo do edukacji na równych zasadach, lecz także zmniejsza ich szanse na zdobycie najważniejszych umiejętności życiowych poprzez*

---

<sup>8</sup> Zwalczanie zjawiska segregacji społecznej w szkołach w Europie poprzez wdrażanie edukacji włączającej, 2017.

*kontakty z innymi; jest to często pierwszy krok do segregacji społecznej w dorosłym życiu. [...] Izolowanie grup mniejszościowych takich, jak [...] migranci świeżo włączeni do systemu edukacji, uniemożliwia społeczną integrację uczniów z takich grup i osłabia spójność społeczeństwa.*

Tego rodzaju stanowisko, podziela także Europejska Sieć Rzeczników Praw Dziecka (ENOC), która podczas ostatniego spotkania regionalnego, które odbyło się w Atenach, w listopadzie 2017 r., w rekomendacjach<sup>9</sup> skierowanych do rządów państw członkowskich podkreśliła, że: *Wszystkie dzieci [...] powinny mieć dostęp do edukacji obowiązkowej i nieobowiązkowej [...] w wolności od dyskryminacji i/lub segregacji rasowej*<sup>10</sup>. *Dzieci, które nie znają języka państwa przyjmującego, powinny mieć możliwość uczęszczania na językowe kursy przygotowawcze i jednocześnie integrowania się z dziećmi w lokalnej szkole*<sup>11</sup>. Zalecenia te stanowiły tym samym swoiste dopełnienie apelu<sup>12</sup>, który ENOC wystosowała w tym przedmiocie do państw członkowskich we wrześniu 2016 r.

W tym kontekście należy pamiętać o szczególnym zobowiązaniu, które Rzeczpospolita Polska przyjęła na siebie z mocy **art. 39 Konwencji o prawach dziecka**. Zgodnie z tym uregulowaniem: *Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki dla ułatwienia przebiegu rehabilitacji fizycznej i psychicznej oraz reintegracji społecznej dziecka, które padło ofiarą jakiegokolwiek formy zaniedbania, wyzysku lub wykorzystania, torturowania lub jakiegokolwiek innej formy okrutnego, nieludzkiego czy poniżającego traktowania albo karania bądź konfliktu zbrojnego. Taka rehabilitacja czy reintegracja przebiegać będzie w środowisku, które sprzyja zdrowiu, zapewnieniu własnego szacunku i godności dziecka.*

Nie ulega wątpliwości, że zdecydowana większość małoletnich przybywających do naszego kraju w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej doświadczyła (czy to w kraju pochodzenia, czy to podczas podróży do Polski) jednej z ww. form przemocy. Nie ma przy tym – dla ustalenia takiego stanu rzeczy – znaczenia, czy okoliczności te są następnie uznawane za kwalifikujące dzieci do nadania im statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt ze względów humanitarnych, gdyż ma na to wpływ wiele

---

<sup>9</sup> Zalecenia wydane w celu zabezpieczenia praw dzieci w drodze: *Problem integracji społecznej migrantów*, Ateny, listopad 2017 r., tłumaczenie – <http://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/na-pomoc-dzieciom-w-drodze>

<sup>10</sup> Zalecenia..., pkt 2.5 lit. a.

<sup>11</sup> Zalecenia..., pkt 2.5 lit. b.

<sup>12</sup> *Position Statement on Equal Opportunities for All Children in Education*, Wilno, wrzesień 2016 r. – pkt 7.



dodatkowych czynników prawnych i faktycznych. Faktem pozostaje, że małoletni ci, niejednokrotnie bardzo ciężko doświadczeni przez los, powinni korzystać z gwarancji przewidzianych w art. 39 Konwencji o prawach dziecka i mają prawo do szczególnego wsparcia władz publicznych w procesie reintegracji społecznej, którego niebywale ważnym elementem jest edukacja włączająca. Jej istotnym elementem jest zaś codzienne spotkanie się z polskimi rówieśnikami, nawiązywanie z nimi relacji, wzajemne wspieranie się, czy też zdrowa rywalizacja.

Rzecznik Praw Dziecka nie podziela stanowiska, które „usprawiedliwia” dopuszczalność czasowego realizowania przez te dzieci zajęć edukacyjnych poza szkołą rzekomo niższym poziomem nauczania i gorszymi wynikami uczniów polskich z klas, do których uczęszczają także małoletni cudzoziemcy. Jak wskazują dostępne badania, na które powołuje się w swoim – przywołanym już powyżej – raporcie Komisarz Praw Człowieka Rady Europy: *[...] segregacja w szkole ma negatywny wpływ nie tylko na mniejszości społeczne czy uczniów w gorszej sytuacji życiowej, lecz także obniża ona jakość edukacji i osiągnięcia wszystkich uczących się. [...] Państwa mające najwyższy wskaźnik integracji społecznej w szkołach (szkoły wysoce heterogeniczne kulturowo i społecznie) mają też najlepsze wyniki [...] przypisuje się [dop. te wyniki] tzw. „współpracy rówieśniczej”, czyli pozytywnemu efektowi współpracy pomiędzy uczniami, którzy gorzej sobie radzą, z tymi, którzy mają lepsze wyniki w nauce.*

Należy przy tym zwrócić uwagę, że Prawo oświatowe przewiduje liczne instrumenty, których celem jest maksymalnie szybkie wyrównanie tego rodzaju różnic między małoletnimi Polakami i dziećmi pochodzącymi z innych państw. Są to dodatkowe zajęcia z języka polskiego (art. 165 ust. 7 P.o.<sup>13</sup>) i zajęcia wyrównawcze z innych przedmiotów (art. 165 ust. 10 P.o.<sup>14</sup>), jak również tzw. asystent kulturowy (art. 165 ust. 8 P.o.<sup>15</sup>), który powinien pomagać w codziennej pracy zarówno nauczycielowi, jak i samemu dziecku. Rzecznik Praw Dziecka przypomina także, że do polskiego systemu edukacji małoletnich cudzoziemców

---

<sup>13</sup> Art. 165 ust. 7 P.o.: *Osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Dodatkową naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę.*

<sup>14</sup> Art. 165 ust. 10 P.o.: *Osoby, o których mowa w ust. 7 i 9, mogą korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy.*

<sup>15</sup> Art. 165 ust. 8 P.o.: *Osoby, o których mowa w ust. 7, mają prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną w charakterze pomocy nauczyciela przez dyrektora szkoły. Pomocy tej udziela się nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy.*

wprowadzono również instytucję oddziału przygotowawczego (art. 165 ust. 11 P.o.<sup>16</sup>), który – funkcjonując w murach szkoły i umożliwiając małoletnim cudzoziemcom codzienne kontakty z polskimi rówieśnikami – pozwala na przezwycięzenie trudności, na które małoletni cudzoziemcy mogą początkowo napotykać w procesie kształcenia w naszym kraju.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 10a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie rezygnacji z dalszych prac nad zmianą rozporządzenia w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka przyjęcie projektowanego aktu prawnego może prowadzić do naruszenia praw dziecka, a w przyszłości (na skutek promocji systemu kształcenia dzieci-cudzoziemców poza siedzibą szkoły) do zachwiania wartościowego dla dzieci modelu kształcenia, który właściwie zabezpiecza ich prawo do nauki i z którego Polska może być obecnie dumna.

*W wyrażeniu szacunku*  
*Marek Jurek*

Do wiadomości:

- **Pani Beata Kempa** – Minister-Członek Rady Ministrów
- **Pani Anna Zalewska** – Minister Edukacji Narodowej
- **Pan Rafał Rogala** – Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

---

<sup>16</sup> Art. 165 ust. 11 P.o.: *Dla osób, o których mowa w ust. 7 i 9, które wymagają dostosowania procesu kształcenia do ich potrzeb i możliwości edukacyjnych, a także dostosowania formy organizacyjnej wspomagającej efektywność ich kształcenia, organ prowadzący szkołę może zorganizować oddział przygotowawczy w szkole, w której osoby te realizują naukę zgodnie z podstawą programową kształcenia ogólnego.*