RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 16 VI 2014

V.540.11.2014.MS

Pani
Joanna KLUZIK – ROSTKOWSKA

Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Realizując swoje priorytety w dziedzinie ochrony praw migrantów przebywających na terytorium Polski postanowiłam zbadać realizację prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji. Badania nad tą tematyką, na które składały się przede wszystkim wizytacje w wybranych szkołach podstawowych i gimnazjach, zakończyły się w grudniu 2013 r. publikacją raportu pt. *„Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji"*. Raport zaprezentowany został w dniu 17 lutego br., podczas zorganizowanego w moim Biurze seminarium eksperckiego. Raport ten załączam do niniejszego wystąpienia.

Celem podjętych przeze mnie badań była odpowiedź na pytanie, czy nauczanie małoletnich cudzoziemców organizowane jest zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a także czy jest ono efektywne i czy w sposób rzeczywisty realizuje wynikające z art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo małoletnich do nauki. Interesowało mnie także to, jak z perspektywy szkół wygląda proces nauczania małoletnich cudzoziemców i z jakimi trudnościami szkoły stykają się wykonując to zadanie.

W swoich badaniach skupiłam się na dwóch grupach cudzoziemców, a mianowicie:

- na małoletnich korzystających z pomocy socjalnej w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, uczących się zarówno w tych ośrodkach, jak i w szkołach publicznych oraz
- na małoletnich umieszczonych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców i oczekujących na wydanie lub wykonanie decyzji zawierającej orzeczenie w sprawie

- na małoletnich umieszczonych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców i oczekujących na wydanie lub wykonanie decyzji zawierającej orzeczenie w sprawie ich wydalenia z terytorium Polski, dla których jedyną ofertą edukacyjną są zajęcia prowadzone w tych ośrodkach.

Wobec obu tych grup państwo polskie ma szczególne zobowiązania. W pierwszym przypadku są to osoby, które poszukują w Polsce ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia i które, przynajmniej potencjalnie, żywią szczególną obawę przed powrotem do tego kraju. Drugą kategorię stanowią małoletni pozbawieni wolności, co samo w sobie stanowi przesłankę do poświęcenia im szczególnej uwagi. Niezależnie jednak od tego, do której z wymienionych grup należą małoletni cudzoziemcy, wyjazd z kraju pochodzenia oznacza dla nich przerwę w nauce. Każda taka przerwa ma zaś istotny wpływ na rozwój dziecka i jego przyszłość. Dlatego też należy wykorzystać każdy moment, nawet czas spędzony w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców w oczekiwaniu na wykonanie decyzji deportacyjnej, aby lukę w edukacji wypełnić w możliwe najefektywniejszy sposób. Warto też pamiętać, że podjęcie nauki na nowo, w kraju przyjmującym, wymaga od dzieci ogromnego wysiłku, przystosowania się do nowych warunków i systemu szkolnego innego niż znany im dotychczas. Tych różnic i wynikających z nich trudności szkoły uczące cudzoziemców muszą być świadome.

Małoletni korzystający z pomocy socjalnej w **ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy** z reguły posyłani byli do szkół wskazanych przez pracowników socjalnych tych ośrodków. Główne kryterium, na podstawie którego wybierane były szkoły, stanowiła ich odległość od ośrodków. Dobrym rozwiązaniem, szczególnie w przypadku dużej liczby małoletnich objętych obowiązkiem szkolnym, było kierowanie dzieci z ośrodków do różnych szkół. Dzięki temu do poszczególnych placówek trafiały mniejsze grupy cudzoziemców, co niewątpliwie ułatwiało szkołom wykonywanie podstawowych zadań, tak względem uczniów cudzoziemskich, jaki i ich polskich rówieśników. Ułatwiało to także wzajemną integrację.

Jak jednak wykazały badania, nie wszystkie dzieci objęte obowiązkiem szkolnym ten obowiązek realizowały. Przyczyny takiego stanu rzeczy leżały po stronie istniejącej w

szkołach lub ośrodkach praktyki. Część szkół nie przyjmowała bowiem małoletnich, którzy przyjeżdżali do ośrodków pod koniec roku szkolnego (na przełomie maja lub czerwca). W innych przypadkach, to ośrodek opóźniał zapisanie dziecka do szkoły, poprzedzając ten moment nawet kilkutygodniowym okresem adaptacyjnym, który w założeniu służyć miał intensywnej nauce języka polskiego. Dla takiej praktyki nie znajduję jednak uzasadnienia. **W mojej ocenie, dzieci objęte obowiązkiem szkolnym powinny być zapisywane do szkół niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka, a wszelkie dodatkowe formy nauczania języka polskiego muszą być prowadzone równolegle z nauką w szkołach.**

Do klas pierwszych szkoły podstawowej uczniowie cudzoziemscy przyjmowani byli, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia (Dz.U. z 2010 r. Nr 57, poz. 361)*, na takich zasadach, jak obywatele polscy. Na zasadach dotyczących obywateli polskich, do szkół podstawowych lub gimnazjów przyjmowani byli także ci uczniowie, którzy wcześniej już uczyli się w polskich szkołach i posiadali polskie świadectwa szkolne. Różna była natomiast praktyka przyjmowania do szkół tych małoletnich, dla których nauka w polskiej szkole stanowiła kontynuację procesu edukacji, rozpoczętego w kraju pochodzenia lub w innym państwie. Niezwykle rzadko cudzoziemcy posiadali dokumenty, które poświadczałyby naukę w kraju pochodzenia (lub innym kraju), bądź wskazywałyby ukończony tam etap edukacji. Jednakże nawet w tych przypadkach, w których takie dokumenty były okazywane, władze szkół traktowały je jedynie posiłkowo. Nie zawsze stosowany był także § 2 ust. 4 wspomnianego wyżej *rozporządzenia*, który nakłada na władze szkoły obowiązek przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej w przypadku braku wspominanych wyżej dokumentów. W niektórych szkołach rozmowy takie w ogóle nie były organizowane. W tych przypadkach, w których rozmowy się odbywały, ich celem było głównie sprawdzenie wiedzy ucznia. Poza pewnymi wyjątkami, nie miały one raczej wpływu na przyjęcie do szkoły czy skierowanie do określonej klasy.

Podstawowym kryterium przyjmowania uczniów do szkół, a także ich umieszczania w odpowiednich klasach, okazał się natomiast wiek. Nie zawsze było to równoznaczne z tym, że uczniowie cudzoziemscy umieszczani byli w klasach odpowiednich według ich rocznika. W niektórych przypadkach, uczniowie z założenia trafiali do klas wiekowo niższych, np. o rok.

Realizowany wobec cudzoziemców program nauczania dostosowywany był do ich możliwości. Zwykle modyfikacja programu dokonywana była jednak przez samych nauczycieli, bez formalnej akceptacji ze strony władz szkoły. Z zapewnień nauczycieli wynikało, że po takiej modyfikacji program nadal uwzględniał podstawę programową kształcenia ogólnego. **Tym niemniej rozważyć należy, czy podstawa programowa, realizowana w stosunku do małoletnich cudzoziemców uczących się w szkołach, nie mogłaby zostać ujednolicona poprzez np. określenie minimalnych wymagań, jakim uczniowie ci powinni podlegać.** Pozwalałoby to także na przyjęcie jednolitych standardów dotyczących promowania uczniów do kolejnych klas. Oczywiście takie ujednolicenie podstawy programowej dla cudzoziemców nie powinno ograniczać możliwości realizowania podstawy kształcenia ogólnego przez te osoby, które są w stanie ją opanować.

Dużym problemem, tak dla samych cudzoziemców, jak i dla szkół, okazały się egzaminy zewnętrzne, czyli sprawdzian szóstoklasisty i egzamin gimnazjalny. Uczniowie cudzoziemscy przystępowali do tych egzaminów razem z polskimi rówieśnikami. Obowiązek ten obejmował także tych małoletnich, którzy przyjmowani byli do szkół tuż przed terminem egzaminu i którzy nie znali języka polskiego w stopniu pozwalającym na jego zaliczenie. Sama możliwość dostosowania warunków egzaminu do potrzeb ucznia z trudnościami adaptacyjnymi lub zaburzeniami komunikacji językowej, jaką przewiduje § 37 ust. 4 *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562 ze zm.)*, czy też wydłużenie czasu trwania egzaminu, na co zezwala § 42 ust. 3 ww. *rozporządzenia*, okazały się niewystarczające do tego, aby egzamin stał się dla cudzoziemców przystępny. **Zasady dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych wymagają zatem zmiany systemowej.** Rozważyć przy tym można co

najmniej trzy warianty. Pierwszym jest dopuszczenie możliwości zwalniania cudzoziemców z takich egzaminów z powodu niewystarczającej znajomości języka polskiego. Drugim, dostosowanie wymogów stawianych na tych egzaminach, a także samych arkuszy egzaminacyjnych, do możliwości ucznia – cudzoziemca, jego kompetencji językowych i kulturowych. Trzecią opcją jest dopuszczanie do egzaminów wyłącznie tych uczniów, którzy wcześniej, przez określony czas pobierali naukę w polskiej szkole.

W większości szkół realizowany był obowiązek organizowania dodatkowych lekcji języka polskiego dla cudzoziemców. Szkoły wykraczały przy tym często poza minimalny standard 2 godzin lekcyjnych w tygodniu, określony w § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia*. W tych szkołach, w których dodatkowej nauki języka nie prowadzono, brak zajęć tłumaczono nikłym zainteresowaniem ze strony małoletnich. Takie podejście jest jednak niedopuszczalne. Brak zainteresowania ze strony uczniów w żadnym wypadku nie może bowiem skutkować rezygnacją z organizowania tego typu zajęć.

Cudzoziemcy zapewniony mieli także dostęp do zajęć wyrównawczych z innych przedmiotów nauczania, organizowanych dla wszystkich uczniów z trudnościami w nauce. Pomimo dyspozycji § 6 ust. 1 ww. *rozporządzenia*, szkoły nie prowadziły natomiast zajęć wyrównawczych, które adresowane byłyby wyłącznie do cudzoziemców.

Pozytywny wpływ na organizację nauczania cudzoziemców miało zatrudnienie w szkole asystenta kulturowego. W zasadzie w każdym przypadku pojawienie się asystenta w krótkim czasie przyczyniało się do wzrostu frekwencji i poprawy komunikacji pomiędzy szkołami a rodzicami uczniów cudzoziemskich. Zwykle jednak asystent zatrudniany był w ramach projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe. Praca asystenta była zatem ograniczona czasem trwania danego projektu. Tymczasem stała obecność asystenta kulturowego w szkole uczącej cudzoziemców powinna być regułą. Należy przy tym upowszechniać zatrudnianie takich osób na etatach, tak, aby ich działalność nie była uzależniona od aktywności organizacji pozarządowych czy czasu trwania realizowanych przez te organizacje projektów. **Uważam zatem za konieczne opracowanie przez**

Ministerstwo Edukacji Narodowej swoistego vademecum postępowania adresowanego do tych gmin, które byłyby zainteresowane utworzeniem takiego etatu i zatrudnieniem asystenta kulturowego.

Istotnym problemem dla szkół, a także dla właściwej realizacji procesu nauczania, była duża mobilność cudzoziemców. W związku z częstymi zmianami miejsca zamieszkania, związanymi zarówno ze zmianą ośrodka, w którym udzielana była pomoc socjalna, zmianą formy tej pomocy na świadczenia pieniężne poza ośrodkiem, jak i wyjazdem z Polski, rzadko kiedy małoletni uczęszczali do jednej szkoły przez cały rok szkolny. Liczba uczniów cudzoziemskich, uczących się w każdej ze szkół, ulegała zatem częstym zmianom. To z kolei powodowało, że wszelkie dane dotyczące tej grupy uczniów, przekazywane przez szkoły do Systemu Informacji Oświatowej, szybko stawały się nieaktualne. Nie pozostawało to bez wpływu na wysokość przekazywanej gminom z budżetu państwa części oświatowej subwencji ogólnej.

W zdecydowanie gorszej sytuacji są dzieci przebywające w **ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców**. W mojej ocenie, **w warunkach detencji konstytucyjne prawo małoletnich cudzoziemców do edukacji w ogóle nie może być realizowane**. Pomimo niewątpliwych starań podejmowanych przez Straż Graniczną, władze oświatowe i same szkoły, organizowane w ośrodkach zajęcia nie realizowały podstawy programowej. Brak jest przy tym kompleksowych regulacji prawnych, które określałyby obowiązki ciążące na wymienionych instytucjach w zakresie nauczania małoletnich cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. Nie jest także jasne, na jakich zasadach nauczanie takie ma być realizowane, ani jak ma wyglądać finansowanie takiej nauki. W efekcie, nauczanie tej grupy cudzoziemców odbywa się wyłącznie na podstawie wzajemnego porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz oświatowych i zależy jedynie od woli i możliwości tych instytucji. Negatywnym przykładem może tutaj być sytuacja dzieci z ośrodka strzeżonego dla cudzoziemców w Białymstoku (w tym ośrodku dzieci umieszczane były do października 2013 r., kiedy to na podstawie decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej ośrodek przeznaczony został wyłącznie dla mężczyzn). W tym bowiem przypadku, władze oświatowe nie podjęły się nauczania

małoletnich cudzoziemców, tłumacząc swoje stanowisko brakiem odpowiednich przepisów prawa, także w zakresie finansowania takiej nauki. Ustalenia poczynione w trakcie badań dodatkowo uzasadniają zatem wniosek, jaki wielokrotnie kierowałam do Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczący wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych. Liczę przy tym, że ten problem szczególnie zainteresuje Panią Minister i wesprze mnie Pani w staraniach na rzecz poprawy sytuacji małoletnich cudzoziemców przebywających we wspomnianych ośrodkach.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych wyżej wniosków i rekomendacji. Mam jednocześnie nadzieję, że załączony do wystąpienia raport okaże się pomocny przy dostosowywaniu polskiego systemu oświaty do wyzwań płynących ze zjawiska migracji.

Zał.: raport RPO pt. *„Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji"*.

Z poważaniem

Irena Lipowicz