



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB 733/2012. számú ügyben

Előadók: dr. Haraszi Katalin
Kaiserné dr. Pajó Ágnes
Magyarné dr. Vuk Katalin
dr. Sárközy István

Érintett szervek: Károlyi István Gyermekközpont
Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola

2012. április

Jelentés
az AJB 733/2012. számú ügyben

A vizsgálat megindulása

2009. november 11-én – az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként – előre be nem jelentett, helyszíni bejárással összekötve, vizsgáltam a kísérelő nélküli kiskorúak alapvető jogainak érvényesülését.

Az Európai Unió Tanácsának a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelve (a továbbiakban: befogadási irányelv)¹ 19. cikk (2) bekezdése alapján, a tagállamok a menedékjog iránti kérelmet benyújtó, felügyelet nélkül maradt kiskorúakat, a területükre történő belépés időpontjától kezdődően felnőtt rokonoknál, nevelőcsaládnál, sajátosan kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon vagy a kiskorúaknak megfelelő más szálláson kötelesek elhelyezni.

A 2009. november 11-én hatályos, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Metv.) végrehajtásáról rendelkező 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 33. § (4) bekezdésében megjelölt, a kísérelő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől a Bicskei Befogadó Állomás területén – egy drótkerítéssel védett területrészen található épületekben – működött.

A 2010. január végén nyilvánosságra hozott, AJB 7120/2009. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a megyei önkormányzat által fenntartott gyermekvédelmi intézményrendszerből kiszoruló kísérelő nélküli kiskorúak magyarországi integrációjuk szinte teljes ideje alatt a Bicskei Befogadó Állomás területén, a Kísérelő Nélküli Kiskorúak Otthonában voltak kénytelenek élni, ami a hazai viszonyok megismerésének, illetve az ezekhez való alkalmazkodásnak koránt sem optimális módja volt.

A gyermekek védeleméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvtv.) sem a kísérelő nélküli kiskorú fogalmát, sem a kísérelő nélküli kiskorúak otthonát, mint gyermekintézményt nem ismerte, így semmiféle jogszabályi biztosíték nem volt arra, hogy az akkor projekt alapon finanszírozott intézmény az ellátási, gondozási, nevelési, valamint az integrációs feladatait képes lesz tartósan ellátni.

Jelentésemben a szociális és munkaügyi miniszter, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését kezdeményeztem a Gyvt. olyan kiegészítése érdekében, amely a kísérelő nélküli kiskorúak otthonát – mint speciális nevelést nyújtó intézményt – a gyermekvédelem hazai intézményrendszerébe integrálja. A kezdeményezés hatására, a projekt alapú bicskei ellátás fokozatos felszámolásának részeként, 2010. második felében Fóton, a Károlyi István Gyermekközpont (a továbbiakban: Gyermekközpont) részeként kezdte meg működését a Kísérelő Nélküli Kiskorúak Otthona, ahol menedékjogi eljárás alatt álló, menekültként vagy oltalmazottként elismert, továbbá utógondozói ellátás alatt álló külföldiek élnek.

A vizsgálat célja

A felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekek a szüleik, illetve törvényes gondviselőjük gondoskodását és védelmét nélkülözik, amelynek eredményeként komoly

¹ COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

társadalmi és pszichés hátrányt szenvednek, így az alapvető jogaik érvényesülése a befogadó országban különleges figyelmet igényel.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 22. cikk 1) pontja értelmében, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek (a továbbiakban: kísérő nélküli kiskorú) a befogadó ország állampolgárságával rendelkező, vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult.

A Metv. 2. § f) pontja alapján, kísérő nélküli kiskorú, az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül.

A Vhr. hivatkozott rendelkezésének módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet – 2011. május 1-jén hatályba lépett – 93. § (2) bekezdése értelmében, a kísérő nélküli kiskorú menedékkérőt nem befogadó állomáson, hanem a gyermekvédelmi jogszabályok alapján, gyermekvédelmi intézményrendszer keretében kell elhelyezni, feltéve hogy az illető kiskorúságát a menekültügyi hatóság megállapította.

Miután a Gyermekjogi Egyezmény értelmében a kísérő nélküli kiskorú menedékjogi, illetve idegenrendészeti jogállása másodlagos, őt elsősorban gyermekként kell kezelni. Így vizsgálatom elsődleges célja annak megismerése volt, hogy a Gyermekközpont, mint a kísérő nélküli kiskorúak befogadására, illetve ellátására hivatott „gyermekvédelmi intézmény”, az említett elvárásnak miként tesz eleget. Utóvizsgálatként a helyszíni vizsgálatom másik célja az volt, hogy a már hivatkozott AJB 7120/2009. számú jelentésemben megfogalmazott kritikai észrevételeimnek a kísérő nélküli kiskorúakkal való bánásmódra gyakorolt hatásait feltárjam.

A vizsgálat módszere

A Gyermekközpont helyszíni bejárásának időpontja 2012. február 29-e volt. A bejárás elrendeléséről a vizsgált szervezet előre nem értesítettem. A vizsgálat kiterjedt a kiskorúak elhelyezésére szolgáló épületek, azok berendezésének és felszerelésének megtekintésére, iratok tanulmányozására, néhány fiattal, az intézmény velük foglalkozó munkatársaival, továbbá a Gyermekközpont igazgatójával, és helyettesével való beszélgetésre.

Miután a Gyermekközpontban élő, iskolaköteles életkorban lévő 14 kísérő nélküli kiskorúból 12 a Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola tanulója volt, vizsgálatomat kiterjesztettem ez utóbbi oktatási intézményre is. Itt – az ugyancsak előre be nem jelentett – helyszíni bejárás 2012. április 3-án történt. Módszere is hasonló volt a Gyermekközpontban leírtakéhoz, vagyis sor került tantermek, azok berendezése és felszerelése megtekintésére, az iskola vezetőivel, néhány menedékjogot élvező fiattal, valamint az őket oktató pedagógusokkal való beszélgetésre.

A megállapított tényállás

Magyarországon a kísérő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől, 2011. szeptember 1-jéig a Bicskei Befogadó Állomás területén működött. A Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának működéséhez szükséges feltételeket és eszközöket a Befogadó Állomás biztosította, de a kiskorúak nevelését a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet munkatársai végezték.

Az egyes migrációs tárgyú kormányrendeleteknek a 2010. évi XXXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 93. § (2) bekezdése értelmében, a menekültként elismerést kérő kísérő nélküli kiskorút 2011. május 1-jétől,

gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium döntése alapján az említett „gyermekvédelmi intézmény” a Budapeستől 20 km távolságban lévő kisváros, Fót területén működő Gyermekközpont.

A Gyermekközpont elődje, a Fóti Gyermekváros 1957 novemberében kezdte meg működését a gróf Károlyi család klasszicista stílusú egykori kastélyában és az azt körülölelő, mintegy 40 hektár területű angolparkban. A Gyermekváros megnyitásakor a tanterem, az ebédlő, és a 20-30 ágyas hálóterem a kastély épületében voltak. A hatvanas évek elején mintegy nyolc-, kilencszáz gyermek élt az intézményben, amelynek területén a szállásépületek mellett, óvodák, iskolák, tanműhelyek, sport- és kulturális létesítmények, könyvtár, színházterem és mozi is volt. A gyermekekre a központi konyhában főztek, de volt mosoda, varroda, cipésműhely, fodrászat és posta is. Az egészségügyi ellátást orvosi rendelő és egy kis kórház, az „Egészségház” biztosította.²

A nyolcvanas évek közepén kezdődött társadalmi változások hatására a gyermekvédelem magyarországi rendszere is átalakult. A változások eredményeként született Gyvt. hatályba lépését követően, a közösségi nevelési elveket a személyre szabott, család- és gyermekközpontú, szükségletorientált ellátás váltotta fel. A változások részeként a családi háztartáshoz hasonló, 10-12 személyes gyermekotthoni csoportokat, illetve lakásotthonokat alakítottak ki az intézményben, amelynek hatására számottevően csökkent az intézményben élő gyermekek létszáma.³ Az 1993 óta Károlyi István Gyermekközpont néven működő intézmény – amelynek parkjából mintegy 10 hektárnyi területen a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat lovas terápiás központja működik – a helyszíni bejáráskor mintegy 160 gyermek és fiatal felnőtt neveléséről és ellátásáról gondoskodott.

A kastélypark Fót legnagyobb közparkjaként működik, ahol horgászto, játszóterek és sportpályák találhatóak. A park területén lévő épületekben négy általános és középiskola, és egy, a Református Egyház által fenntartott óvoda működik. Az intézmények az épületeket a Gyermekközponttól bérlik, és idejárnak a Gyermekközpontban gondozott magyar állampolgárságú gyermekek is. A parkban közel kilencven szolgálati lakás is van, amelyekben egykor a Gyermekközpontban dolgozó, de időközben nyugdíjba vonult nevelők, egyéb alkalmazottak, illetve családtagjaik élnek.

Az alapító okirat szerint a Gyermekközpont önállóan működő költségvetési szerv, amelyet a Nemzeti Erőforrás Minisztérium irányít és tart fenn. Az intézménynek helyet adó földterület kezelője a Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.

A Gyermekközpont többirányú tevékenységet lát el. *Gyermekotthonként*, ellátást biztosít a gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak – köztük a menedékjogi eljárás alatt álló, illetve menedékjogot élvező kísérő nélküli kiskorúak – számára. *Speciális gyermekotthonként*, ellátást nyújt a 12. életévet – kivételes esetben 10. életévet – betöltött, de a 18. életévet még el nem érő, súlyos pszichés tüneteket mutató kiskorúak számára.⁴ *Különleges gyermekotthonként*, tartósan beteg kiskorúak számára nyújt szakszerű ellátást.⁵ Végül, *utógondozói ellátást* biztosít a korábban gyermekotthonban elhelyezett, azonban a 18. életévet betöltött, de a 24. életévet még el nem érő fiatal felnőttek – köztük a kísérő nélküli kiskorúként gyermekotthoni ellátásban részesülő, azonban a 18. életévet már betöltött, menedékjogot élvező fiatal felnőttek – részére.

A Gyermekközpont, az utógondozói ellátás keretében, a központi telephelyen kívül, Vajtán, Ozorán, Fóton és Mogyoródon a 18. életévet már betöltött, de a 24. életévet még el nem érő, fiatal felnőttek számára lakásotthoni ellátást biztosít.

² <http://www.stnp.hu/belfold/50-eves-a-foti-gyermekvaros/226193/> letoltve: 2012. március 6.

³ <http://www.stnp.hu/belfold/50-eves-a-foti-gyermekvaros/226193/> letoltve: 2012. március 6.

⁴ 2010. november 26-án adták át, 2011-től fogad gyerekeket, http://www.kigvk.hu/assets/multimedia/rolunk_irtak/fh1010.pdf letoltve: 2012. március 6.

⁵ 2005 novemberében adták át az első ilyen otthont, a másodikat 2006 decemberében, a harmadikat 2007 végén.

Vizsgálatom a Gyermekközpont központi telephelyén élő fiatalok elhelyezési körülményeinek tanulmányozására terjedt ki.

A Bicskei Befogadó Állomásról először a menedékjogi kérelmük elbírálását követően nagykorúvá vált fiatal felnőtteket költöztették a Gyermekközpontba. Az első 7 tagú csoport 2010. június 21-én, a következő 4 tagú csoport 2010. október 27-én érkezett az intézménybe. A harmadik 13 tagú, fiatal felnőttekből álló csoportot 2011. május 20-án, illetve egy további személyt 2011. július 1-én szállították a Gyermekközpontba. A 18. életévet még be nem töltött, kísérő nélküli kiskorúak 23 tagú csoportja, továbbá a fiatal felnőttek utolsó 7 tagú csoportja 2011. augusztus 31-én érkezett a Gyermekközpontba. Érkezésük időpontjától függetlenül a fiatal felnőttek utógondozói ellátásba, a 18. életévet még be nem töltött kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni ellátásba kerültek.

2011. augusztus 31. után sem utógondozói, sem gyermekotthoni ellátásban részesülő fiatal nem maradt a Bicskei Befogadó Állomáson. 2011. szeptember 1-jétől, az országhatáron menedékjogi kérelmet előterjesztő, magukat kísérő nélküli kiskorúnak valló külföldieket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) munkatársai már a Gyermekközpontba szállítják. 2011. szeptember 1. és december 31. között 34 menedékjogi kérelmet előterjesztett, magát kísérő nélküli kiskorúnak valló személy érkezett az intézménybe.

A helyszíni bejárásakor – a Gyermekközpont nyilvántartása szerint – az intézmény 66, 14 és 24 év közötti életkorban lévő, külföldi állampolgárságú személy ellátásáról gondoskodott. A 28 kísérő nélküli kiskorú közül 13 menedékkérő, 4 menekültként elismert és 11 oltalmazott jogállású gyermek volt. 18 és 24 év közötti életkorban lévő 38 fiatal, felnőtt utógondozói ellátásban részesült. További 2 utógondozói ellátásban részesülő, egykori kísérő nélküli kiskorú – saját kérésére – nem a Gyermekközpont központi telephelyén, hanem magyar állampolgárságú társaikkal közös csoportban, a mogyoródi lakásotthonban élt. Végül, 12, magát kiskorúnak valló személy bejelentés nélkül, ismeretlen helyre távozott.

A vizsgált alapvető jogok

- *Művelődéshez való jog:* „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”/Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés/;

- *A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz” /Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés/.

- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”/ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/

Az alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.
- A gyermekek védeleméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény.
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.

- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.
- Az egyes migrációs tárgyú kormányrendeleteknek a 2010. évi XXXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet.
- Az egyes sajátos közoktatási feladatok támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 24/2011. (V. 18.) NEFMI rendelet.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek az eljárását bárki kezdeményezheti.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontjának rendelkezése alapján, az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálása, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata céljából, hivatalból is eljárhat.

A felnőtt hozzátartozóitól elszakított, magyarul nem beszélő, külföldi állampolgár gyermekek esetében alaposan feltételezhető, hogy kiszolgáltatott helyzetüknél fogva, az alapvető jogaik megsértése esetén még panaszkodni sem lennének képesek. Ezért az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, a Gyermekközpontban élő külföldi állampolgárságú fiatalok megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá művelődéshez, valamint testi és lelki egészséghez való alapvető jogainak érvényesülését hivatalból vizsgáltam.

II. A menedékjogi kérelmet benyújtó kísérő nélküli kiskorú elhelyezésével és ellátásával kapcsolatos megállapításaim

A Gyermekközpontban élő külföldiek többsége illegális úton kísérelte meg Magyarország államhatárának átlépését. Az őket elfogó, illetve előállító rendőrség munkatársainak szóban jelezték, hogy menedékjogi kérelmet kívánnak előterjeszteni. Az országhatáron megjelenő, és a Metv. hatálya alá tartozó külföldiekkel kapcsolatos egyes eljárási feladatok, a Hivatal, illetve a rendőrség szervei által történő közös végrehajtásának részletes szabályait az 1/2011. (OT 15.) BAH-ORFK együttes intézkedés tartalmazza, amelynek rendelkezéseit 2011. október 17-től kell alkalmazni.⁶

A menedékkérőket a rendőrök tolmács közreműködésével meghallgatták, amelyről jegyzőkönyv készült. Az eljáró rendőrök a többségében személyazonosításra alkalmas iratok nélkül érkező külföldiek személyes adatait a nyilatkozatuk alapján rögzítették. Az idegenrendészeti hatóság – az Európai Unió Tanácsának 2725/2000/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdése alapján – a 14. életévet betöltött menedékkérők ujjlenyomatát és arcképét az

⁶ Lásd az ORFK Tájékoztató (OT) 2011. október 14-én megjelent, 2011/15. számát.

