



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-494/2017. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1099/2017, AJB-1611/2017, AJB-1823/2017)

Érintett szervek:

- Diósd Önkormányzata és Óvodája
- Tahitótfalu Önkormányzata és Óvodája
- Jászfényszaru Önkormányzata
- Maci Alapítványi Óvoda Jászberény
- Bőrfestő Óvoda, Budapest
- Klebelsberg Központ

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 494/2017. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1099/2017, AJB-1611/2017, AJB-1823/2017)

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása, előzmények

Sajátos nevelési igényű (SNI), óvodáskorú gyermek szülei fordult hozzám beadvánnyal, mert gyermekeik állapotára is figyelemmel számukra – személyi és tárgyi feltételek hiányában – nem hozzáférhető az óvodai nevelés. A panaszokban foglaltak felvetették a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joggal, valamint a fogyatékossgal élők kiemelt védelmével összefüggő visszasság gyanúját. Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek keretében tájékoztatást kértem a beadványokban kiemelt óvodák és azok fenntartóinak vezetőitől.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- *A gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- *A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés].

Alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD));
- A gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény);
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (továbbiakban: 15/2013. EMMI r.);
- A sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Oktatási Irányelv);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI r.);
- Az Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (továbbiakban: OFP);
- Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2015-2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről szóló 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozat.

A megállapított tényállás

1. Az *AJB-494/2017. számú* ügyben az édesanya megfogalmazta, hogy az autizmussal élő gyermeke a Jászberényi Maci Alapítványi Óvodába jár, azonban a szakértői bizottság által meghatározott fejlesztéseket nem kapja meg, mivel Jászfényszaru Önkormányzata évek óta nem kötötte meg az óvodával a köznevelési szerződést, amely biztosítaná gyermeke számára a fejlesztéseket. Sérelmesnek tartotta továbbá, hogy az óvodában alkalmazott nevelési mód, a „hideg integráció” megfosztja az autista gyermekétől az optimális fejlődés lehetőségét.

1.1. A *Jászfényszaru polgármestere* válaszában kifejtette, hogy a beadványban foglaltak alaptalanok. A panaszos egyedül neveli három gyermekét, amelyből kettő sajátos nevelési igényű és mind a Maci Alapítványi Óvodába járnak. Véleménye szerint az óvoda mindent megtett annak érdekében, hogy a gyermekek óvodai neveléséhez a megfelelő szakembert megtalálja, de az általánosan tapasztalható szakemberhiány miatt egyszerűen nem tudott megfelelő képzettségű fejlesztő pedagógust alkalmazni. Ezt követően a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Székhelyintézmény Szakértői Bizottsága 2015. április 29-én kelt szakértői véleményében a Maci Alapítványi Óvodát jelölte ki a gyermek óvodai ellátására. Az önkormányzat megállapodás formájában 2015 óta fizeti az SNI gyermekek Maci óvodai óvodáztatásának költségeit.

Az óvoda és a lakóhely között a gyermekek utaztatása 2014. december 1-e és 2016. március 14-e közötti időszakban a Szent Ferenc Egyesített Szociális Intézmény Támogató Szolgálat közreműködésével történt. A Szolgálat túlterheltsége miatt a gyermekek utaztatását 2016. március 15-től pénteki napokon és a szolgálat akadályoztatása esetén az Önkormányzat oldotta meg. Erre a célra az önkormányzat egy FORD Transit V363 Kombi Trend típusú gépjárművet vásárolt közel kilencmillió forint összegben. A kisbusz üzemeltetője Jászfényszaru Város Önkormányzata Gazdasági, Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezet, az óvodás gyermekek utaztatásához szükséges kísérő személyt Jászfényszaru Város Gondozási Központja biztosítja.

A polgármester kiemelte, hogy a Mötv. 13. § 6. pontja alapján az óvodai ellátás biztosítása az Önkormányzat kötelezően ellátandó feladata. Ezért az autizmus spektrumzavarban szenvedő, a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését az Önkormányzat az Nkt. 74. § (2) bekezdése alapján köznevelési szerződés révén biztosítja 2017. január 1-től. A Maci Alapítvány a feladatellátást a fenntartásában működő Maci Alapítványi Óvoda útján vállalta. Az Önkormányzat szakmai álláspontja szerint a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható, sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, fejlesztése a gyakorlatban 2014. december 1-től folyamatosan biztosított volt, függetlenül attól, hogy a megfelelő jogszabályi keretek alkalmazására 2017. január 1-től került sor. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Székhelyintézmény Szakértői Bizottságának véleménye 2014 óta nem változott, annak alkalmazására nincs kihatással, hogy a szülő közvetlenül vagy köznevelési szerződés alapján, az Önkormányzat útján veszi igénybe az intézményt.

1.2. A *Maci Alapítványi Óvoda vezetője* válaszában hivatkozott arra, hogy mind az Óvoda Pedagógiai Programja, mind az Alapító Okirata rögzíti a többi gyerekekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését, valamint azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek az óvodai ellátását is, akik a többi gyermekkel nem foglalkoztathatók együtt.

Főhítvallásuk az integráció: helyet találni és adni minden kisgyermek számára, függetlenül attól, hogy ép, vagy SNI, autista vagy középsúlyos értelmi fogyatékos, hallás-, látássérült vagy mozgáskorlátozott, kisebbségi vagy többségi. Az intézmény olyan állami feladatot lát el, ami hiánypótló a térségben, 50 km-es körzetből járnak ide sérült gyermekek, akiket semmilyen más intézményben nem fogadnak. A pedagógusok folyamatosan fejlődő szakmai kompetenciával biztosítják a gyermekek előírt fejlesztési óráit, sőt azon felül is számtalan foglalkozás, tevékenység, pl. lovaglás, kutyaival megsegített foglalkozás, vízhez szoktatás elérhető óvodában.

Az Óvoda pedagógiai értelemben integrált, befogadó intézménynek minősül. Jelenlegi személyi és infrastrukturális feltételei jónak mondhatóak, ugyanakkor állandó változásban vannak.

Óvodai csoportjaik száma öt, melyek közül kettőben részleges, háromban teljes integráció folyik. A panaszos gyermeke 2014. november 26-a óta jár az óvodába, mert a helyi óvoda nem vállalta az ellátását. A 2015. április 29-én kelt szakértői vélemény szerint a gyermek a többi gyermekkel együtt nevelhető. A gyermek felvételekor pontosan tisztázódott a fogadó csoport.

Véleménye szerint az egyedi, és példaértékű az, amit az Óvoda a három gyermeknek és édesanyjának az elmúlt években és jelenleg is nyújt, miközben *az intézménynek nem kötelező feladata a gyerekek ellátása. A panaszos 3 gyermeke közül az egyik teljesen ingyen kapott óvodai ellátást az előző tanévben. Az édesanya egy tanévig önkéntes volt, teljes bizalmát élvezte az Óvodának. Jelenleg az intézménybe járó két gyermek ellátása a gyermekek aktuális állapotának megfelelő, az előírt fejlesztéseket megkapják. Az óvodai tandíjat kezdetektől fogva az önkormányzat fizeti, ezzel lehetővé téve a gyermek megfelelő óvodai ellátását. A gyermek újabb szakértői vizsgálatát azért nem kérték meg korábban, mert az édesanya tudtával, és beleegyezésével történik minden ellátás.*

Az óvodavezető 2016 szeptemberében személyes látogatást tett a helyi önkormányzatnál, ahol az aljegyző és az édesanya vett részt a megbeszélésen, ahol tájékoztatta panaszost egyik gyermeke ellátásának vállalási részleteiről. Akkor megszületett az egyezés minden fél között. A 2016/2017-os nevelési év elején részleges integrációs programot is terveztek azért, hogy a gyermek fokozatosan megszokhassa a nagyobb létszámú, más tempójú csoportot. Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján az önkormányzat partneri viszonyt ápol az Óvodával, a gyerekek óvodába jutását saját gépjárművükkel biztosítják, ha a támogató szolgálat nem tudja megoldani.

1.3. Az óvodavezető által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján az alábbiak tárhatók fel. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Szakértői Bizottsága a gyermeket 2015. március 20-án vizsgálta, a szakértői vélemény a gyermeknél *gyermekkori autizmust* állapított meg. Javaslatot tett a többi gyermekkel való együtt neveléséről, *kijelölte a Maci Alapítványi Óvodát.* Egyben a különleges bánásmód keretében javaslatot tett a gyermek gyógypedagógiai megsegítésére: *a rehabilitációs foglalkoztatást tartó személy szakképzettségét logopédus és tanulásban akadályozottak pedagógiája szakos gyógypedagógus tanár, bármely más szakos gyógypedagógus láthatja el, aki autizmus specifikus módszerek alkalmazásában jártas. A foglalkozások időkeretét 11 órában rögzítette, amiből 4 óra gyógypedagógiai megsegítés, 2-2 logopédia és komplex gyógypedagógiai, illetve 7 óra többségi prevenció foglalkoztatás.*

Megállapítható, hogy a gyermek óvodai csoportja *gyógypedagógiai csoport*, ami 8 főből áll, ebből 6 fő autizmus spektrumzavaros, 1 középsúlyosan értelmi fogyatékos és 1 fő enyhén értelmi fogyatékos. A gyermek heti 2 alkalommal logopédiai foglalkozáson vesz részt, amit logopédusok tartottak, heti két alkalommal vesz részt komplex gyógypedagógiai fejlesztésen, amelyet a nevelési év első felében logopédus gyógypedagógus, a második felében tanulásban akadályozottak pedagógia szakos gyógypedagógus tartott, a többségi prevenció foglalkozásokat heti 7 óra időtartamban szintén logopédia szakos gyógypedagógus tartotta.

Az Óvoda további, *a többi gyermekkel együtt nevelhető három gyermek számára* – így a gyermek számára is –, akik férőhely hiánya miatt, illetve a tapasztalt magatartási problémák miatt nem kerültek az inkluzív óvodai csoportba, *részleges integrációs programot* dolgozott ki, amelynek célja az részleges integrált óvodai nevelés biztosítása volt. 2016. október 1-2. hetétől szerdánként e gyerekek részt vettek a szabadidős tevékenységben az udvaron, csütörtökönként pedig meghatározott csoportokban vehettek részt meghatározott foglalkozáson (mozgás, vagy ének-zene). További együttnevelésre az alábbi lehetőségek voltak az intézményben: óvodai közös rendezvények, programok, vízhez szoktatás, lovaglás és színházi előadások.

A részleges integrációt 2017. február 9-én kelt feljegyzés szerint *eredménytelennek minősítették és megszüntették*, ezzel összefüggésben a feljegyzés utal arra, hogy az integrálandó gyermek magatartása az integrálásra kijelölt csoportnál problémákat okozott, a gyerekek féltek tőle, továbbá az óvodai csoportok már eleve túlterheltek sajátos nevelési igényű gyermekekkel, valamint a többségi szülők is elégedetlenségüknek adtak hangot.

A köznevelési szerződésben a felek (Óvoda fenntartója és az Önkormányzat) az alábbiakat határozták meg: „1.1. Az Önkormányzat kötelezően ellátandó feladata a Möt. 13. § 6. pontja

alapján az óvodai ellátás biztosítása. Az Önkormányzat az autizmus spektrumzavarban szenvedő, a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kapcsán úgy döntött, hogy az Nkt. 74. § (2) bekezdése alapján az óvodai nevelésükről köznevelési szerződés révén gondoskodik. A Fenntartó a feladat ellátást a fenntartásában működő Maci Alapítványi Óvoda útján látja el. II.1. Óvodai ellátás biztosítása Jászfényszarun lakóhellyel rendelkező, autizmus spektrumzavarban szenvedő, a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermek részére, valamint minden olyan gyermek részére, aki vonatkozásában kötelező felvételre kötelezett a jászfényszarui óvoda és a gyermek sajátos nevelési igényét nem tudja kielégíteni.”

2. Az AJB-1099/2017. számú ügyben az édesapa előadta, hogy a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Ceglédi Tagintézményének szakértői bizottságának szakértői véleménye szerint gyermeke nem osztályozott mentális retardációban szenved, ezért lakóhelyük szerint kijelölte a tápiógyörgyei Kastélykert Óvodát. Időközben lakóhelyet váltottak, ahol a gyermeket, annak pár óra ott tartózkodását követően a körzetes óvoda (Tahitótfalui Óvodák) nem fogadta, és a szakértői bizottság eljárására irányuló kérelmet sem kívánta aláírni. A kérelmet az óvodavezető utóbb mégis aláírta és lepecsételte, így a szülő benyújtotta azt 2016. november 4-én a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat budapesti, Dohány utcai intézményéhez a korábbi szakvélemény felülvizsgálatára. A csatolt iratmelléletek alapján a szülő 2016. augusztus 31-én e-mailben felvette a kapcsolatot az új óvoda kijelölése érdekében a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Dohány utcai intézményével, ahol tájékoztatták, hogy az eljárást a volt lakóhely szerint illetékes szakszolgálatnál kell kezdeményeznie új lakcímenek megadásával. Ezt követően, 2016. szeptember 14-én a szülők kezdeményezték a ceglédi szakszolgálat eljárását, amely alapján a szakszolgálat az intézményváltás érdekében a szülői kérelmet továbbította a budapesti Dohány utcai Szakszolgálatnak. A panaszos azt sérelmezte, hogy a Szakszolgálat kérelmének benyújtása óta nem jelölt ki a gyermeke számára új óvodát, valamint a helyi óvoda továbbra sem kívánja fogadni gyermekét.

2.1. A Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat (a továbbiakban: PMPSZ) Budapesti Tagintézménye 1. számú Szakértői Bizottságának (a továbbiakban: Szakértői Bizottság) igazgatója az alábbiakról tájékoztattott.

Az édesanya levele 2016. szeptember 1-jén érkezett meg hozzájuk, melyben kérte, hogy költözés miatt új óvodát jelöljenek ki a gyermeke számára. Korábban a PMPSZ székhelyintézményében vizsgálták a gyermeket, óvodát is kijelöltek számára, de augusztusban Tahitótfaluba költöztek és kérték a váci Cházár András EGYMI kijelölését. Másnap telefonon egyeztettek az édesanyával, megbeszéltek, miszerint az anya kéri a székhelyintézményt (Cegléd), hogy a gyermeke anyagát küldjék át a Szakértői Bizottságnak lakcímváltozás miatt. Jelezte, hogy elintézi a lakcímkártyát és beszél a helyi jegyzővel a gyermeke óvodai elhelyezése ügyében. Mivel korábbi szakvélemény nem volt a Szakértői Bizottság birtokában, ezért érhetetlen volt, hogy miért a váci EGYMI-t kéri kijelölni. Majd az édesapa bevitte az albérleti szerződést, hogy igazolja a lakcímet, amely alapján már a Szakértői Bizottság is át tudja kérni Ceglédre az érintett gyermek iratait. A PMPSZ székhelyintézményéből 2016. szeptember 14-én érkezett meg a gyermek korábbi vizsgálati anyaga. Időközben kiderült az is, hogy a szülők szóban elutasítást kaptak a helyi óvoda vezetőjétől, emiatt bizonytalanok a lehetőségeikben, nem tudták milyen intézménybe fogadják a kisfiukat, egyszer bentlakásos, máskor bejárós intézményt kerestek. A Szakértői Bizottság tájékoztatta a szülőket arról, hogy ha nem találnak rövid időn belül befogadó intézményt, akkor kijelölik a helyi Tahitótfalui Óvodát, mert az intézmény sajátos nevelési igényű gyermekeket integráló óvoda.

A Szakértői Bizottság a 15/2013. EMMI r. 20. § (3) bekezdése alapján járt el. Az érvényes szakértői vélemény szerint a gyermek integrálható, az óvodai alapító okiratban pedig benne van a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelése, tehát felkészültek az ilyen problémával érkező gyermekek fogadására, bár a telítettségük miatt a Szakértői Bizottság igazgatója nem találta a legmegfelelőbb megoldásnak a kijelölést. Mégis 2016. október 5-én kelt kiegészítő szakértői véleményben a család helyzetének, a gyermek legjobb érdekének szem előtt tartásával, az Nkt. 4. §-ában megfogalmazott aránytalan teher figyelembe vételével, az óvoda vezetőjével és a helyi jegyzővel való beszélgetés után (mely nem volt megnyugtató, mivel nem akarták a gyermek ellátását vállalni) az igazgató döntött a Tahitótfalui Óvodák kijelöléséről.

A Szakértői Bizottság igazgatója kifejtette, hogy az Nkt. 47. §-t figyelembe véve nehéz ilyen helyzetben jó megoldást találni. A Tahitótfalui Óvodák vezetője 2016. október 21-én érkezett levelében kérte, a gyermek felülvizsgálatát és a váci Cházár András EGYMI kijelölését. Helytelen törvényi hivatkozással halmozottan fogyatékosnak írta le a gyermeket, amelyet a szakértői vélemény nem írt le és az intézmény kijelöléséhez sincs jogalapja. Érzelmi érveléssel próbálta igazolni, hogy a gyermek nem az ő ellátása mellett fog fejlődni megfelelően, hanem szerinte 5-6 fős létszámú szegregált intézményben. A leírás szerint a szülő is kéri, hogy a gyermeke szegregált bentlakásos intézménybe kerüljön. A Szakértői Bizottság igazgatójának véleménye szerint azonban sajnos ebben a helyzetben még nehezebb megtalálni a megfelelő intézményi elhelyezést. Más településen a Szakértői Bizottság csak akkor jelölhet ki intézményt, ha az vállalja a gyermek ellátását és ezt írásban nyilatkozza. Az Nkt.-ban nincs kis létszámú csoport/osztály kategória, nincs ilyen intézmény. Szegregált ellátásban valóban létezik kevesebb fővel működő csoport, de a törvény az integrálást, együtt nevelést preferálja, ezért a Szakértői Bizottság is, ha lehetséges, akkor ezt a nevelési módot részesíti előnyben.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a gyermek ún. nem osztályozott mentális retardatio miatt a szakértői bizottság véleménye szerint integráltan nevelhető, számára indokolt a logopédiai ellátás és heti 2 óra komplex gyógypedagógiai ellátás. Szakember szükséglet pedig a gyógypedagógus (oligofrénpedagógia, tanulásban akadályozottak pedagógiája szak). A 2016. október 5-ei kiegészítés értelmében kijelölt intézmény a Tahitótfalui Óvodák. Az új kijelölésről a Szakértői Bizottság 2016. október 5-én kelt levelében tájékoztatta a kijelölt intézményt. A kijelölt intézmény pedig 2016. október 13-án kelt levelében a szülőre hivatkozással új szakértői vélemény elkészítésére kérte a szakértői bizottságot az alábbi indokok megjelölésével:

„Az óvodánk alapító okiratában nem szerepel az „enyhe értelmi fogyatékos”, sem a „több fogyatékos együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos.” Abba a csoportba, ahova a kislány kerülne, jelenleg van kettő beilleszkedési és tanulási nehézségekkel küzdő kisgyermek (mindkét esetben szakvéleményben megállapított). Egy gyermeknek folyamatban van a szakvéleménye, aki szintén hasonló problémákkal küzd. Nem gondoljuk, hogy a csoport meg tudna birkózni ezen felül még egy halmozottan sérült kisgyermek ellátásával is. Ne tegyük ki a gyereket egy újabb kudarnak (lásd előző óvodai vélemény) hiszen jelentős fejlődés érhető el egy 5-6 fős létszámú csoportban, egy szegregált intézményben folyamatos hozzáértő, szakszerű gyógypedagógusi jelenléttel. A szülő kéri és el is fogadja, hogy a gyermeke szegregált, bentlakásos intézménybe kerüljön.”

2.2. A Tahitótfalui Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének válasza szerint a gyermek édesanyja 2016 októberében felkereste a jegyzőt, mivel gyermeke számára a Tahitótfalui Óvodák lett kijelölve és az óvoda nem rendelkezik gyógypedagógus végzettségű dolgozóval, így az óvoda nem tudja kislány számára biztosítani a megfelelő fejlesztést. Ezt követően felvette a kapcsolatot az óvodavezetővel, aki elmondta, hogy a szakértői vélemény alapján a gyermek speciális neveléséhez szükséges szakképzettségű gyógypedagógussal az óvoda valóban nem rendelkezik. Megpróbáltak megfelelő intézményt találni ezt követően a gyermeknek. Akkor úgy tűnt, hogy a budakalászi Csodabogár Alapítványi Óvoda és Bölcsőde fogadja a gyermeket, amelyre azonban végül nem került sor. A jegyző válaszában utalt arra, hogy a váci Cházár András EGYMI lenne a legmegfelelőbb intézmény a gyermek számára, ahol a gyermek jelenleg várólistán szerepel.

Időközben az önkormányzat az óvodai alapító okirat módosítását előkészítette, és a képviselő-testület döntésének megfelelően 2017. január 1-jétől már az „SNI/A testi érzékszervi, beszéd-fogyatékos, autista, a megismerő funkciók, vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenessége” megjelölés a költségvetési szerv alaptevékenységeként sem szerepel az alapító okiratban. Jelenleg a Tahitótfalui Óvodák fogadja a kislányt, a vezető segítségével kérték az új intézmény kijelölését.

A vizsgálat során munkatársam útján 2017 májusában rövid úton tájékoztatást kértem a jegyzőtől a kislány aktuális ellátási helyéről. A kapott tájékoztatás szerint a gyermek a Tahitótfalui Óvodákba jár, a szülő kapott befogadó nyilatkozatot a váci Cházár András EGYMI-től, ahol 2017 szeptemberétől fogadják, a szakértői bizottsági kijelölés még nincs.

2.3. A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a gyermek óvodai jogviszonya 2016. november 11-étől jött létre. Az óvoda vezetője 2017 januárjában a gyermekkel kapcsolatos óvodai problémákat jelezte a jegyző felé, miszerint a gyermek a csoportfoglalkozásokon nem vesz részt, mert zavarja a többi gyermek hangossága, az óvodai közös programokon (pl. bábszínház) sem vesz részt, ilyenkor „igyekeznek” számára felügyeletet biztosítani. A gyermek csoportba való beilleszkedését sem minősítette zavartalannak, a többi gyermekeket ért sérelmek miatt a többi szülő is kifogással élt. A gyermek szülei az óvodával szemben aggályokat vagy problémát nem jeleztek.

3. Az *AJB-1611/2017. számú* ügyben egy 5 és fél éves örökbefogadott, szív-rendellenességgel született (fallot-tetralógia), enyhén értelmi fogyatékos kisgyermek édesanyja kérte segítséget. A gyermek 2016. szeptembertől előzetes egyeztetést követően kezdett járni a Beszélj Velem Alapítványi Óvodába, ahol a korábbi tájékoztatás ellenére, havi befizetést kellett panaszosnak teljesítenie, hogy a gyermeke megkapja a megfelelő fejlesztést és ellátást. Miután azonban a gyermek 2016 októberében az óvodában nem kapta meg a naponta háromszor szedendő orvossága aktuális adagját, az anya azonnal kivette az óvodából. Ezzel összefüggésben további érdemi dokumentumok nem álltak a rendelkezésemre.

A panaszos újabb óvodát keresett gyermekének, így esett a választása a lakóhely szerinti Dió Óvodára. Az óvodát tájékoztatta arról, hogy a gyermek integrálható, azonban a szakértői szakvélemény készítése még folyamatban van. Az óvoda vezetősége szóban arról tájékoztatta panaszost, hogy felveszik ugyan a gyermeket, azonban minden nap délben el kell vinnie, amit a szülő nem tudott vállalni. 2016. december 1-jén e-mailt írt a helyi jegyzőnek, hogy segítsen óvodát keresni gyermeke részére. 2017. január 23-án e-mailben a jegyző kérte, hogy panaszos keresse fel a Dió Óvodát, ahol a vezető elutasította a gyermek felvételi kérelmét arra hivatkozással, hogy a gyermek nem rendelkezik integrálható minősítéssel. A szakértői vélemény 2017. február 1-jén a Dió Óvodát kijelölte a gyermek részére. A panaszos ekkor az elmondása szerint felhívta az óvodát, hogy személyesen megkeresné őket a gyermek felvételének rendezése végett. Azonban azt a tájékoztatást kapta, hogy kizárólag a jegyzővel van lehetősége rendezni ügyét, ugyanis kérelme a jegyző döntési kompetenciájába tartozik.

3.1. *Diósd Város Önkormányzatának jegyzője* megkeresésemre az alábbi tájékoztatást adta. A PMPSZ Szakértői Bizottságától 2016. október 11-én érkezett szakértői véleményben foglaltak alapján a gyermek sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot, kiemelt figyelmet igényel, óvodai nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai oktatási-nevelési intézményben történjen, melyre a szülő választása és a befogadó nyilatkozat alapján a Kipp-kopp Óvoda lett kijelölve.

A jegyző hivatkozott az Nkt. 47. §-ára, miszerint a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdve, hogy jogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A szülő választja ki a sajátos nevelési igényű tanuló számára megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján, a szülő és a gyermek igényeinek, lehetőségeinek figyelembevételével.

A Diósd Dió Óvoda megbízott intézményvezetője a törvényben és a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően alakította ki álláspontját, lévén hogy az intézmény egy integráló óvoda, nem gyógypedagógiai intézmény, amelyről a szülő tájékoztatása megtörtént. A szülő ezt követően fordult a Diósd Polgármesteri Hivatalhoz óvodakijelölés kapcsán. A polgármesteri hivatalhoz a Szakértői Bizottság 2017. február 1-jén kelt kiegészítő szakértői véleménye hivatalos úton nem érkezett meg, azt 2017. február 8-án az édesanya jutatta el, amelynek alapján, az abban foglaltaknak megfelelően jártak el. A kijelölt intézmény a Diósd Dió óvoda, melyről a szülő értesítése hivatalos úton megtörtént. Az anya az értesítést követően gyermekét beírta az óvodába, a gyermek jelenleg is ott veszi igénybe az óvodai ellátást.

3.2. A rendelkezésekre bocsátott, 2016 márciusában kelt szakértői véleményben foglaltak szerint, „a gyermek óvodai nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, óvodai csoportban történjen.” Kijelölt intézmény 2016 augusztusáig a Biatorbágyi Korai Fejlesztő Központ, szeptembertől a szülő választása és befogadó nyilatkozata alapján a Kipp-kopp Óvoda (Budapest). Az előző szakértői véleményt a PMPSZ 1. számú Szakértői Bizottsága kiegészítette, amelyben rögzítette, hogy a gyermek integráltan nevelhető, és intézményként kijelölte a diósdí Dió Óvodát 2017. február 1-jén kelt Kiegészítésében.

4. Az AJB-1823/2017. számú ügyben a panaszos gyermekét a szakértői bizottság 2014. szeptemberben sajátos nevelési igényűnek minősítette autizmus spektrumzavar miatt. 2015. márciusban kelt szakértői vélemény kiegészítésében a szakértői bizottság a gyermeket felmentette a tankötelezettség alól a 2015/2016-os tanévre, és további egy év óvodai nevelését javasolták. A szakértői véleményben a Bőrfestő Óvodát jelölték ki, ahol a gyermek autizmus-specifikus fejlesztésben részesült. A fejlesztés 2015 végén megszűnt, mert az intézmény nem rendelkezett a pedagógus foglalkoztatásához szükséges anyagi forrásokkal. A fejlesztés mellett a gyermek rövid ideig részesült logopédiai és mozgásfejlesztésben. A panaszos édesanyja az intézményvezetőjéhez, az önkormányzathoz és az EGYMI-hez is fordult, de érdemi segítséget azonban nem kapott. Az óvodai alapító okiratban foglaltak alapján ellátja a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekeket.

Megkeresésemre a Klebelsberg Központ elnöke arról tájékoztatót, hogy a gyermek számára kijelölt óvodában 2015. szeptember 1-től 2015. november 16-ig csoportos foglalkozás keretében kapott fejlesztést. A 2015. november 17-től 2016. február 12-ig terjedő időszakban egy távozó gyógypedagógus miatt felfüggesztették az óvodai ellátást. Gyógypedagógusi munkaerő átcsoportosítással, 2016. február 15-től panaszos gyermeke ellátását ismét biztosították. A panaszolt körülmények későbbi megelőzése érdekében az Intézmény vezetője gyógypedagógusi státusz bővítésre nyújtott be kérelmet a fenntartóhoz; 5 álláshely meghirdetését engedélyezték még abban a tanévben.

A mellékleteként megküldött iratokból kitűnik, hogy a KLIK Budapesti IV. Tankerületének igazgatója 2015. októberben az Újpesti Általános Iskola és EGYMI vezetőjétől a feladatellátás olyan irányú átszervezését kérte, mely szerint elsődlegesen az állami fenntartásban lévő iskolákban jelentkezők igényeit fedjék le. Az EGYMI vezetője arról tájékoztatta a tankerületi igazgatót, hogy az átszervezés csak pillanatnyilag oldaná meg a helyzetet, a beérkező szakvélemények száma napról-napra nő. A 2015. november 15-től tervezett átszervezés következtében ugyan ellátnák az összes általános és középiskolát, és az előjegyzésbe vett általános iskolás tanulók ellátása is megkezdődne (munkatársaik a kötelező óráikon felül, túlórában tudják a feladatot megoldani), több óvoda – összesen 26 gyermek – ellátása azonban megszűnne, és csak a logopédiai valamint a mozgásfejlesztés valósulna meg. Az intézményvezető egyben hangsúlyozta a gyermekek érdekeit, miszerint többüknek évek óta folyik a fejlesztése, és annak megszüntetése esetükben hátrányokkal, visszaesésekkel járna. Véleménye szerint a probléma – fővárosi szinten – az EGYMI-ben dolgozó munkatársak átszervezésével, átcsoportosításával oldható meg, vagy a státuszszámok bővítésével.

Az átszervezésről szóló tankerületi igazgatói utasítás megvalósítása érdekében az intézmény vezetője a következő intézkedéseket hozta: a két távozó munkatárs helyére egy főt tudtak alkalmazni, az állást meghirdették. A kerület óvodáiban túlóra keretében ellátott gyermekek fejlesztését határozatlan ideig felfüggesztették annak érdekében, hogy az ott felszabaduló munkatársak a távozó munkatársak iskolai óráit is át tudják venni túlórában. Az előjegyzett gyermekek (35 fő) ellátását túlórában sem tudták biztosítani, ahhoz 5 fő gyógypedagógusra volt szükségük.

A panaszos elmondta, hogy az ombudsmani megkeresés hatására gyors intézkedéseket követően biztosították a fejlesztést gyermekének, aki 2016. szeptember óta alapítványi fenntartású iskolába jár, a körzeti iskola ugyanis nem tudta volna számára a megfelelő fejlesztést biztosítani.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Továbbá az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére*.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az óvodai ellátás biztosítása a Mötv. 23. § (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzat feladata*. Ezzel összhangban mondja ki az Nkt. 74. § (1) bekezdése, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az Nkt. 74. § (2) bekezdés értelmében pedig az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

A fentiek alapján tehát az óvoda közszolgáltatást végző szervek közé sorolható, így az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett intézményekre, fenntartókra egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének

szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a *köz hatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Így a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként *biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket*. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a *gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére*. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy *aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében*.

3. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Jelen esetben a *kettős szükségletű, azaz a különleges és speciális szükségletet egyidejűleg mutató gyermekek ellátásával*, illetve *gyermekpszichiátriai és gyermekaddiktológiai ellátással összefüggő komplex területen a magyar jogi szabályozásnak és gyakorlatnak meg kell felelnie mind a Gyermekjogi Egyezmény, mind pedig a CRPD által felállított, illetve a Gyermekjogi Bizottság és a CRPD Bizottság által jelzett kötelezettségeknek*. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó

érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása, valamint az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel ellentétes gyakorlat felszámolása, megváltoztatása érdekében.

3.1 A Gyermekjogi Egyezmény preambuluma rögzíti, hogy *a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.* Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog része, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézmények létesítésre, ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 18. cikke értelmében a részes államok kötelezettsége elismerni, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így *segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.*

3.2 A CRPD preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A részes államok kötelezettséget vállaltak, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést.* Ideértve a jogalkotási lépéseket *a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;* kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg. A CRPD 7. cikk 1. és 2. pontja értelmében a részes államok minden szükséges intézkedést meghoznak, hogy a fogyatékosággal élő gyermekek számára *más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását.* Minden, a fogyatékosággal élő gyermekekkel kapcsolatos *intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni.*

4. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékosággal élőket.* Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékosággal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat:* az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Rá kell mutatni arra, hogy az előnyben részesítés követelménye a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elv, amelynek értelmében fogyatékos személyt nem érhet hátrányos megkülönböztetés, nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, fogyatékosága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáféréseben. Miután a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, számos akadállyal kénytelenek szembesülni társadalmi életük és joggyakorlásuk során, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. Az *egyenlő esélyű hozzáférés elve* azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez pedig a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni.

Az Alaptörvény a *pozitív diszkrimináció*t, mint esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését

szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható. Az Alaptörvény konkrét intézkedéseket ugyanakkor nem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között. Ezen eszközök lehetnek a jog eszközei, arra alkalmas normarendszerrel, pl. az ágazati jogszabályok így a közoktatás is. Nem elég azonban az előnyben részesítés követelményeit a jog eszközeivel meghatározni, hanem azok tényleges érvényesülésének feltételeit is biztosítani kell a jogalkalmazó szervek részéről.

A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* és az *esélyegyenlőség előmozdítása* az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Így tehát a fogyatékossgal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése elsősorban hosszú távú, fokozatos, illetve folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az integrált óvodai nevelés biztosításáért felelős szerv

A jogi szabályozás kapcsán kiindulópontként rögzíthető, hogy az Nkt. 4. § 13. és 25. pontjai alapján *a sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek* kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, akik különleges bánásmódot igényelnek, és akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékossgal együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási) zavarral küzdenek. Az Nkt. 47. § (1)-(3) bekezdései alapján a sajátos nevelési igényű gyermeknek joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. Az ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Az érintett gyermekek óvodai nevelése az *e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben*, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, vagy a többi gyermekkel *részben vagy egészben együtt*, azonos óvodai csoportban történhet. Fontos rámutatni, hogy az Nkt. 96. § (7) bekezdése értelmében ahol jogszabály az óvodai nevelésben részt vevő fogyatékossgal élő gyermek részére kedvezményt, juttatást, jogosultságot, kötelezettséget állapít meg *e fogalom alatt a sajátos nevelési igényű gyermeket kell érteni*.

Amint azt már az *AJB-343/2015.* számú jelentésemben is rögzítettem, az Nkt. 74. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az állam gondoskodik – *az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével* – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Ebből pedig egyértelműen kitűnik az, hogy *a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása önkormányzati feladat*. Az Nkt. 74. § (2) bekezdése értelmében pedig az óvodai nevelésről és a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről *a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik*.

1.1 Az *AJB-494/2017. számú ügyben* az integráltan nevelhető gyermek ellátását Jászfényszaru önkormányzata saját óvodájában nem biztosította, a panaszos gyermekét ezért alapítványi óvoda látja el 2014. november vége óta. Amint azt az Nkt. 74. § (2) bekezdése rögzíti, az integrált óvodai nevelést az önkormányzat saját intézményével, vagy társulásának intézményével illetve köznevelési szerződés keretében biztosíthatja. Az önkormányzat ugyanakkor csak 2017. január 1-ével kötött az Óvoda fenntartójával köznevelési szerződést, bár az Nkt. fent hivatkozott szakasza értelmében az integrált nevelést, így annak feltételeit is az igényjogosultság megállapításától kezdve biztosítani kellett volna az Nkt. által rögzítettek szerint.

1.2 Az *AJB-1099/2017. számú ügyben* feltárt tényállás szerint az önkormányzat módosította a helyi óvodai alapító okiratot, 2017 januárjától szűkített körben biztosította a sajátos nevelési igényű gyermekek ellátását. A frissen módosított alapító okirat szerint az „SNI/A¹ testi érzékszervi, beszéd fogyatékos, autista, a megismerő funkciók, vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenessége” esetében a gyermekek számára nem, hanem csak az „SNI/B a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének súlyos rendellenességével küzdő gyermekek számára biztosít ellátást.”

Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy sérti a jogállamiság elvét az a megoldás, ahogyan a két vizsgált önkormányzat integrált óvodai ellátás biztosítására vonatkozó feladatát ellátta. Jászfényszaru Önkormányzata évekkel később kötötte meg a feladatellátást biztosító köznevelési szerződést, Tahitótfalu Önkormányzata pedig az integrált óvodai nevelési feladat ellátásából önkényes döntésével kizárta a testi érzékszervi, beszéd fogyatékos, autista, a megismerő funkciók, vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességgel küzdő gyermekeket, anélkül, hogy az ellátásukról más formában gondoskodott volna.

2. Az integráltan nevelhető SNI gyermekek óvodai nevelésre való jogosultságának kezdete

Az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében tehát a sajátos nevelési igényű gyermeknek joga, hogy állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön *attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították.* Ha a szülő a sajátos nevelési igényű óvodáskorú gyermekével óvodát kíván váltani, *ennek rendjét a 15/2013. EMMI r. 20. § (3) bekezdése állapítja meg.* Amennyiben a sajátos nevelési igényű tanuló iskolát kíván változtatni, szándékáról a tanuló szülőjének *írásban tájékoztatnia kell a szakértői bizottságot.* A szakértői bizottság a bejelentést 15 napon belül írásban tudomásul veszi, ha az az iskola, amelybe a tanuló az átvételét, felvételét kéri, az adott sajátos nevelési igényre tekintettel szerepel az intézményi jegyzékben, és szakértői véleményének az iskola kijelölésére és az iskolába történő beiratkozásra vonatkozó rendelkezéseit módosítja. Ha az iskola nem vagy nem az adott fogyatékosagra tekintettel szerepel az intézményi jegyzékben, a szakértői bizottság a tanuló – szükség szerinti – vizsgálata után új szakértői véleményt készít. A vizsgálat mellőzhető, ha a meglévő vizsgálati eredmények kiegészítésére nincs szükség. *E rendelkezéseket alkalmazni kell az óvoda, a kollégium, a korai fejlesztés és gondozás vagy a fejlesztő nevelés, továbbá a fejlesztő nevelés-oktatás feladataiban közreműködő intézmény változásakor is.*

2.1 Az *AJB-1099/2017. számú ügy* panaszosa sajátos nevelési igényű gyermekét a család költözése miatt új óvodába kívánta beírni, ennek érdekében a szakértői bizottság eljárását kezdeményezte. A bizottság 2016. október 5-én kelt kiegészítő szakértői véleményében a Tahitótfalui Óvodák kijelöléséről döntött, amelyről közvetlenül tájékoztatták az érintett óvodát. A gyermek óvodai jogviszonya 2016. november 11-én jött létre.

2.2 Az *AJB-1611/2017. számú ügyben* a korábbi szakértői véleményt a PMPSZ 1. számú Szakértői Bizottsága a szülő kezdeményezésére 2017. február 1-jén kiegészítette, rögzítette, hogy a

¹ A módosított alapító okirat a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 121. § (1) bekezdés 29. pontjára utalhat, amely 2012 szeptemberétől hatálytalan. A korábbi szabályozás szerint *sajátos nevelési igényű* az a gyermek, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra visszavezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd, a megismerő funkciók, a viselkedés fejlődésének organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd.

gyermek integráltan nevelhető, és a diósi Dió Óvodát új intézményként kijelölte. A gyermek 2017 februárjától jár az óvodába.

Mindezekkel összefüggésben megállapítom, hogy a vizsgált esetekben a sajátos nevelési igényű óvodások óvodaváltását a szakértői bizottság szakértői véleménye alapozza meg, amely a korábban kijelölt óvoda helyett új óvodát jelöl ki. A feltárt tényállás alapján mind a diósi, mind a tabitótfalui kijelölt óvoda a gyermekeket a kijelölésüket követően fogadta, ezzel összefüggésben visszásság nem állapítható meg.

3. Az integrált (inkluzív) óvodai nevelés megvalósulása kapcsán

3.1 Amint azt már az *AJB-263/2017.* számú jelentésemben kifejtettem, az Nkt. és az Oktatási Irányelv rendelkezéseiben és dogmatikájában az integráció szerepel, az inkluzív oktatás fogalma célként, feladatként az Országos Fogyatékosügyi Programban jelenik meg. Sem a köznevelés-fejlesztési terv, sem pedig az Nkt. *nem tartalmaz az inkluzív, vagyis valamennyi fogyatékossgal élő tanuló számára egyenlő eséllyel hozzáférhető oktatási és tanulási környezet megteremtésére vonatkozó konkrét előírásokat*, illetve a CRPD-vel, a Fot-tal, az Országos Fogyatékosügyi Programmal és az ahhoz kapcsolódó Intézkedési Tervvel való kapcsolódási pontra való utalást.

Álláspontom szerint a fogyatékossgal élő személyek jogai érvényesülésének az élet valamennyi területén való garantálása *nem kizárólag a szociális ágazat feladata*, hanem az valamennyi, az egyes jogok, a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés kapcsán érintett ágazati politikára kiterjed, mindez az ágazatok között hatékony együttműködést feltételez, ez utóbbi pedig megköveteli az ágazati normák azonos dogmatikai fogalomhasználatát. Míg a CRPD és a Fot. a fogyatékos gyermek fogalmát használja, addig az Nkt. a sajátos nevelési igényt, valamint adott esetben a beilleszkedési, tanulási és magatartási zavart nevesít, a Gyvt. pedig a kettős szükségletű gyermek fogalmát is használja, ugyanakkor a családtámogatások megállapításának joglapja a gyermeknek a tartós betegségéhez és súlyos fogyatékossgához kapcsolódik.

Mindez pedig *a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.* Az *AJB-263/2017.* számú jelentésemben rögzített fenti visszásság fennállásával kapcsolatos megállapításomat és álláspontomat *jelen ügyben is fenntartom.*

3.2 Az egyedi beadványokkal összefüggésben a vizsgálatom kiindulópontját az Nkt. már idézett 47. §-a képezte, amely kimondja, hogy a sajátos nevelési igényű gyermeknek óvodai nevelése külön erre a célra létrehozott óvodai csoportban, intézményben, vagy a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban történhet. Míg az első esetben szegregált, addig az utóbbi esetben integrált, részben integrált nevelésről beszélünk. Figyelemmel voltam az Nkt. 47. § (1) bekezdésére is, amely értelmében a sajátos nevelési igényű gyermeknek joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.

Az *AJB-494/2017.* számú ügyben feltárt tényállás szerint a szakértői vélemény 2015-ben javaslatot tett a gyermek tekintetében *a többi gyermekkel való együtt nevelésre, és kijelölte a Maci Alapítványi Óvodát.* A gyermek óvodai csoportjába 8 kisgyermek jár, ebből 6 fő autizmus spektrumzavaros, 1 középsúlyosan értelmi fogyatékos és 1 fő enyhén értelmi fogyatékos, vagyis az óvodai csoportba felvett gyermek sajátos nevelési igényű, tehát szegregált óvodai csoport jött létre. Az előzőek miatt 2016 októberétől az Óvoda részleges integrációs programot dolgozott ki a szegregált óvodai csoportból 3 gyermek számára, ennek keretében heti két napon közös foglalkozáson vehettek részt a gyerekek más óvodai csoportban. Majd a részleges integrációs programot annak eredménytelenségére hivatkozva 2017 februárjában befejezték.

A feltárt tényállás és a vonatkozó rendelkezések alapján megállapítom, hogy a jászberényi Maci Óvoda a panaszos gyermeke számára a szakértői véleményben foglalt teljes integrált óvodai nevelést egyáltalán nem biztosította, helyette a gyermeket szegregált óvodai csoportba helyezte el, mindezzel valamint a jogbiztonság követelményét sértette és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A fenti kérdéskörrel szorosan összefügg, hogy a Jászfényszarui Önkormányzat és a Maci Óvoda fenntartója 2017-től érvényes köznevelési szerződést kötöttek, amelyben a fenntartó a szerződés II.1. pontja értelmében a Jászfényszarun lakóhellyel rendelkező, autizmus spektrumzavarban szenvedő, a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermek, valamint minden olyan gyermek részére vállalt óvodai ellátást, aki vonatkozásában kötelező felvételre kötelezett a jászfényszarui óvoda a gyermek sajátos nevelési igényét nem tudja kielégíteni.

Az feltárt tényállás alapján nem hagyható figyelmen kívül, hogy az óvoda a fenntartója által a köznevelési szerződésben foglalt feladat ellátási kötelezettségét nem teljesíti, mivel a szerződés értelmében az óvoda fenntartója vállalta a jászfényszarui önkormányzat sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosítandó integrált óvodai nevelési feladatok ellátását.

Mindezekre tekintettel megállapítom azt is, hogy a Maci Óvoda és annak fenntartója, a Maci Alapítvány ezen eljárásával az integrált óvodai nevelésre jogosult sajátos nevelési igényű gyermekek védelméhez és gondoskodásához való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

4. A sajátos nevelési igényű gyermekek integrált óvodai nevelésének problémái

Az OFP 3.2. pontja a közneveléssel kapcsolatosan jövőbeli célokat fogalmaz meg, amelybe beleérti a köznevelés részét képező óvodai nevelést is. Az OFP ennek kapcsán az alábbiakat rögzíti.

„A köznevelés előttünk álló éveinek egyik legfőbb feladata az integrációtól az inklúzió felé való érdemi elmozdulás elősegítése. Szükséges az integrációnál magasabb szervezeti fokot igénylő inkluzív oktatás infrastrukturális, módszertani és oktatásszervezési feltételeinek megteremtése, a kapcsolódó humán erőforrás fejlesztése a köznevelés minden szintjén, többek között az utazó gyógypedagógusi hálózatok fejlesztése révén. A megfelelő színvonalú korai fejlesztés, a szülők munkaerő-piaci reintegrációja érdekében elengedhetetlen további férőhelyek biztosítása a sajátos nevelési igényű gyermekek napközbeni elhelyezésére, fejlesztésére, ellátására.

A gyermekkorban megtapasztalt személyes élmények, találkozások alapjaiban határozzák meg a felnőtt személy fogyatékos emberekhez való viszonyát. A társadalmi szemléletformálás e formái ezért különösen hatékonyak az óvodás- és iskoláskorú gyermekek körében, akik a köznevelés rendszerében koncentráltan szólíthatók meg. Erre építve tovább kell erősíteni a köznevelési intézményekben bonyolított, hiteles érintett személyekkel való találkozásokra, a velük való közös élményekre épülő, az emberi jogi megközelítést erősítő szemléletformáló programokat.

Ahogy más ellátórendszerek esetében, a köznevelés terén is komoly problémát jelent az információk hiánya többek között – a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelését, napközbeni ellátását, fejlesztését végző köznevelési intézmények elérhetőségéről, férőhelyeiről, pontos tevékenységéről. Fontos feladat ezért olyan fejlesztések indítása, amelyek az ezekkel kapcsolatos naprakész információkat a szülőkhöz és a többségi intézmények szakembereihez lehető legközelebb álló ellátási szinten, egyszerűen teszik hozzáférhetővé. Fontos feladat a középfokú oktatás széles spektrumon történő elérhetővé és választható lehetőséggé tétele a sajátos nevelési igényű fiatalok számára, különös tekintettel az érettségit adó gimnáziumi és szakközépiskolai oktatási színterekre.”

Lényeges, hogy az Nkt. 47. § (3) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, vagy a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban (a továbbiakban: a sajátos nevelési igényű gyermekek, – külön vagy közös vagy részben közös – nevelésében részt vevő óvodában) történjen.

E rendelkezésben lehetővé tett részleges integráció az OFP ismertetett bekezdése alapján az érdemi inklúzió megvalósítását hátráltatja, amely a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével ellentétes. Az állam továbbá emiatt nem tesz eleget a fogyatékossgal élő gyermekek kiemelt védelmével kapcsolatos jogvédelmi kötelezettségének és nincsen tekintettel az CRPD 7. cikkében rögzítettekre sem, amely szerint a részes államok minden szükséges intézkedést meghoznak, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek számára más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását.

5. A személyi feltételek biztosításával összefüggésben

Az Nkt. 47. § (4) bekezdés b) pontja határozza meg a sajátos nevelési igényű gyermekek neveléséhez szükséges feltételeket: integrált óvodai neveléshez az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő *gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása, a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök*. Az Nkt. 47. § (10) bekezdése értelmében a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat útján is biztosítható.

Az egyes vizsgált egyedi ügyekben (AJB-1099/2017, AJB-1611/2017, AJB-1382/2017) a fenntartók minden esetben az integráció megghiúsulásának legfontosabb okaként *a szükséges személyi állomány (gyógypedagógus) hiányát jelölték meg*. Az AJB-1382/2017. számú ügy panaszosának gyermeke számára járó fejlesztéseket gyógypedagógus szakember hiányában fel is függesztették.

E három beadványban felmerült az, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált nevelését a nagy létszámú óvodai csoportok szintén nem teszik lehetővé, különösen ott, ahol a csoportban már több sajátos nevelési igényű gyermek ellátását is biztosítani kell, még akkor sem, ha adott esetben e gyermekek a létszám számításánál két vagy három fő² jelentenek. Két ügyben (AJB-1099/2017, AJB-1611/2017) jelezték az intézmények azt is, hogy *sem az óvodai csoport gyermekei, sem azok szülei nem tudják befogadni a sajátos nevelési igényű gyermeket*, mivel a gyermek zavarja a társait, az óvodai foglalkozások megtartását. Ezzel kapcsolatos kifogásaikat a többi gyermek szülei az óvoda felé is jelezték, és intézkedéseket követeltek a gyermek csoportból való kiemelése érdekében. Sőt az *AJB-1099/2017. számú ügyben* maga az óvoda vezetője kezdeményezte már a gyermek szakértői vizsgálatát a gyermek óvodába való felvételét megelőzően.

Az AJB-343/2015. számú jelentésemben rámutattam, hogy *az óvodai integrált nevelés feladata az önkormányzatot terheli*, de ha az önkormányzat a feladatát maradéktalanul nem látja el, akkor *azt az állam (KLÍK) az amúgy is működési gondokkal küzdő utazó gyógypedagógusi hálózat útján biztosíthatja*. Mindez azonban *fokozza a szakemberhiánnyal küzdő pedagógiai szakszolgálati rendszer leterheltségét* és így továbbra sem biztosítható maradéktalanul valamennyi ellátására jogosult gyermek fejlesztése.

Az Nkt. 8. § (3) bekezdése 2016 szeptemberétől kiegészült ugyan azzal, hogy a fenntartó az óvodában heti 11 órás időkeretben köteles megszervezni a sajátos nevelési igényű gyermekek egészségügyi, pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs foglalkoztatását. Továbbá az Nkt. 4. §-a kiegészült a 40. ponttal, miszerint az *együttnevelést segítő pedagógus: az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat által foglalkoztatott gyógypedagógus, konduktor, továbbá a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló – közös vagy részben közös – nevelésében és oktatásában részt vevő óvoda és iskola által, a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása érdekében foglalkoztatott gyógypedagógus, konduktor*.

Mindezek ellenére az egyedi ügyek tényállásai *továbbra is a feladatellátás személyi hiányosságait hozzák felszínre*. Súlyosbítva a helyzetet azzal, hogy az intézmények a többi gyermek szüleinek ellenállására hivatkoznak ahelyett, hogy megfelelő tájékoztatásban és célirányos érzékenyítésben részesítenék őket az inklúzió lényegéről, azért, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek és a többségi gyermekek egymás iránti, valamint a környezetük általi kölcsönös elfogadását elősegítsék. A személyi feltételek akut hiányossági olyan jogalkalmazási szükségmegoldások alkalmazásához és kényszerpályákhoz vezetnek, amely minden szereplő, különösen az érintett gyermekek számára negatív, feszültséget okozó, romboló hatású, a szakmai standardokkal teljesen ellentétes irányú.

Megállapítom, hogy a jelenlegi személyi szakmai feltételekkel kapcsolatban az egyes ügyek nyomán feltárt hiányosságok valamennyi vizsgált intézmény tekintetében nem egyeztethetőek össze a jogbiztonság követelményével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak.

² Az Nkt. 47. § (7) bekezdése értelmében az enyhe értelmi fogyatékos, beszéd fogyatékos vagy pszichés fejlődési zavarral küzdő sajátos nevelési igényű tanulót két gyermekként, a mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), közepsúlyos értelmi fogyatékos, autizmus spektrum zavarral küzdő vagy halmozottan fogyatékos gyermeket, tanulót három gyermekként kell figyelembe venni az óvodai csoport, iskolai osztály, kollégiumi csoport létszámának számításánál, ha nevelés-oktatásuk a többi gyermekkel, tanulóval együtt történik.

IV. Összegzés

Az egyenlő bánásmód követelménye értelmében a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Hangsúlyozandó, hogy a CRPD alapelvei, mint a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség, a *teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás*; a fogyatékossgal élő személyek *különbözőségének tisztelete és elfogadása* az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként; az *esélyegyenlőség*; *hozzáférhetőség*, a CRPD valamennyi rendelkezése mögött általános érvennyel ható, a részletszabályokon végighúzódo, így valamennyi nemzeti jogszabály hátterét jelentő alapvető követelmények.

A Fot. alapelvei szintén a teljes jogrendszer tekintetében érvényesek, így a köznevelés rendszerében is. A Fot. 2. § (5) bekezdése szerint *az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, a hátrányokat kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. Továbbá a Fot. 3. §-a rögzíti azt is, hogy a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek*.

Rá kell mutatnom arra, hogy az egyenlő bánásmód követelménye nemcsak azt kívánja meg, hogy az érintettek, jelen esetben a köznevelés feladatainak végrehajtásában közreműködők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságok alapján egyes személyeket hátrányos helyzetbe hoznak, hanem olyan pozitív intézkedéseket is, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, így a köznevelés rendszerében is hangsúlyozottan érvényesülni kell a fogyatékossgal élő gyermekek és tanulók jogainak.

A Gyermekek jogi Egyezmény ugyan nem tér ki külön az államok azon kötelezettségeire, hogy gondoskodjanak a gyermekekről az alapfokú oktatás megkezdésénél korábbi életkorban. A Bizottság azonban megemlíti az iskoláskor előtti gyermekek számára nyújtandó gondozást, nevelést, és arra kéri a részes államokat, hogy térjenek ki időszaki jelentéseikben arra, milyen százalékban részesülnek a gyerekek iskoláskort megelőzően nevelésben. A Bizottság „*A gyermekek jogainak végrehajtása kora gyermekkorban*” átfogó kommentárjában kitér az iskoláskor előtti nevelés fontosságára. *A Bizottság elismeréssel veszi tudomásul, hogy néhány részes államban terbe vették, hogy minden gyermek számára ingyenesen elérhetővé tesznek egy egyéves iskoláskor előtti nevelést. Kutatások bizonyítják a minőségi nevelési programokban rejlő lehetőségek pozitív hatását a kisgyermekek alapfokú oktatásra való sikeres felkészítésére, tanulási előmenetelükre és hosszú távú társadalmi beilleszkedésükre.*

Jelentésemben rámutattam, hogy a sajátos nevelési igényű integráltan nevelhető óvodások ellátása *önkormányzati feladat*, amely csak a törvényben meghatározott formában látható el. *Vizsgálatom két önkormányzat vonatkozásában tárt fel visszasságot.* Jászfényszaru Önkormányzata az igényjogosultság megállapítását követően évekkel később kötötte meg a feladat ellátását biztosító köznevelési szerződést, a Tahitótfalu Önkormányzata pedig az integrált óvodai nevelési feladat ellátásából önkényes döntésével kizárta a testi érzékszervi, beszédfogyatékos, autista, a megismerő funkciók, vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességgel küzdő gyermekeket, anélkül, hogy ellátásukról más formában gondoskodott volna.

Ismételten hangsúlyoztam, hogy az Nkt. és az Oktatási Irányelv rendelkezéseiben és dogmatikájában az *integráció* szerepel, az *inkluzív* oktatás fogalma célként, feladatként az Országos Fogyatékossgügyi Programban jelenik meg. Sem a köznevelés-fejlesztési terv, sem pedig az Nkt. nem tartalmaz az inkluzív, vagyis valamennyi fogyatékossgal élő tanuló számára egyenlő eséllyel hozzáférhető oktatási és tanulási környezet megteremtésére vonatkozó konkrét előírásokat, illetve a CRPD-vel, a Fot-tal, az Országos Fogyatékossgügyi Programmal és az ahhoz kapcsolódó Intézkedési Tervvel való kapcsolódási pontra való utalást.

Felhívtam arra a figyelmet, hogy az Nkt. lehetővé teszi a részleges integrációt, amely az OFP-ben célként kitűzött érdemi inklúzió megvalósítását hátráltatja, mindennek a megengedése pedig álláspontom szerint nem egyeztethető össze a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével. Megállapítottam továbbá, hogy az állam emiatt nem tesz eleget a fogyatékossggal

élő gyermekek kiemelt védelmével kapcsolatos jogvédelmi kötelezettségeknek, nincsen tekintettel az CRPD 7. cikkében rögzítetteknek sem, amely szerint a részes államok minden szükséges intézkedést meghoznak, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek számára más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását.

A feltárt tényállás alapján megállapítottam azt is, hogy a jászberényi Maci Óvoda a panaszos gyermeke számára a szakértői véleményben foglalt teljes integrált óvodai nevelést nem biztosította, helyette a gyermeket szegregált óvodai csoportba helyezte el, mindez a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogát, valamint a jobbiztonság követelményét is sértette, továbbá nem teljesítette a köznevelési szerződésben foglalt kötelezettségét.

Megállapítottam azt is, hogy a jogalkotás keretében több intézkedés történt ugyan az integrált óvodai nevelés feltételeinek javítása érdekében, de ennek ellenére az egyedi ügyek továbbra is feladatellátás személyi hiányosságait hozták felszínre. Emellett azt sem hagyhattam figyelmen kívül, hogy az ellátást nehezíti mikor az intézmények a többi szülő ellenállására hivatkoznak, ahelyett, hogy megfelelő tájékoztatásban és célirányos érzékenyítésben részesítenék őket az inklúzió lényegéről, annak érdekében, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek és a többségi gyermekek egymás iránti, valamint a környezetük általi kölcsönös elfogadását elősegítsék.

Összességében álláspontom szerint a jelentésben feltárt körülmények egyben a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével, az érintett sajátos nevelési igényű kisgyermekek vonatkozásában a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak, továbbá nem felelnek meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

Intézkedéseim

A jelentésben feltártakra figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése céljából

1. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben foglaltak szerint
 - a) fontolja meg az inkluzív óvodai nevelés szemléletmódjának a hazai köznevelési rendszerben való meghonosítását célzó stratégia mielőbbi kidolgozását, különös tekintettel a köznevelés rendszerében a részleges integráció jogintézményének átalakítására és szükséges személyi feltételek biztosítására;
 - b) tegyen további lépéseket annak érdekében, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek neveléséhez szükséges személyi feltételek biztosítottak legyenek;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a jászberényi Maci Óvoda vezetőjénél, hogy a köznevelési szerződésben foglaltakra figyelemmel, a gyermekek szakértői véleményében rögzített javaslatra biztosítsa a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátását;
3. az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Tahitótfalu Község Önkormányzatának képviselő-testületénél, hogy teremtsen meg a sajátos nevelési igényű integráltan nevelhető óvodások neveléséhez szükséges feladatellátás feltételeit.

Budapest, 2017. augusztus 3.

