

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3010/2015. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A panaszos szülő Budapesten a Fráter György téren működő Csicsergő Óvoda (a továbbiakban: Óvoda) eljárását sérelmezte. Beadványában kifogásolta, hogy az Óvoda nem biztosította gyermeke számára az állapotának megfelelő ellátást. Előadta, hogy a gyermeknél a szakértői bizottság hiperkinetikus magatartászavart állapított meg, ezzel egyidejűleg javasolta a gyermek integrált nevelését és a gyermek csoportjában gyógypedagógiai asszisztens igénybevételét a személyre szabott és a szakvéleményben megfogalmazott ajánlott fejlesztések mellett. Gondot okozott azonban, hogy az Óvodában, a gyermek csoportjában a szakvéleményben foglaltakkal szemben nem volt folyamatosan jelen az asszisztens, mivel helyettesítenie kellett más csoportban, tudomása szerint másik gyermeke csoportjában a tartósan beteg óvónőt 5 hónapig az asszisztens helyettesítette. Pedagógusi figyelem hiányában gyermeke 2014 októberében egymás után két alkalommal átmászott az óvoda kerítésén is, majd ezt követően az óvónők olyan fegyelmezési módszereket alkalmaztak, melyek nem voltak figyelemmel a gyermek sajátos nevelési igényeire (pl. bezárták a trambulínba). Sem az óvoda, sem a fenntartó nem vizsgálta az esettel összefüggő óvodai felelősség kérdését.

A panaszos választ várt a 2014. decemberben az óvónőtől elhangzott kérés és annak indokai tekintetében, mely arra vonatkozott, hogy a gyermek két hétig ne látogassa az óvodát. A panaszos sérelmezte emellett azt is, hogy az Óvoda vezetője kezdeményezte a gyermeke védelembe vételét, mert a szülők nem működnek együtt az Óvodával, a gyámhatóság az eljárását a gyermek veszélyeztetettségének hiányában megszüntette. Megfogalmazta abbéli aggodalmát is a panaszos, hogy az Óvoda a gyermek ellátásával kapcsolatos panaszai miatt az önkormányzat köznevelési csoportja a munkáltatóján (XIV. Kerületi Tankerület) keresztül kívánt rá nyomást gyakorolni. Panaszbeadványában jelezte azt, hogy hiába fordult az Óvoda vezetőjéhez, a problémák nem, vagy csak átmenetileg oldódtak meg, a fenntartó pedig a 2015. május 27-én írásban is benyújtott szülői kérelemre nem válaszolt.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az Óvoda fenntartójától a Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzőjétől kértem tájékoztatást.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) 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]
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- a jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

## Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Pszk. EMMI r.).

## A megállapított tényállás

1. A jegyző válaszában foglaltak szerint a gyermek *2014 szeptemberétől* járt az Óvoda Fráter György téri székhely intézménybe. Az Óvoda 2014 októberében értesült arról, hogy a gyermek a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményében a közösségben megnyilvánult magatartás- és viselkedés zavarai miatt szenzoros integráció és egyéni pszichoterápiában részesül *2014 szeptemberétől* kezdődően.

Az óvodapedagógusok a gyermeknél egyre gyakrabban váratlanul megnyilvánuló agresszivitást, viselkedészavar tüneteit észlelték, amely intenzívebben nyilvánult, ha többen voltak a csoportban és több idő telt el. Mindezek következtében a gyermek az első két hét után olyan csoportba került, ahol októbertől állandóan jelen volt egy pedagógiai asszisztens.

A gyermek 2014 októberében egymás után kétszer is átmászott az Óvoda kerítésén, mikor a gyermeket az óvónők csokoládéval hívták vissza, majd a gyermek figyelmét másik játékos eszközre terelték át, a szülő szerint ekkor zárták be a trambulínba. A jegyző álláspontja szerint a szülő által kifogásolt sajátos fegyelmezési módszer nem ütközik jogszabályba, ugyanis az óvoda udvarán lévő a trambulín használatához szükséges az ajtó bezárása, amely ilyen módon nem a fegyelmezést, hanem a biztonságot szolgálja.

A kapott tájékoztatás szerint a fokozódó problémákról az Óvoda rendszeresen tájékoztatta a szülőket, az Óvoda véleménye szerint azonban ők egy idő után elhárították a megbeszéléseken való részvételt. Az Óvoda a csatolt iratok alapján 7 alkalommal tartott fogadóórát, illetve szakmai megbeszélést a gyermek ügyében. Az itt történekről belső feljegyzés készült, amely tartalmazza a résztvevők nevét és egy-egy mondatban az elhangzottakat. A szülőnek ezen iratba betekintési joga volt, amellyel minden esetben élhetett.

A jegyzői válasz szerint az Óvoda 2014 októberében tartott fogadóórán javasolta a szülőnek a gyermek szakértői bizottsági vizsgálatának szükségességét. A belső feljegyzés szerint az első esemény 2014. október 17-én volt, az óvodavezető, az óvónők és a szülők részvételével, ahol az édesanyát tájékoztatták a csoportban felmerült problémákról, az agresszióról és a szabályok be nem tartásáról. 2014. november 10-én a gyermeket megfigyelte az óvodapszichológus, majd 2014. december 2-án az óvodapszichológus, az óvodavezető és a csoport óvónői részvételével, ahol megfogalmazódott a „pörgő szék, csoportból kiemelés, segítség pedagógiai asszisztens személyében”.

*2014. december 3-án az előzőeket ismertették az édesanyával, és kérte az Óvoda a szülőtől a szakértői vizsgálat elvégzésébe való beleegyezését.* 2014. december 10-én az óvodapszichológus, óvónők és óvodavezető részvételével lefolyt megbeszélésen felmerült a családsegítő-szolgálat bevonásának szükségessége. 2014. december 11-én ismételt tájékoztatták az édesanyát a gyermek csoportban való tarthatatlan viselkedéséről, majd a másnapi egyeztetésen az előző részvételi körön túl megjelentek a csoport szülői közösségének képviselői, akik kérelmet adtak át az óvodavezetőnek.

A szülői közösség 2014. december 5-én kelt levelében az alábbiakat fogalmazta meg: *„Az óvónők elmondása alapján, ha a gyermek az intézményben van, semmiféle pedagógiai munka nem folytatható, minden idő a gyermek (hasztalan) fegyelmezésével telik el.*

*Az óvónők több alkalommal kijelentették, hogy nem tudják garantálni gyermekeink testi épségét. Számunkra ez teljességgel elfogadhatatlan. A bevezetett intézkedések (külön pedagógiai asszisztens és pszichológus kirendelése) nem javítottak a helyzeten. Információink szerint a gyermek szülei a legkisebb mértékben sem hajlandók együttműködni sem az óvoda személyzetével, sem a kirendelt szakértőkkel, sem a szülőtársakkal a problémák rendezése érdekében. [...] Gyermekeink testi és lelki egészségének megőrzése érdekében fentiek alapján nyomatékosan kérjünk Önt, hogy a gyermeket igazgatói hatáskörben szíveskedjen eltávolítani az intézményből.”*

Továbbá az Óvoda vezetőjének emlékezete szerint e megbeszélésen kérte a pedagógiai szakszolgálat vezetője az anyát szóban, hogy december utolsó két hetében tartsa otthon gyermekét, annak érdekében, hogy a hiperaktivitását kiváltó magas létszámból adódó tényezők egy ideig ne legyenek rá negatív hatással.

A szülő a szakértői vizsgálat szükségességébe 2014 decemberében beleegyezett. Időközben a gyermek ismét csoportot váltott 2015 januárjában, az új csoport az Óvoda másik intézményében, Budapesten a *Vass Albert téren* található, a szülő munkahelye mellett.

A szakértői bizottság 2014 márciusában kiállított szakvéleményében a gyermeknél a súlyos magatartásszabályozási zavart állapított meg és megfogalmazta a gyermek számára ajánlott fejlesztéseket, egyben kijelölte a gyermek Óvodáját (*Budapest, Fráter György tér 2.*), mint kötelező felvételt biztosító intézményt és javasolta a gyermek óvodai csoportban történő neveléséhez a *gyógypedagógiai asszisztens* igénybevételét.

A megállapítások között rögzítette, hogy „*a diagnózis további pontosítása szükséges a hosszszemzeti kép, a fejlődés nyomon követése, valamint a részletes gyermekpszichiátriai kontrollvizsgálat alapján*”. A szakvélemény az óvodához 2015. április 24-én érkezett meg, amelyet a bizottság 2015 májusában kiegészített a tekintetben, hogy a fejlesztések óraszámát heti 5 órában meghatározta.

Az óvoda az alapító okiratának 5. pontja értelmében ellátja *székhelyén* (Budapest, Fráter György téren) az óvodai nevelést, illetve a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztése, integrált nevelése, ezen belül is autizmus spektrum zavarral küzdő gyermekek nevelése (maximum 3 fő), valamint egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdő gyermekek nevelése.

A jegyző véleménye szerint nem igazolt a panaszos azon állítása, hogy a gyermeke nem kapta meg a szakvéleményben meghatározott fejlesztéseket. Jelezte, hogy a fejlesztést utazó gyógypedagógus látta el, az óvoda a szolgáltatást a Zuglói Benedek Elek EGYMI-től igényelte 2015 áprilisában. A gyógypedagógus a fejlesztést 2015. május 8-tól biztosította, nyilatkozata szerint hetente kétszer hivatalosan 4 órában, azonban az esetek nagy részében a gyermekkel töltötte az egész délelőttöt, előfordult, hogy ebéd, illetve alvás időre is ott maradt. Az egyéni fejlődési lap betétive alapján a fejlesztés heti 5 órában megvalósult. A gyermeket a gyógypedagógus a fejlesztés során nem vette ki a csoportból, hanem a gyermekkel együtt bekapcsolódtak a foglalkozások menetébe.

A jegyző a pedagógiai asszisztens csoportban való alkalmazásával kapcsolatosan utalt azon jogszabályi rendelkezésre, amely nem teszi lehetővé, hogy minden sajátos nevelési igényű gyermeknek saját asszisztense legyen. A gyermek csoportjában folyamatosan jelen volt egy pedagógiai asszisztens, vagy egy gyógypedagógiai asszisztens, amellyel az intézmény teljes mértékben eleget tett a szakértői véleményben előírtaknak. Ennek következménye volt, hogy a többi csoport gyakran nélkülözte az asszisztensek jelenlétét.

A panaszos gyermekének új csoportjában a szülők 2015 májusában írásban fordultak az Óvoda vezetőjéhez, amelyben a gyermek januári csoportba kerülésével kapcsolatos problémákat fogalmazták meg, utaltak a gyermek szakértői vizsgálat elvégzésének szükségességére, amennyiben pedig az már megtörtént, akkor az abban foglaltaknak megfelelő ellátást biztosítják-e a gyermek számára. Felvetették, ha a csoport nyugalma nem tér vissza, akkor fontolóra veszik gyermekük más óvodába való átíratását.

A jegyző az intézményvezetőre hivatkozással jelezte, hogy a szülő többször kritizálta az óvodapedagógusok szakmai alkalmasságát, ezért az intézményvezető szaktanácsadói látogatást kért 2014 májusában a XIV. Kerületi Pedagógiai Intézettől, hogy független szakember is véleményt formálhasson a gyermekkel foglalkozó óvodapedagógusainak szakmai munkájáról. A válaszban foglaltak szerint a látogatás nem igazolta a szülő állításait.

*Az intézmény vezetése telefonon és szóban jelezte a fenntartó felé, hogy a szülő többször számon kérte az óvoda alkalmazottjain a szomszédos iskolaépület – ahol az édesanya dolgozott – ablakából megfigyelt, gyermekét érintő tevékenységüket.* Miután az iskola a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ XIV. Tankerülete fenntartásban működik, így a köznevelési csoport jogi referense 2015. június első hetében egyeztető megbeszélést kezdeményezett a tankerületi igazgató és az általános iskola igazgatójának részvételével.

Az egyeztető beszélgetéssel a köznevelési csoport munkatársa az óvodavezető által kapott információ valóságáról kívánt meggyőződni és *semmilyen formában nem kívánt nyomást gyakorolni a panaszosra a munkáltatójánál.* A fentiekkel szemben a szülő által rendelkezésemre bocsátott Budapest XIV. Tankerület által 3809-3/2015/KLIK/199. számon iktatott irat alapján ugyanakkor az érintett iskola igazgatója a panaszost 2015. május 13-án már értesítette a Tankerülettől érkezett jelzésről, hiszen a panaszos még e napon írásban kereste meg munkáltatóját az esettel összefüggésben.

A jegyző tudomása szerint az óvodavezető által kezdeményezett gyámhatósági védelembe vételi eljárás indításának oka az volt, hogy a szülők elzárkóztak a fogadóórákon való részvételtől. Emellett az együttműködés, a kapcsolattartás a szülő részéről kizárólag papír alapon és olykor sértő hangnemben történő kommunikációra szűkölt, nem végeztette el a szakértői véleményben megállapított kiegészítő pszichiátriai vizsgálatot. Az intézkedések alapjául az Nkt. 72. § (1) bekezdés a) pontját vették figyelembe.

Az óvodavezető által 2015. május 14-én kelt iratában foglaltak az alábbiakat rögzítik: *„kéri az otthoni környezettanulmány elvégzését, mivel a gyermek az óvodában folyamatosan bántalmazza társait, agresszív megnyilvánulásai vannak az óvónőkkel szemben is, és az édesanya a problémák megbeszélése előtt elzárkózik, a megbeszélte találkozók időpontjait rendre lemondja, így hátráltatja óvodapedagógusaink munkáját és sajátos nevelési igényű gyermeke fejlődését.”*

A fenntartó több ízben, telefonos, személyes beszélgetésekkel próbálta – mediátorként – megoldani a problémákat a panaszossal, a szülői közösség képviselőivel, az Óvodával, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményével, a XIV. Kerületi Pedagógiai Szakmai Szolgáltató Intézettel. A jegyző tudomása szerint a panaszos fenntartóhoz benyújtott kérelmére a köznevelési csoport jogi referense elektronikus levélben és telefonon azonnal válaszolt.

A csatolt iratok szerint a szülő 2015. május 25-én e-mailben küldte meg szülői kérelmét, „panaszát.” Erre a referens május 28-án a panaszosnak a javasolt új óvoda vezetőjének elérhetőségét adta meg, a panaszos a következő levelet 2015. május 31-én küldte a fenntartónak, amelyben továbbra is az Óvoda gyakorlatát sérelmezi és választ vár a fenntartótól kérdéseire. A fenntartótól rendelkezésemre bocsátott iratok között a szülőnek szóló, kérelmét kivizsgáló fenntartói döntés nem lelhető fel, csupán a 2015. június 2-án kelt irat, amelyben a sérelmezett óvoda vezetője tájékoztatást ad a fenntartó referensének a szülői panaszban foglaltakkal kapcsolatosan.

A jegyző végül utalt arra, hogy a panaszos szülő gyermekét 2015 nyarán átíratta egy általa választott másik – szintén az önkormányzat fenntartásában lévő – óvodába.

2. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben kiemelő, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal XIV. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya 2015. július 20-án hozott végzésében a panaszos gyermeke védelembe vétele ügyében indított eljárást megszüntetette. A gyámhatóság megállapította, hogy *„a gyermek szülei együttműködőek, a gyermek otthonában nincs veszélyeztetve, az alapellátás elrendelése sem indokolt.*

## 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.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az óvodai ellátás biztosítása a Möt. 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 alapeladatok ellátásáról. Az Nkt. 74. § (2) bekezdés értelmében pedig az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az *érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette*, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az az Óvoda intézkedésével szemben eljárást indított annak fenntartójánál.

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

### II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos 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 ombudsmani intézmény 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 alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki, 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 XXIV. cikk (1) bekezdésében, XVI. cikkében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

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. Ennek megfelelően 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 az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely 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 minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézmény és hatóság a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

4. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### ***III.1. A szülői kérelem fenntartó általi elbírálásának vizsgálata***

A panaszos szülő a fenntartóhoz 2015. május 25-én kelt kérelmével fordult, amelyben megfogalmazta kifogásait az Óvoda eljárásai miatt, mivel szerinte gyermeke nem kapta meg azt a segítséget, ami lehetővé tette volna az óvodai nevelését. Álláspontja szerint emiatt kerülhetett sor arra, hogy átmássza a kerítést, amellyel kapcsolatosan az Óvoda nem folytatott le vizsgálatot. A panaszos kifogásolta azt is, miért kellett gyermekét télen két héten keresztül otthon tartania. Továbbá, hogy a fenntartó milyen indokból fordult a munkáltatójához.

A megállapított tényállás szerint a rendelkezésemre bocsátott iratok között *nem lelhető fel egyetlen olyan a fenntartótól származó irat sem, amely 2015 májusában benyújtott szülői kérelemben megfogalmazott kifogásokat érdemben kivizsgálta és elbírálta volna.*

Ezt erősíti meg a jegyző válaszában foglaltak, az e-mailben és telefonon történő tájékoztatásra való utalás is. A fenntartó eljárásának vizsgálatakor figyelemmel voltam arra is, hogy a fenntartó milyen mediátorként próbálta a szülő, a szülők közössége és az óvoda között elmérgesedett helyzetet megoldani, és ennek keretében vonta-e be az édesanya munkáltatóját is. Amint azt már számos korábbi jelentésben külön is kifejtettem az Nkt. 37. § (3) bekezdése szerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott szülői kérelem tekintetében. Az Nkt. 37. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén a jegyző jár el.

A jogszabálysértést felvető szülő kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezést az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, eszerint *a kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.* Az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében *a fenntartó másodfokú döntéshozatali joga szinte korlátlanul tekinthető:* a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, vagy megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mikor kimondja, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit pedig ezt követően szabályozza.

Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással. *E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével.* A Ket. 72. § (1) bekezdés da) pontja alapján a hatóság döntésének tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, illetve bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. Az ombudsmani gyakorlat következetes abban, hogy a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a fenntartó önkormányzat az Óvoda gyakorlatát sérelmező szülői kérelemre nem a jogszabályban foglalt eljárást folytatta le, és a szülői kérelemben foglaltakat sem bírálta el, azaz elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt.* Álláspontom szerint nem fogadható el a tisztességes eljárás alapján megkövetelt érdemi alakszerű döntésnek, hogy a szülő kifogásokat figyelmen kívül hagyva, a szülő számára e-mailben az intézményi referens megadja a fenntartó által javasolt új óvoda elérhetőségeit.

*A fenntartó Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzője ezen eljárásával, mulasztásával akadályozta szülő törvényi jogainak érvényesülését, így a szülő tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

A fentieken túl áttekintettem azt is, hogy a szülői kérelem érdemi elbírálásának elmulasztásán túl *a fenntartó milyen eljárással kívánta rendezni a szülő és közte felmerült konfliktusokkal terhelt helyzetet.* Mind a szülői panaszban, mind a jegyzői válaszban foglaltak szerint *a fenntartó a panaszos munkáltatóját is bevonta az óvoda körül kialakult konfliktus helyzetbe.* A panaszos szerint a nyomásgyakorlás eszközeként, hogy vigye el gyermekét az óvodából, a jegyző szerint „azzal a céllal, hogy tájékoztatást kapjon arról, hogy rendelkeztek-e ez ügyben információval”, hiszen a szülő több ízben számon kérte az óvoda alkalmazottjain a szomszédos iskolaépület ablakából megfigyelt, gyermekét érintő óvodai tevékenységet.

A jegyző előzőekben ismertetett eljárásával kapcsolatosan rögzítettem már, hogy a szülői kérelmet milyen eljárás keretében kell az Nkt. alapján elbírálni. A szülői kérelem az óvodában folyó tevékenységet sérelmezte, ennek következtében *a jegyzőnek elsőként a tényállást kellett volna tisztáznia,* vagyis azt, hogy a kérelemben foglaltak megalapozottak-e vagy sem. A tényállás tisztázásához felhasználhatja mindazon eljárási cselekményeket, amiket a Ket. lehetővé tesz.



A tényállás megállapításának azonban az nem lehet része, hogy a szülő az általa sérelmezett óvodai nevelésről milyen formában szerez tudomást, ahogyan az sem, hogy minderről a szülő munkáltatójának a kérdéssel összefüggésben milyen információja van.

A fenntartó napi kapcsolatban áll az iskola épületek működtetése érdekében a tankerülettel, amely egyben a panaszos munkáltatója is, e tényről az önkormányzat is tudott. Álláspontom szerint a tankerület igazgatójának, illetve az iskola vezetőjének a tőlük függetlenül működő intézményben, így az óvodában ténylegesen történetekkel kapcsolatban hivatalos tudomása és a panaszos óvodával szemben megfogalmazott kifogásai között érdemi összefüggés nem állhat fenn.

A tankerület igazgatójának, illetve az iskola vezetőjének az iskola működésével kapcsolatban állhat fenn a felelőssége, a szülő pedig a tőlük függetlenül működő Óvodában a gyermekét ért vélt vagy valós sérelmeket kívánta orvosolni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a fenntartó Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzője a panaszos munkáltatóját önkényesen, hatáskörén túlterjeszkedve vonta be az amúgy sem alakszerű, szabályszerű eljárásába, amellyel a jogállamiság elvét is sértve a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott.*

Hangsúlyoznom kell a fenntartó fenti eljárása kapcsán, hogy a demokratikus jogállami keretek között, a magánszférához való jog tiszteletben tartása mellett még csak a látszata sem fogadható el annak, hogy valakit olyan módon kívánnak korlátozni a jogorvoslathoz való jogának gyakorlásában, hogy munkáltatóján keresztül nyomást gyakoroljanak rá.

### **III.2. A panaszos gyermekének óvodai nevelésével kapcsolatos megállapítások**

Az Óvoda a gyermekkel összefüggésben *kettős problémával szembesült*. Egyrészt a gyermek érdekét szem előtt tartva biztosítani kellett az óvodai ellátását, amelyet pedagógiai asszisztens csoporthoz rendelésével és többszöri csoportváltással, szakemberek bevonásával kívánt rendezni. Másrészt a csoportba járó gyermekek érdekeire tekintettel a gyermek magatartására sorozatosan panaszkodó szülői közösség gyermekeinek nyugodt óvodai ellátásával kapcsolatos érdekérvényesítő tevékenységét is kezelnie kellett.

Az Óvoda vezetőjének tájékoztatásában foglaltak szerint az óvodapedagógusok az óvoda megkezdését követő hónapban tartott fogadóórán, októberben az édesanyának jelezték, hogy szükségesnek tartják a gyermek magatartása miatt pedagógiai szakszolgálati vizsgálatát, ezt az édesanya ekkor elhárította, két hónappal elteltével egyezett bele vizsgálat elvégzésébe.

Mindezek alapján áttekintettem *a sajátos nevelési igényű, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség megállapításával összefüggő eljárás során alkalmazandó eljárási szabályokat*, amelyeket a Pszk. EMMI r. 40. §-a határoz meg.

A Pszk. EMMI r. 40. § (1) bekezdése alapján az illetékes járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében hoz döntést a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, vagy a sajátos nevelési igény megállapításával, illetve a szakértői véleményben foglaltakkal összefüggésben.

A Pszk. EMMI r. 40. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az eljárás megindítását köteles kérni a nevelési-oktatási intézmény, ha a szülő a szakértői vizsgálat szükségességével nem ért egyet, illetve a kérelmet nem írja alá.

A Pszk. EMMI r. 40. § (4) bekezdése alapján az eljárásra az a járási hivatal illetékes, akinek a működési területén a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában, vagy ha az nem állapítható meg, a gyermek, tanuló tartózkodási helye található.

A Pszk. EMMI r. 41. § (1) bekezdése értelmében pedig a járási hivatalnak a határozatában rendelkeznie kell a szakértői bizottság megkereséséről a szakértői vizsgálat elvégzésére.

A felhívást, hogy a szülő gyermekével a szakértői bizottság által megadott időpontban és helyen szakértői vizsgálat céljából jelenjen meg és a szakértői vizsgálatban működjön közre, valamint a szülő tájékoztatását arról, hogy a szakértői vizsgálatra utazás költségeinek megtérítésére igényt tarthat.

*Álláspontom szerint az Óvoda – figyelemmel a panaszos igényére – nem a gyermekek érdekének megfelelő eljárást választotta, amikor a Pszk. EMMI r. 40. §-ában foglalt kötelezettségének nem tett eleget, nem kérte a járási hivatal eljárásának megindítását a gyermek szakértői vizsgálata érdekében.*

*Az Óvoda e mulasztása egyben késleltette, hogy a panaszos szülő gyermeke mielőbb állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra legyen jogosult, továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek óvodai csoportjába járó többi gyermek zavartalan fejlődését. Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda eljárása során a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az Óvodai nevelés körében az sem, hogy az édesanya több alkalommal hiába sérelmezte, így a fenntartóhoz írt kérelmében is, gyermeke miként mászhatott át a kerítésen miközben az óvoda felügyeletére volt bízva. A jegyző válaszában – hivatkozva az óvodavezető tájékoztatásban szereplő esetre – elismerte, hogy a gyermek 2014 októberében egymásután kétszer átmászott az óvoda kerítésén, de az eset körülményeihez vezető okokra, esetleges személyi és tárgyi hiányosságokra, illetve az okok feltárását követően megtett intézkedésekre nem tér ki.

A Gyermekjogi Egyezmény értelmében a részes államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság területén.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését elsősorban a szülők kötelesek biztosítani gyermekük számára, és a gyermek óvodai nevelésének időtartama alatt e felügyeleti kötelezettségüket átruházzák az óvodára.

Az Nkt. 4. § 10. pontja ugyanis kimondja, hogy gyermek, tanuló felügyelete a nevelési-oktatási intézményben magában foglalja a *gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról* és erkölcsi védelméről való gondoskodás, *a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben*, továbbá a pedagógiai program részeként kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt. Az Nkt. 25. § (5) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről.

Az országgyűlési biztos AJB-1246/2010. számú jelentésében kifejtett álláspontja szerint a tanulók (jelen ügyben a gyermekek) testi és lelki egészségét és biztonságát minden, azt veszélyeztető tényezővel szemben hatékony védelemben kell részesíteni. Ennek keretében a pedagógusok kötelessége a jogsérelmek megelőzése, és minden olyan veszélyforrás időben való felismerése, amely a tanulók egészségének, testi vagy lelki épségének sérelmét eredményezheti. A pedagógus alapvető feladataként rögzíti az Nkt. 62. § (1) bekezdés g) pontja, hogy a gyermek testi-lelki egészségének fejlesztése és megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést: felvilágosítással, a munka- és balesetvédelmi előírások betartásával és betartatásával, a veszélyhelyzetek feltárásával és elhárításával, a szülő - és szükség esetén más szakemberek – bevonásával.

*A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítom, hogy a gyermek az óvodai nevelés időtartama alatt az óvoda kerítésén többször átmászott, amely önmagában felveti az Óvoda felügyelettel kapcsolatos kötelezettségével kapcsolatos mulasztást és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben szintén visszásságot okoz.*

Az Óvoda eljárását sérelmező szülői beadványban foglalt további sérelmekkel kapcsolatos (mesehallgatás, születésnap torta felosztásának, az óvodai trambulínba való bezárás körülményei) körülményeket vizsgálatom keretében nem tudtam értékelni. Ennek indoka, hogy az azokkal kapcsolatos jegyzői válasz, illetve a jegyző által hivatkozott óvoda vezetői tájékoztatás, valamint a panaszos által előadottak között olyan szintű ellentmondást tártam fel, amely a rendelkezésemre álló ombudsmani eszközökkel nem tisztázhatóak kellően, vagy részben olyan pedagógiai szakmai kérdések, amelyek vizsgálatára nem vagyok jogosult.

### **III.3. Az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése**

*A sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók neveléséről, oktatásáról* főszabályként az Nkt. rendelkezik. Az Nkt. 47. § (3) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban történhet. Az Nkt. 47. § (4) bekezdése részletesen meghatározza a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges alábbi feltételeket. Az Nkt. 47. § (4) bekezdés b) pontja alapján egyéni előrehaladású képzéshez, integrált óvodai neveléshez, iskolai nevelés-oktatáshoz, fejlesztő neveléshez, fejlesztő nevelés-oktatáshoz, az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, gyógypedagógiai tanár vagy terapeuta, konduktor, konduktor-tanító, konduktor-óvodapedagógus, a foglalkozásokhoz pedig speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök.

*A kiemelt figyelmet igényelő gyermekek körét és jogait* az Nkt. rögzíti. A kiemelt figyelem azt jelenti, hogy az e körbe tartozók sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. E csoport alcsoportjába tartoznak azok a gyermekek és tanulók, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani. Ide tartoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek, akik a szakértői bizottság véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

*A többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása önkormányzati feladat* az Nkt. 74. § (1) bekezdése értelmében. Az Nkt. ugyanis egyértelműen rögzíti azt, 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.

A tényállásban feltártak alapján a panaszos gyermekéről a szakértői bizottság véleménye megállapította, hogy sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot, illetve kiemelt figyelmet igényel. A szakvélemény 2015. március 23-án kelt, amely az óvodába 2015 áprilisában jutott el, és amelyet 2015 májusában kiegészített a bizottság.

Az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermek joga, hogy különleges bánásmód keretében *állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították*. E szakasz rögzíti azt is, hogy a különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a *szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani*. A szakvélemény a gyermek integrált nevelésére tett javaslatot és egyben kijelölte az Óvodát, mint kötelező felvételt biztosító intézményt, egyben a javasolt fejlesztések mellett a gyermek óvodai csoportjában javasolta a gyógypedagógiai asszisztens igénybevételét. A rehabilitációs foglalkozás időtartamát heti 5 órában határozta meg a kiegészítő vélemény.

Mindezek alapján a gyermek integrált óvodai ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket az Óvodában a fenntartójának kell biztosítania *a gyermek igényjogosultságának megállapítását követően, tehát a szakvélemény óvodába való beérkezésétől*. Az Óvoda az ajánlott fejlesztések érdekében a Zuglói Benedek Elek EGYMI-től igényelte a sajátos nevelési igényű gyermek rehabilitációs ellátását 2015 áprilisában. A gyógypedagógus a fejlesztést 2015. május 8-tól biztosította, nyilatkozata szerint hetente kétszer hivatalosan 4 órában, azonban az esetek nagy részében a gyermekkel töltötte az egész délelőttöt, előfordult, hogy ebéd, illetve alvás időre is ott maradt. *Az egyéni fejlődési lap betétíve alapján a fejlesztés heti 5 órában megvalósult.*

Vizsgálatom alatt figyelemmel voltam arra is, hogy a gyermek számára az Óvoda melyik intézménye biztosítja ténylegesen a sajátos nevelési igényű gyermeknek járó nevelést.

Az alapító okirat szerint a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztését és nevelését a székhely intézményben a Fráter György téren nyújtja. A gyermek ezzel szemben az Óvoda Vass Albert téri tagintézményének csoportjába járt.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Óvoda a gyermek állapotára tekintettel nem a megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező, alapító okiratban is rögzítettek szerinti intézményben, illetve nem a szakvéleményben is kijelölt intézményében biztosította a gyermek nevelését.*

*Az Óvoda eljárása így a gyermek védelmével és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, illetve a tisztességes eljárás elvének sem felelt meg.*

A bizottság szakvéleménye a gyermek csoportban való neveléséhez javaslatot tett gyógypedagógiai asszisztens igénybevételére, illetve az óvodavezető hivatkozott arra, hogy a gyermek csoportjában folyamatosan jelen volt a pedagógiai asszisztens.

A személyi állomány vonatkozásában áttekintettem a pedagógiai asszisztensre, illetve a gyógypedagógiai asszisztensre vonatkozó szabályokat. A pedagógiai asszisztens finanszírozott óvodai létszámát az Nkt. 2. melléklete szabályozza, amely 3 csoportonként 1 fő alkalmazását biztosítja. Ugyanakkor a Kr. 4. melléklete a gyógypedagógiai asszisztens alkalmazását 1-1 főként kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat nevelő- oktató iskolában tizenöt tanulónként, továbbá a siket, a vak, a középsúlyos értelmi fogyatékos, az önálló helyváltoztatásra képtelen testi fogyatékos, az autista és a halmozottan fogyatékos tanulókat nevelő és oktató iskolában és kollégiumban hat tanulónként finanszírozza.

Mindezen szabályok nem azt jelentik azt, hogy az óvoda fenntartója nem alkalmazhat magasabb létszámban pedagógiai asszisztent, vagy gyógypedagógiai asszisztent, de a többlet alkalmazotti létszám után nem jogosult állami finanszírozásra.

*A pedagógiai asszisztens alkalmazása kapcsán az óvodavezető ellentmondásos nyilatkozatokat tett. Egyrészt hangsúlyozta, hogy a gyermek korábbi óvodai csoportjához, illetve a csoportváltást követő csoportjához állandó pedagógiai asszisztent rendelt. Ezzel szemben azonban a panaszos által megfogalmazott véleményhez hasonlóan arra is utalt, hogy „előfordulnak betegségek, illetve olyan óvodai események, amelyek szükségessé tették a pedagógiai asszisztens másik csoportban való jelenlétét.”*

A jegyző válaszában pedig hivatkozott arra, hogy a gyermek óvodai csoportjában vagy pedagógiai asszisztens, vagy gyógypedagógiai asszisztens tartózkodott, alkalmazásukban áll mindkét szakemberből egy-egy fő. Ennek ellenére az óvodavezető jegyzőnek adott tájékoztatásában megemlítette, hogy 2015. április 24-én kelt levélben igényelték a fenntartótól a gyógypedagógus asszisztens álláshely iránti kérelmet. Az álláshely tényleges betöltésével kapcsolatosan ugyanakkor nem áll rendelkezésemre későbbi adat.

Az ügy kapcsán hangsúlyoznom kell azt, hogy az óvodai csoporthoz – a szakvéleményt megelőzően is – kirendelt pedagógiai asszisztens nem azonos szakembert jelent a szakvéleményben javasolt gyógypedagógiai asszisztenssel.

*Az előzőek alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a gyermek óvodai csoportjában igényjogosultsága után ténylegesen alkalmaztak-e a szakvéleményben foglalt javaslatnak megfelelően gyógypedagógiai asszisztent, így az sem, hogy a gyermek számára az óvoda teljeskörűen biztosította-e a szakvéleményben meghatározott személyi feltételrendszert.*

*Továbbá a rendelkezésemre álló információk alapján az sem igazolt az Óvoda részéről a vizsgált ügyben, hogy a panaszos gyermekének csoportjaiban folyamatosan jelen volt-e a pedagógiai asszisztens, amely jelentősen segíthette volna mind a gyermek csoportba való beilleszkedését, mind a csoport gyermekeinek zavartalan óvodai nevelését.*

*Mindezen az Óvoda gyakorlatával kapcsolatban felmerülő hiányosságok, illetve a kialakult ellentmondásos helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, és felveti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga közvetlen sérelmének veszélyét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésomban feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 32. §-a alapján *kezdeményezem* Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzőjénél, hogy

- 1) a jövőben kizárólag a törvényi keretek, jelen esetben az Nkt. és a Ket. rendelkezései által meghatározott módon, hatáskörében járjon el, tartózkodjon a szülői kérelmek kezelése során az önkényes, hatáskörén túlterjeszkedő eljárástól,
- 2) fenntartói vizsgálat keretében tekintse át a Csicsergő Óvoda nevelési és sajátos nevelési igényű gyermekek nevelésével kapcsolatos teljes gyakorlatát, ennek nyomán pedig tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésomban kiemelt problémák és hiányosságok mielőbbi megoldása érdekében,
- 3) a szülői kérelemben foglaltakat minden esetben az Nkt. 38. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően és a Ket. szabályainak figyelembevételével bírálja el, annak eredménye alapján hozza meg döntését és azt közölje a szülővel, ügyeljen továbbá a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatásra.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.