



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-371/2017. számú ügyben
(Előzmény szám: AJB-9077/2016.)

Érintett szerv:

- Budapest III. Kerületi Óvoda, Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény
- Budapest III. Kerületi Szent Miklós Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Kollégium és Gyermekotthon
- Észak-Budapest Tankerületi Központ

2017. szeptember

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-371/2017. számú ügyben
(Előzmény szám: AJB-9077/2016.)**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Egy édesanya kérte segítségemet az Észak-Budapesti Tankerületi Központ fenntartásában lévő Budapest III. Kerületi Óvoda, Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménybe (a továbbiakban: Szellő EGYMI) járó óvodáskorú gyermekek őszi és téli óvodai szünetének időtartamára biztosított ügyelet megszervezésének elégtelensége miatt.

A panaszos beadványában előadta, hogy a Szellő EGYMI óvodai részlegét – az iskolával azonos időtartamra – mind az őszi, mind a téli szünet idejére bezárták. Az óvodások számára ezzel egyidejűleg a Budapest III. Kerületi Szent Miklós Általános Iskola, EGYMI, Kollégium és Gyermekotthont (a továbbiakban: Miklós téri EGYMI) jelölték ki ügyeletes intézménynek, ahol a szülők kérelme alapján a gyermekek számára gyógypedagógiai asszisztens részvételével felügyeletet biztosítottak. A panaszos sérelmezte, hogy a kijelölt intézmény feladatai között óvodai ellátás nem található, így sem a tárgyi, sem a személyi feltételek nem biztosítottak a szünetekben az ügyeletet igénybe venni kénytelen óvodás gyermekek számára. A panaszos szerint a szülőknek nincs más választási lehetősége a szünetben az ügyelet igénybe vételére, kénytelenek munka mellett másként megoldani gyermekük felügyeletét, ha nem mehetnek szabadságra.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság 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 tájékoztatást kértem mind a Szellő EGYMI vezetőjétől, mind pedig az Észak-Budapesti Tankerületi Központ igazgatójától. Majd válaszuk ismeretében a Miklós téri EGYMI vezetőjéhez fordultam, ezt követően pedig az oktatásért felelős államtitkártól kértem álláspontjának kifejtését.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- a fogyatékossgal élő személyek 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];
- 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].

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);

- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A megkeresésemre adott válaszában a *Szellő EGYMI intézményvezetője* hangsúlyozta, hogy intézményük az Nkt. 20. § (1) bekezdés i) pontja szerint többcélú intézmény, így működése nem az önállóan működő óvodákkal azonos szabályok keretei között valósul meg. Egyben kifejtette azt is, hogy a többcélú intézményekre vonatkozó hatályos jogi szabályozásban ellentmondások és hiányosságok tapasztalhatók, amelyek jogalkalmazói jogértelmezés útján nem oldhatók fel. A hatályos jog szerint a nevelési év, illetve tanév helyi rendjét az intézmény munkaterve határozza meg. Intézményükben iskolai és óvodai szervezeti egység is működik, erre figyelemmel kellett kialakítaniuk az egységes munkatervüket. Az *iskolai munkaterv tartalmának kereteit* a mindenkor tanév rendjéről szóló EMMI rendelet határozza meg, míg *az óvodai munkaterv kötöttségeit* az Nkt. 83. §-ában rögzített felhatalmazáson alapuló fenntartói intézkedések (heti és éves nyitvatartási rend) szabják meg. A fenntartó kötelezettsége a törvényileg rendelt feladatok ellátása, amelynél megilleti azon döntés lehetősége, hogy ezt mely konkrét intézmények alapításával, működtetésével és közreműködésével, milyen rendben valósítja meg. Mindezek figyelembevételével a Szellő EGYMI megállapította munkatervét azzal, hogy a fenntartó működési területén (esetenként ügyeletes intézményekben, megfelelő végzettséggel és szakképzettséggel rendelkező pedagógusok közreműködésével) folyamatosan biztosított a törvény által előírt feladat ellátása.

A Szellő EGYMI-ben a szünetek kiadása és az ügyelet megszervezése a jogszabályokban meghatározott módon, valamint az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézményeknél kialakult gyakorlat szerint történik. Az óvodai részlegük működési rendje igazodik az általános iskola működési rendjéhez. Az intézményvezető ezzel összefüggésben hivatkozott az Nkt. 70. § (2) bekezdés c) pontjára, amely szerint a nevelőtestület dönt az éves munkaterv meghatározásáról. Az EMMI rendelet 3. §-a szabályozza részletesen a munkaterv tartalmát, mely meghatározza a szünetek kijelölését. Az egyeztetést követően megállapították a szüneteket, illetve kijelölték a nevelés nélküli munkanapokat. A Pedagógiai Program, a Szervezeti és Működési Szabályzat, a Házirend és – elfogadás után – a munkaterv is nyilvános, a honlapon elérhető, illetve az intézményben bárki számára hozzáférhető.

A szünetek idejére a fenntartó jelöli ki az ügyeletes intézményt, figyelemmel a 2016/2017. tanév rendjéről szóló 12/2016. (VI. 27.) EMMI rendelet 6. § (6) bekezdésére is. A kijelölést a szülői igények felmérése előzi meg, ennek figyelembevételével születik meg a döntés a kijelölésről. Az intézményvezető jelezte, hogy különös figyelem fordul ilyenkor a területi elhelyezkedésre (hányan és hol jelezték ügyeleti igényüket) valamint az egyéb speciális igényekre.

Az Észak-Budapesti Tankerületi Központ fenntartásában összesen öt többcélú intézmény (EGYMI) van, amelyek közül a Szellő EGYMI-n kívül még egy rendelkezik óvodai részleggel. Szünetek esetén az ügyeleti igényeknek megfelelően az egyik intézményt az ötből mindig kijelölik az ellátandó gyermekek sajátos helyzetére tekintettel. Amennyiben az ügyeletet óvodáskorú szülők az erre megadott határidőig kérelmezik, akkor mérlegelés alapján a fenntartó dönthet úgy, hogy óvodai részleggel is rendelkező intézményt jelöl ki ügyeletesnek. Amennyiben azonban az előírt határidőig nem érkezik ilyen szülői igény, abban az esetben bármely intézményt kijelölheti, hiszen mindegyikben hasonló fogyatékossgú gyermekekkel foglalkoznak.

Az intézményvezető szerint nem helytálló a szülő azon panasza, miszerint a Miklós téri EGYMI-ben gyermeke számára sem a tárgyi, sem a személyi feltételek nem biztosítottak. A Miklós téri EGYMI szakmai alapidokumentuma szerint azonos fogyatékossgú gyermekek nevelését, oktatását végzi, mint a Szellő EGYMI. Hivatkozott az Nkt. 3. sz. mellékletére, amely meghatározza a szükséges szakképzettségeket: ezek alapján a gyógypedagógiai intézményben – legyen az óvoda vagy iskola – gyógypedagógusok, fejlesztő pedagógusok foglalkoznak a

gyerekekkel. Tehát a személyi feltételek adott voltak a kijelölt intézményben is, mivel mindkét intézményben azonos végzettségű és szakképzettségű pedagógusokat lehet alkalmazni.

A szünetek kiadása kapcsán hivatkozott a Szellő EGYMI-ben biztosított formális és informális eszközökre, így az alapidokumentumaik nyilvánosságára (internet, intézményi betekintés lehetősége), a beiratkozáskor a munkarendről adott tájékoztatásra, a szülői értekezletre, a fogadóórákra, az üzenő füzet rendszeresítésére, a faliújságra, továbbá a személyes találkozásokra.

2. A rendelkezésekre bocsátott iratok alapján az alábbiak rögzíthetők. A Szellő EGYMI alapidokumentuma szerint egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény, amely köznevelési alapfeladatként többek között ellátja az integráltan nem nevelhető gyermekek óvodai nevelését, kifejezetten az értelmi fogyatékos és autizmus spektrumzavarral küzdő sajátos nevelési igényű „tanulók” gyógypedagógiai nevelése-oktatását. Az óvodai intézményegység maximális létszáma 20 gyermek, 10 fő/csoport. A Szellő EGYMI 2016/2017. évi munkaterve egységesen határozza meg az egyes intézményegységre vonatkozó eseményeket is, így mind az iskola, mind az óvoda, mind az utazó gyógypedagógusi hálózat vonatkozásában, nem tesz különbséget a szünetek tekintetében sem az iskola és óvoda között. A szünetek kiadásáról a szülők az alábbi hirdetéssel értesültek.

Őszi szünetre vonatkozó tájékoztató értelmében „Intézményünk tanítás nélküli munkanapokon a gyerekeknek ügyeletet szervez. Gyermekelőzetes ügyeleti jelentkezését megkaptuk. Alább szeretném összefoglalni az ügyeleten való részvétel további feltételeit, illetve részleteit. 2016. október 28-án, a szünet előtti utolsó napon az ügyelet aznap 7:00 és 17:00 között vehető igénybe, az ügyelet helyszíne a szokott helyen, iskolánk épületében fog megvalósulni az asszisztens kollégák felügyeletével. Aki étkezést szeretne igényelni gyermekének, az ebédbefizetés 2016. október 25-ig lehetséges a gazdasági irodában. Az idei évben a tankerülettel egyeztetve 2016. november 2-4-ig terjedő időszakban az őszi szüneti ügyeletet az eddigi gyakorlattól eltérően nem az iskolánkban, hanem külső helyszínen, összevont formában tudjuk biztosítani. Helyszín: Budapest III. Kerületi Szent Miklós Általános Iskola, EGYMI, Kollégium és Gyermekotthon (1035 Budapest, Miklós tér 5.) Ügyelet időpontja: 2016. november 2-4-ig, 7:00-17:00 óra között. A gyerekek felügyeletében iskolánk kijelölt asszisztens kollégái fognak részt venni a helyben lévő kollégákkal közösen. Tekintve, hogy iskolánk az őszi szünet alatt zárva lesz, kérünk mindenkit, hogy gyermekét mindenki egyenesen a Mikós térre vigye. Aznap a gyermekek étkeztetését hideg élelem rendelésével tudjuk megoldani. Az étkezés megrendeléséhez kérem az alábbi nyilatkozatot kitölteni és visszaküldeni legkésőbb 2016. október 25-ig.”

A téli szünetre vonatkozó szülői tájékoztatás: „Intézményünk tanítás nélküli munkanapokon a gyerekeknek ügyeletet szervez 7:00 és 17:00 között. Az ügyelet előzetes jelentkezés alapján vehető igénybe. A szünet első felében az ügyelet a Szellő EGYMI-ben lesz. A szünet második felében viszont a tankerülettel való egyeztetés alapján az ügyelet összevont formában, létszámtól függően, a kerület egy másik gyógypedagógiai intézményében kerül megszervezésre a helyben lévő pedagógus kollégák, illetve a Szellő EGYMI asszisztens kollégáival közösen. Az ügyeleti napokon étkezés igénylésére van mód, étkezési szándékukat kérem, hogy a lenti táblázatban jelezzék számunkra. A tanítási szünetben az iskolabusz szolgáltatás szünetel.”

A rendelkezésekre bocsátott hirdetés nem tartalmazza, hogy 2016. december 27-e és január 2-a közt pontosan melyik helyszínen kerül sor az iskolai-óvodai ügyelet megszervezésére, csak annyit, hogy arra ezeken a napokon „külső helyszínen” kerül sor.

3. Az Észak-Budapesti Tankerületi Központ igazgatója megkeresésemre adott válaszában hivatkozott az Nkt. 83. § (2) bekezdés b) pontjára, amelynek értelmében a fenntartó dönt egyéb mellett az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról, továbbá az EMMI rendelet 3. § (6) bekezdésére, amely szerint az óvodai nevelés nélküli munkanapon, az iskolai tanítás nélküli munkanapon és a kollégiumi foglalkozás nélküli munkanapon – a szülő igénye esetén – az óvoda, az iskola és a kollégium ellátja a gyermek vagy kiskorú tanuló felügyeletét.

Az igazgató hangsúlyozta, hogy a jogszabályi felhatalmazás alapján meghatározott szünetek idejére tehát a fenntartó jelöli ki az ügyeletes intézményt, amelyet megelőz az igények felmérése, ennek eredményét figyelembe veszik a kijelölésnél. Amennyiben óvodáskorú gyermek szülei részéről érkezik ügyeleti ellátásra vonatkozó kérelem, a fenntartó mérlegelés alapján dönthet úgy, hogy fenntartásában lévő öt többcélú intézmény közül az óvodai részleggel is rendelkező két intézmény valamelyikét jelölje ki ügyeletesnek. Mindez azonban véleménye szerint – megegyezően a Szellő EGYMI intézményvezetőjének véleményével – nem jogszabályi kötelezettség, figyelemmel arra, hogy valamennyi

többcélú intézményben azonos fogyatékossgal rendelkező gyermekek nevelése-oktatása zajlik, amely feladatot azonos végzettségű és szakképzettségű pedagógusok és asszisztensek látják el, vagyis az ügyeletet igénybe venni kívánó óvodások ellátásához szükséges személyi feltételek valamennyi többcélú intézményben biztosítottak. Jelezte azt is, hogy az ügyeleti ellátás során a gyermekek felügyeletét ugyanazok a pedagógusok látják el, akik nevelési napokon, akként, hogy a szükséges létszámban átirányítják őket az ügyelet ellátására kijelölt intézménybe.

A tárgyi feltételekkel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a nevelési-oktatási intézmények kötelező (minimális) eszközeit és felszerelését felsoroló jegyzéket – intézménytípusonként – az EMMI rendelet 2. számú melléklete határozza meg. Az EMMI rendelet 2. számú mellékletének 5. pontja rögzíti a többcélú köznevelési intézményekre vonatkozó speciális követelményeket, amelyeknek a fenntartásukban lévő valamennyi többcélú intézmény megfelel.

Beszámolt arról is továbbá, hogy 2016. év őszi szünetére nem érkezett óvodáskorú gyermekekre vonatkozó ügyeleti igény, valamint a téli szünetben is csak addig jelentkezett óvodáskorú az ügyeletre, amíg annak helyszíne a Szellő EGYMI volt. Így a téli szünet első napján 8, második napján 6, míg a 3. és 4. napján 4-4 gyermek vette igénybe a helyben szervezett ügyeletet. Tapasztalatait összegezve jelezte, hogy a probléma orvoslására nem szükséges külön intézkedés.

4. A megkeresésemre adott válaszában a *Miklós téri EGYMI intézményvezetője* arról tájékoztatót, hogy *óvodáskorú gyermek az őszi és téli szünetben ellátást nem vett igénybe az intézményükben. Az intézménynek az Oktatási Hivatal nyilvános adatbázisában elérhető alapl dokumentuma szerint az intézményben nincsen óvodai intézmény egység. Meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy az igazgatói válasz az erre vonatkozó konkrét kérdés ellenére nem tartalmazott információt.* Lényeges azt is kiemelni továbbá, hogy az intézmény honlapján annak alapl dokumentuma sem érhető el.

5. *Az Emberi Erőforrások Minisztériumának oktatásért felelős államtitkára* elsőként az Nkt. 20. § (2) bekezdésének rendelkezésére hivatkozott, amely értelmében többcélú intézmény akkor létesíthető, ha a létesítés és a működés anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételei valamennyi feladatai ellátásához biztosítva vannak. Az EGYMI keretében belül működni kell:

- kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat ellátó óvodai, vagy általános iskolai, vagy fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolai vagy középfokú iskolai feladatot ellátó intézményegységnek,
- továbbá utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatnak vagy - az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével - pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézményegységnek (tankerületi központ által fenntartón EGYMI esetében ez csak az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat lehet).

Amennyiben ezek a feltételek fennállnak, akkor az intézmény EGYMI lesz, és ekkortól újabb lehetőségek is megnyílnak az intézmény számára, mint:

- a családsegítő szolgálat,
- az iskola-egészségügyi ellátás és
- a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai eszközök és segédanyagok kölcsönzésével kapcsolatos feladat ellátás.

Az államtitkár válaszában kiemelte, hogy az EGYMI-ben – a családsegítő szolgálat, az iskola-egészségügyi ellátás és a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai eszközök és segédanyagok kölcsönzése kivételével – külön-külön szervezeti, valamint szakmai tekintetben is önálló intézményegységeket kell létrehozni. Az Nkt. 4. § 12. pontjának alkalmazásában intézményegység az a szervezeti egység, amelyik a köznevelési intézmény, többcélú intézmény valamely alapl feladatát látja el. A Szellő EGYMI-ben tehát, mint többcélú intézményben az óvodai és az iskolai alapl feladatot is ellátják, amely feladatok külön-külön szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységekben láthatók el, tehát óvodai nevelési feladatok az óvoda hatáskörében és az arra előírt feltételek biztosításával láthatók el. Ebből következik, hogy *nem jelölhető ki óvodai ügyeletre olyan EGYMI, amely óvodai feladatellátásra nem jogosult.*

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta azt is, hogy az ügyeletes óvodában figyelemmel

kell lenni azon személyi és tárgyi feltételek teljesülésre, óvodai időkeretre, tevékenységrendszerre, amelyek az óvoda működésében, fenntartásában előírtak. Az ügyeletes óvoda kijelölésénél fontos kritérium, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, szülőnek *nem jelenthet* az Nkt. 4. § 2. pontjában foglaltak szerint *aránytalan terhet*. Az államtitkár véleménye szerint a fenti jogi garanciák egyrészt a gyermekek megnyugtató napközbeni ellátásának biztosítását, másrészt a foglalkoztatáspolitikai kérdésekben felvetődő, munkavállalással teljesülő kötelezettségek teljesíthetőségét is szolgálják.

Az óvodai nevelési évvel kapcsolatosan kifejtette, hogy az óvodai nevelési év – eltérően az iskola intézményétől – egy adott naptári év szeptember 1-jétől a következő naptári év augusztus 31-ig tartó időszakot öleli fel, amelyről az Nkt. 19. pontja rendelkezik. Az állam mindehhez forrást is biztosít az Nkt. 8. § (3) bekezdés szerinti időkeretben. *A tanév rendje és annak hatálya értelemszerűen nem terjed ki az óvoda intézményre, ekként az óvodában nyári, őszi, téli, tavaszi szünetről nem, hanem folyamatos óvodai ellátásról eshet csak szó.* Az ennek teljesüléséhez szükséges feltételeket a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében az Nkt. 74. § (1) bekezdése előírása alapján a többi gyermekkel együtt nem nevelhető óvodáskorú gyermekek esetében az állami intézményfenntartó kell, hogy megteremtse az éves nyitvatartási rendben. *Az óvoda éves nyitva tartási rendjéről az óvoda adott nevelési évre szóló munkatervében kell rendelkeznie,* tekintettel az EMMI rendelet 3. §-ában előírt kötelezettségek teljesülésére.

Az államtitkár véleményét összefoglalva azt hangsúlyozta, hogy a többi gyermekkel együtt nem nevelhető, sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek óvodai ellátása is éppolyan feltételek biztosításával valósulhat meg a nyári hónapokban, mint a többi gyermekkel együtt nevelhető gyermekek óvodai ellátása az óvodai intézményre kiterjedő előírások alkalmazásában. Magasabb rendű jogszabállyal ellentétesnek tartja azt a fenntartói intézkedést, amelynek eredményeként gyógypedagógiai asszisztensi felügyelettel kerül megszervezésre az óvodai ellátás.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása az 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.* Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 74. § (1) bekezdése értelmében *az állam gondoskodik* – az óvodai nevelés, illetve a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – *a köznevelési alappeladatok ellátásáról.* Mindebből következően az integráltan nem nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátása állami feladat.

A fentiek alapján tehát a Szellő EGYMI keretében működő óvoda egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek közé sorolható, így az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett intézményekre, illetve a fenntartókra 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 Alkotmánybíróságra

alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás 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 érveléssel 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, XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének, szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapvető jogok tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így pedig az elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz 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, az egyik legfontosabb alapkövetelmény 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 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 jogbiztonság 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 az Egyezmény 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 intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez. Az Egyezmény 28. cikk 2. pontja rögzíti, hogy *az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermekeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az egyezménynek megfelelően alkalmazzák.* Az emberi méltósághoz való jog érvényesülését törvényi szintű szabályok az egyes jogágak (köznevelés, gyermekvédelem) további részletes rendelkezésekkel biztosítják.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztesseges eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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.

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 fogyatékossgal élőket.* Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal 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, fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően egyenlőtlen helyzet felszámolása érdekében. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam relatíve jelentős szabadságot élvez abban, hogy pontosan 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.

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 esélyegyenlőség 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.

A CRPD preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékossgal 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 fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő gyermekek számára más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását. *Minden, a fogyatékossgal élő gyermekekkel kapcsolatos intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni.*

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

1. A többcélú intézményben működő önálló intézményegységekre vonatkozó szabályok

A jogi szabályozás kapcsán kiindulópontként rögzíthető, hogy az Nkt. 4. § 13. és 25. pontjai alapján a sajátos nevelési igényű gyermekek kiemelt figyelmet, ennek megfelelően különleges bánásmódot igényelnek, és akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi, 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 gyermekek joga*, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdve, 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, a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban történhet.*

Az Nkt. 20. § (1) bekezdés f) pontja alapján egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: EGYMI) a létrehozható többcélú intézmény egyik típusa. Az Nkt. 20. § (9) bekezdése értelmében az EGYMI a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók többi gyermekkel, tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. *Az intézmény keretén belül működni kell kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat ellátó óvodai, általános iskolai, fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolai vagy középfokú iskolai feladatot ellátó intézményegységnek, továbbá utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatnak vagy – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével – pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézményegységnek. Az EGYMI-ben ellátott feladatokra – a családsegítő szolgálat, az iskola-egészségügyi ellátás és a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai eszközök és segédanyagok kölcsönzése kivételével – külön-külön szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységeket kell létrehozni.* Az Nkt. 4. § 12. pontja alapján intézményegységnek minősül az a szervezeti egység, amelyik a köznevelési intézmény, többcélú intézmény valamely alapfeladatát látja el.

A fentiek – és a jogi szabályozás – ismeretében nem tudom osztani a Szellő EGYMI intézményvezetőjének azon véleményét, amely szerint a többcélú intézmény esetén az annak

keretében működő, eltérő alapfeladatú szervezeti egységekre, így jelen esetben az óvodára vonatkozó szabályok hiányosak és ezek a jogalkalmazás során nem oldhatók fel.

Egyetértve az államtitkár által kifejtett véleménnyel, álláspontom szerint is a többcélú intézményben eltérő köznevelési alapfeladatot ellátó szervezeti egységek tekintetében az általa ellátott alapfeladatra vonatkozó köznevelési rendelkezéseket kell alkalmazni. *Amennyiben tehát a többcélú intézményben általános iskola és óvodai szervezeti egység is működik, akkor az általános iskolában az általános iskolákra, míg az óvodai szervezeti egységben, mint önálló óvodai intézményegységre az óvodákra vonatkozó rendelkezéseket kell érvényesíteni, az intézményen belül működő önálló intézményegységre vonatkozó szabályok egymással szabadon nem felcserélhetőek.*

2. Az óvodai év nevelési rendje

Az iskoláktól eltérően az óvodák esetében a nevelési év rendjét külön jogszabály nem határozza meg, működésükben az Nkt. és az EMMI rendelet figyelembe vételével fenntartói és intézményi szabályozás érvényesül. Az Nkt. 83. § (2) bekezdés b) pontja alapján a fenntartó dönt az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról. Az Nkt. 70. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a nevelőtestület dönt a nevelési-oktatási intézmény éves munkatervének elfogadásáról.

Az EMMI rendelet 3. § (1)-(2) bekezdése szerint *a munkaterv határozza meg az óvodai nevelési év helyi rendjét.* Ennek elkészítéséhez az intézményvezető kikéri a fenntartó, az óvodaszék, az óvodai szülői szervezet, közösség, az intézményi tanács véleményét is. Az óvodai nevelési év helyi rendjében kell meghatározni az óvodák tekintetében az óvodai nevelés nélküli munkanapok, az óvodai élethez kapcsolódó ünnepek megünneplésének, az előre tervezhető nevelőtestületi értekezletek, szülői értekezletek, fogadóórák, az intézmény bemutatkozását szolgáló pedagógiai célú óvodai nyílt nap tervezett időpontját, valamint minden egyéb, a nevelőtestület által szükségesnek ítélt kérdést.

Az óvodai nevelési rend kialakításánál az óvodai feladatok ellátását szükséges szem előtt tartani – miként azt az Nkt. 8. § (3) bekezdése rögzíti – az óvodai nevelés 6. melléklet szerinti finanszírozott időkerete magában foglalja *a gyermek napközbeni ellátásával összefüggő feladatokhoz*, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozásokra fordítható heti ötven óra időkeretet.

Az Nkt. 4. § 19. pontja meghatározza *a nevelési évet, amely az óvodában szeptember 1-jétől a következő év augusztus 31-éig tartó időszak.* Az óvodai nevelés rendjének megállapításakor továbbá figyelemmel kell lenni az EMMI rendelet 3. § (5)-(7) bekezdéseinek óvodát érintő rendelkezéseire is. Ezek értelmében egy nevelési évben az óvodai nevelés nélküli munkanapok száma az öt napot nem haladhatja meg *és e napokon – a szülő igénye esetén – az óvoda ellátja a gyermek felügyeletét.* A nevelés nélküli munkanapokról pedig legalább 7 nappal a zárva tartást megelőzően tájékoztatni kell a szülőket. E jogszabályi rendelkezésekből következik, hogy az óvodákban az óvodai nevelés folyamatos, az iskolai tanévvel szemben *azt nem szakítják meg az év közbeni szünetek*, az óvodára a tanév rendjéről szóló aktuális miniszteri rendelet sem vonatkozik annak eltérő szervi hatálya miatt.

A jelentésben feltárt tényállás szerint az Szellő EGYMI az óvodai intézményegységében az óvodásoknak őszi és téli szünetet adtak ki, ugyan úgy, mint az iskolásoknak, a szünetekről pedig mind az óvodások, mind az iskolások szüleit azonos szövegezésű hirdetményben értesítették. A Szellő EGYMI rendelkezésemre bocsátott 2016/2017. évi munkaterve ugyanakkor az igénybe vehető öt nevelés nélküli nap időpontját egyáltalán nem tartalmazza.

A feltárt tényállás és fentebb részletezett rendelkezések alapján megállapítom, hogy a Szellő EGYMI óvodai nevelőtestülete nem az óvodára vonatkozó szabályok mentén állapította meg éves munkatervét. Az óvodai intézményegysége tekintetében továbbá nem vette figyelembe az óvodára vonatkozó rendelkezéseket, nem rendelkezett emellett az óvodai nevelés nélküli napok felhasználásáról.

Megállapítom, hogy a jogállamiság elvét sértő módon a Szellő EGYMI folyamatos óvodai nevelés biztosítása helyett az óvodában az iskolákra vonatkozó szabályok szerint őszi és téli szünetet adott ki, amely – amellett, hogy ügyelet hiányában az érintett szülők számára jelentős nehézségeket jelentett – alkalmas volt arra, hogy az óvodásgyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével összefüggő visszásságot okozzon.

3. A nevelés nélküli napokon biztosított óvodai felügyelet

Az EMMI rendelet 3. § (7) bekezdése értelmében óvodai nevelés nélküli napokon – *a szülő igénye esetén – az óvoda ellátja a gyermek felügyeletét.* Ebből az következik, hogy óvodai nevelésben „szünetelésekor” így pl. nevelés nélküli munkanapon, az óvoda nyári zárva tartásakor az óvodai közszolgáltatás keretein belül csak olyan intézmény láthat el óvodai ügyeletet, amely az óvodai köznevelési alapfeladatra feljogosított, hiszen ez a garanciája annak, hogy óvodai neveléshez szükséges működési, tárgyi és személyi feltételek rendelkezésre álljanak.

Figyelemmel voltam az EMMI rendelet 2. mellékletének 5. pontjára is, amely a többcélú köznevelési intézményre vonatkozó minimum követelmények meghatározása között az alábbiakat rögzíti. Az Nkt. 20. §-ának felhatalmazásával létesíthető többcélú intézményen belül az *adott intézményegységek kialakításakor az e melléklet szerinti intézménytípusra előírt minimumfeltételeket kell teljesíteni. A funkcionális egységek (például a szaktantermek, a könyvtár, a tornaterem, a tornaszoba, a gyógytestnevelési, erőnléti terem, az ebédlő, a konyha, mosogató, tálaló, illemhelycsoportok, mosó, vasaló, szárító helyiségek, aula, többcélú helyiség – szülői fogadásra, tárgyalásra, ünnepek megtartására –, udvar) közös használatra is kialakíthatóak. Amennyiben az óvoda többcélú köznevelési intézményben működik, a gyermekek csoportszobái és udvari foglalkoztatása – a testnevelés kivételével – az e célra kialakított és kizárólag az óvoda által használt helyiségben, udvaron történhet.* Alapvetés, hogy a többcélú intézmény kialakításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a benne létesülő különböző intézményegységek valamennyi sajátos pedagógiai követelménye teljesülhessen és a közösen használható helyiségek kialakításával a kivitelezésével az *adott intézményegység pedagógiai tevékenysége, a gyermekek foglalkoztatása, a tanulók tanítása, tanulása, életrendje nem akadályozható.*

A feltárt tényállás szerint a fenntartó Észak-Budapesti Tankerületi Központ a Szellő EGYMI óvodájába járó gyermekek részére a teljes őszi szünet és a téli szünet egy részének időtartamára a Miklós téri EGYMI-t jelölte ki. Ez az intézmény az alapdokumentuma szerint óvodai intézményegységgel nem rendelkezik, óvodai feladatokat nem lát el.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a fenntartó Észak-Budapesti Tankerületi Központ a Miklós téri EGYMI-t az óvodai köznevelési alapfeladat ellátására, vagyis a Szellő EGYMI-be járó óvodások felügyeletére a vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával jelölte ki, amely döntése a jogállamiság elvével, valamint a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével összefüggő vitás kérdést okozott.

A Miklós téri EGYMI vezetője jelezte, hogy intézménye az érintett időszakokban nem látott el óvodás gyermeket. Ennek kapcsán hangsúlyoznom kell, hogy mindez nyilvánvalóan nem a sajátos nevelési igényű integráltan nem nevelhető óvodások ellátására kötelezett szervek, hanem e gyermekek szüleinek gyermekük érdekét szem előtt tartó gondoskodásának tudható be.

A jelentésben feltárt tényállás szerint a szülőket a Szellő EGYMI az óvodások ügyeletével kapcsolatosan már csak a *kész döntésről* tájékoztatta, vagyis arról, hogy az ügyelet az őszi szünetben a Miklós téri EGYMI-ben lesz, a téli szünet tekintetében pedig az ügyeletre kijelölt intézményt sem hozta a szülők tudomására, csak a külső helyszínt jelezte előre.

A feltárt gyakorlattal összefüggésben utalni kívánok arra, hogy a felügyelet ellátásának módját óvodák tekintetében jogszabály külön nem szabályozza, az iskolákkal szemben arról nincs külön rendelkezés, hogy az ügyeletet az *adott intézmény óvodai szervezeti egységében, vagy esetleg a fenntartó fenntartásában lévő más óvodai köznevelési alapfeladat ellátását végző intézményben is megszervezhető.*¹

A kérdésben való döntéskor – a szaktárca által kifejtett állásponttal egyetértve – a fenntartónak figyelemmel kell lenni, hogy az ügyeletes óvoda igénybevétele az érintett gyermekek számára aránytalan teherrel nem járhat. Az aránytalan teher fogalmát az Nkt. 4. § 2. pontja határozza meg, kimondva, hogy aránytalan teher: *ha a nevelés, a nevelés-oktatás körülményei az átlagos körülményekhez képest – a gyermek, a tanuló életkorát és sajátos nevelési igényeit figyelembe véve – lényegesen nehezebbek vagy jelentős költségnövekedést okoznak a gyermeknek, tanulóknak vagy a szülőknek.*

¹ Pl. a 2017/2018. tanév rendjéről szóló 14/2017. (VI. 14.) EMMI rendelet 6. § (6) bekezdése, amely kimondja, hogy az (1)-(5) bekezdésben szabályozott szünetek napjain, ha azok munkanapra esnek, az iskolának – szükség esetén – gondoskodnia kell a tanulók felügyeletéről. A felügyelet megszervezéséről több iskola közösen is gondoskodhat.

Mindezek ismeretében nem elfogadható a fenntartó és a Szellő EGYMI válaszában foglalt azon hivatkozás, hogy szülői igény esetén dönthet úgy a fenntartó, hogy óvodai egységgel rendelkező intézmény is kijelölhető, de *erre nincs jogszabályi kötelezettsége*. Hivatkoztak arra is, hogy 2016. őszi szünetére nem érkezett óvodáskorú gyermekre vonatkozó ügyeleti igény, a téli szünet során is csak addig jelentkezett óvodáskorú az ügyeletre, amíg a helyszín a Szellő EGYMI volt.

Mindezzel szemben álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy valójában az óvodai ügyeletre a kapott információk szerint volt tényleges igény, ennek keretében a téli szünet első napján az engedélyezett 20 férőhelyes óvoda létszámából majdnem a gyermek létszám fele, 8, második napján 6, míg a 3. és 4. napján a helyszíni ügyeletet 4-4 gyermek vette igénybe.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az óvodai ügyeletet biztosító intézmény nevének és helyszínének nyilvánosságra hozatala nélkül meghirdetett óvodai ügyeletre vonatkozó intézményi felhívás a jogállamiság elvével és a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okozott, mivel az nem biztosította az érintett szülők számára az óvodai ügyelet igénybevételével kapcsolatos releváns információkat.

Megállapítom azt is, hogy az információ hiánya egyben megakadályozta a szülőket abban is, hogy igénybe vegyék az óvodai ellátást a sajátos nevelési igényű integráltan nem nevelhető gyermekeik számára. A feltárt gyakorlat az óvodai szolgáltatások hozzáférhetőségével összefüggésben figyelmen kívül hagyta a fogyatékoságukra tekintettel hátrányos helyzetű gyermekek és szüleik előnyben részesítésére vonatkozó kötelezettséget.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *felhívom* a Szellő EGYMI intézményvezetőjét arra, hogy az óvodai intézményegységben az óvodai ellátást az óvodákra vonatkozó szabályok szerint, az adott nevelési évből szünetek nélkül folyamatosan biztosítsa, az óvodai nevelés nélküli munkanapok időpontját éves munkatervében rögzítse, azokról pedig az érintett szülőket megfelelő határidőben értesítse és e napokon az óvodai ügyeletet biztosítsa;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *felhívom* az Észak-Budapesti Tankerületi Központ igazgatóját arra, hogy a fenntartásában lévő óvodákba járó gyermekek számára – ilyen igény esetén – az óvodai feladatellátására jogosult intézmények keretein belül szervezze meg az óvodai ügyeletet, legyen figyelemmel arra, hogy az ügyeletes óvoda kijelölése, illetve annak igénybevétele az érintetteknek ne jelentsen aránytalan terhet és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a szülők az óvodai ügyeletre kijelölt intézményről időben értesülhessenek.

Budapest, 2017. szeptember 22.

