



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1340/2022. számú ügyben
a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai együttnevelésével
összefüggésben

Előadó: dr. Bene Beáta

Érintett szervek:

- Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata
- Debrecen Táncsics Mihály utcai Óvoda

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1340/2022. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz érkezett jelzés szerint a debreceni Táncsics utcai Óvodában (a továbbiakban: Óvoda) egy kis létszámú csoport működik, amely csak sajátos nevelési igényű, beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő kisgyermeket lát el. A beadványban jelzettek alapján a csoportban biztosított gyógypedagógiai munka sem szolgálja a gyermekek érdekét, a gyermekek ugyanis ebben a helyzetben nem fejlődnek megfelelően.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosaként tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítok a *gyermekek jogainak* védelmére és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a *fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény* (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére a jelzés nyomán az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

A hivatalbóli vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Óvoda fenntartójától, Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés];
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossgal, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés].

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.);
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);

- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 15/2013 EMMI rendelet);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. Az Óvodát fenntartó Önkormányzat polgármesterének válasza

A polgármester válaszában részletes tájékoztatást adott a város óvodáskorú gyermekeinek nevelését ellátó intézményhálózatról. Az Önkormányzat fenntartásában 33 óvoda működik, amelyek ellátják az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is. Az Önkormányzat fenntartásában működő köznevelési intézményekben a 2021/2022. nevelési évben összesen 132 sajátos nevelési igényű gyermeket nevelnek a pedagógiai szakszolgálatok intézménykijelölése alapján. *Mindegyik óvoda fogadhatja az egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdő gyermeket, ezenkívül a speciális szaktudást igénylő sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai fejlesztését több óvoda biztosítja. Így a mozgásszervi, érzékszervi (gyengénlátó) fogyatékos; érzékszervi fogyatékos (hallássérült), az értelmi fogyatékos (enyhe- és közép súlyos értelmi fogyatékos), autizmus spektrum zavarral küzdő; beszéd fogyatékos; több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos gyermekeket külön óvoda fogadja.*

Debrecenben a nem önkormányzati fenntartású óvodai nevelést ellátó intézmények száma összesen 14, ebből mindössze két tankerületi fenntartású intézmény lát el sajátos nevelési igényű gyermekeket, összesen 31 főt. A Debrecenben működő alapítványi és egyházi fenntartású óvodákban jellemzően nem fogadnak különleges bánásmódot igénylő, speciális gyógypedagógiai ellátásra jogosult gyermekeket. A 2021. októberi statisztikai adatok alapján az előző intézményekben összesen 3 gyermek nevelését vállalta fel két óvoda.

Az Óvoda alapító okirata szerint ellátja az óvodás korú gyermekek óvodai nevelése, ellátása szakmai feladatát, továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek óvodai nevelését, valamint *azon sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének, ellátásának szakmai feladatait, akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem-, vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.* Az intézményben 1988/1989. nevelési év óta működik kis létszámú fejlesztő csoport, amelyben az ép értelmű, fejlődésükben lemaradást mutató, nehezen nevelhető, magatartászavarral küzdő gyermekek fejlesztését végzik. A megnövekedett igények miatt 1996-ban egy második csoport indításáról döntött a fenntartó.

Jelenleg a két csoport létszáma összesen 14 fő. Csoportonként 1-1 gyógypedagógus, 2-2 óvodapedagógus, 2-2 dajka, 1-1 pedagógiai asszisztens, illetve további egy dajka álláshelyet engedélyezett a fenntartó. A részletes adatok szerint a két csoportban összesen 11 fő dolgozik, az egyikben 6 fő, míg a másikban 5 fő, ez utóbbiban az egyik óvónői álláshely nyugdíjazás miatt jelenleg üres. A tárgyi feltételek adottak az eredményes fejlesztéshez, így külön fejlesztősoba is rendelkezésre áll fejlesztő játékkal, számítógéppel (a nem beszélő gyermekek fejlesztéséhez). A tornateremben a nagymozgások fejlesztésére Ayres-terápiás eszközök is találhatóak, amelyek szintén az egyéni fejlesztést szolgálják. A polgármester hangsúlyozta, hogy az ide járó gyermekek a többi gyermekkel együtt kezdenek meg általános iskolai tanulmányaikat, számukra nincs szükség a továbbiakban speciális iskolára.

A Hajdú-Bihar Megyei Pedagógiai Szakszolgálat ismeri az Óvodában zajló fejlesztő tevékenységet, ezért *rendszeresen jelöli ki az Óvoda kis létszámú csoportját a vizsgált gyermekek számára*. E gyermekeknek a nevelése és fejlesztése nagyobb létszámú (21-30 fős) csoportban nem oldható meg, mivel az ő tanulási ritmusuk az adott aktuális feladattól függően hol lassúbb, hol gyorsabb, amelyhez a nagyobb létszámú csoport nem tud alkalmazkodni. A kis létszámú csoportokban a napirend és a hetirend az Óvodai Nevelés Országos Alapprogramjában (a továbbiakban: ONAP), illetve az intézmény pedagógiai programjában rögzítettek szerint zajlik, melyhez szorosan kapcsolódik a speciális fejlesztő program. A hét minden napján kiscsoportos foglalkozáson vesznek részt a gyermekek, amelyek felépítése, anyaga az ONAP által leírtaknak megfelelő. E foglalkozásokon a gyógypedagógus és a délelőtti óvónő is jelen van, az óvónő feladata az egyéni segítségadás. A közös foglalkozás után egyéni fejlesztés következik, miközben a többiek más integratív csoportfoglalkozásokon, szabadidős tevékenységekben vesznek részt az óvónő segítségével. Az egyéni foglalkozásokat a gyógypedagógus tartja, melynek időtartama gyermekenként 15-20 perc. A gyógypedagógus a nevelési év elején a szakvélemény és saját felmérései alapján készíti el a gyermek egyéni fejlesztési tervét az első félévre. Januárban értékeli a fejlődést és kidolgozza a 2. félévi fejlesztési tervet, melyet májusban értékeli. A napi fejlesztéseket az egyéni fejlődési lapon vezetik. A fejlődés alakulásáról részletes tájékoztatást kap a szülő, melynek megtörténtét aláírásával igazolja. A csoportokra jellemző az átjárhatóság. Több esetben előfordult, hogy a kis létszámú csoportból nagyobb létszámú csoportba került át olyan gyermek, aki elérte a megfelelő fejlettséget. A két csoport rendszeresen részt vesz az óvoda rendezvényein, kulturális programjain (bábszínház, állatkerti séta, stb.), valamint a kirándulásokon.

A polgármester hivatkozott arra, hogy a két kis létszámú csoportot a fenntartó az Nkt. 47. § (3)-(5) bekezdései szerint szervezte meg. Az Óvoda, mint sajátos nevelési igényű gyermekeket integráló óvoda az Nkt. 4. sz. mellékletének 4. sorában¹ meghatározott létszámok figyelembevételével veszi fel a szakértői bizottság által ide küldött gyermekeket. A polgármester ezenkívül utalt a vonatkozó köznevelést és önkormányzatok működését meghatározó rendelkezésekre is. Így az Nkt. 74. § (1)-(2) bekezdéseire, amelyek meghatározzák a kötelező állami és önkormányzati feladatok körét a köznevelésben. E szerint *az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról*. Az óvodai nevelésről, a nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséről, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

Az Nkt. 47. § (1)-(3) bekezdései szerint a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. *A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani*. A sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban vagy a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban (a továbbiakban: a sajátos nevelési igényű gyermekek – külön vagy közös, vagy részben közös – nevelésében és oktatásában részt vevő óvoda együtt: gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézmény) történhet. A Möt. 10. § (1)-(2) bekezdései szerint továbbá a

¹ Gyógypedagógiai óvodai csoport minimum 5 fő, maximum 13 fő, átlag 9 fő

helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat *önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.* Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes, ezek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

A polgármester szerint a fentiek összessége alapján az Nkt. 74. § (1) bekezdése nem zárja ki azt, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek ellátását a helyi önkormányzat ne szervezhetné meg kötelező, illetve önként vállalt feladatként az Nkt. 47. § (3) bekezdésében meghatározott módon, így gyógypedagógiai óvodai csoportban, a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt azonos óvodai csoportban. Az Óvoda az Önkormányzat integrált, sajátos nevelési igényű gyermekeket befogadó intézményeként vesz részt az Önkormányzat köznevelési feladatainak ellátásában együttműködve az állami intézményrendszerrel.

2. A fenntartó által rendelkezésemre bocsátott iratokból feltárt körülmények

Az Önkormányzat rendelkezésemre bocsátotta az Óvoda vizsgálattal érintett két csoportjába felvett gyermekek állapotát meghatározó pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottsága által kiadott véleményeket. Mind a 14 gyermek rendelkezik szakértői bizottsági véleménnyel, valamennyien sajátos nevelési igényűek, jellemző diagnózisuk kevert specifikus fejlődési zavar, egyéb hiperkinetikus, pervazív fejlődési zavar, aktivitás és figyelemzavar.

A szakértői bizottság a **14 gyermekből 10 gyermek esetén a gyermekek állapotára tekintettel az együttnevelést**, 1 gyermek esetén a különnevelést javasolta, míg 3 gyermeknél a kiadott vélemény erre vonatkozó egyértelmű javaslatot nem fogalmazott meg, hanem csak az Nkt. 47. § (7) bekezdésére hivatkozott, ami szerint az ellátás módja „külön- vagy együttnevelés”. Ez utóbbi három gyermeknél ugyanakkor a szakértői bizottság kis létszámú fejlesztő csoportban való nevelésre fogalmazott meg javaslatot. További két gyermek esetén az együttnevelést pedig szintén kis létszámú fejlesztőcsoportban javasolta megoldani.

A szakértői bizottsági vélemények valamennyi gyermek számára a nevelésüket ellátó intézményként az Óvodát jelölik ki, 3 gyermeknél került sor a szakértői bizottság véleményének kiadását követően intézménykijelölés módosítására. Mindhárom esetben az Óvoda befogadó nyilatkozata alapján a szakértői bizottság módosította a kijelölést az Óvoda kis létszámú fejlesztőcsoportjára, nem érintve azt a kérdést, miként az érintett gyermekek mindegyikénél korábban együttnevelést állapított meg a vizsgáló szakértői bizottság.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa

tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a *gyermek jogainak* védelmére és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a *fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény* (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az Ajbt 18. § (2) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A Fot. 4. § fb) pontja értelmében *közszolgáltatás az állam által fenntartott intézmény által nyújtott oktatási szolgáltatás*, így az ellátást biztosító óvodák közszolgáltatást végző szervnek minősülnek a vizsgálati jogosultságom tekintetében. Figyelemmel voltam továbbá az Nkt. 1. § (2) bekezdésére is, amely 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*.

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

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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, az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során –

ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

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

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény *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.

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

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

3. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Jelen esetben a magyar jogi szabályozásnak és gyakorlatnak meg kell felelnie mind a Gyermekjogi Egyezmény, mind pedig a CRPD által felállított, illetve a Gyermekjogi Bizottság és a CRPD Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem

egyeztethetőek össze az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása, valamint **az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel ellentétes gyakorlat felszámolása, megváltoztatása érdekében.**

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

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

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

III. Az ügy érdemében

1. A fogyatékos személyek esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében született meg a Fot., amelynek **alapelvei** a teljes jogrendszer tekintetében érvényesek, így a köznevelés rendszerében is. Fontos kiemelni, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeinek és szükségleteinek feltérképezése kiemelt fontossággal bír. Az érintettek neveléshez, oktatáshoz való jogának gyakorlását, az óvoda és iskolaválasztással kapcsolatos döntés meghozatalát jelentősen meghatározza az intézmény hozzáférhetősége, elérhetősége, az intézménynek az egyes fogyatékossgai csoportokhoz igazadó személyi és tárgyi feltételeinek megléte, a személyiséghez kapcsolódó nevelés és képzés jellege, minősége.

A Fot. 2. § (5) bekezdése alapján *az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, e személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A Fot. 3. §-a rögzíti azt is, hogy a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek*. Az egyenlő bánásmód követelménye nemcsak azt kívánja meg, hogy az oktatás feladatainak végrehajtásában közreműködők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságok alapján egyes személyeket hátrányos helyzetbe hoz, hanem olyan *pozitív intézkedéseket is*, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, így a köznevelés rendszerében is érvényesülnie kell a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak. Az Nkt. 96. § (7) bekezdésében foglaltak szerint pedig *ahol jogszabály az óvodai nevelésben részt vevő, a tanulói jogviszonyban, kollégiumi tagsági viszonyban álló fogyatékos gyermek részére kedvezményt, juttatást, jogosultságot, kötelezettséget állapít meg, a fogyatékos gyermek, tanuló fogalom alatt a sajátos nevelési igényű gyermeket, tanulót kell érteni*.

Az Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat III/3. pontja utal arra, hogy a gyermekkorban megtapasztalt személyes élmények, találkozások alapjaiban határozzák meg a felnőtt személy fogyatékos emberekhez való viszonyát. A társadalmi szemléletformálás e formái ezért különösen hatékonyak az óvodás- és iskoláskorú gyermekek körében, akik a köznevelés rendszerében koncentráltan szólíthatók meg. A köznevelés kiemelt feladata egyben az Nkt. 3. § (6) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermekek speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazadó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése.

Az Nkt. rögzíti a **kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók** körét és jogait. 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, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani*. A sajátos nevelési igényű gyermekek a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékossg együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy **egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem-, vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek**.

A **sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga** az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében, hogy különleges bánásmód keretében *állapotának megfelelő* pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai *ellátásban részesüljön* attól kezdve, hogy igényjogosultságát megállapították. *A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani*. A sajátos nevelési igényű

gyermek óvodai nevelése az Nkt. 47. § (3) bekezdése alapján az **e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben**, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, **vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban történhet.**

A szakértői bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a 15/2013. EMMI rendelet 17. § (1) bekezdése alapján a különleges bánásmódot igénylő gyermek ellátására, **az ellátás módjára, formájára és helyére**, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok típusaira, a szükséges szakemberre, illetve annak feladataira. A **szakértői véleménynek tartalmaznia kell annak megállapítását, hogy a sajátos nevelési igényű tanuló az e célra létrehozott, a fogyatékoság típusának megfelelő nevelési-oktatási intézményben, osztályban, csoportban, tagozaton vagy a többi gyermekkel, tanulóval közösen is részt vehet a nevelésben-oktatásban.**

A köznevelési szabályok a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodáztatásának módja tekintetében **két ellátási formát tesznek lehetővé** a szakértői bizottság döntésétől függően. Az első megoldás, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek **a többi gyermekkel részben vagy teljesen együtt, azonos óvodai csoportban** veszik igénybe az óvodai szolgáltatásokat. A második megoldás szerint pedig **a többi gyermektől elkülönülve** (a fogyatékoság típusa szerint) **erre a célra létrehozott intézményben, csoportban.** Bármilyen szervezési formában kerül is sor a gyermekek ellátására, e feladatellátásában csak olyan intézmény működhet közre, amely biztosítani tudja a szakértői bizottság véleményében meghatározott feltételeket.

Az Nkt. 74. § (1) bekezdése értelmében az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapeladatok ellátásáról. Az Nkt. 74. § (2) bekezdése értelmében pedig az óvodai nevelésről, **a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről** a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén **gondoskodik.**

A fentiek alapján tehát a **többi gyermekkel, együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása egyértelműen önkormányzati feladat.** Mindemellett fontos rámutatnom, hogy önkormányzat kötelező feladata az általa fenntartott óvodában az Nkt. 74. §-a alapján a többi gyermekkel együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása, ezentúl az állam feladata biztosítani mindazokat a köznevelési feladatokat, amelyeket a törvény kivételként nem nevesít, így a sajátos nevelési igényű gyermekek külön nevelésének a feltételeit. Ez utóbbi köznevelési feladatot az államon kívül más, így az önkormányzat is elláthatja. Utóbbi esetén a különnevelés feltételeit a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően kell biztosítani.

2. Mindezek ismeretében vizsgáltam az Óvodában működő **két kis létszámú fejlesztő csoport működését** a tekintetben, hogy *az a gyakorlatban milyen nevelést nyújt a gyermekek számára.* Figyelemmel voltam az Óvoda alapító okiratában foglaltakra, amely értelmében az Óvoda alapfeladata az óvodai nevelés, a többi gyermekkel együttnevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése. Az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata szerint az intézmény szakfeladatként ellátja azon sajátos nevelési igényű gyermekek *óvodai nevelését integrált nevelés keretében*, akik egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartás-szabályozási zavarral) küzdenek. Az Óvoda pedagógiai programja pedig szintén rögzíti a **sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését**, *„az együttnevelés természetes élethelyzetéből indul ki: elismeri a heterogén adottságokat, képességeket, az azokhoz történő egyéni alkalmazkodás szükségességét. Az egyenlő jogokat*

hangsúlyozza, toleranciára, humanizmusra nevel, azzal, hogy partnerséget kíván kialakítani a sajátos nevelési igényű és az egészséges gyermekek között.”

Az Óvoda a fentiek alapján tehát az alapító okiratában és a belső szabályzataiban foglaltak értelmében – az Nkt. és a Möt. szerint – **a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált óvodai nevelését biztosítja**, ennek keretében pedig kifejezetten *az egyéb pszichés fejlődéssel küzdő gyermekek együttes óvodai nevelése* tartozik feladatkörébe.

A gyermekek integrációja, vagyis a teljes vagy részleges együttnevelése akkor valósul meg, ha egy azon csoporton belül nevelkednek mind a többségi, mind a különleges bánásmódra jogosult gyermekek. Minderre figyelemmel *a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének körülményeit elemeztem tovább*. A polgármester válasza szerint a **két kis létszámú fejlesztő csoport az ép értelmű, fejlődésükben lemaradást mutató, nehezen nevelhető, magatartászavarral küzdő gyermekek fejlesztését végzik**.

Áttekintettem a csoportban nevelkedő gyermekek állapotáról kiadott szakértői bizottsági véleményekben foglalt diagnózisokat, amely **mind a 14 gyermek esetében egyéb pszichés fejlődési zavart állapított meg**. A szakértői bizottság által kiadott véleményekhez csatolt záradékok, illetve több esetben maguk a vélemények is az érintett gyermekek számára kijelölt intézményként az Óvoda által kiadott befogadó nyilatkozat alapján az intézmény „**kis létszámú fejlesztő csoportját**” határozták meg. E pontnál hangsúlyoznom szükséges a „kis létszámú fejlesztő csoport” fogalom kapcsán azt, hogy **e fogalom nem ismert a köznevelést meghatározó rendelkezések körében**. Az óvodákban az Nkt. 4. mellékletében meghatározott csoportlétszámok alapján kis létszámú csoportként csupán **a gyógypedagógiai óvodai csoport** azonosítható, amelynek minimum létszáma 5, maximum létszáma 13 fő gyermek lehet, ezentúl – jogszabályi rendelkezések által engedett kivételekkel – az átlagos óvodai csoport minimum létszáma 13, míg maximuma 25 fő lehet. Az előzőek ismeretében a szakértői bizottság intézmény kijelölésére tett javaslata is **gyógypedagógiai csoportra utal**.

A rendelkezésre álló információk alapján megállapítható, hogy az Óvoda vizsgált ún. kis létszámú fejlesztő csoportjaiban *csak egyéb pszichés fejlődési zavarral diagnosztizált gyermekeket nevelnek*: azonos csoportban **az adott fogyatékossgal élő gyermekeknek a többségi gyermekektől elkülönített – szegregált – nevelése történik**. E *nevelési forma* pedig *ellentétes* az Óvoda tekintetében a fenntartó által meghatározott feladatellátással. A csoportokban nevelkedő és együttnevelésre jogosult gyermekek esetében **nem egyeztethető össze a Nkt. garanciális követelményével**: nem biztosítja ugyanis a szakértői véleményben rögzített nevelési formát sem. A szakértői bizottság által különnevelésre jogosult kisgyermek esetében pedig rögzítenem szükséges, hogy bár az Óvoda vizsgált csoportjaiban a feltárt körülmények alapján *a gyakorlatban különnevelés valósul meg*, de *e feladat ellátásának a jogi megalapozottsága az óvodai feladatellátás tekintetében nem áll fenn*.

A szakértői vélemény alapján további 3 gyermek esetén *az sem dönthető el, hogy állapotuknak az együttnevelés vagy a különnevelés a megfelelő*. Az erre vonatkozó javaslatot szakértői bizottságnak kell megtennie, **a nevelés formájára való javaslattétel a vélemény kötelező tartalmi eleme**. Az intézmények pedig csak olyan gyermeket vehetnek fel, amelyek neveléséhez a szükséges tárgyi és személyi feltételekkel rendelkeznek, ezért a gyermekek felvételét megelőzően az óvodának tisztáznia kell, hogy a felvételt kérő sajátos nevelési igényű gyermek számára milyen feltételeket szükséges biztosítani, ha pedig e feltételeket teljesíteni nem tudja, akkor a sajátos nevelési igényű gyermek felvételére sem kerülhet sor.

Azon 3 kisgyermek esetében tehát, akiknél a szakértői bizottság egyértelmű javaslatot nem fogalmazott meg a nevelés formájára, *az óvodai felvételre csak az ellátási forma egyértelműsítését követően, a szakértői bizottsági vélemény kiegészítésével kerülhetett volna sor*. Mindez azonban a rendelkezésekre bocsátott iratok szerint nem történt meg.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda garanciális jogszabályi előírásokat figyelmen kívül hagyó gyakorlata és mulasztásai sértik a jogbiztonság követelményét, az esélyegyenlőség elvét, illetve az érintett sajátos nevelési igényű, fogyatékkal élő kisgyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okoznak.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy

- 1) a Táncsics Mihály Utcai Óvodában biztosítsa a sajátos nevelési igényű gyermekek számára a szakértői véleményben foglaltak szerint az óvodai csoportokon belül a többségi és sajátos nevelési igényű gyermekek együttnevelését;
- 2) a Táncsics Mihály Utcai Óvodában tegye meg a szükséges intézkedéseket a különnevelésre jogosult gyermek megfelelő intézményi ellátása érdekében;
- 3) a Táncsics Mihály Utcai Óvodában kezdeményezze soron kívül azon gyermekek tekintetében a szakértői bizottsági vélemények felülvizsgálatát, ahol a bizottság nem fogalmazott meg javaslatot a gyermek együtt- vagy különnevelésének formájára;
- 4) vizsgálja meg a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata által fenntartott óvodákban a sajátos nevelési igényű gyermekek tekintetében, hogy azokban az együttnevelés a jelentésben rögzített formájában biztosított-e, és ennek nyomán amennyiben szükséges, tegye meg a megfelelő intézkedéseket.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos